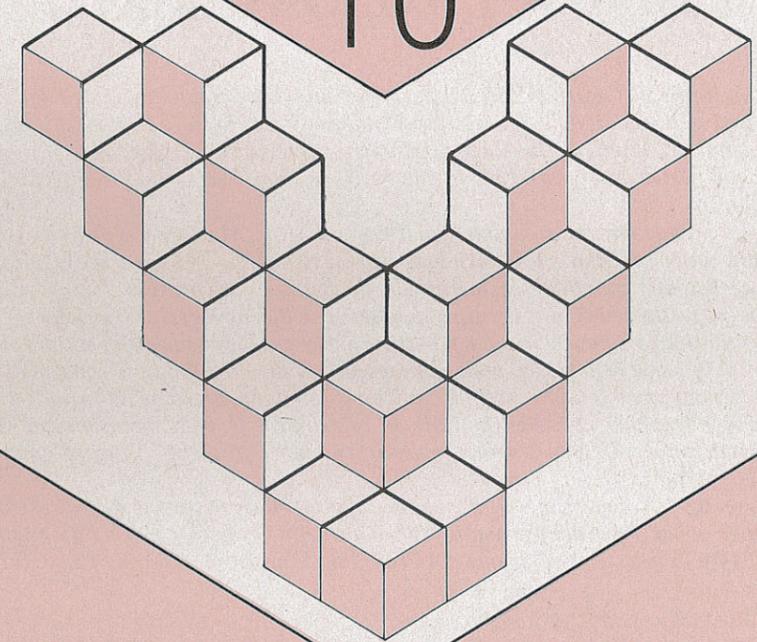
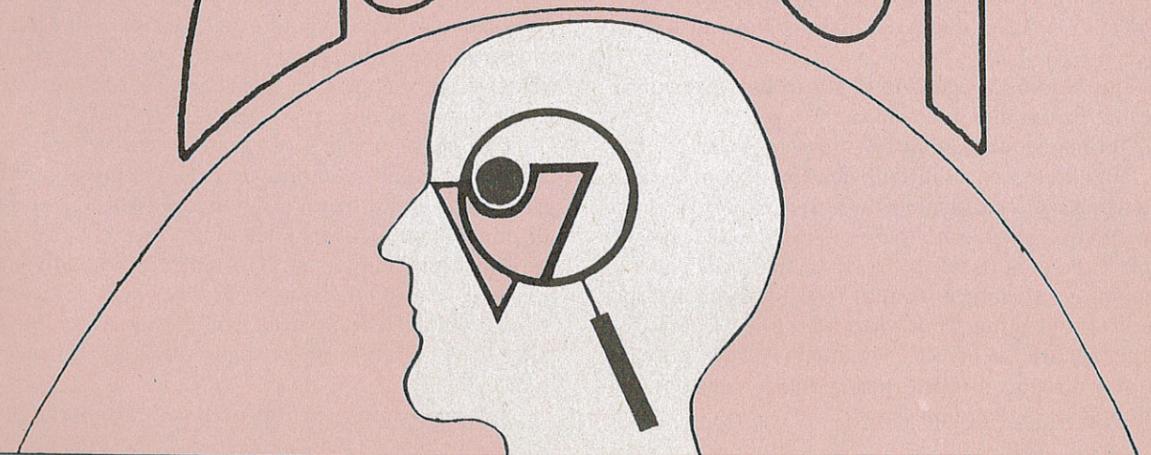


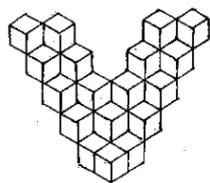
Volontariato oggi 10



266/91



O
E»
in
ria,
o, il
lori
ste-
lini
e, è
s'è
Il
ella
iti-
osi
di
nai
ico
io-
ato
di



legge-quadro sul volontariato

PRIMO SEMINARIO DI STUDIO SULLA LEGGE 266/91 SUL VOLONTARIATO

Il 19 novembre u.s. a Roma, il Centro Nazionale per il Volontariato, con il patrocinio del Ministero degli Affari Sociali e la collaborazione dell'ANCI, ha promosso un seminario di studio sulla Legge 266/91 sul volontariato.

Oggetto di questa prima sistematica riflessione dopo l'approvazione della legge, sono state le implicazioni che la legge necessariamente comporterà sia relativamente alla gestione delle associazioni sia in riferimento ai rapporti tra queste e gli enti pubblici.

«Una prima analisi di grande interesse — come ha affermato M. E. Martini nell'introduzione — che permette di focalizzare alcune problematiche di rilievo: le iscrizioni ai registri regionali, chi può farla e come, il trattamento fiscale, che cosa si intende per attività commerciale marginale, le polizze assicurative, l'applicazione della flessibilità dell'orario di lavoro, le convergenze e le divergenze con la legge della cooperazione sociale».

Molti problemi affrontati dal seminario, ricco il dibattito, anche per la grande affluenza di volontari, responsabili o delegati amministrativi delle associazioni regionali, rappresentanti di enti pubblici e agenzie di ricerca.

Oltre al dibattito, che ha permesso al Ministro Rosa Russo Jervolino, presente all'incontro, di acquisire elementi nuovi per il lavoro di applicazione della legge, tutte le relazioni e le comunicazioni del seminario troveranno collocazione in un «Quaderno del Centro Nazionale per il Volontariato», che il Centro conta di pubblicare entro brevissimo tempo.

In attesa che ciò si realizzi, Volontariato Oggi pubblica l'intervento conclusivo del Ministro Jervolino, due brevi considerazioni di Felice Scalvini, Pres. del Consorzio Nazionale delle Cooperative di solidarietà Sociale e di Giuseppe Bicocchi, Vice Pres. CNV e in inserto la relazione del Prof Gian Mario Colombo sugli aspetti fiscali della legge.

Intervento conclusivo Rosa Russo Jervolino Ministro Affari Sociali al seminario sulla 266/91

Non sono in grado di dare risposte precise ed esaurienti, perché queste sono questioni su cui anche noi stamo riflettendo, ma sono grata all'on. Martini per questo incontro perché possiamo recepire una serie di problemi e confrontare le nostre soluzioni con quelle espresse dalle associazioni, in modo che si possa arrivare gradatamente, senza rimandare tutto all'infinito, ad una attuazione e applicazione della legge, che deve avvenire di costante accordo con le associazioni.

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

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

Dobbiamo stare attenti a non perdere questo importante momento all'interno delle istituzioni che è di una fecondità eccezionale. Oltretutto su questi termini il governo non ha presentato un suo disegno di legge, né per la legge-quadro sul volontariato, né su quella per le cooperative sociali; in fondo, forse qualcuno, dopo averci tanto lavorato, poteva avere la piccola ambizione di firmarle, e invece, nessuno ha presentato un proprio disegno, proprio per facilitare il coagularsi dell'unanimità di consensi.

Non possiamo perdere questo grande momento esasperando la casistica, perché sul grande sfondo della legge n. 142 e n. 241 si è inserita in breve tempo la legge-quadro sul volontariato, quella sulle cooperative sociali; poi è stato anche inserito un emendamento alla finanziaria, votato all'unanimità dal Parlamento, che prevede la copertura in bilancio di un'altra legge, quella sull'anno di volontariato sociale.

Questa legge è già in discussione presso la Commissione affari costituzionali della Camera; avevamo rallentato apposta l'iter della legge, perché non era opportuno arrivare al parere della commissione bilancio senza avere alle spalle la copertura della finanziaria. Ora che la copertura finanziaria c'è riprenderemo la discussione della legge.

Una legge è per sua caratteristica generale ed astratta, e quindi non può prevedere risposte specifiche a tutti i casi presenti nelle singole associazioni. Per di più ci siamo trovati a legiferare in mezzo ad una serie di difficoltà su materia fortemente innovativa; ad esempio le attività economiche marginali. Ci siamo trovati dinnanzi ad associazioni che gestivano grandi alberghi o stabilimenti termali, certo non a fine di lucro.

Abbiamo quindi, dovuto definire le attività econo-

legge-quadro sul volontariato

miche marginali, inserendo una grande novità nell'ordinamento giuridico.

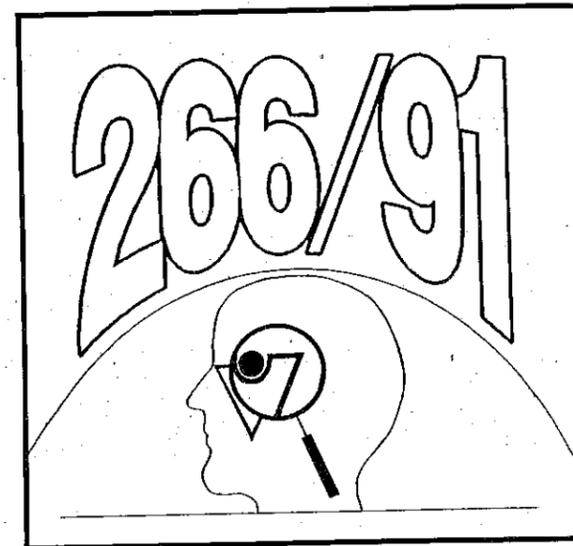
Abbiamo capito quanto sia innovativo il fatto di poter prevedere finanziamenti che gruppi di volontari che non hanno personalità giuridica, previa una scrittura privata che li individui come soggetti, possono requisire beni mobili o immobili registrati ed accettare donazioni o crediti naturalmente con beneficio d'inventario.

Per di più abbiamo legiferato avendo alle spalle una serie di leggi regionali: ciò era certo un fatto positivo, ma noi non potevamo prescindere dalla legislazione regionale; d'altra parte però dovevamo intervenire nella materia relativa alle agevolazioni fiscali, che attiene alla competenza legislativa del Parlamento. Dovevamo perciò far compiere un passo avanti anche alla legislazione regionale sotto vari punti di vista: cioè dal punto di vista dell'attribuzione del diritto soggettivo azionabile in giudizio degli organismi di volontariato per ottenere l'iscrizione nei registri; e chi ha competenza concreta, sa quanto l'attribuzione di questo diritto sottragga i gruppi di volontariato da una discrezionalità che è stata a volte usata in termini propri e altre volte impropri.

Dovevamo anche tener conto di avere alle spalle la realtà del volontariato che è amplissima e diversa e che ha storie diverse.

Questa necessità della legge di essere generale ed astratta e, come ha detto giustamente il sen. Elia, di lambire il fenomeno del volontariato rispettandone le identità e l'autonomia è stata più che mai rispettata.

Ciò non significa che la legge-quadro essendo generale ed astratta, non regoli i singoli casi, ma che deve



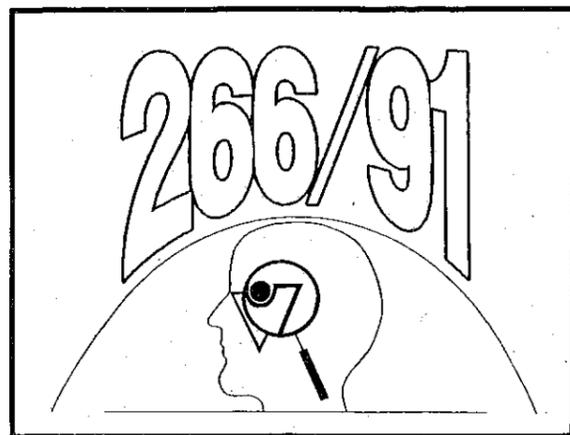
essere un punto di partenza da due prospettive: una è la sua attuazione concreta, perché a volte molte leggi vengono approvate ma finiscono nel dimenticatoio. Per questo l'approvazione di una legge rappresenta un punto di partenza, necessitano poi leggi regionali aderenti per una applicazione locale, accanto a provvedimenti di carattere amministrativo: occorre quindi lavorare affinché la legge-quadro sia effettivamente tale da operare a supporto del volontariato rispettandone l'autonomia.

Non è una operazione facile. Il problema dei tempi dipende dalla complessità delle operazioni che si devono compiere; ma sia il rappresentante del Ministero dell'Industria, a nome dell'amministratore e avendone

PROGRAMMA DEL SEMINARIO

- ore 10.00 Introduzione
Maria Eletta Martini Presidente Centro Nazionale Volontariato
- ore 10.15 Comunicazioni
Gli aspetti pubblicistici
Settimio Carmignani - Univ. Torvergata (Roma)
Gli aspetti privatistici
Luciano Brusciuglia - Univ. Pisa
Le Ragioni dopo la L. 266/91
Nando Odescalchi - Ass. Servizi Sociali Emilia Romagna
- ore 11.00 Dibattito
- ore 12.30 Comunicazioni
Flessibilità dell'orario di lavoro
Franco Bentivogli - Sindacalista
Rapporto con la cooperazione sociale
Felice Scalvini - Pres. Cooperative Sociali

- ore 13.30 Buffet
- ore 14.30 Comunicazioni
La problematica fiscale
Gian Mario Colombo - Milano
La problematica assicurativa
Vincenzo Proia - Direttore Gen.le Ministero Industria
Paolo Maroldi - Dirig. Assicurazione Cattolica
I fondi speciali regionali delle Casse di Risparmio
Massimo Santoro - dirigente bancario
- ore 15.30 Dibattito
- ore 17.30 Conclusioni
Rosa Russo Jervolino - Ministro Affari Sociali



avuto mandato specifico dal ministro Bodrato, sia la Banca d'Italia hanno annunciato un decreto a tempi brevi.

Io non sono un fiscalista, né, avendo il compito di coordinare l'attività di governo in questa materia, posso sostituirmi al ministro delle Finanze, quindi non sono in grado di prevedere quando vi sarà un decreto del ministro delle Finanze, posso però affermare che per l'applicazione di questa legge c'è stato un impegno ben preciso del presidente del Consiglio e del ministro delle Finanze che ci ha permesso di superare tutta una serie di difficoltà burocratiche.

Noi stiamo lavorando insieme al ministero delle Finanze. Per quanto riguarda i tempi e i contenuti, il Centro Nazionale per il Volontariato (presieduto da Maria Eletta Martini) e l'Osservatorio sul volontariato, quando ci sarà, se ci daranno ancora occasione di incontrarci di nuovo potremmo avere ulteriori occasioni di lavorare insieme.

Qualche problema deriva da un discorso relativo agli strumenti normativi. Siamo davanti ad una legge-quadro sul volontariato, e quando la legge è stata approvata, siamo stati assaliti, a volte senza mezzi termini, in modo ingeneroso da una serie di operatori che lavoravano nel campo della cooperazione sociale e che, in quanto tali, non riuscivano ad identificarsi nelle fattispecie concrete che la legge-quadro prevedeva.

La successiva rapida approvazione sulle cooperative sociali ha, in questo caso, rapidamente sgombrato il campo; un ulteriore e ottimale passo sarà l'approvazione della legge sull'associazionismo, perché come è stato definito il confine tra gruppi di volontariato e cooperative sociali, così venga stabilito un confine netto anche tra gruppi di volontariato e associazioni.

Il gruppetto trasversale di persone appartenenti a tutti i partiti che in parlamento ha lavorato a questo progetto «no-profits» vuole arrivare a questo obiettivo, e cioè l'approvazione della... leggi. Ciò purtroppo non è stato possibile, ci sono problemi di buona e mala fede. Stamane è stata data una definizione secondo me estremamente precisa dei gruppi di volontariato se

LA LEGGE-QUADRO E IL MUTUO AIUTO

La legge impone chiarezza sul Volontariato

Uno dei problemi che la legge pone a chi dovrà tradurre in pratica le indicazioni in essa contenute è quello relativo all'interpretazione delle differenze o delle convergenze tra i gruppi di volontariato e di mutuo-aiuto.

Secondo Giuseppe Bicocchi, Vice Presidente del Centro Nazionale per il Volontariato, una prima indicazione, emersa tra l'altro dai recenti studi che lo stesso Centro congiuntamente ad altri istituti di ricerca sta conducendo, porta a ritenere il fenomeno del mutuo-aiuto assimilabile al volontariato.

L'azione di questi gruppi non è infatti esclusivamente autoreferente, cioè rivolta ai membri che compongono l'associazione, ma anche eterodiretta, cioè orientata alla comunità locale o parte di essa. Si pensi agli interventi di sensibilizzazione, promozione della salute, sostegno diretto a chi vive situazioni pre-patologiche, ecc..

Lo stesso Ministro, Rosa Russo Jervolino, non ha rilevato difficoltà nell'accesso di queste realtà ai registri. Il problema semmai sussiste nel trovare costantemente, sulla base delle effettive mutazioni cui è sottoposto il fenomeno volontariato, nuove e chiare modalità interpretative che garantiscano di individuare con chiarezza ciò che è il volontariato da ciò che non lo è, o, nella peggiore delle ipotesi, di distinguere coloro che si camuffano da associazioni di volontariato per accedere alle agevolazioni e ai contributi.

UN ULTERIORE PROBLEMA RIGUARDA INFINE TUTTE QUELLE ESPRESSIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE, CHE SULLA BASE DELLE CONOSCENZE FINO AD OGGI ACQUISITE NON RIENTREREBBERO NEL VOLONTARIATO, MA NE ASSUMONO COMUNQUE TUTTE LE CARATTERISTICHE STRUTTURALI. Giuseppe Bicocchi a tal proposito sollecita una rapida e approfondita riflessione.

condo tre articoli della Costituzione: sono delle associazioni, ex art. 18 della Costituzione, ma caratterizzate dall'operare di una prestazione (ex art. 4 comma 4 Cost.) per fini di solidarietà (art. 2 della Cost.).

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

Ora, come questo si realizza in concreto rispetto alle organizzazioni di mutuo aiuto, lo vedranno le regioni, perché esse devono avere valutazione diversa a seconda se fanno qualcosa per i terzi o no.

Devono avere sempre un'attività a favore di terzi, altrimenti sono associazioni. Speriamo di poter fare una legge sull'associazionismo, in modo che anche l'associazionismo sociale non sia discriminato. Però qui c'è anche una realtà in malafede che preme: quando certi organi di stampa danno, una lettura alla norma della legge, significa che abbiamo morso interessi di chi per forme di volontariato intende alcune forme di lavoro nero. Si capisce così come è delicato il discorso degli albi regionali e quello relativo all'art. 8 della legge; esiste infatti una tendenza a recuperare sul piano amministrativo, attraverso una interpretazione restrittiva dell'art. 8, quello che sul piano parlamentare si è guadagnato.

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

Mi si chiede con quale criterio sceglierò le dieci organizzazioni che entreranno a far parte dell'Osservatorio volontariato; vi sono organizzazioni che per il loro rilievo storico e la serietà entreranno a far parte di diritto nell'Osservatorio (vi sono anche organizzazioni, e uso la parola in senso lato, che per la loro rappresentatività hanno diritto ad entrare).

La scelta di sole dieci organizzazioni sarà difficile, perché siamo di fronte ad una realtà enorme, ritengo comunque che l'Osservatorio non sarà un organismo chiuso e fine a se stesso, ma un organismo di raccordo tra il mondo del volontariato e le istituzioni, quindi aperto a tutti i confronti e all'organizzazione di gruppi di lavoro, per fare in modo che la ricchezza che parte del mondo del volontariato, in termini di offerta, di esperienza, e anche, perché no, di protesta e denuncia, possa far crescere attraverso la dialettica, questo momento così importante e fecondo per il nostro paese.

Voglio fare un'ultima considerazione: la libertà

Intervista a Felice Scalvini, presidente del Consorzio Nazionale delle Cooperative Sociali

Quale differenza c'è secondo lei tra organizzazioni di volontariato e cooperative sociali?

Anzitutto, è possibile riscontrare un elemento di identità formidabile che è l'identità delle finalità; in questo modo, possiamo collocare questi due tipi di organizzazioni nell'ambito delle istituzioni sociali che per prime sono state riconosciute nel panorama della nostra legislazione.

Esistono, però, naturalmente, due elementi di distinzione: una, la presenza del volontariato che in un caso, nell'organizzazione di volontariato, deve essere prevalente e nelle cooperative sociali non può superare la metà delle persone impegnate; la seconda, relativa all'attività commerciale e imprenditoriale che nelle organizzazioni di volontariato deve essere marginale, così come dice il testo di legge, mentre per la cooperazione sociale è l'attività tipica connotata al fatto di essere impresa cooperativa.

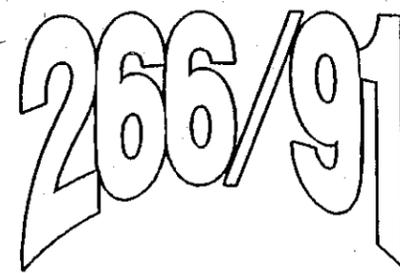
dei gruppi di volontariato è costituzionalmente garantita (vedi artt. 18, 4, 2), quindi, chi vuole continuare ad andare avanti come è andato avanti finora, vada pure avanti, assolutamente nessuno viene a toccare l'autonomia e la libertà di lavoro dei gruppi di volontariato.

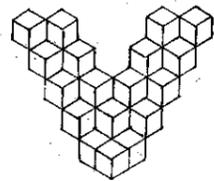
La legge fa sorgere degli obblighi in capo al volontariato (in capo l'iscrizione all'albo) soltanto se il volontariato vuole maturare il diritto ad avere un rapporto con le istituzioni ed un aiuto da parte delle istituzioni. Questo credo debba essere

abbastanza chiaro a tutti noi, perché altrimenti si rischia di negativizzare una legge che ha secondo me degli spunti estremamente positivi.

La presenza nell'osservatorio del mondo del volontariato può rappresentare il punto di riferimento attorno al quale dipanare ulteriori problemi applicativi della legge; inoltre, la presenza delle confederazioni sindacali — che tanto hanno collaborato all'approvazione della legge — accanto alla presenza dei rappresentanti delle regioni, delle province, dei comuni, presenza che il

governo ha accettato, accogliendo un ordine del giorno dell'opposizione alla Camera, — anche in prospettiva di quella sensibilizzazione delle realtà istituzionali di base che è stata invocata — può favorire il funzionamento dell'Osservatorio, uno strumento a nostra disposizione per migliorare sempre più l'applicazione della legge.





LA LEGGE SULLE COOPERATIVE SOCIALI VERSO LA CREAZIONE DI UN DIRITTO SOCIALE

di Stefano Lepri

La legge che disciplina le cooperative sociali, nel dare cittadinanza ad un fenomeno che si è sviluppato in modo sempre più rilevante nel corso di questi ultimi anni, apporta significative innovazioni nel campo a) della imprenditoria, b) della cooperazione, c) delle politiche sociali, d) del terzo sistema. Analizziamo in estrema sintesi almeno alcune di tali importanti novità.

a) L'art. 1 afferma che «le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini, attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, nonché attraverso lo svolgimento di attività diverse (agricole, industriali, commerciali o di servizi) finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate».

La prima novità (ma qui si tratta di una vera e propria rivoluzione, la cui portata probabilmente non è stata pienamente compresa neanche dallo stesso legislatore) sta nell'aver riconosciuto la possibilità che un'impresa (così com'è una cooperativa) assuma come proprio obiettivo non quello di massimizzare la remunerazione del proprio capitale sociale, bensì quello di produrre i più ampi benefici a favore dei cittadini e della comunità locale. Si prevede cioè la possibilità che un'impresa, ossia un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni e servizi, possa essere condotta anche per fini solidaristici.

Con l'approvazione della legge trova pertanto pieno riconoscimento il modello che la cooperazione di solidarietà ha sviluppato in questi anni: è possibile e legittimo condurre un'impresa sociale, cioè un'attività economica che sappia coniugare i principi tipici dell'imprenditoria (l'innovazione, l'efficiente uso delle risorse) con quello dell'intervento sociale (il disinteresse, il sostegno e il recupero delle persone in difficoltà, la condivisione).

Da questa concezione derivano alcuni connotati

Quanto alle agevolazioni, è prevista la fiscalizzazione degli oneri sociali per i lavoratori svantaggiati, a condizione che essi ammontino ad almeno il 30% di tutti i lavoratori (soci o dipendenti) della cooperativa.

che secondo una normale visione d'impresa possono apparire a dir poco paradossali, ma che invece danno sostanza alla finalizzazione solidaristica della cooperativa sociale. Si pensi, ad esempio, al riconoscimento della figura del socio volontario, che si configura come un imprenditore che partecipa al rischio d'impresa senza la possibilità di ottenere alcun compenso, salvo il rimborso delle spese sostenute.

La seconda innovazione apportata all'interno del mondo imprenditoriale consiste nell'individuare la cooperativa sociale come strumento privilegiato e specialistico per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (portatori di handicap fisici e psichici, tossicodipendenti, ex detenuti, ecc.). Tale riconoscimento certo non risolve in un solo colpo i gravi problemi della disoccupazione di lungo periodo, ma almeno consente di individuare un soggetto contemporaneamente titolato a svolgere una formazione professionale «sul campo», a lavorare per una piena integrazione sociale delle persone in difficoltà e a favorire (se possibile) un loro successivo avviamento lavorativo esterno alla cooperativa.

Quanto alle agevolazioni, è prevista la fiscalizzazione degli oneri sociali per i lavoratori svantaggiati, a condizione che essi ammontino ad almeno il 30% di tutti i lavoratori (soci o dipendenti) della cooperativa.

b) Di rilievo appare anche la novità che la legge apporta all'interno del movimento cooperativo. La cooperativa sociale nasce non tanto per garantire migliori condizioni di lavoro e reddito ai soci lavoratori, né per offrire ai soci utenti migliori condizioni d'acquisto, bensì soprattutto per apportare benefici al di fuori della compagine sociale. Si usa esprimere questa finalizzazione con la formula «mutualità allargata».

Pur dovendo anche possibilmente garantire un lavoro e un reddito decoroso ai propri soci, tali risultati appaiono subordinati al prioritario obiettivo solidaristico, a tal punto che, così come viene paradossal-

mente affermato in molte cooperative sociali, la prospettiva auspicabile è quella di cessare o almeno di ridimensionare le proprie attività, perché questo vorrebbe dire che la solidarietà è diventata pratica comune.

La cittadinanza assegnata all'idea di impresa sociale (resa esplicita anche dalla creazione di un'ottava sezione all'interno del Registro prefettizio, a cui le cooperative sociali dovranno iscriversi) rende dunque legittima una concezione della cooperativa pensata e interpretata come istituzione della comunità locale. Considerare quest'ultima come il vero «cliente» della cooperativa significa anche riconoscerla come apportatrice di preziose risorse umane (volontariato) e materiali (lasciti, contributi da privati e famiglie, ecc.) tali da consentire uno sviluppo duraturo dell'impresa.

Siamo pertanto di fronte ad una formula che consente di recuperare l'originaria vocazione solidaristica e comunitaria del cooperativismo, ben diversa da concezioni, talvolta presenti in altri settori della cooperazione, esclusivamente centrate sui soli aspetti economici e finanziari.

c) Alla cooperazione sociale viene riconosciuto titolo a operare su tutto lo spettro delle politiche sociali: non solo sul fronte dell'assistenza, ma anche su quello della sanità e dell'educazione. Se a ciò si aggiunge la facoltà (finora sconosciuta) di poter acquisire all'interno della compagine sociale professionalità specialistiche, quali ad esempio medici, se ne ricava come essa possa candidarsi a offrire servizi integrati sia per aree di intervento (sanitari, sociali, culturali, ecc.) che per professionalità impiegate.

Si consideri anche come la legge affermi che tutti i cittadini, e non solo quelli più svantaggiati, sono destinatari dell'azione di promozione umana e di integrazione sociale della cooperativa sociale. Questo significa aprire ad un impegno a più vasto raggio, teso ad operare non tanto in chiave riparatoria, bensì soprattutto in funzione preventiva e promozionale.

Va rimarcata anche la nuova concezione di partnership con l'ente pubblico che emerge dalla disciplina sulle cooperative sociali. Essa rende esplicito quanto affermato nell'art. 43 della Costituzione, laddove si riconosce pari dignità allo Stato, agli enti locali e a comunità di lavoratori e di utenti nel rispondere a bisogni essenziali di interesse generale.

In un quadro di profonda ristrutturazione delle politiche di welfare, allo Stato e agli enti locali spetta, più che la gestione, soprattutto il compito di formulare le garanzie di equità, democrazia, trasparenza, nonché di favorire le interazioni e le integrazioni fra i diversi

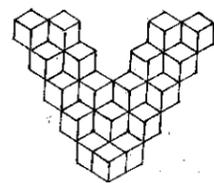
attori. Tale nuova concezione sembra emergere dal testo di legge, laddove viene riconosciuta alla pubblica amministrazione il compito di documentare, fatto salvo il diritto alla riservatezza, la condizione di persona svantaggiata; oppure laddove alle Regioni viene assegnato il compito di istituire l'albo delle cooperative sociali, di emanare norme volte al loro sostegno e sviluppo, di venire a conoscenza dell'esito delle ispezioni annuali a cui le stesse cooperative saranno sottoposte.

d) L'approvazione della legge, infine, rappresenta un passo importante nella direzione di creare un diritto sociale. Insieme alla legge quadro sul volontariato, essa consente di delineare uno scenario, per molti versi ancora da precisare (manca ancora, ad esempio, la legge sull'associazione sociale), entro cui le formazioni intermedie espressioni delle comunità locali potranno muoversi.

Ne esce, in sostanza, una prospettiva di azione complementare tra organizzazioni di volontariato e cooperative sociali. A queste ultime spetta soprattutto la gestione concreta di servizi sociali o di attività produttive finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, specie laddove queste attività richiedano doti di professionalità e un impegno continuo laddove si configurino come prestazioni vendute a terzi, siano essi enti locali, imprese, famiglie o privati cittadini.

Al volontariato compete invece in particolar modo il compito di animare alla solidarietà e alla partecipazione, di tutelare e difendere gli utenti, di sperimentare nuovi servizi che, qualora assumano continuità, richiedano personale impegnato a tempo pieno e vengano venduti, dovrebbero auspicabilmente evolversi adottando la formula della cooperativa sociale.

Questa prospettiva emerge piuttosto chiaramente sia dalla legge quadro sulle organizzazioni di volontariato (esse infatti non possono ottenere entrate derivanti da attività commerciali e produttive, se non in misura marginale; non possono avvalersi di personale dipendente o di prestazioni di lavoro autonomo, se non in misura limitata, esclusivamente per garantire il loro regolare funzionamento), sia da quella sulle cooperative sociali (almeno la metà dei soci debbono essere soci lavoratori e pertanto esse non possono iscriversi agli albi del volontariato e godere dei benefici della reattiva legge-quadro). La nuova legge contribuisce dunque ad indicare il percorso su cui potranno muoversi le iniziative solidaristiche attuate per via cooperativa, ma anche a delineare le possibili sinergie e complementarità tra i soggetti di terzo sistema.



LA FOCSIV: LE ATTIVITÀ E I FINANZIAMENTI

Con l'illustrazione dell'attività della FOCSIV vorremmo aprire uno spazio dedicato al volontariato internazionale, per cercare di introdurre nelle problematiche che attualmente vengono vissute dagli organismi di volontariato internazionale.

Le pagine che dedichiamo questa volta alla FOCSIV hanno un carattere puramente didascalico; nei prossimi numeri tenteremo, invece, di approfondire le tematiche vissute dalle ONG, del COCIS, del CIPSI, relative ai rapporti con il Ministro degli Esteri e alla applicazione della Legge sulla Cooperazione.

LA F.O.C.S.I.V.

La F.O.C.S.I.V. (Federazione degli Organismi Cristiani di Servizio Internazionale Volontario) ha la sede centrale in Via del Conservatorio, 1 00186 ROMA. Tel. 06/6877796; Fax: 06/6872373.

Data di fondazione 1972.

Obiettivo: la FOCSIV riunisce gli Organismi Italiani di Servizio Volontario Internazionale che hanno in comune il riferimento alla ispirazione Cristiana.

Gli scopi della Federazione consistono: nel favorire l'arricchimento degli Organismi, grazie a momenti di ricerca, riflessione, dibattito e verifica; nell'assicurare agli Organismi un servizio di consulenza al fine di aiutarli a realizzare i loro progetti; nel rappresentarli presso le autorità e gli Organi Istituzionali competenti, allo scopo di risolvere i problemi a carattere generale; nel promuovere presso Parlamenti, Organizzazioni Internazionali e Nazionali, ogni iniziativa legislativa o amministrativa atta a far conoscere, riconoscere e sostenere i movimenti di servizio Volontario Internazionale.

Di sua iniziativa, la FOCSIV promuove campagne di sensibilizzazione, progetti di educazione allo sviluppo, progetti di sviluppo, come pure sostiene interventi di collaborazione, ricerca e studio con i Partners locali del Sud del mondo.

Responsabile esecutivo della FOCSIV è il Presidente, dott. Amedeo Piva.

Le strutture della FOCSIV sono: l'Assemblea dei delegati degli Organismi, il Consiglio, il Comitato Esecutivo, il Presidente.

La FOCSIV mantiene costanti relazioni con altre Organizzazioni non governative internazionali: EECOD (Servizio Ecumenico Europeo per lo Sviluppo); FORUM-CRSVI (Forum degli Organismi di Servizio di Volontariato Internazionale), CCSVI (Comitato di Coordinamento del Servizio di Volontariato Internazionale); CLONG (Comitato di Collegamento delle Organizzazioni Non Governative presso la CEE); OCCI (Organismi Cristiani della Cooperazione Internazionale).

Ha scambi periodici con Organi sopra nazionali, quali: CEE, IFAD, OCDE, ONU.

Gli Organismi della FOCSIV sono 42.

Rapporti tra i Partners del Sud e gli Organismi della FOCSIV.

I progetti di sviluppo sostenuti dalle Organizzazioni Non Governative della FOCSIV hanno sempre cercato di andare oltre il semplice aiuto finanziario e materiale, volto a costruire dispensari, pozzi, mulini ecc..., promuovendo ed attuando una metodologia di cooperazione fondata sulle iniziative concordate con i Partners della Comunità Locali del Sud del mondo, miranti a sostenere le attività formative, ad allargare la partecipazione locale e a valorizzare le risorse presenti in loco.

Oggi lo scopo primario è quello di consolidare le attività di formazione e di partecipazione, e di lasciare spazio ai processi di autonomia delle realtà locali anche sul piano delle risorse finanziarie, dell'organizzazione delle attività di sviluppo e della loro gestione. In altri termini, si tratta di favorire il difficile cammino dell'auto-sviluppo.

Già a partire dalla sua costituzione e dal suo primo documento programmatico del 1971, la cooperazione della FOCSIV può essere sintetizzata in questa due frasi: **Solidarietà** con i popoli più poveri; **Condivisione** del loro cammino di liberazione e di sviluppo umano integrale.

Partners di questi progetti sono certamente le Chiese locali, gli Istituti Missionari, le parrocchie, — a condizione che esistano iniziative concrete che promuovano l'autosviluppo delle comunità locali — ma lo sono pure a pieno titolo le Associazioni di base, i Centri di formazione, le diverse Istituzioni locali, i Governi, e gli Organi decentrati degli Stati.

La FOCSIV conta 198 progetti nei Paesi in via di Sviluppo, ed ha raggiunto un massimo di 850 volontari in servizio.

Coinvolgimento della FOCSIV e dei suoi Organismi in Italia: attività

— «Contro la fame, cambia la vita», una campagna organizzata nel corso di due anni, in collaborazione con la Caritas, CEIAL, PIME, CIMI e Mani Tese.

— In accordo con la «Coldiretti» sta organizzando una campagna di sensibilizzazione e di raccolta fondi per migliorare la formazione delle risorse umane del

Sud del mondo del settore agricolo.

— Annualmente la FOCSIV con gli altri organismi partecipa alla «Quaresime di Solidarietà», promosse dalle Diocesi Italiane.

Educazione interculturale.

La FOCSIV ha un Centro Studi e Ricerche Africa, il cui obiettivo è di conoscere e far conoscere i più importanti problemi sociali e culturali del Continente Africano, per poter favorire una rete di relazioni NORD/SUD.

In questa ottica la FOCSIV preferisce la «ricerca-azione» fatta da persone del posto impegnate in esperienze significative.

Attualmente il Centro sostiene diverse ricerche in collaborazione con Organismi Africani: il «C.E.S.A.O.», il «SEI S.», l'«Ufficio Sviluppo Diocesano» di Bobo Dioulasso (Burkina Faso), il «Gruppo per lo studio dello sviluppo» (Kenia), l'«I.N.A.D.E.S.» (Costa d'Avorio), l'«A.M.R.A.D.» (Mali), il «C.E.D.A.C.» (Camerun), i «7 A.» (Senegal).

Con il «CODESRIA», Organismo riconosciuto dall'O.C.D.E. e dall'O.U.A., ha organizzato e finanziato un incontro di ricercatori provenienti da 8 Paesi Africani, specializzati in differenti settori delle scienze sociali, impegnati nella ricerca teorica e pratica delle attività di sviluppo sul territorio.

Educazione allo sviluppo

In occasione della conferenza promossa dall'università di Gand nel 1981, dal C.E.V.N.O. (Centro per l'educazione internazionale), che di ciò era stato incaricato dalla Commissione della CE, la FOCSIV si è impegnata in due direzioni:

costituzione di un gruppo di studio internazionale che si è ritrovato a Brescia e a Gardone Riviera nel 1985; e ha costituito un gruppo di lavoro italiano che ha redatto un documento chiave, relativo al programma di educazione allo sviluppo;

ricerca, in accordo con il Ministero della Pubblica Istruzione, di una programmazione didattica che tenesse conto della interdisciplinarietà dei concetti di sviluppo/sottosviluppo.

Chi finanzia la FOCSIV

Bilancio 1989: contributi dati alla FOCSIV e ai suoi Organismi.

Contributi	\$	%
Ministero Affari Esteri	33.583.900	61,75
CEE e EE.PP.	2.633.930	4,85
Fondi propri (membri, soci, campagne...)	18.161.630	33,40
	<u>54.379.460</u>	<u>100,00</u>
Altri contributi finanziari non analizzati		
Finanziamento del Governo Italiano per progetti affidati e sostenuti al 100%	14.844.640	100,00
Valutazione del lavoro volontario con prestazioni professionali, attrezzature...	10.612.500	
Totale generale	79.836.600	

Distribuzione delle ONG FOCSIV sulla base dell'entità finanziaria di ciascun Organismo:

ONG con budget superiore a 3.000.000 \$	6	(6%)
ONG con budget da 1 a 3.000.000 \$	14	(32%)
ONG con budget da 500.000 a 1.000.000 \$	8	(8%)
ONG con budget inferiori a 500.000 \$	14	(32%)

Convenzione tra il Ministero Affari Esteri Italiano e la FOCSIV

Nel 1990 il Ministero Affari Esteri ha sottoscritto con la FOCSIV una convenzione-quadro concernente un progetto di «Valorizzazione delle risorse umane e materiali in piccole iniziative di sviluppo». Il finanziamento annuo della convenzione è di 1.350.000 dollari.

Publicazioni

«Volontari e Terzo Mondo», rivista trimestrale di 160 pagine, giunta al XVII anno di pubblicazione.

«Piccolo Pianeta», mensile, supplemento al settimanale «Segno Sette» dell'Azione Cattolica Italiana; dedicato a temi della cooperazione e della solidarietà; conta 20 pagine e una tiratura di 23.000 copie.

«Foglio di collegamento della FOCSIV con i Centri Missionari, le parrocchie e i gruppi ecclesiali di solidarietà internazionale», periodico, di 2 pagine con tiratura di 25.000 copie.

«Quaderni» del Centro Studi e Documentazione.
Collana «Prospettive».
Collana «Contributi».

Presidente

Il presidente della FOCSIV è attualmente membro del Comitato Direzionale per la Cooperazione che, pur essendo organo consultivo, tra gli altri, ha il compito di definire le direttive per la realizzazione degli orientamenti secondo la normativa vigente e di deliberare la programmazione annuale delle attività da realizzare nei termini di questa legge.

Rapporto tra il Governo Italiano e la FOCSIV

La FOCSIV e quasi tutte le Organizzazioni Non Governative che aderiscono, sono riconosciute ai sensi della legge 49 del 26/2/1987: «Nuova regolamentazione della Cooperazione Italiana con i Paesi in via di sviluppo».

Articolo 28

(Riconoscimento di idoneità delle organizzazioni non governative)

1. Le organizzazioni non governative, che operano nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, possono ottenere il riconoscimento di idoneità ai fini di cui all'articolo 29 con decreto del Ministro degli affari esteri (...)

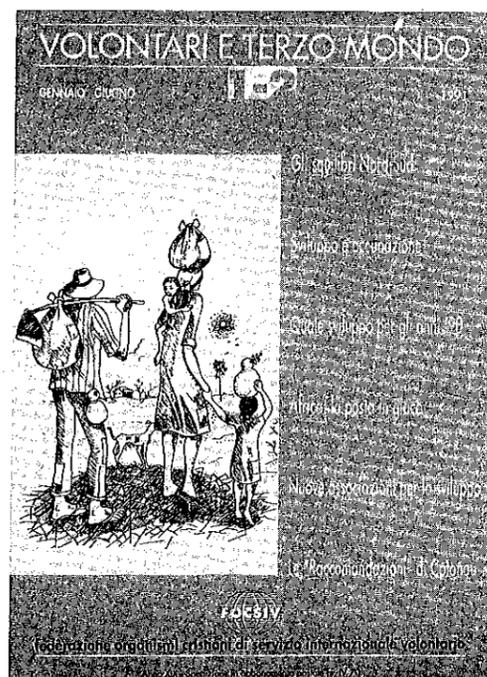
2. L'idoneità può essere richiesta per la realizzazione di programmi a breve e medio periodo nei Paesi in via di sviluppo; per la selezione, formazione e impiego dei volontari in servizio civile; per attività di formazione in loco di cittadini dei Paesi in via di sviluppo. Le organizzazioni idonee per una delle suddette attività possono inoltre richiedere l'idoneità per attività di informazione e di educazione allo sviluppo.

Articolo 29

(Effetti della idoneità)

(...)

2. Alle organizzazioni suindicate possono es-



sere concessi contributi per lo svolgimento di attività di cooperazione da loro promosse, in misura non superiore al 70 per cento dell'importo delle iniziative programmate, che deve essere integrato per la quota restante da forme autonome, dirette o indirette, di finanziamento.

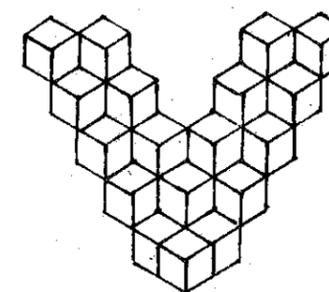
Ad esse può essere altresì affidato l'incarico di realizzare specifici programmi di cooperazione i cui oneri saranno finanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo.

Articolo 30

(Contributi deducibili)

1. I contributi, le donazioni e le oblazioni erogate da persone fisiche e giuridiche in favore delle organizzazioni non governative idonee ai sensi dell'articolo 28 sono deducibili dal reddito imponibile netto ai fini dell'imposta sul reddito (...), nella misura massima del 2 per cento di detto reddito.

La rivista «Volontari e Terzo Mondo» Pubblicazione trimestrale della FOCSIV



Volontariato
Oggi

ASPETTI FISCALI DELLA LEGGE-QUADRO SUL VOLONTARIATO

a cura di Gian Mario Colombo

«Volontariato Oggi»

Centro Nazionale per il Volontariato

Via Catalani, 158 - 55100 Lucca - Tel. 0583/419500 - Fax 0583/419501

PREMESSA

La legge 11 agosto 1991 n. 266 (Legge-quadro sul volontariato) si caratterizza sul piano fiscale per la previsione di agevolazioni assai favorevoli sia per quanto riguarda le imposte indirette che per quanto riguarda le imposte dirette.

Tali disposizioni agevolative si estendono anche ai soggetti (persone fisiche o imprenditori) che erogano liberalità a favore delle organizzazioni di volontariato.

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

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

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

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

In ogni caso però le organizzazioni di volontariato potranno godere dei relativi benefici soltanto dopo essere state iscritte per due anni ininterrotti nei registri generali del volontariato, i quali, a loro volta, debbono essere istituiti entro i termini di cui si è detto sopra.

Per cui, se tutte le scadenze dovessero essere rispettate, le agevolazioni previste ai fini delle imposte dirette potranno cominciare ad essere applicate a partire dal 1995.

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

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

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

c) Condizione generale ribadita in tutti i commi dell'art. 8 per poter godere dei benefici fiscali (oltre l'iscrizione al registro del volontariato di cui all'art. 6) è l'esclusività del fine di solidarietà. Una finalità peraltro non ulteriormente specificata dalla legge che invece definisce l'attività di volontariato, come quella «prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà». E l'art. 3, c. 1 a sua volta definisce l'organizzazione di volontariato «un organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che

si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali volontarie e gratuite dei propri aderenti».

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

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

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

Passiamo ora ad esaminare in dettaglio le agevolazioni fiscali previste.

A) IMPOSTE DIRETTE

1) Determinazione dell'imponibile

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

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

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

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

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

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

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

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

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

nazionale, nonché dei rispettivi soci, associati o partecipanti e dei tesserati delle rispettive organizzazioni nazionali.

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

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

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

2) Redditi fondiari e di capitale

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

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

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

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

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

3) Redditi di attività commerciale

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

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

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

- a) contributi degli aderenti;
- b) contributi di privati;
- c) contributi dello Stato di enti o di istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti;
- d) contributi di organismi internazionali;
- e) donazioni e lasciti testamentari;

f) rimborsi derivanti da convenzioni;

g) entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali;

Mentre riteniamo che nessun problema, per quanto riguarda la imponibilità ai fini IRPEG-ILOR, possa sorgere per le entrate di cui alle lettere da a) ad e), in quanto trattasi di liberalità o di contributi ricevuti da enti pubblici o privati non in forza di legge o di contratto, ma bensì a fondo perduto per l'esercizio delle attività istituzionali delle organizzazioni di volontariato, qualche precisazione richiedono le lettere f) e g).

4) I rimborsi spese

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

5) Le attività commerciali e produttive marginali

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

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

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

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

una quantitativa (ad esempio, il rapporto tra i proventi commerciali conseguiti sul totale delle entrate, comprese quelle istituzionali) e una qualitativa. Ci sentiamo di optare per questa seconda via, nel senso di dare rilievo alla natura dell'attività svolta, più che all'aspetto quantitativo concernente il peso delle attività commerciali rispetto a quelle istituzionali, anche se indubbiamente vanno tenuti presenti ambedue gli aspetti, in quanto il ministero, come si è visto sopra, deve accertare, prima di concedere l'esenzione da IRPEG e da ILOR, sia l'entità che la natura delle attività esercitate.

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

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

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

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

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

In definitiva, osserviamo anche che la ratio della norma è quella di evitare che l'aspetto fiscale del tutto marginale, data la minima entità in termini economici delle attività svolte, possa frenare l'attività istituzionale di questi organismi, e, quindi, vanificare gli scopi che la legge si propone. Da questo punto di vista appare indubbiamente un vincolo improprio quella sorta di certificazione delle attività commerciali marginali che deve essere richiesta al Ministero, anche perché non appare chiara dalla lettura della norma la procedura da seguire, e, in particolare, se l'esenzione debba essere richiesta una volta per tutte o per ogni operazione svolta.

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

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

6) Erogazioni liberali concesse da terzi

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

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

La misura dei contributi deducibili è prevista per un ammontare non superiore a L. 2.000.000 per le persone fisiche, «ovvero, ai fini del reddito di impresa nella misura del 50% della somma erogata entro il limite del 2% degli utili dichiarati, e fino ad un massimo di L. 100.000.000».

Come si è già detto all'inizio, non si tratta di una norma di immediata applicazione a causa dei rinvii che vengono

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

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

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

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

B) IMPOSTE INDIRETTE (ART. 8)

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

2) La norma di maggior rilievo ai fini delle imposte indirette è senza dubbio quella prevista dal comma 2 dell'art. 8 il quale dispone che «le operazioni effettuate dalle organizzazioni di volontariato di cui all'art. 3, costituite esclusivamente per fini di solidarietà non si considerano cessioni di beni né prestazioni di servizi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto. Sono pertanto escluse da IVA le operazioni relative ad attività commerciali e produttive «marginali» di cui si parla ai fini delle imposte dirette, al comma 4 dell'art. 8; ma, più in generale, data l'ampiezza della espressione usata dal legislatore, si può ritenere che non sorga in capo alle organizzazioni di volontariato la soggettività tributaria ai fini IVA.

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

— non vi sono obblighi contabili (fatturazione, registrazione, liquidazioni periodiche, dichiarazione annuale);
— l'organizzazione di volontariato, d'altra parte, è da considerarsi alla stregua di un consumatore finale che rimane inciso dal tributo.

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

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

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

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

NOTE

(1) Si veda Rizzardi «Il Sole — 24 Ore» del 2 agosto 1991.

dal parlamento

L'HANDICAP DIMENTICATO

Associazioni di promozione sociale

È stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge (n. 5909) per la conferma del contributo dello Stato alle associazioni di promozione sociale dopo che erano state escluse da questi contributi le associazioni del privato sociale che si occupano di ricerca, di informazione e di integrazione sociale dei portatori di handicaps.

Per spiegare cosa significhi la proposta sottoscritta dai deputati Sanese, Armellini, P. Battaglia, Perrone, dobbiamo necessariamente fare un breve excursus delle normative che fino al giugno scorso regolavano il settore.

Le leggi n. 190/1981, n. 196/1983, n. 14/1985 rispettivamente concedevano contributi: 1) agli ex enti pubblici di cui all'art. 115 del D.P.R. 24/7/1977, n. 616; 2) alle associazioni combattentistiche; 3) alle associazioni di promozione in favore di portatori di handicaps.

In seguito fu richiesta dal Parlamento una revisione della normativa al fine di stabilire parametri e criteri certi per l'attribuzione dei contributi.

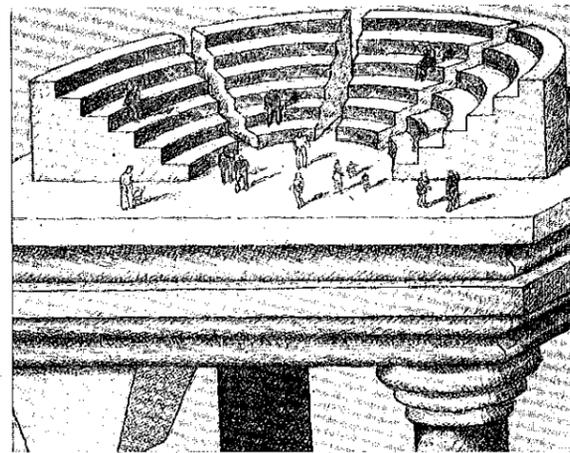
Dopo una lunga e non facile elaborazione fu approvata la legge del 19 novembre 1987, n. 476, recante la nuova disciplina del sostegno delle attività di promozione sociale e contributi alle associazioni combattentistiche con la quale lo Stato «al fine di incoraggiare e sostenere le attività di ricerca, di informazione e di divulgazione culturale e di integrazione sociale e per la tutela degli associati», concedeva contributi agli enti privatizzati, ad associazioni del privato sociale che agiscono per l'uguaglianza dei cittadini in condizioni di marginalità e, collateralmente, alle associazioni combattentistiche e patriottiche.

Il dispositivo disponeva uno stanziamento complessivo annuo di lire 10 miliardi e definiva parametri generali per la concessione dei finanziamenti, stabilendo così una gestione più corretta e controllata dei benefici e dell'attività dei beneficiari, salvo che per le associazioni combattentistiche per le quali si attribuiva un contributo prefissato.

La legge n. 476 del 1987 è stata prorogata con la legge 3 febbraio 1989, n. 33, con riferimento agli esercizi finanziari 1988, 1989 e 1990.

Il 5 luglio 1990 la Commissione difesa del Senato approvava l'atto n. 2135, recante conferma del contributo dello Stato in favore delle associazioni combattentistiche e assimilate di cui alla legge 3 febbraio 1989, n. 33, per gli anni 1991 e 1992.

Il 7 marzo 1991, approvata dal Senato, perveniva



alla Commissione difesa della Camera una proposta di legge (Valiani e altri, atto Senato n. 2625 poi divenuto atto Camera n. 5515) dal titolo «Contributo dello Stato a favore delle associazioni combattentistiche», cioè venivano escluse tutte le associazioni «assimilate».

Il progetto di legge, che prevede contributi per le sole associazioni combattentistiche, è stato, infine, definitivamente approvato.

Il finanziamento, come risulta dal parere della Commissione bilancio della Camera del 18 giugno 1991, previsto in lire cinque miliardi per ciascuno degli anni 1991, 1992 e 1993, è posto a carico dello specifico accantonamento del fondo speciale di parte corrente «Contributo dello Stato in favore delle associazioni combattentistiche di cui alla tabella A della legge 3 febbraio 1989, n. 33» (capitolo 6856 del bilancio del Ministero del tesoro).

Così la legge finanziaria 1991 e il bilancio triennale 1991-1993, nonostante che la legge n. 476 del 1987 abbia istituito un apposito «Fondo globale», non hanno inserito il dovuto e necessario finanziamento, ci si è limitati a prevederlo per le sole associazioni combattentistiche.

«L'esclusione dai contributi dello Stato delle associazioni del privato sociale che si occupano di ricerca, di informazione e di integrazione sociale di portatori di handicaps, rappresenta una insostenibile lacerazione del principio di uguaglianza — questa è l'opinione dei presentatori della proposta di Legge — e potrebbe innescare una contrapposizione culturale e politica fra le associazioni di invalidi per cause belliche e associazioni di portatori di handicaps per cause civili, di lavoro, di servizio e di rappresentanza di fasce deboli della popolazione.

Lo Stato per i principi costituzionali non può adottare comportamenti diversi nei confronti di cittadini che hanno uguali bisogni».

«Da una parte, quindi, non possono essere rispettati valori ideali e patriottici e negati, invece dall'altra, valori umani e sociali che fanno ugualmente parte del nostro ordinamento giuridico e del nostro patrimonio di solidarietà, quali l'espressione di partecipazione di pluralismo e di sviluppo civile e culturale».

Per questo nella proposta di legge è stato chiesto l'urgente e doveroso rifinanziamento del «Fondo globale per i contributi ad enti e associazioni di promozione sociale» oltre a modifiche della legge che precedentemente regolava la materia, la n. 476/1987.

PROPOSTA DI LEGGE SUL REDDITO MINIMO

Ci sembra interessante segnalare la proposta di legge di iniziativa del deputato Marianetti n. 5973, presentata il 24 settembre 1991 sull'«istituzione di un reddito minimo di cittadinanza», uno strumento di garanzia paragonabile ad istituti del genere che esistono in Paesi europei che hanno più o meno il nostro livello di sviluppo.

La graduale introduzione di forme di garanzia è per tutti coloro che non siano titolari di reddito di lavoro, da capitale o di altri trasferimenti di protezione sociale.

È interessante segnalare questa proposta, perché spesso i soggetti di cui si interessa il volontariato appartengono di frequente a questa tipologia; inoltre, è interessante la concezione filosofica che la sorregge: difatti, a differenza delle stesse esperienze straniera di riferimento, qui si afferma la stretta connessione tra l'affermazione del reddito minimo, come componente di concezione sostanziale di cittadinanza, e la individuazione di doveri di solidarietà collettiva che la fruizione del diritto comporta per il cittadino. Da qui l'ipotesi di subordinare per le componenti in età attiva della popolazione, l'erogazione di trasferimento tendente ad assicurare il reddito minimo alla prestazione di attività di «servizio civile».

In pratica, si prevede la possibilità di usufruire dell'«assegno di servizio civile», cioè di un trasferimento, pari al minimo vitale, ottenibile in presenza dell'impegno nella copertura di quella domanda di «beni di cittadinanza», individuata come uno degli obiettivi della proposta di legge.

Per coloro, invece, che appartengono alla fascia d'età per cui è previsto il diritto al godimento di prestazioni pensionistiche si tratta di adeguare i minimi e le pensioni sociali al livello corrispondente al reddito minimo di cittadinanza.

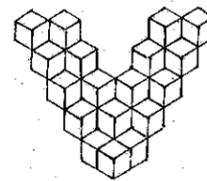
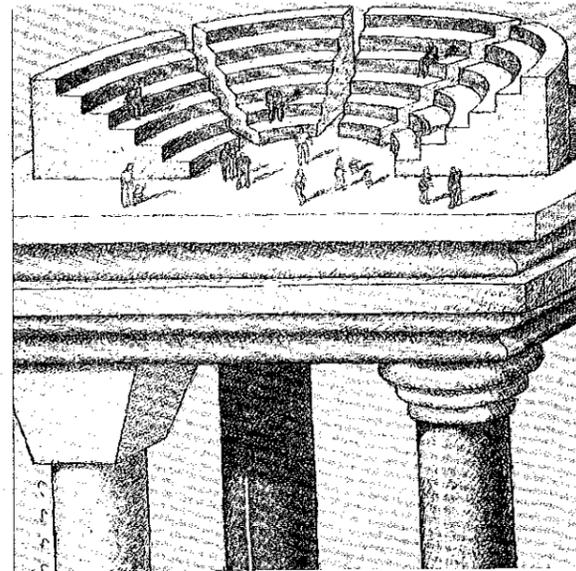
Approvazione dell'emendamento a favore della spesa sociale

Nel testo della Legge Finanziaria licenziato dal Senato e attualmente all'esame della Camera ha avuto l'approvazione un emendamento inteso a finalizzare la destinazione dei cento miliardi attribuiti dal governo alla spesa sociale. Il merito di questo lavoro di specificazione che ha determinato, quindi, delle scelte di priorità va a quella che è stata definita «la lobby delle senatrici dei diversi gruppi» che ricomprende anche esponenti del PDS, perché anche loro hanno votato a favore dell'emendamento sostenuto dalla maggioranza.

Vediamo nei particolari quali sono i termini precisi dell'emendamento in questione che ha già previsto il finanziamento anche di alcune leggi che sono in dirittura di arrivo.

Ad esempio la proposta sui congedi parentali, che ha già passato l'esame del Comitato ristretto della competente commissione della Camera, avrà per il 1992, 1993, e 1994, quindici miliardi di finanziamento ogni anno.

Il finanziamento per gli assegni di maternità con l'importo di 10 miliardi per ogni anno, '92, '93, '94, completa la legislazione a tutela della maternità, che è stata estesa in quanto la maternità è un valore



Dossier su: informazione e emarginazione TITOLI MINORI

Le fonti delle notizie sulle marginalità sociali

«I giornalisti da dove prendono le informazioni quando devono scrivere un «pezzo» sul mondo dell'emarginazione, su un fatto che riguarda le tante marginalità sociali presenti nella nostra società? Come usano le fonti che utilizzano? Come fanno a informare correttamente su questi temi?». Queste sono le domande fondamentali che si sono posti i promotori di quella che è da considerare, forse, la prima ricerca svolta in Italia in questo settore. La Comunità di Capodarco, i Giornalisti del Gruppo di Fiesole, la Federazione Periodici Volontariato Sociale, hanno così condotto questa indagine rivolta ai giornalisti professionisti italiani che lavorano a tempo indeterminato in redazioni di quotidiani, di agenzie di stampa, in radio e televisioni.

Dobbiamo dire subito che questa ricerca che ora è raccolta nel volume «Titoli Minori» — Dossier su: Informazione e Emarginazione, Le fonti delle notizie sulle marginalità sociali, pubblicato grazie al contributo determinante dell'Ordine Nazionale dei Giornalisti deve essere definita correttamente come una ricerca-azione dove le finalità sono almeno di due tipi: da un lato c'è la conoscenza analitica di un fenomeno; dall'altro successivamente, ma contestualmente alla raccolta delle informazioni, c'è il tentativo di intervenire sui soggetti intervistati o per stimolare una maggiore sensibilità verso l'argomento trattato o per fornire una serie di possibili indicazioni operative.

I dati così ci dicono quale è la rilevanza delle notizie riguardanti i temi della marginalità sociale nelle redazioni ed anche le modalità con cui queste vengono trattate; riguardo al secondo tipo di finalità,



attraverso una rispettosa provocazione, si è tentato di sollecitare l'attenzione e la riflessione dei giornalisti (come una necessaria continuazione delle problematiche aperte dall'iniziativa «il margine della Notizia») su un tema che stenta a trovare una corretta collocazione nell'informazione, sia per un approccio a questi temi troppo spesso inadeguato improntato al pietismo o allo scandalismo, sia per una oggettiva difficoltà di acquisire tutte le informazioni che permettono di comprendere un fatto che accade nel mondo dell'emarginazione.

Il volume può essere richiesto alla Comunità di Capodarco, Via Vallescura, 47 - 63010 Capodarco di Fermo - tel. 0734/674888/674318.

FRATELLI STRANIERI

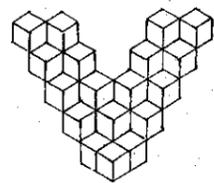
AA.VV., «Dall'assistenza alla condivisione 3.», Milano, 1991, pag. 126

L'integrazione economica europea è alle porte del vecchio continente è solo questione di pochi mesi e quella politica è da venire. Dal primo gennaio 1993 l'Europa unita compirà passi avanti, ma con un grave problema da risolvere: l'invasione di genti di etnie diverse, provenienti soprattutto dal Terzo Mondo.

Il fenomeno, pur essendo iniziato da tempo resta ancora un fatto recente, in particolar modo per il nostro Paese che in diverse occasioni ha dato prova di essere impreparato nell'accoglienza e nella gestione del fenomeno migratorio. La complessa questione della convivenza multiculturale è un aspetto che va affrontato a partire preferibilmente dalle comunità locali, dalle parrocchie, dagli organismi diocesani decentrati, in modo che sia più facile tessere quella rete culturale necessaria per un reale processo di integrazione.

Un valido contributo al dibattito e alle riflessioni in corso è offerta dal sussidio «*Fratelli stranieri*» (126 pagine, terza pubblicazione della collana «Dall'assistenza alla condivisione»), pubblicato di recente dalla Caritas Ambrosiana. Partendo da un'analisi storico-geografica del problema, attraverso esperienze dirette di operatori del settore viene sviluppato un percorso di approfondimento culturale, legislativo e pastorale del fenomeno migratorio, per entrare nello specifico di esperimenti in atto e nella proposta di consigli operativi. In coda, un utile vocabolario fa da guida alla comprensione e al corretto utilizzo dei termini e delle parole legate all'immigrazione terzomondiale.

Il volumetto può essere richiesto direttamente a Caritas Ambrosiana - Ufficio Documentazione - v. S. Bernardino, 4 - 20122 Milano - tel. 02/76004930.



NELL'EUROPA DEI 12 IL SOCIALE CONTA SEMPRE MENO

Rapporto Lobos sull'europa

Secondo uno studio del Labos nonostante i 40 milioni di poveri, l'Europa dei 12 (o degli 11? Vista la posizione dell'Inghilterra) dimezzerà i fondi per le politiche sociali non attuando così nessuna strategia di sostegno per gli anziani, gli immigrati e i disoccupati. Non solo quindi nel nostro Paese si registrano segnali preoccupanti di ridimensionamento delle spese per le politiche sociali e l'assistenza, ma anche nell'europa che stiamo costruendo.

Eppure le stime parlano di 30/40 milioni di poveri sui 300 milioni di abitanti della Comunità. In Inghilterra ad esempio, si contano ormai 40 mila giovani «senza fissa dimora». Proprio in questi giorni, per paradosso, è stato tagliato di circa un terzo il fondo destinato dalla CEE al «progetto povertà».

Gli altri punti deboli del sistema sono la cronicizzazione della crisi occupazionale, l'invecchiamento progressivo della popolazione, l'immigrazione e la gravissima crisi «istituzionale» della famiglia.

Il rapporto realizzato per conto del Ministero dell'Interno in occasione della terza conferenza internazionale sulle politiche socio-assistenziali è molto chiaro: pur nelle profonde differenze che contraddistinguono le scelte dei diversi Stati, il preoccupante aumento della spesa sociale spinge sempre più verso dei processi di riforma che penalizzano gli strati sociali già svantaggiati. Le politiche sociali sembrano fare un balzo indietro privilegiando di fatto un approccio ai problemi più di tipo assistenzialistico che non promozionale e preventivo.

Sul versante del privato sociale si tenderà a privilegiare, sul modello di tipo inclusivo applicato in Olanda, una forte azione del settore pubblico nelle funzioni di programmazione, finanziamento e controllo ed una intensa partecipazione delle diverse articolazioni della società civile in fatto di gestione delle carenze statali. Ma certamente l'assenza di sussidi e un non meglio precisato «incentivo» all'inserimento nel ciclo produttivo delle categorie sociali più sviluppate, getta un'ombra su tutto il futuro dell'Europa «sociale».

IL CORAGGIO DI EDUCARE

d. Enzo Boschetti, p. 134 L. 15.000

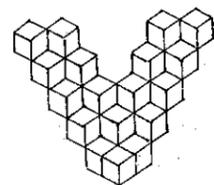
Il libro nasce dalla ventennale esperienza dell'Autore che vive con ragazzi e giovani che non hanno ricevuto quel «corredo educativo indispensabile per entrare positivamente in rapporto con la realtà. L'educazione dei giovani non si improvvisa: essa è frutto del cuore, della ragione e della riflessione.

Il libro è rivolto alle famiglie, educatori, insegnanti e ai giovani che vogliono prepararsi ad una vita familiare degna del compito educativo.

CARISSIMO DON...

lettera dall'emarginazione,
d. Enzo Boschetti, p. 205 L. 17.000.

È una documentazione del massimo interesse psicologico e pedagogico, soprattutto perché costituisce una fonte di «prima mano» sul gravissimo fenomeno delle devianze giovanili (in particolar modo quelle causate dalla droga), segue inoltre l'evolversi della Comunità Casa del Giovane dal 1971 fino ad oggi. Da queste lettere e dalle seguenti osservazioni e consigli possiamo comprendere come l'Autore sia riuscito, senza particolari sussidi e senza invischiarsi in pericolose avventure economiche o politiche, a costruire, avviare e attualmente a guidare ben 16 comunità in cui oggi vengono accolti circa 200 giovani con problematiche diverse.



LA LEBBRA SI PUÒ VINCERE

39ª Giornata Mondiale dei Malati di Lebbra

Il 26 gennaio prossimo si celebrerà, in tutto il mondo, la 39ª Giornata Mondiale dei Malati di Lebbra. Una ricorrenza voluta da Raoul Follereau (il *Vagabondo della Carità*) perché la società si ricordasse, almeno una volta all'anno, di coloro che da sempre sono gli esclusi, gli emarginati per antonomasia: i lebbrosi. In Italia questa Giornata è coordinata e promossa dall'Associazione Italiana Amici di Raoul Follereau (con sede a Bologna in via Borselli, 4) che da oltre trenta anni si è posta al servizio di questa umanità sofferente.

Nata nel 1961 ad opera di amici di Bologna, l'Associazione Raoul Follereau oggi cura malati di lebbra in tutto il mondo. Essa è presente in 47 nazioni di 4 continenti con 146 progetti di cura (dei quali 90 gestiti direttamente). I malati in cura sono circa 360.000.

La lebbra oggi si può curare: un esempio di ciò è dato dal «Progetto Zimbabwe».

Nel 1980, quando l'Associazione Italiana Amici di Raoul Follereau iniziò ad operare contro la lebbra nello Zimbabwe, i pazienti registrati dal Ministero della Sanità del paese africano erano oltre 8.000.

Nel dicembre del 1990, dieci anni dopo, è rientrato l'ultimo medico volontario inviato dall'Associazione ed i malati registrati erano scesi a 180; la formazione di medici e paramedici locali offre oggi la garanzia di controllo e cura della malattia su tutto il territorio.

Malattia che ha sempre accompagnato pesantemente la storia dell'umanità, come simbolo della miseria e termometro del livello di vita di un popolo, oggi la lebbra è sempre più circoscritta ad alcuni Paesi e colpisce circa 15 milioni di esseri umani.

India, Brasile, Nigeria, Birmania, Indonesia, in ordine contano insieme l'80% del complessivo di tutti i malati di lebbra. Ma la lebbra non è solo una malattia dei poveri. Anche l'Italia, con circa 500 casi curati in quattro centri (Genova, Messina, Cagliari, Gioia del Colle) è afflitta da questo morbo che, nel 1990 ha visto 20 nuovi casi nel nostro Paese.

In trenta anni di attività dell'Associazione molto è stato fatto, ma molto rimane ancora da fare. Non solo perché la situazione dei Paesi in via di sviluppo si sta sempre più aggravando, ma soprattutto perché si accentuano le condizioni di ingiustizia e sfruttamento verso il Sud del mondo, di cui il malato di lebbra è una tragica espressione. Non si potrà sradicare la lebbra dal mondo senza un cambiamento sostanziale economico-politico-sociale mondiale.



Mensile dell'Associazione Italiana Amici di Raoul Follereau - Via Borselli, 4 - 40135 Bologna



La rivista mensile dell'Associazione Italiana Amici di Raoul Follereau

Per questo l'Associazione chiede solidarietà, non pietà o elemosina, e condanna duramente tutte le forme di «commercializzazione» e «sfruttamento» dei malati di lebbra di coloro che, per raccogliere fondi, presentano il malato di lebbra senza mani e senza piedi, strisciante nella polvere e tra le immondizie, il malato di lebbra innanzitutto è un uomo, con la sua dignità, con i suoi diritti alla vita, alla salute, al lavoro, ecc...

Questo dobbiamo e vogliamo difendere con l'aiuto e la collaborazione di tutti coloro che vorranno aiutarci perché la lebbra, oggi, si può vincere. Per informazioni: Associazione Italiana Amici di Raoul Follereau Via Borselli, 4 - 40135 Bologna - Tel. 051/433402 - c.p. 7484

CONVEGNO DI STUDI DEL VOLONTARIATO DEL SUD

Il Mo.V.I. il 3-4-5 gennaio '92 promuove a Paestum (SA) il convegno di studi del volontariato sul tema «Sud, Europa. Il Volontariato Meridionale e le Sfide della Nuova Solidarietà».

È un tema — afferma Giuseppe Lumia, Presidente del Mo.V.I. — sentito da molti gruppi, si incontra quotidianamente nelle tante esperienze di impegno contro l'emarginazione. Si è voluto così fornire ancora una volta un'occasione di confronto, di «messa in gioco» delle proprie certezze, approcci concreti e culturali: La centralità della persona e la ricerca di nuove relazioni di comunità e di interdipendenza passano anche dal nuovo contesto che si andrà a delineare nel Mediterraneo e in Europa.

Il volontariato del sud — continua Lumia — è ormai cresciuto in quantità. In futuro dovrà misurarsi nella propria capacità di essere realmente soggetto che contribuisce al mutamento nel rimuovere le cause dell'ingiustizia e del mancato sviluppo della solidarietà.

Per avere maggiori informazioni su Paestum II contattare il Mo.V.I. Regione Campania (telef. 089/330309) oppure la sede nazionale (telef. 06/8416864).

a.i.d.s.

NON VIVERE IL PROBLEMA DA SOLO

TELEFONA IL MARTEDI e VENERDI DALLE 18.00 ALLE 22.00 allo 02-48954116

COLLOQUI GRUPPI DI SOSTEGNO CONSULENZA

PER INFORMAZIONI



ASSOCIAZIONE
TEL. 02-48954116
TUTTI I GIORNI
dalle 9.00 alle 18.00



DROGA: un affare da 50 miliardi di dollari l'anno

Si è conclusa recentemente la conferenza internazionale «CONTRA SPEM IN SPEM - DROGA E ALCOLISMO CONTRO LA VISTA» promossa dal Pontificio Consiglio per la pastorale sanitaria.

La conferenza, che ha registrato un altissimo numero di partecipanti, ha reso noto i dati sul fenomeno: 500 miliardi di dollari l'anno di «fatturato», 48 milioni di tossicodipendenti, 700 tonnellate di cocaina e 450 di eroina immesse sul mercato.

Ma al di là dei dati, che non rispecchiano assolutamente in modo fedele ciò che realmente la droga muove nel mondo (commercio di armi, dittature, guerre, ecc.), la conferenza ha teso a sottolineare i risvolti politici e sociali che essa causa.

E SE AVESSERO RAGIONE LE CICALI?

Il Regno/attualità n. 20 del '91 rivista edita dal Centro Editoriale Dehoniano, dedica ampio spazio all'approfondimento della situazione che stanno vivendo le 400 radio e le 50 televisioni legate al mondo cattolico in riferimento alla ormai nota legge Mammi.

L'articolo ben fatto, offre una esauriente panoramica su questa realtà per troppo tempo trascurata.

La rivista «Il Regno» può essere richiesta al Centro Editoriale Dehoniano, via Nosadella, 6 - 40123 Bologna - tel. 051/306811.

A77: INIZIATIVE NEL CAMPO DELLA SIEROPOSITIVITÀ

L'associazione A 77 dal 1984 ha avviato diverse iniziative nel campo della sieropositività e Aids: settore di documentazione e informazione, assistenza domiciliare e comunità di accoglienza per malati di AIDS, gruppi di sostegno per persone sieropositive, servizio di counselling, prevenzione nelle scuole, ecc.

Recentemente, un gruppo formato da persone sieropositive e volontari dell'Associazione ha dato vita ad un servizio telefonico cui ci si può rivolgere per informazioni, consulenze, colloqui di sostegno, esteso ad orari tardo pomeridiani e serali: dalle 18 alle 22.

UN GIORNO AD ALGHERO PER PARLARE DI VOLONTARIATO

È domenica, ma la «folla dei volontari» riempie la sala San Francesco di Alghero (Sassari).

Il Centro di Ascolto della città e il Centro Regionale per il volontariato di Cagliari organizzano una giornata di approfondimento sui valori, gli spazi di intervento e l'identità del volontariato, nonché sulla recente legge quadro nazionale che lo disciplina nei suoi rapporti con le istituzioni pubbliche.

Intervengono Ruggero Valentini (Federazione Periodici del Volontariato Sociale) e Giampiero Farru (Centro Regionale).

Segue un dibattito partecipato e schietto; si intrecciano problemi di una città che è crocevia di fenomeni sociali tanto diversi quanto interdipendenti: droga (1000 tossicodipendenti su 40 mila abitanti), degrado ambientale e speculazione edilizia, carenze di servizi sociali, insufficiente tutela dei beni culturali (architettonici e linguistici, giacché Alghero conserva una radicata tradizione catalana).

In sala lamentano l'assenza degli amministratori locali, che non hanno colto l'occasione per interessarsi di più della società civile, che intanto si organizza.

La chiesa è rappresentata dai cristiani impegnati nel volontariato, mentre si nota qualche sacerdote «di passaggio».

A tratti la polemica incalza, favorita dalle dimensioni di una piccola città ove tutti si conoscono.

Al termine prevale lo sforzo dei volontari più attenti, che avvertono come essenziale l'interdipendenza tra le istituzioni e la gente.

È assurdo pensare ad uno sviluppo senza l'apporto di tutti, insieme.

Ancora una volta il volontariato evidenzia la sua natura costruttiva, ove franchezza e denuncia si accompagnano ad una effettiva conoscenza dei problemi.

INCONTRO VOLONTARI DEL SOCCORSO ALPINO

Si è svolto dall'11 al 13 ottobre scorso al Rifugio Città di Massa a Pian della Fioba (MS) il 2° Incontro nazionale speleologico per medici volontari del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico. L'incontro aveva come finalità la messa a punto delle tecniche mediche negli interventi in grotta sulla linea degli orientamenti che da tempo l'associazione persegue centrando il soccorso proprio sull'intervento medico.

Attualmente sono già utilizzate apparecchiature che consentono il monitoraggio continuo del ferito e la trasmissione dei dati all'esterno in tempo reale; questo consente di intervenire tempestivamente e adeguatamente, nei limiti concessi dall'ambiente, sfruttando al meglio la specifica competenza medica e le specializ-

zazioni tecniche più strettamente spelologiche. L'incontro è stato finalizzato, inoltre, alla ricerca e sperimentazione di attrezzature mediche specifiche al fine di verificare la loro rispondenza alle sollecitazioni cui sono sottoposte in un ambiente così ostile. In particolare sono stati sottoposti a verifica in specifiche esercitazioni nell'antro del Corchia (famosa grotta delle Alpi Apuane) una barella, pantaloni antishock e un nuovo tipo di respiratore.

Per informazioni: CLUB ALPINO ITALIANO - Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico - Via E. Fonseca Pimentel, 7 - 20127 Milano - Tel. 02/2641375.

ADOTTIAMO UNA FAMIGLIA DI RIFUGIATI: COMINCIA DA UN.....

Il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) sta promuovendo una campagna di sensibilizzazione verso un progetto di solidarietà per «adottare» i rifugiati presenti nel nostro paese.

Dopo il lancio della campagna avvenuta tramite la televisione e la radio, sono stati scelti altri canali e su tutti l'attività promozionale nelle scuole, con l'obiettivo di rendere consapevoli le giovani coscienze della realtà di rifugiati.

Cogliendo tale spirito, alcuni professori di scuole situate in tutta Italia hanno contattato il CIR ed hanno aderito entusiasticamente al progetto; il CIR dal canto suo, ha già elaborato una serie di interventi da attuare in alcune scuole elementari e medie a Roma e in provincia con l'ausilio di materiale didattico e l'organizzazione di mostre di pittura, spettacoli teatrali, feste ed altre attività per rendere partecipi e protagonisti i bambini.

E proprio i bambini, questa volta però figli di rifugiati, sono stati i maggiori protagonisti di adozioni pervenute al CIR: tra le più interessanti figurano proposte di aiuto e sostegno a distanza per bambini inseriti nelle loro rispettive famiglie; offerte di vacanze al mare e ai monti; offerte di aiuto finanziario a bambini particolarmente bisognosi o come sostegno per la conclusione degli studi scolastici. Anche nei confronti degli adulti le famiglie italiane hanno potuto esprimere la loro solidarietà offrendo sia lavoro (colf, infermiera e commessa per le donne; muratore, allevatore, agricoltore e camionista per gli uomini) che ospitalità.

Una volta catalogate le proposte, il CIR ha cercato di verificarne l'idoneità attraverso informazioni raccolte tramite i servizi sociali territoriali, la Caritas, le parrocchie in tutta Italia; in seguito ha consultato il proprio archivio e, basandosi sull'analisi del servizio sociale nonché sulle aspirazioni generali dei rifugiati, ha contattato quelli che rispondevano ai requisiti richiesti; infine ha curato da vicino l'incontro e l'integrazione tra le famiglie italiane «adottanti» e quelle dei rifugiati.

Per informazioni: Consiglio Italiano per i Rifugiati - Via S. Tommaso D'Aquino, 116 - 00136 ROMA.

**LOTTA ALLA DROGA:
cresce la rete di solidarietà informale
nella «Giornata del Volontariato» il Labos
diffonde i dati di una ricerca commissionata
dal Ministero dell'Interno**

157 famiglie che accolgono consumatori di droga, 542 imprese che impiegano tossicomani, 1.301 gruppi di volontariato e associazioni sportive, ricreative, culturali e religiose che collaborano con i servizi in progetti di recupero e reinserimento sociale: in tutto 2.195 gruppi informali che offrono nuove risorse per fronteggiare uno dei più gravi problemi sociali del Paese. Li ha censiti il Labos in una ricerca condotta per conto della Direzione Generale dei Servizi Civili del Ministero dell'Interno e i cui dati vengono resi noti il 5 dicembre, in occasione della Giornata nazionale del Volontariato.

Rispetto ad una precedente indagine l'incremento di queste strutture informali di solidarietà è stato del 37%: «È un fenomeno inedito, — si legge nel rapporto del Labos — un segnale timido, ma al tempo stesso imponente, che sta prendendo corpo quella mobilitazione delle coscienze da più parti invocata come antidoto al fenomeno della droga».

Questa nuova forma di volontariato è da considerarsi in continuità con l'altra espressione originale di solidarismo sorta venticinque anni fa nel settore delle tossicodipendenze, quella delle Comunità Terapeutiche, dalle quali ha ricevuto impulso e con le quali risulta il più delle volte strettamente collegato.

Ma la rete informale mostra un elevato grado di integrazione e di collaborazione anche con i servizi pubblici: segno, questo, della maggiore attenzione sociale al problema sollecitata da quanto avvenuto nell'ultimo anno e anche delle maggiori opportunità offerte dalla nuova legislazione.

La ricerca commissionata dal Ministero dell'Interno al Labos ha potuto mettere a fuoco anche altri aspetti del volontariato operante sul fronte della lotta contro la droga.

Risulta per esempio che le strutture residenziali o semiresidenziali private hanno tutt'oggi una forte connotazione di solidarismo gratuito, essendo volontari il 61% degli operatori, ma viene anche confermata la tendenza di tali strutture a trasformarsi nelle forme del privato sociale: il 6% degli operatori ha infatti una condizione lavorativa regolata da contratti di lavoro definiti. Questo dato sottolinea una delle funzioni attribuite tradizionalmente al volontariato: quella di sperimentare nuove modalità di intervento sociale che si strutturano in figure professionali innovative delineando, col tempo, nuove frontiere del mercato del lavoro.

Qualche altro dato significativo sugli operatori delle Comunità terapeutiche: il 61,7% è di sesso maschile (contro il 40% dei servizi pubblici). L'età media è di 34,7 anni, ma la fascia maggiormente rappresentata è quella compresa tra i 26 ed i 30 anni (30,1%). Solo l'11,4% svolge la propria attività nel campo delle tossicodipendenze da oltre 5 anni: benché questo dato si possa in parte spiegare con la storia poco più che decennale per la maggior parte della realtà censite, esso manifesta anche la tendenza al ricambio delle risorse umane.

Il compito assolto dalle comunità terapeutiche è per la gran maggioranza quello dell'attivazione del piano terapeutico: solo il 7,5% si rivolge a obiettivi di reinserimento sociale e appena l'1,8% si concentra sulla realizzazione di attività lavorative.

Ed è proprio su questo fronte, probabilmente, che si può intravedere nel prossimo futuro, il forte sviluppo delle nuove esperienze di volontariato e di solidarietà diffusa per la lotta contro la droga.

**ALCOOL, TABACCHI,
PSICOFARMACI:
LE DROGHE INCORAGGIATE**

Oltre 78 intervistati su 100 attribuiscono alle case farmaceutiche e alla classe medica una responsabilità nell'incoraggiare all'abuso di farmaci che favorisce anche l'accostamento alle droghe illegali (cocaina, eroina).

Più di 86 su 100 considerano le multinazionali di alcool, farmaci e tabacco, seppure legali, potenti quanto i narcotrafficanti nel creare la richiesta di sostanze d'abuso.

L'87% giudica il consumo abbondante di alcolici e psicofarmaci in casa come un fattore di rischio per la tossicodipendenza dei figli. E l'88% vieterebbe completamente o quasi la pubblicità degli alcolici.

Sono alcuni dati delle interviste tramite questionario realizzate da «Il delfino», la rivista del Centro Italiano di Solidarietà di don Mario Picchi, che sul numero di ottobre dedica uno speciale alle «droghe incoraggiate».

Qualcosa si sta muovendo sul piano politico e sociosanitario?

Perché si continua a parlare soprattutto o soltanto di droghe illegali?

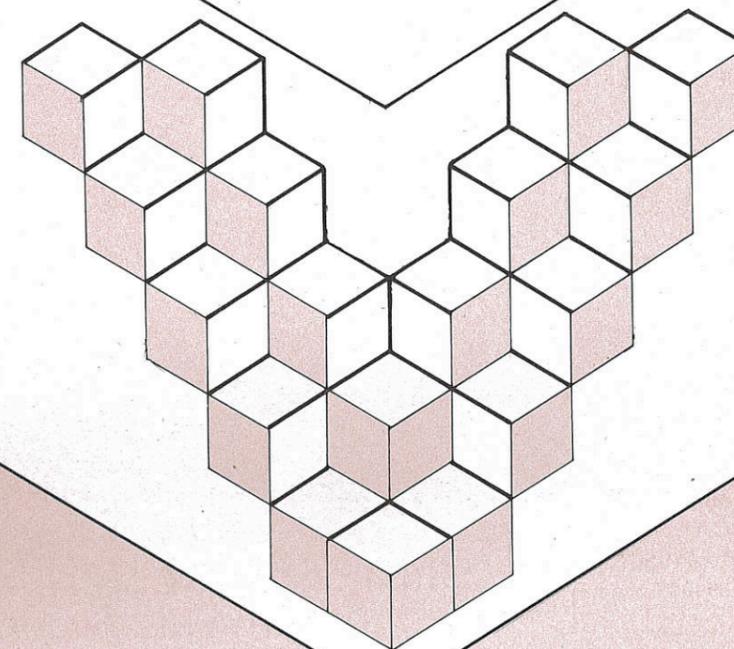
Il conflitto con gli interessi dei produttori di alcool o farmaci è tale da influenzare le decisioni di chi ci governa?

Come combattere efficacemente le droghe legali?

L'inchiesta de «Il delfino» è accompagnata da tabelle e dati, alcuni dei quali originali, come la frequenza dell'assunzione di alcool nei serial televisivi «Capitol» e «Beautiful». Oltre alle testimonianze di venti giovani in trattamento nei programmi del Ce.I.S., rispondono 33 tra politici, leader di associazioni, operatori, ricercatori e sindacalisti. Tra questi: il Ministro Rosa Jervolino, Luigi Cancrini del PDS, i direttori o i ricercatori di Censis, Labos, Isis, Ispes, «Mario Negri», Istituto Superiore di Sanità, CNR, i responsabili degli Alcolisti Anonimi e dei Club per alcolisti in trattamento; il Presidente degli Ordini dei Medici, i dirigenti delle maggiori associazioni di genitori e di tutela dei consumatori e delle sigle più note nel campo della lotta alla droga (CNOT, CNCA, CNA, ecc.).

«Il delfino» è la rivista del Centro Italiano di Solidarietà - Via Attilio Ambrosini, 129 - 00147 Roma - Tel. 06/54195216-8. Modalità di abbonamento: L. 25.000 da versare su c.c.p. N. 2687007 intestato a: Centro Italiano di Solidarietà - P.zza Benedetto Cairoli, 118 - 00186 Roma.

**Volontariato
oggi**



**ABBONAMENTO A
VOLONTARIATO OGGI 1992**

- **ordinario** L. 20.000
- **cumulativo** L. 15.000
per Federazioni, coordinamenti, Associazioni Nazionali, Assessorati e Uffici che intendono abbonare gruppi federati o associati, sedi distaccate di pubblici uffici e/o assessorati.
- **sostenitore** L. 50.000

(per chi farà un abbonamento come sostenitore sarà inviato in omaggio copia del volume: «A Dieci anni dal primo convegno nazionale di studi sul Volontariato» pubblicato dal Centro).

Volontariato oggi

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

REDAZIONE:
Leonardo Butelli, Luca Rinaldi

COMITATO DI REDAZIONE:
Maria Pia Bertolucci, Roberta De Santi,
Aldo Intaschi, Tiziana Martinelli,
Ela Mazzarella, Costanza Pera.

Hanno collaborato a questo numero:
Stefano Lepri, Gian Mario Colombo,
Mario Colletti

I disegni grafici sono di Alessandro Farnocchia

Dir. Resp.: BRUNO FREDIANI
Aut. Trib. di Lucca n. 413 del 25-9-85

ANNO VII - N. 10 Novembre 1991

Sped. Abb. Post. Gruppo 3

**Sede: Via Catalani, 158
55100 LUCCA**

Tel. (0583) 419500 - 419501
Casella Postale 202 - 55100 Lucca

Abbonamento annuo L. 15.000
su c.c.p. n. 10848554 intestato a
Centro Nazionale per il Volontariato
Via Catalani, 158 - 55100 LUCCA

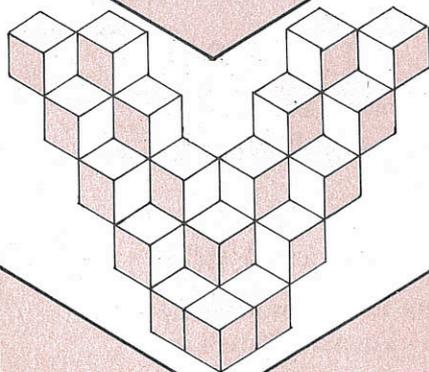
La riproduzione totale o parziale
di articoli e notizie
è consentita citando la fonte

NUOVA GRAFICA LUCCHESI
Via Erbosa - Pontetetto - Lucca

Stampato su carta riciclata



ASSOCIATO ALL'UNIONE
ITALIANA STAMPA PERIODICA



centro nazionale
per il volontariato
Lucca

SOMMARIO

LEGGE-QUADRO

- PRIMO SEMINARIO DI STUDIO SULLA LEGGE 266/91

COOPERATIVE SOCIALI

- LA LEGGE SULLE COOPERATIVE SOCIALI VERSO LA CREAZIONE DI UN DIRITTO SOCIALE

VOLONTARIATO INTERNAZIONALE

- LA FOCSIV

DAL PARLAMENTO

- L'HANDICAP DIMENTICATO

- PROPOSTA DI LEGGE SUL REDDITO MINIMO

- APPROVATO EMENDAMENTO DELLA SPESA SOCIALE

L'INTEGRAZIONE METODOLOGICA E ORGANIZZATIVA NEL DISTRETTO DI BASE

Con questo volume prosegue il lavoro della Fondazione «E. Zancan» sul tema del distretto di base. È un percorso iniziato negli anni '70, con l'elaborazione dell'ipotesi di Unità locale dei servizi e del ruolo del distretto nel più ampio contesto dei servizi a livello locale, con l'apporto determinante di Carlo Trevisan.

La prima parte, curata da Francesco Agli, sintetizza il percorso e i risultati conseguiti da una ricerca-azione coordinata da Mariena Scassellati¹. Alla ricerca, realizzata su commissione del Ministero dell'Interno, Direzione Generale dei Servizi Civili, hanno collaborato i diversi distretti del nord e del centro Italia citati nel testo.

Nella seconda parte sono stati raccolti i contributi proposti da Ennio Gallo; Angelo Lippi e Carlo Scarpini nell'ambito del seminario sul tema «Il distretto di base», realizzato nell'estate 1990 a Molosco (TN), presso il centro studi della Fondazione «E. Zancan». I tre apporti vertono sul processo di distrettualizzazione ed evidenziano come l'idea di distretto abbia ramificato in termini di esperienze e di elaborazione teorica e metodologica.

La strada è pertanto aperta, la massicciata si è nel tempo consolidata, la direzione risultata più chiara. Permangono tuttavia molti lavori in corso, sollecitati dal nuovo ordinamento delle USL e dalla attuazione della L. 142/90, «Nuovo ordinamento delle autonomie locali».

Tutto questo non mancherà di incrementare le difficoltà di breve e medio periodo. Se tuttavia la L. 142/90 svilupperà le sue potenzialità in ordine a forme più efficaci di partecipazione nel governo delle comunità locali, le opportunità non potranno che essere benefiche per i diversi soggetti che le compongono e per gli stessi servizi, consolidando la logica partecipativa, di cui i distretti di base sono espressione, strumento e condizione facilitante.



1. La ricerca è stata condotta da una équipe coordinata da Mariena Scassellati Galetti, coordinatore sociale dell'USSL 43 della Val Pellice (To) e composta inoltre da Francesco Agli, pedagogista e formatore di Luserna S. Giovanni (To), Claudio Caffarena, sociologo, vice coordinatore sociale dell'USSL 28 di Settimo Torinese, Maria Cristina Chiavenuto, assistente sanitaria dell'USSL 40 di Ivrea (To), Mario Celotto, medico e comunità di Nanto (Vi).