

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore ONORATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 FEBBRAIO 1989

Legge-quadro sulle organizzazioni di volontariato e disposizioni di principio per la legislazione regionale in materia di volontariato organizzato

ONOREVOLI SENATORI. — La difficoltà di pervenire ad una legislazione nazionale in materia di volontariato non sembra superabile se non si porta il confronto sulle ragioni e sui modi stessi di un intervento del legislatore in una materia che è espressione diretta della società civile. A tale confronto intendiamo contribuire con questo disegno di legge.

1. — *Da un percorso di ricerca e di conoscenza a una proposta di intervento legislativo.* Le ricerche e gli studi, ormai numerosi, sul volontariato, se hanno prodotto una maggiore conoscenza delle dimensioni e delle caratteristiche odierne del fenomeno, ne hanno in pari tempo reso evidente l'intrinseca complessità e problematicità, anzitutto e propriamente sotto

il profilo conoscitivo. È opinione diffusa, nella ricerca sociologica e politologica, che livelli più adeguati di comprensione della fenomenologia del volontariato presuppongano ormai la ridefinizione delle stesse categorie concettuali e terminologiche sin qui impiegate. L'indeterminatezza e la complessità del fenomeno sono infatti tali da non consentire di racchiuderlo entro letture semplificate e, sovente, di natura esclusivamente ideologica. Così dicasi anche per l'uso dello stesso termine «volontariato», la cui ambiguità e indefinitezza risultano comprovate, oltretutto, dal frequente riferimento ad esso in funzione di opposte strategie o di opposti obiettivi di politica sociale. Ma sono, ancor più, la varietà e la multiformità dei movimenti, delle esperienze e delle tendenze

sociali reali, che con quel termine si pretende di rappresentare, e la diversità delle rispettive implicazioni in ordine alle politiche sociali a precludere la possibilità della riconduzione di questa complessa realtà ad uno schema interpretativo univoco.

Dunque, un impiego meno indiscriminato del termine «volontariato» e un approccio più problematico alla variegata e, per molti versi, tuttora non conosciuta realtà cui con esso si allude paiono condizioni irrinunciabili sia ai fini conoscitivi, sia per un'attitudine di rispetto verso quanti - persone singole, gruppi, movimenti - operano con serietà in esperienze di «volontariato», sia - infine - per una più adeguata comprensione dei problemi, delle suggestioni e delle domande che la fenomenologia del «volontariato» propone. Non rappresenta certo un contributo in tale direzione il richiamo strumentale al «volontariato» per occultare, quanto alle possibili e pur necessarie riprogettazioni delle politiche di *Welfare State*, ben connotate strategie di privatizzazione.

Una consapevolezza e una problematicità analoghe emergono, peraltro, anche dalla riflessione interna ad esperienze e a movimenti non poco significativi del volontariato organizzato. Così, si è con autorevolezza sostenuto che «sotto il grande ombrellone del volontariato si ritrovano cose molto diverse fra di loro e difficilmente comparabili», che occorre pertanto riordinare «concettualmente la materia» e che, di fronte alla complessità del fenomeno, è vana «l'illusione di poterlo cogliere nelle sue specificità con un unico termine "volontariato"» (cfr. «La promozione del volontariato oggi», relazione di monsignor Giovanni Nervo, già vice-presidente della Caritas italiana, al convegno del Centro nazionale per il volontariato - Lucca, 9-11 maggio 1986, in *Il Regno - Documenti*, n. 17, 1986, pag. 570).

La delicatezza dell'intervento legislativo in una materia così composita, carica di connotazioni ideologiche e politiche innegabili, e difficilmente determinabile in termini anche soltanto teorici o concettuali, ha suggerito di far procedere metodologicamente l'iniziativa legislativa da un percorso di ricerca e di studio. Vale a dire, da un più adeguato grado di conoscenza - benchè ancora parziale - del

complesso intreccio di realtà e di problemi che va sotto il nome di «volontariato». Questo disegno di legge ha pertanto alle spalle il lavoro e le acquisizioni di un gruppo di ricerca, reso possibile dal sostegno finanziario del gruppo parlamentare della Sinistra indipendente, che ha proceduto al censimento, all'analisi e alla problematizzazione delle conoscenze accumulate sia attraverso gli studi teorici e le ricerche sul campo sin qui condotte, sia attraverso la produzione legislativa già intervenuta, soprattutto a livello regionale. Del percorso di ricerca e di conoscenza in tal modo realizzato, i cui risultati saranno prossimamente editi in un volume apposito, questo disegno di legge rappresenta un primo, provvisorio e parziale approdo, aperto al confronto che speriamo su di essa possa svolgersi nelle sedi parlamentari e non. Ciò anche per la particolarità delle scelte che lo differenziano rispetto alle proposte già presentate da altri gruppi all'esame del Parlamento. In un certo senso, più che un punto di arrivo, il disegno di legge vorrebbe costituire l'occasione per una rimessa in discussione, su basi diverse, dell'approccio stesso alla questione dell'intervento legislativo, a livello statale e regionale, in materia di volontariato.

2. - *Una prospettiva di politica legislativa selettiva e flessibile.* Il diritto sorge da bisogni e da problemi che concretamente si pongono nel quotidiano svolgersi del cammino e delle vicende storiche di una società: sua funzione non è la definizione di modelli o categorie astratte, bensì di essere strumento di composizione e di soluzione, appunto, di esigenze e problemi concreti. Questo criterio, unito alle acquisizioni conoscitive di cui s'è fatto cenno, ci ha portato ad escludere non solo che possa farsi carico al legislatore del compito improprio di definire il «volontariato», ma altresì che sia ragionevole ed utile l'ipotesi di un intervento legislativo capace di ricomprendere e regolamentare - per legge, con una legge! - le cose «molto diverse» e «difficilmente comparabili» che stanno «sotto il grande ombrellone del volontariato». Delimitare programmaticamente l'oggetto dell'intervento del legislatore, secondo una prospettiva di politica legislativa selettiva, è parso rispondere, prima ancora

che a un generale criterio di correttezza metodologica, ad una condizione per così dire di ammissibilità di una legge, seppure nella forma della legge-quadro, in materia di attività di volontariato. Per questa ragione il disegno di legge che presentiamo si propone di disciplinare unicamente l'attività di «volontariato organizzato» e, in questo ambito, le attività delle organizzazioni di volontariato che operano nel campo dei servizi e dei bisogni, vecchi e nuovi, che emergono e si esprimono sul territorio: quelli che fanno prevalentemente capo alle competenze istituzionali delle regioni e degli enti locali. Rimangono pertanto volutamente fuori dall'ambito di intervento della legge settori rilevanti di attività e di presenza di «volontariato», fra i quali la cooperazione internazionale allo sviluppo, la protezione civile e il servizio civile alternativo al militare, la cui specificità - in termini vuoi di competenze istituzionali, vuoi di contenuti e di caratteristiche delle prestazioni - postula che ad un'eventuale loro disciplina si provveda con separati provvedimenti legislativi, come in parte è avvenuto o sta avvenendo.

Questa è dunque una proposta che considera una sfera delimitata del «volontariato organizzato», predisponendo una disciplina legislativa volutamente flessibile. Si fa infatti corrispondere (secondo una gradualità di moduli o livelli legati alla libera autodeterminazione dei soggetti) al massimo di separazione fra istituzioni pubbliche e organizzazioni di volontariato il massimo grado di autonomia rispettiva. In pari tempo si prefigura, per le ipotesi di integrazione-collaborazione, una griglia di comportamenti reciprocamente certi, a salvaguardia dell'efficacia degli interventi e delle prestazioni e, insieme, dell'irrinunciabile distinzione delle responsabilità e dei ruoli rispettivi. Secondo quest'ottica, il disegno di legge detta i principi per la legislazione regionale, prevede i criteri per disciplinare i rapporti fra organizzazioni di volontariato e amministrazioni pubbliche locali, regola il diritto di accesso delle organizzazioni di volontariato alle strutture pubbliche, ma non individua né delimita i campi d'intervento dell'azione e delle attività di volontariato.

La funzione di quest'ultimo non può, né deve - a nostro avviso - essere colta unica-

mente o prioritariamente in termini di mera integrazione o, peggio, di supplenza delle strutture e dei servizi pubblici, esistenti o da attivare. Esso rappresenta una risorsa per la collettività, da valorizzare come tale mediante la libertà, le garanzie e i riconoscimenti che il diritto comune delle associazioni deve assicurare a tutte le entità collettive che perseguono fini socialmente utili, garantendone anzitutto la più ampia autonomia. La valorizzazione di questa risorsa nella prospettiva del rapporto con le strutture e le finalità pubbliche non può invece essere lasciata all'imprevedibilità di meccanismi spontanei o all'indeterminatezza della discrezionalità politica e amministrativa, con tutti i rischi che ne conseguono, né inaridita entro le perverse dinamiche della burocratizzazione. Essa non può che avvenire in un quadro, anche legislativamente determinato, di chiarezza dei ruoli e delle responsabilità, di certezza dei comportamenti, di programmazione e di coordinamento degli interventi, con le limitazioni di autonomia, i riconoscimenti formali, il sostegno anche materiale e i controlli conseguenti. Solo così si può evitare che, soprattutto nella quotidianità dei rapporti e delle politiche, le attività di volontariato siano intese come una ruota di scorta per un settore pubblico in difficoltà, o divengano l'alibi per delegare ad altri responsabilità proprie delle istituzioni pubbliche, o siano strumentalizzate a fini clientelari e di consenso ovvero relegate a funzioni meramente residuali. La legge che proponiamo, imposta secondo criteri di selettività e di flessibilità dell'intervento normativo, vuol essere strumento non di burocratizzazione, ma di chiarezza e di certezza dei rapporti fra attività e organizzazioni di volontariato, da un lato, e strutture e finalità pubbliche, dall'altro.

3. - *Perchè una legge-quadro.* La proposta intende configurare una disciplina legislativa delle attività e delle organizzazioni di volontariato tale da salvaguardarne l'autonomia, garantendo ad esse spazi di azione e di crescita, sviluppandone le potenzialità di rinnovamento tanto politico quanto operativo, aprendo corretti canali di rapporto con i pubblici poteri. Non si tratta certamente di istituzionalizzare il volontariato: sarebbe una contraddizione in

termini. Si tratta piuttosto di inventare strade e forme diverse, fra le quali lasciare libera scelta, per consentire alle istituzioni di acquisire gli apporti che il volontariato può offrire alla crescita civile e sociale; e per consentire al volontariato di vivere e crescere in un ambiente che sappia coglierne le sollecitazioni e le indicazioni.

Si propone quindi una legge-quadro per il legislatore regionale: peraltro non senza dettare, come del resto è nella logica della legge-quadro, norme immediatamente operative e capaci, anche in attesa delle future leggi regionali, di conseguire alcuni dei risultati sopra esposti.

La scelta della legge-quadro deriva anche dalla considerazione che il campo e l'ambiente prevalenti di attività, e quindi di rapporti con le istituzioni, delle organizzazioni di volontariato sono quelli locali. A questa considerazione pratica si deve poi aggiungere che pressochè tutti i settori d'intervento del volontariato investono materie di competenza regionale. Si deve infine considerare che, avendo già alcune regioni legiferato settorialmente sul volontariato, si rende necessaria una disciplina di principio che detti criteri uniformi per tutto il sistema delle autonomie. Sembra comunque evidente che i risultati di tutela, garanzia e valorizzazione delle attività e delle esperienze di volontariato sono perseguibili molto più efficacemente attraverso il sistema di governo locale, piuttosto che accentrando competenze in capo allo Stato e, più specificatamente, al Ministero dell'interno, che sembra essere diventato l'apparato deputato ai problemi del volontariato, forse non senza secondi fini di controllo sociale.

4. - *Una legge che si faccia carico dei problemi, anzichè occultarli.* Nell'ambito dell'impostazione sin qui indicata si rende possibile una lettura della fenomenologia del «volontariato» che, lungi dall'occultare i problemi, li individui e li espliciti in funzione appunto dell'intervento legislativo. E i problemi che si affacciano, ai quali una legge deve dare concretamente ed efficacemente risposta, sono molteplici: come tutelare i «volontari» - termine che qui e nel testo del disegno di legge sta sempre per «aderenti ad organizzazioni di

volontariato» - e, insieme, gli «utenti» delle prestazioni di volontariato; come tutelare gli operatori pubblici e, insieme, la generalità dei cittadini; come assicurare la responsabilità delle risposte e la funzione di programmazione proprie delle istituzioni pubbliche rispetto alle domande sociali e, insieme, il ruolo, l'autonomia e la specificità delle organizzazioni e delle attività di volontariato. Ad un tale intreccio di problemi il disegno di legge tenta di dare una risposta, con risultati ancora parziali e senz'altro ampiamente perfettabili, ma nella chiarezza di una loro assunzione esplicita, fuori dalla strumentalità ideologica e politica delle pur diverse «strategie di occultamento» in campo.

5. - *Una legge a tutela dei volontari.* L'attenzione di questa legge è rivolta a tutelare i volontari principalmente su due aspetti: il primo consiste nell'impedire la monetizzazione del lavoro svolto gratuitamente dai volontari come singoli da parte delle organizzazioni di volontariato quando esse, avvalendosi delle loro prestazioni, si fanno interlocutrici economiche di committenti pubblici, mediante convenzioni. È necessario poi distinguere tra organizzazioni che hanno fini economici, sia pure senza scopo di lucro e ancorchè perseguano stili di lavoro «anticapitalistici», e organizzazioni di volontariato. Rispetto alla confusione e all'ambiguità che regnano tuttora a questo proposito, il disegno di legge segnala (articoli 2 e 3) la necessità di una netta distinzione tra organizzazioni - siano esse associazioni, cooperative, eccetera - in cui il lavoro volontario è centrale e determinante (e come obiettivo e come strumento), e tutte le altre organizzazioni. Non basta, dunque, che un certo numero di volontari siano soci o collaborino ad un'organizzazione perchè questa possa essere definita «di volontariato» ai fini giuridici, di sovvenzionamento pubblico, e così via.

Si tratta altresì di garantire, attraverso forme di democrazia interna, che la programmazione delle attività e l'elemento di progettualità che vi si accompagna siano accessibili a tutti e partecipate. In assenza di questa modalità il lavoro del volontario può essere strumentalizzato, fino allo sfruttamento, da parte di un'organizzazione (è questo il caso special-

mente di organizzazioni di grandi dimensioni) o dei suoi *leaders*. Alle garanzie della democrazia interna e della partecipazione è finalizzato l'articolo 4 del disegno di legge.

Quanto al secondo aspetto di una legislazione a tutela dei volontari, va tenuto presente che il lavoro nel settore dei servizi alla persona è un lavoro ad alto rischio psicologico, specialmente quando ci si confronta con situazioni quali *handicap*, tossicodipendenza, malattia mentale. I tecnici sono preparati da una formazione di base, spesso si avvalgono di supervisioni, momenti di aggiornamento; inoltre, lo statuto dei diritti del lavoratore, con le sue regole e le sue delimitazioni, contribuisce a segnare le distanze tra individuo e domanda. Ciononostante sappiamo quanto siano diffusi disagio e crisi tra gli operatori dei servizi e gli stessi insegnanti delle scuole. La condizione del volontario va dunque considerata anche da questo punto di vista: il sovraccarico psichico, che può anche ripercuotersi negativamente sugli «utenti», non sempre può essere affrontato con le risorse individuali del volontario. È dunque importante «ripagare» il volontario in termini di formazione, supporto e possibilità di confronto con altri operatori ed esperti (articolo 11).

6. - *Una legge a tutela degli utenti.* Un problema che è stato finora trascurato da legislatori, amministratori pubblici e dallo stesso «movimento» del volontariato è il seguente: che cosa significa, nella nostra società, essere «utenti» del volontariato? Quali sono le condizioni e i problemi di chi usufruisce di servizi personali prestati da volontari? La questione non si pone nelle organizzazioni che tendono a funzionare in una logica di scambio, di autoorganizzazione, come le associazioni di *self-help*: alcolisti anonimi, diabetici, e così via. Diventa invece centrale in situazioni quali i consultori, le comunità alloggio, l'assistenza agli anziani. A ben vedere, non si tratta più del rapporto benefattore/beneficario; non si tratta neppure del rapporto tra operatore pubblico e utente, definito contrattualmente, da un lato dai «diritti del cittadino» nello Stato sociale, dall'altro dai diritti sindacali del lavoratore; nè si tratta, infine, del rapporto tra professionista e cliente.

Qual è dunque il «contratto» che regola (o che deve regolare) i rapporti tra volontario e/o organizzazione di volontariato e «utente» (sempre che sia possibile definirlo in questo modo)? Finora se ne sa molto poco: possiamo comunque immaginare che si presentino tutta una serie di possibilità, a seconda della «cultura» del volontario (laica o religiosa), del tipo di servizio prestato e dei bisogni e delle condizioni di entrambi. È vero che tutte le leggi regionali sul volontariato parlano di libertà e di rispetto delle convinzioni etico-religiose dell'utente, ma questo riguarda soltanto un aspetto della questione; inoltre, è riduttivo prevedere soltanto la possibilità di «non avvalersi», di rifiutare un servizio, quando magari non vi sono alternative concrete.

È dunque importante (articolo 13) che la struttura pubblica si faccia intermediaria e garante, e aiuti a definire e ad elaborare questi rapporti, costituendo un riferimento sia per i volontari che per gli «utenti». Questo appare prioritario all'attivazione di qualsiasi intervento volontario all'interno di strutture pubbliche, quali ospedali e servizi territoriali.

7. - *Una legge a tutela degli operatori pubblici.* L'articolo 13, inoltre, pone le condizioni giuridiche per una presenza non contraddittoria con gli obiettivi e gli stili di lavoro dei servizi pubblici: interventi volontari sovrapposti o contraddittori rispetto a quelli programmati e attuati dagli operatori pubblici hanno spesso disorientato e danneggiato gli utenti e creato incomprensioni e contrapposizioni tra servizio pubblico e volontariato. Tutto ciò va evitato. In questo senso si può dire che questa è anche una legge a tutela degli operatori pubblici, in quanto contribuisce a chiarire e definire ruoli, competenze, responsabilità, professionalità.

8. - *Una legge a tutela di tutti i cittadini.* Quando questa od altra legge-quadro sul volontariato sarà varata e resa operante, alcuni anni di applicazione delle leggi regionali e di settore avranno già inciso in modo considerevole sulla definizione del volontariato in Italia, sulla sua organizzazione e, in particolare, sui rapporti delle organizzazioni di volontariato con l'ente pubblico.

Tali leggi sono state emanate a partire dalla fine degli anni '70, in coincidenza con una fase di tagli della spesa sociale, di blocco delle assunzioni negli enti locali, di ristrutturazione del *Welfare State*. Fa parte di questo processo la privatizzazione di una serie di servizi, e il volontariato è stato sicuramente usato in molti casi come meccanismo di privatizzazione, di sostituzione a un servizio pubblico, che avrebbe potuto essere realizzato come tale, anziché delegato. Sappiamo che spesso è stato chiamato volontariato un servizio privato a basso costo, reso possibile dalla situazione del mercato del lavoro, dalla disponibilità al lavoro gratuito come tirocinio da parte di giovani e ragazze che dieci anni or sono avrebbero cercato e trovato posto nel terziario pubblico. Non sappiamo molto sull'effettivo risparmio per la finanza pubblica reso possibile dall'utilizzo del volontariato e dalla privatizzazione dei servizi che in Italia si è abbinata ad esso.

Questo disegno di legge intende portare chiarezza (articoli 11, 12, 13) sull'utilizzo del volontariato, definirne il ruolo nelle politiche sociali e nella programmazione dei servizi, evitare sprechi non soltanto economici, ma umani, e salti nel buio. È tutta una logica che deve essere cambiata: ai periodici entusiasmi sul volontariato, celebrati in sedi separate da quelle dove il lavoro volontario viene svolto, vanno sostituiti momenti di elaborazione, a livello locale, di strategie di lavoro e di impiego delle risorse pubbliche e private (di volontariato).

9. - *Le linee generali del progetto.* Il progetto contiene alcune norme generali sul volontariato, sulle sue modalità organizzative e sulle sue risorse, dalle quali è agevole cogliere con quale ottica si sia affrontato il problema.

Il volontariato è visto come espressione di partecipazione, di solidarietà e di pluralismo sociale, caratterizzata dalla libertà, dalla spontaneità, dalla gratuità, dalla funzionalità ai fini di solidarietà e di promozione umana. In tal modo il volontariato viene inserito a pieno titolo nel novero di quelle formazioni sociali in cui si svolge e si sviluppa la persona che la Costituzione, all'articolo 2, accoglie e tutela, senza che si presuma di predeterminarne o di restringerne i campi di azione o i settori di intervento.

Le forme di organizzazione del volontariato sono lasciate libere, e rimesse totalmente alla privata autonomia. Si prevedono però cautele idonee ad evitare che sotto l'etichetta di volontariato possano celarsi organizzazioni lucrative, forme di lavoro nero, o anche forme, pur lecite e non lucrative, di attività economica. Si salvaguardano poi, come s'è detto, alcuni requisiti essenziali di democraticità della organizzazione.

I mezzi di sostentamento delle organizzazioni di volontariato sono anch'essi liberi e spontanei: contributi, oblazioni, eventuali rendite; ad essi si prevede possano aggiungersi corrispettivi derivanti da convenzioni con le istituzioni pubbliche, che non possono tuttavia assumere mai veste o natura di finanziamenti condizionanti o comunque strumentalizzanti. Si prevede non un regime fiscale speciale, ma l'equiparazione al regime agevolato degli enti con fine di beneficenza e di istruzione, consentendo altresì agli oblatori ed ai contributori di dedurre - entro un limite indicato - le oblazioni ed i contributi dal reddito ai fini delle imposte dirette, favorendo anche per tale via la partecipazione dei cittadini a queste formazioni sociali e liberando le associazioni di volontariato da imbarazzanti tutele politiche.

Si prevede che le organizzazioni di volontariato godano, a determinate condizioni, di un ampio diritto all'informazione nei riguardi delle strutture e delle istituzioni pubbliche.

Queste norme generali delineano, come s'è detto, il massimo grado di autonomia delle organizzazioni di volontariato: grado al quale corrisponde la massima separatezza, che non vuole assolutamente significare frattura, dalle istituzioni pubbliche.

Altre norme prevedono forme e modi di integrazione-collaborazione con le istituzioni, e, di converso, restringono necessariamente, senza tuttavia lederlo o sminuirlo, lo spazio di autonomia. Così l'istituzione degli albi del volontariato non obbliga all'iscrizione; ma condiziona all'iscrizione la titolarità ed il godimento di alcuni ulteriori diritti di consultazione, di proposta, di utilizzo di iniziative pubbliche di formazione e qualificazione, di convenzionamento, di concorso alla assegnazione di contributi.

L'aspetto particolare delle convenzioni è ampiamente disciplinato allo scopo di assicurare la trasparenza delle convenzioni stesse e di collegare i conseguenti corrispettivi ad attività ed a prestazioni precise e documentabili. Si evitano le convenzioni clientelari e si tiene sotto controllo la possibilità di cumulare convenzioni e contributi pubblici derivanti da altro titolo.

Si prevede poi l'istituzione di un osservatorio per il volontariato, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di studio, di documentazione, di rilevazione statistica, di consulenza generale sull'argomento.

Si stabiliscono infine tempi e procedure di raccordo fra la legge-quadro e le leggi regionali già emanate; come pure per quanto riguarda l'approvazione delle leggi regionali collegate con la legge-quadro e l'adozione di provvedimenti amministrativi conseguenti.

Muovendosi su queste linee, il progetto disegna uno schema di possibili rapporti fra organizzazioni di volontariato e istituzioni pubbliche, all'interno del quale sono possibili assetti e scelte ampiamente differenziati. Le organizzazioni di volontariato decidono quale canale di rapporti attivare ed in quali limiti entrare in contatto con le pubbliche istituzioni. Il legislatore regionale, a sua volta, si vede offerte molteplici opzioni all'interno della legge-quadro. Si pongono così le premesse per una disciplina molto elastica, che favorisce comunque l'esistenza e le attività di volontariato, cui vengono proposti tre pacchetti di rapporti (il mero riconoscimento, l'iscrizione negli albi, la convenzione) con possibilità di determinarne poi «su misura» gli effettivi contenuti.

È un'impostazione di rigore e di serietà, che non indulge agli entusiasmi effimeri a proposito del volontariato, nè consente uno svuotamento del volontariato stesso mediante i facili e condizionanti finanziamenti. Il volontariato deve essere salvaguardato nella sua sostanza fondante, non stravolto o deviato. Chiedere serietà, qualificazione, un minimo di struttura organizzativa, una duratura esperienza, una effettiva gratuità, significa attribuire al volontariato un riconoscimento ed un ruolo ben superiori a quelli che potrebbero derivare da erogazioni di contributi «a pioggia», dall'allar-

gamento facile delle convenzioni, dal sorgere di organizzazioni artificiali prive dello spirito di volontariato.

10. - *Il contenuto dei singoli articoli.* L'articolo 1 definisce gli scopi della legge, configurandola come legge-quadro per il legislatore regionale e come griglia, immediatamente operativa, di riferimento per i rapporti fra organizzazione di volontariato ed enti locali.

L'articolo 2 determina l'ambito del volontariato, indicandone come caratteristiche essenziali la spontaneità, la libertà, la gratuità, la finalizzazione a scopi di solidarietà, di promozione umana, di progresso civile, culturale e materiale.

L'articolo 3 riconosce la libertà di organizzazione del volontariato, rimettendo la scelta della forma giuridica all'autonomia privata. Stabilisce che l'organizzazione che consegua la personalità giuridica non può comunque essere ricondotta alla figura di IPAB; e pone alcune cautele per evitare che l'organizzazione assuma risvolti lucrativi anche sotto la veste di cooperativa. Vieta ogni rapporto a contenuto economico fra il volontario e l'organizzazione; ma consente l'integrazione del volontariato con prestazioni di lavoro dipendente o autonomo necessarie a migliorare, qualificare o specializzare l'attività dell'organizzazione.

L'articolo 4 conferma l'autonomia organizzativa e strutturale del volontariato, garantendo però alcune forme di democrazia interna alle organizzazioni.

L'articolo 5 dispone che le organizzazioni di volontariato possano trarre le risorse economiche loro necessarie dai contributi degli aderenti o di altri, da rendite patrimoniali e dai corrispettivi collegati a convenzioni. Riconosce alle organizzazioni, anche se prive di personalità giuridica, una limitata capacità di acquisto di beni mobili registrati o immobili, ed una capacità di ricevere per donazione o testamento: capacità finalizzate al conseguimento degli scopi propri dell'organizzazione.

L'articolo 6 agevola, sotto l'aspetto fiscale, la costituzione e l'attività delle organizzazioni di volontariato, esentando da gravami fiscali gli atti relativi ed estendendo a tutte le organizzazioni il trattamento fiscale previsto per il fine di beneficenza e di istruzione. Risultano dedu-

cibili, fino alla misura massima di due milioni per anno, dal reddito imponibile ai fini IRPEF e IRPEG, i contributi erogati in favore delle organizzazioni di volontariato.

L'articolo 7 dispone un ampio diritto all'informazione a favore delle organizzazioni del volontariato nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 8 puntualizza la gratuità delle prestazioni per quanto riguarda il singolo volontario. L'articolo 9, ad esso collegato, dispone alcune coperture assicurative a favore dei volontari.

L'articolo 10, oltre ad indicare quali articoli della proposta legge-quadro costituiscano «norme di principio» per il legislatore regionale, detta alcuni ulteriori indirizzi-guida. In particolare configura l'iscrizione in albi come semplice onere, correlato ad una serie particolare di rapporti e di diritti, e ribadisce l'autonomia organizzativa, metodologica e progettuale delle organizzazioni di volontariato.

L'articolo 11 pone direttive in materia di albi del volontariato, indicando i possibili livelli territoriali di riferimento, i requisiti generali per l'iscrizione (che resta libera e facoltativa), i principali diritti ad essa conseguenti.

L'articolo 12 regola i contenuti e le modalità di convenzione fra istituzioni pubbliche ed organismi di volontariato, garantendone la trasparenza e la verificabilità.

L'articolo 13 riconosce agli operatori del volontariato il diritto di accedere alle strutture pubbliche, cioè a svolgere entro di esse la

propria attività di volontariato. Tale diritto è subordinato ad una ulteriore regolamentazione operativa demandata alle diverse istituzioni.

L'articolo 14 istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'osservatorio nazionale per il volontariato, con compiti di rilevazione statistica, di studio, di consulenza e di proposta. È prevista una partecipazione di parte delle organizzazioni di volontariato all'attività dell'osservatorio.

L'articolo 15 prevede la copertura finanziaria limitatamente agli oneri per la costituzione e l'avvio dell'osservatorio nazionale, dato che la legge non comporta di per sé l'attivazione di nuovi canali di spesa pubblica, ma una gestione più funzionale e più trasparente, cioè meno affidata alla discrezionalità politica e amministrativa, delle risorse finanziarie già disponibili a livello statale, regionale e locale.

L'articolo 16 contiene norme transitorie e finali, con le quali vengono indicati i termini per l'adeguamento delle leggi regionali già vigenti, per l'emanazione dei provvedimenti amministrativi derivanti da alcune norme della legge-quadro e per la revisione e l'adeguamento delle convenzioni in atto.

* * *

Al presente disegno di legge ha collaborato un gruppo di lavoro coordinato, per la parte di ricerca sociologica, da Marina Bianchi (Università di Trento) e, per la parte legislativa, da Luciano Vandelli (Università di Bologna).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto della legge)

1. La presente legge disciplina l'attività di volontariato organizzato, stabilisce i principi a cui le regioni devono attenersi nel disciplinare legislativamente dette attività e il rapporto fra istituzioni pubbliche e organizzazioni di volontariato, i criteri a cui debbono uniformarsi gli enti locali nei rapporti col volontariato, nonché l'accesso del volontariato associato e singolo ai servizi e alle strutture pubbliche.

2. È fatta salva la disciplina vigente per le attività di volontariato non ricomprese nell'oggetto della presente legge, con particolare riferimento alle attività di volontariato per la cooperazione internazionale allo sviluppo, a quelle da definirsi nell'ambito dell'istituendo servizio nazionale di protezione civile e a quelle connesse con il servizio civile sostitutivo di cui alla legge 15 dicembre 1972, n. 772.

Art. 2.

(Attività di volontariato)

1. La Repubblica italiana riconosce il valore e la funzione delle attività di volontariato come espressione di partecipazione, di solidarietà e di pluralismo sociale, ne garantisce l'autonomia e ne favorisce l'apporto al conseguimento delle finalità di carattere sociale e civile individuate dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali.

2. Ai fini della presente legge, per attività di volontariato s'intendono le prestazioni effettuate in modo spontaneo, libero, gratuito e per fini di solidarietà, di promozione umana individuale e collettiva, di progresso civile, culturale e materiale, da singoli cittadini tramite l'organizzazione cui aderiscono, nell'interesse del gruppo di appartenenza, di terzi, della comunità locale, regionale, statale e internazionale.

3. Le organizzazioni di volontariato svolgono le proprie attività avvalendosi di strutture proprie o, nelle forme e nei modi previsti dalla presente legge e dalle leggi regionali, nell'ambito di strutture pubbliche.

Art. 3.

(Organizzazioni di volontariato)

1. Ai fini della presente legge, è considerata organizzazione di volontariato ogni organismo che, qualsiasi sia la forma giuridica assunta e dotato o meno di personalità giuridica, sia liberamente costituito, escluso ogni scopo di lucro, per i fini di cui al comma 2 dell'articolo 2, da conseguirsi in modo determinante, o comunque prevalente, tramite prestazioni personali e volontarie degli aderenti.

2. L'organizzazione di volontariato provvista di personalità giuridica non ricade in ogni caso nella disciplina di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni.

3. Qualora l'organizzazione sia costituita come società cooperativa, l'atto costitutivo, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge, deve prevedere il divieto di corresponsione ai soci di dividendi e di ripartizione di eventuali utili, che sono destinati, fatta salva la quota da assegnarsi a riserva legale o statutaria, al conseguimento dei fini propri della cooperativa.

4. La qualità di aderente ad organizzazione di volontariato è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro tipo di rapporto obbligatorio a carattere direttamente o indirettamente patrimoniale con l'organizzazione stessa.

5. Le organizzazioni di volontariato possono avvalersi di prestazioni di lavoro dipendente o autonomo necessarie al loro regolare funzionamento od occorrenti a migliorare, qualificare o specializzare l'attività prestata dai volontari.

Art. 4.

(Struttura dell'organizzazione e rapporti con i singoli aderenti)

1. Le organizzazioni di volontariato ed i rapporti fra queste e i singoli aderenti sono

regolati, salvo disposizioni di leggi speciali, dagli accordi degli aderenti e dalle norme di diritto comune che disciplinano le diverse forme giuridiche che l'organizzazione può assumere.

2. Gli accordi sociali devono in ogni caso prevedere:

a) che spetti all'assemblea degli aderenti, composta da tutti coloro che prestano attività di volontariato, approvare i criteri e gli indirizzi generali dei programmi e dei progetti dell'attività da svolgere, nominare i componenti degli organi di gestione e di controllo, individuare la titolarità della rappresentanza esterna, approvare il bilancio preventivo e il rendiconto;

b) che l'esclusione di un aderente possa essere deliberata, a maggioranza degli aderenti, solo per fatti o comportamenti gravemente contrastanti con i fini dell'organizzazione;

c) che in caso di scioglimento tutti i beni siano devoluti ad altra organizzazione di volontariato operante in identico o analogo settore.

Art. 5.

(Mezzi di finanziamento e patrimonio)

1. Le organizzazioni di volontariato traggono le risorse economiche per il loro funzionamento e per l'esplicazione della loro attività da:

a) contributi degli aderenti;

b) contributi di privati, dello Stato, di enti o istituzioni pubbliche, di organismi internazionali;

c) corrispettivi derivanti da convenzioni;

d) rendite patrimoniali.

2. Le organizzazioni di volontariato, ancorchè prive di personalità giuridica, possono acquistare beni mobili registrati e beni immobili occorrenti per lo svolgimento della loro attività. Possono inoltre, in deroga agli articoli 600 e 786 del codice civile, ricevere donazioni e lasciti testamentari con l'obbligo di destinare i beni ricevuti e le loro rendite al conseguimento degli scopi di cui all'articolo 2.

3. I beni sono intestati all'organizzazione.

Art. 6.

(Agevolazioni fiscali)

1. Gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato e quelli necessari per l'adempimento di qualsiasi obbligo od onere derivante da leggi statali o regionali sono esenti dalle imposte di bollo e di registro e da ogni altro gravame fiscale.

2. Il fine delle organizzazioni di volontariato di cui alla presente legge è, a tutti gli effetti tributari, equiparato ai fini di beneficenza e di istruzione. Le agevolazioni fiscali conseguenti si applicano unicamente alle organizzazioni di volontariato iscritte negli albi di cui all'articolo 11.

3. Le erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di lire due milioni per anno, a favore delle organizzazioni di volontariato iscritte negli albi di cui all'articolo 11, ivi compresi i contributi di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 5, sono deducibili dal reddito imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IRPEG. Le relative modalità sono determinate con decreto del Ministro delle finanze, cui è altresì demandato di provvedere all'eventuale adeguamento nel tempo del limite dell'importo deducibile.

Art. 7.

(Diritto all'informazione)

1. I rappresentanti delle organizzazioni di volontariato hanno diritto di chiedere e di ottenere dalle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali e dagli enti e aziende da esse dipendenti, comprese le società a prevalente partecipazione pubblica, le informazioni necessarie per lo svolgimento delle rispettive attività di volontariato, fatto salvo il limite del segreto d'ufficio.

2. L'opposizione del segreto d'ufficio deve specificare le ragioni ed i motivi che la giustificano.

Art. 8.

(Gratuità dell'attività dell'aderente ad organizzazione di volontariato)

1. L'attività dell'aderente ad organizzazione

di volontariato è gratuita e non può essere in alcun modo retribuita nemmeno dal beneficiario degli interventi.

2. All'aderente ad organizzazioni di volontariato può essere corrisposto, nei modi e nei limiti previsti dagli accordi dell'organizzazione, il rimborso delle spese effettivamente sostenute per l'attività prestata.

Art. 9.

(Rischi e responsabilità degli aderenti ad organizzazioni di volontariato)

1. Gli aderenti ad organizzazioni di volontariato hanno diritto, ove lo richiedano e in dipendenza della prestazione dell'attività di volontariato a favore di terzi, ad essere assicurati, a cura dell'organizzazione stessa, presso l'INAIL contro le malattie professionali e contro gli infortuni, in relazione alle caratteristiche dell'attività prestata.

2. Essi hanno inoltre diritto di richiedere all'organizzazione di essere assicurati contro i rischi della responsabilità civile per danni causati a terzi nell'espletamento dell'attività di volontariato.

Art. 10.

(Norme di principio per la legislazione regionale)

1. Le leggi regionali di cui all'articolo 1 devono salvaguardare l'autonomia organizzativa, metodologica e progettuale delle organizzazioni di volontariato e favorirne l'autopromozione. Non possono imporre alle organizzazioni di volontariato obblighi non previsti dalla presente legge.

2. L'iscrizione in albi o registri costituisce un onere cui devono essere correlati, alle condizioni e in conformità ai criteri definiti con la presente legge, diritti e facoltà di accesso alle strutture pubbliche, di partecipazione, di consultazione, nonché di fruizione di contributi e incentivi in denaro o servizi.

3. Oltre a quanto previsto nei commi precedenti, costituiscono disposizioni di principio per le regioni, fatte salve le specifiche

competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le norme di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, 7, 8.

Art. 11.

(Albi delle organizzazioni di volontariato)

1. Le regioni disciplinano con legge l'istituzione, la tenuta e il funzionamento di albi comunali, provinciali o regionali delle organizzazioni di volontariato.

2. Hanno diritto ad essere iscritte negli albi le organizzazioni che, alla data della richiesta d'iscrizione, abbiano svolto in modo continuativo attività di volontariato per almeno due anni e che alleghino alla richiesta copia degli accordi sociali di cui all'articolo 4 e una relazione illustrativa sulla struttura, sulla consistenza e sull'attività dell'organizzazione.

3. Le leggi regionali devono comunque prevedere che all'iscrizione agli albi consegua:

a) il diritto di essere consultati dalla regione e dagli enti locali sulle proposte di legge, di piani, di programmi, di provvedimenti a carattere generale comunque riguardanti il settore di attività dell'organizzazione;

b) il diritto di formulare proposte d'intervento o pareri nei confronti della regione e degli enti locali per i settori di attività dell'organizzazione;

c) il diritto di ciascuna organizzazione di far partecipare i propri aderenti a corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento svolti o promossi dalla regione o dagli enti locali nei settori che interessano direttamente le attività svolte dall'organizzazione stessa;

d) la capacità, in presenza degli altri requisiti previsti dalla legge, di stipulare convenzioni con le pubbliche amministrazioni;

e) il diritto di concorrere all'assegnazione di contributi, incentivi o provvidenze previsti in via generale o speciale.

4. L'iscrizione negli albi di cui ai precedenti commi è condizione per l'erogazione di finanziamenti, contributi e incentivi pubblici, ivi compresi quelli a carico del bilancio statale direttamente disposti da amministrazioni cen-

trali dello Stato, in favore delle organizzazioni di volontariato.

Art. 12.

(*Convenzioni*)

1. Le leggi regionali disciplinano le convenzioni fra le organizzazioni di volontariato e la regione, gli enti locali territoriali e le altre amministrazioni pubbliche locali.

2. Dette convenzioni, stipulabili anche in difetto di leggi regionali, devono comunque indicare, tra l'altro:

- a) la durata del rapporto convenzionale;
- b) le attività che saranno svolte dall'organizzazione di volontariato convenzionata;
- c) il numero degli aderenti all'organizzazione impegnati nell'attività e le eventuali prestazioni fornite da personale dipendente dall'organizzazione con rapporto di lavoro subordinato o autonomo, o con essa comunque collegato con rapporto obbligatorio a carattere direttamente o indirettamente patrimoniale;
- d) l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto di convenzione;
- e) la garanzia del rispetto dei diritti, della dignità personale e delle convinzioni dei destinatari dell'attività, compresa la libertà per questi ultimi di rifiutarla e la facoltà di richiedere un intervento diverso quando essa consista in prestazioni rese alle persone;
- f) i finanziamenti e i contributi pubblici a qualsiasi titolo ricevuti o richiesti dall'organizzazione di volontariato per le proprie attività;
- g) la disciplina dei rapporti finanziari con speciale riguardo:
 - 1) ad eventuali contributi finanziari per costi di gestione di strutture, attrezzature e servizi necessari all'espletamento dell'attività oggetto di convenzione;
 - 2) ad eventuali contributi per prestazioni di lavoro dipendente o autonomo di cui si avvalga l'organizzazione e per il rimborso a quest'ultima delle spese vive sostenute dai propri aderenti nell'espletamento dell'attività oggetto di convenzione;
 - 3) all'eventuale onere per la copertura

assicurativa degli aderenti contro le malattie professionali, gli infortuni e la responsabilità civile per danni causati a terzi durante l'espletamento o in dipendenza dell'attività oggetto di convenzione;

4) all'obbligo delle organizzazioni destinatarie di finanziamenti, contributi od altri benefici di fornire la documentazione concernente l'impiego degli stessi secondo la destinazione prevista nel provvedimento di concessione;

h) le modalità concernenti le informazioni reciproche sull'attività oggetto di convenzione svolta dall'organizzazione e di verifica sulla regolare attuazione degli adempimenti oggetto della convenzione medesima;

i) le cause e le modalità di decadenza della convenzione e di revoca dei contributi e degli eventuali altri benefici concessi.

3. Il sostegno e la promozione di interventi innovativi, a carattere anche sperimentale, nel campo dei servizi, in funzione soprattutto di bisogni emergenti, costituiscono criterio preferenziale, per le amministrazioni pubbliche, nell'attivazione delle convenzioni di cui al presente articolo.

4. Le convenzioni possono essere stipulate solo con organizzazioni di volontariato iscritte negli albi di cui all'articolo 11 ed in possesso degli eventuali ulteriori requisiti richiesti dalle leggi regionali.

Art. 13.

(Accesso degli aderenti a organizzazioni di volontariato alle strutture pubbliche)

1. Le regioni e le amministrazioni locali disciplinano con propri atti il diritto di accesso degli aderenti a organizzazioni di volontariato alle strutture pubbliche, intendendosi per diritto di accesso il diritto di svolgere l'attività di volontariato, così come definita negli articoli 2 e 8, all'interno di dette strutture nel rispetto dei loro ordinamenti particolari.

2. Il diritto di accesso è subordinato all'emanazione da parte delle autorità competenti di disposizioni riguardanti, fra l'altro:

- a) le condizioni di ammissione all'accesso;
- b) le modalità di presenza e di comporta-

mento del volontariato all'interno della struttura pubblica;

c) il rispetto della libertà e della dignità personali, dei diritti, delle convinzioni e della riservatezza degli utenti;

d) il potere di sorveglianza dell'amministrazione competente;

e) i motivi e le procedure dell'esclusione dall'accesso.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche per l'accesso alle strutture pubbliche di singoli volontari non aderenti a organizzazioni di volontariato.

Art. 14.

(Osservatorio nazionale per il volontariato)

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito l'osservatorio nazionale per il volontariato finalizzato al censimento delle organizzazioni di volontariato e alla diffusione della conoscenza delle attività da esse esplicite.

2. L'osservatorio cura in particolare la raccolta di documentazione sulle esperienze del volontariato organizzato, favorisce lo scambio d'informazioni fra le diverse organizzazioni concernenti la tipologia e la metodologia degli interventi, fornisce alle amministrazioni pubbliche, alle organizzazioni di volontariato ed ai cittadini ogni utile elemento di conoscenza ed assistenza per la promozione e lo sviluppo del volontariato.

3. Redige, avvalendosi delle informazioni all'uopo raccolte e trasmesse dalle regioni, un rapporto biennale sullo stato di attuazione della presente legge, da trasmettere al Parlamento a cura del Presidente del Consiglio dei ministri.

4. L'osservatorio è coadiuvato, nell'esercizio dei suoi compiti, da una commissione consultiva composta dai rappresentanti delle organizzazioni e delle federazioni di volontariato operanti in almeno tre regioni, scelti in base ai criteri e nel numero individuati, con proprio provvedimento, dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentite le associazioni degli enti locali e la Conferenza Stato-regioni.

5. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono istituire osserva-

tori per il volontariato con finalità analoghe a quelle indicate nei precedenti commi.

Art. 15.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, relativo all'applicazione del disposto dell'articolo 14 e valutato in lire 100 milioni per ciascuno degli anni 1989, 1990 e 1991, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio pluriennale 1989-1991, al capitolo n. 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1989, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento «Presidenza del Consiglio dei ministri - Legge quadro sulle organizzazioni di volontariato».

Art. 16.

(Norme transitorie e finali)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni, fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, provvedono a conformare la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge, emanando altresì norme di attuazione di quanto disposto dall'articolo 11.

2. Le convenzioni in atto alla data di entrata in vigore della presente legge devono essere adeguate ai criteri previsti dall'articolo 12 entro il termine di un anno, pena la decadenza.

3. Le organizzazioni di volontariato titolari di convenzioni con pubbliche amministrazioni al momento dell'entrata in vigore della presente legge sono tenute, entro un anno dalla data predetta, a presentare la richiesta di iscrizione negli albi di cui all'articolo 11, conformandosi altresì ai requisiti previsti dalla presente legge e dalle leggi regionali. Il mancato adempimento di tale onere determina la decadenza delle convenzioni stesse.

4. Il diritto e le modalità di accesso alle strutture pubbliche sono disciplinati dalle amministrazioni interessate entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.