

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FILETTI, PONTONE, FLORINO e RASTRELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 APRILE 1989

### Norme per la regolamentazione del volontariato

ONOREVOLI SENATORI. - Il volontariato è l'apertura dell'uomo civile ai problemi della realtà sociale, attraverso il superamento della barriera dell'isolamento e dell'indifferenza. Come fenomeno di solidarietà sociale il volontariato rappresenta una risposta, spesso l'unica, ad allarmanti problemi dell'esistenza umana. Così l'uomo, sia come singolo che come gruppo, offre gratuitamente la sua opera fisica o intellettuale a vantaggio di altri soggetti che di quell'opera usufruiscono anch'essi gratuitamente. Le formazioni volontarie, quindi, diventano funzionali all'attività pubblica; le istituzioni nascono per interessi privati, ma poi finiscono per tutelare interessi pubblici.

L'inadempienza delle strutture pubbliche nei confronti dell'emarginazione e del disad-

tamento è la chiara dimostrazione dell'incapacità della società contemporanea ad affrontare e risolvere problemi che l'attanagliano: droga, disoccupazione, handicappati, recupero degli ex detenuti, per citarne solo alcuni.

Fino ad ora solo il volontariato ha dato risposte adeguate a tali problemi, per cui sorge l'esigenza di una diversa collaborazione con le istituzioni pubbliche. Perché, però, i rapporti siano a livello paritario e non di prevaricazione della struttura pubblica su quella privata è necessario che quest'ultima abbia una sua ben chiara identificazione giuridica, che solo una norma a livello nazionale, e non locale, può attribuirle.

Da qui l'esigenza di una regolamentazione unitaria del fenomeno, pur nel rispetto della

sua connotazione volontaristica legata all'iniziativa spontanea dei singoli

L'associazionismo è un diritto riconosciuto dalla nostra Costituzione a tutti i cittadini che vogliano unirsi in formazioni per il raggiungimento di fini comuni e non contrari all'ordinamento giuridico. Nelle associazioni di volontari, generalmente, la rilevanza pubblica dell'attività da essi svolta comporta che i fini concreti e oggettivi siano quelli propri della pubblica amministrazione; questa rilevanza pubblica comporta un interessamento diretto del legislatore alla struttura organizzativa di tali associazioni, sì da creare un modello unitario cui le stesse associazioni di volontariato possano fare riferimento.

Sino ad ora, infatti, i moduli organizzativi adottati sono stati i più disparati: dalla struttura associativa di tipo privatistico, di fatto o legalmente riconosciuta, all'inserimento in un'organizzazione amministrativa già preesistente senza nuovi vincoli di subordinazione, sino allo svolgimento autonomo dell'attività di volontariato senza fare ricorso a supporti organizzativi o di collaborazione.

Analizziamoli singolarmente, mutuando dai diversi moduli una regolamentazione unitaria sul volontariato.

La struttura organizzativa maggiormente adottata è la prima e cioè quella associata. Un gruppo più o meno numeroso di persone si riunisce mediante accordi contrattuali in un'associazione che, per il modo in cui nasce e per gli scopi (non lucrativi) che persegue, ha la natura giuridica di associazione non riconosciuta *ex* articolo 36 e seguenti del codice civile, cioè di associazione che, non godendo dell'autonomia patrimoniale perfetta, non asurge alla categoria di persona giuridica. Questo tipo di associazione, può assumere diverse forme: fondazione, comitato, ente morale.

Gli aspetti particolari di queste organizzazioni rispetto allo schema tipo sono le «cause» che stanno alla base degli associati (spirito di libertà, *pietatis, religionis vel benevolentiae*), la gratuità delle prestazioni, elemento questo strettamente collegato al perseguimento e alla cura di interessi alieni (in quanto si può svolgere attività gratuita, ma nel proprio interesse), ed infine, ma non per importanza, la volontarietà dei singoli partecipanti.

La seconda forma di organizzazione del volontariato si sostanzia nell'inserimento del volontario o dei volontari in una struttura amministrativa preconstituita. Questo tipo di collaborazione si basa sul previo accertamento, da parte della pubblica amministrazione, del possesso da parte del volontario dei requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività e l'inserimento avviene per atto amministrativo.

La natura del rapporto non sempre è ben definita in quanto varia a seconda dei casi, potendo il volontario essere incardinato in un ufficio o dipendente da un ufficio, sempre gratuitamente, non rappresentando il rimborso spese una forma di retribuzione.

Questo tipo di rapporto è molto utilizzato nel servizio sanitario e nella protezione civile.

In materia esiste addirittura una regolamentazione giuridica *ex* articolo 45 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che prevede appunto la utilizzazione delle associazioni di volontariato da parte delle unità sanitarie locali.

L'integrazione del servizio sanitario col servizio sociale necessita però di una più ampia normazione, che preveda una gestione partecipata ed un coordinamento razionale e generalizzato. È necessario inoltre chiarire una volta per tutte la natura dell'atto di ammissione del volontario alla struttura pubblica, che in materia sanitaria è individuato nella convenzione: particolare forma di contratto che legittima il volontario ad esperire attività pubblica pur senza attribuirgliene la titolarità.

In ultimo, poi, modulo organizzativo assai frequente nella pratica è il volontariato autonomo, cioè svolto dal singolo autonomamente, senza l'ausilio di una struttura organizzativa.

In tal caso non esiste nessun rapporto di servizio nè eventuale incardinazione nella struttura dove si presta la propria opera.

Sulla base di questi presupposti la regolamentazione a livello nazionale del volontariato deve stabilire una struttura unitaria e generale che sia un valido punto di riferimento per la legislazione regionale, la quale in modo particolare può regolare i problemi inerenti alla propria realtà sociale.

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La struttura legislativa che qui si propone si articola nel seguente modo: *a)* definizione e tipologia dell'attività di volontariato; *b)* natura giuridica delle organizzazioni di volontariato; *c)* modalità di svolgimento dell'attività e incompatibilità; *d)* formazione del volontariato; *e)* rapporti del volontariato con enti pubblici e privati e natura giuridica dei rapporti; *f)* albi; *g)* risorse finanziarie; *h)* commissione centrale di coordinamento e vigilanza del volontariato; *i)* legislazione regionale.

Le finalità, quindi, della proposta si sostanziano nello stabilire che il volontariato è espressione di solidarietà, partecipazione dei cittadini alla vita sociale e pluralismo sociale; è attività svolta gratuitamente a vantaggio di utenza pubblica e privata, che quindi è incompatibile con qualsiasi altro tipo di lavoro retribuito svolto nei confronti della utenza; è impegno all'adeguata formazione per meglio affrontare gli svariati problemi sociali; è rapporto paritario e di collaborazione con le strutture pubbliche e private nelle quali si inserisce per compiere la propria opera; è organizzazione che si individua come catego-

ria e che quindi, come tale, deve ordinarsi mediante iscrizione in appositi albi; è agevolazione fiscale e burocratica per un migliore e più rapido servizio ed infine è anche coordinamento e vigilanza a livello centrale di tutte le singole attività di volontariato svolte a livello locale.

Si stabiliscono così i capisaldi della regolamentazione del volontariato, ma la connotazione giuridica di tale regolamentazione rimane quella di legge-quadro, cioè di struttura generale a livello nazionale vincolante e valida per ogni singola regione, che la sostanzierà secondo le sue esigenze.

Lo scopo di questa proposta non è solo prettamente tecnico-giuridico, ma è anche sociale; si auspica che essa possa rendere più agevole il difficile e importantissimo compito del volontariato, aiutandolo ad affrontare le nuove ed allarmanti frontiere di bisogno di una utenza sempre più numerosa.

Se riusciremo in questo intento potremo anche noi essere fieri di essere riusciti a superare la barriera dell'isolamento e dell'indifferenza che opprime la nostra società.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Definizione e tipologia del volontariato)*

1. Per volontariato si intende quell'attività svolta dal singolo individuo come tale o come formazione organizzata, a vantaggio di altri individui, secondo i principi di solidarietà e pluralismo sociale.

2. L'attività di volontariato viene svolta spontaneamente e gratuitamente e può essere:

a) a carattere temporaneo, quando soggetti singoli o associati mettono a disposizione degli enti pubblici territoriali la propria attività per far fronte a situazioni eccezionali e contingenti, quali ad esempio calamità o catastrofi;

b) a carattere continuativo, quando soggetti singoli o associati mettono a disposizione di qualsiasi tipo di utente, pubblico o privato, la propria attività, per provvedere organicamente e preventivamente ai bisogni urgenti della società.

## Art. 2.

*(Natura giuridica  
delle formazioni di volontariato)*

1. Qualora l'attività di volontariato venga svolta da più individui in forma associata, deve assumere la struttura di associazione dotata della personalità giuridica secondo le norme del codice civile.

## Art. 3.

*(Modalità di svolgimento dell'attività  
e incompatibilità)*

1. Le modalità inerenti all'organizzazione e allo svolgimento dell'attività di volontariato sono stabilite dallo statuto dell'associazione o comunque dall'accordo degli aderenti, secondo le norme del codice civile.

2. L'associazione di volontariato può servirsi di lavoratori dipendenti o autonomi per la sua organizzazione, regolarmente retribuiti. Questo lavoro è comunque incompatibile con la qualità di aderente volontario all'associazione. L'attività del volontario non è incompatibile con qualsiasi altro tipo di lavoro dipendente o autonomo, purchè estraneo all'attività.

#### Art. 4.

##### *(Formazione del volontariato)*

1. Il singolo individuo che presta la sua opera volontaria deve essere provvisto di cognizioni teoriche e pratiche adeguate alle attività da svolgere e, qualora richiesta, di abilitazione all'esercizio della professione.

2. La formazione dei singoli volontari può essere a carico dell'associazione o dell'ente pubblico o privato che si serve dell'attività.

3. I programmi e le modalità di svolgimento dei relativi corsi possono essere oggetto di più specifica normativa regionale e comunque sottoposti alla supervisione della commissione centrale di cui all'articolo 8.

#### Art. 5.

##### *(Rapporti del volontariato con altri enti pubblici e privati e natura giuridica dei rapporti)*

1. Qualora l'attività di volontariato sia svolta presso enti pubblici o privati è compito di questi ultimi o della legislazione regionale la regolamentazione del rapporto, che comunque deve prevedere:

- a) le condizioni e i requisiti di ammissione del volontario;
- b) le condizioni di esclusione del volontario;
- c) le modalità di svolgimento dell'attività;
- d) le modalità di sorveglianza dell'amministrazione dell'ente.

2. L'attività di collaborazione fra le associazioni di volontariato e gli enti pubblici viene regolata da convenzioni stipulate tra gli stessi. Il contenuto delle convenzioni viene stabilito

in particolare dalla legislazione regionale. Le convenzioni, anche in difetto di legislazione regionale, devono comunque stabilire:

- a) il numero del personale volontario;
- b) la durata del rapporto;
- c) le modalità e la tipologia delle prestazioni;
- d) i rapporti finanziari riguardanti:
  - 1) il rimborso delle spese documentate;
  - 2) la copertura assicurativa per il rischio di infortunio subito da personale volontario o dal medesimo procurato a terzi;
  - 3) la dotazione delle attrezzature;
- e) le modalità e competenze del controllo e della verifica fatta dall'ente sull'attività;
- f) la previsione dei corsi di formazione di cui all'articolo 4;
- g) le modalità di scioglimento per mutuo consenso o per risoluzione per inadempimento della convenzione.

#### Art. 6.

*(Albi comunali, provinciali o regionali)*

1. Sono istituiti albi comunali, provinciali o regionali, sia per le organizzazioni di volontariato sia per i singoli volontari.

2. Qualora l'attività di volontariato venga svolta in modo continuativo, il singolo volontario o l'associazione di volontariato devono essere iscritti negli albi comunali, provinciali o regionali, di cui al comma 1. La legislazione regionale regola le modalità di iscrizione e di partecipazione agli stessi.

#### Art. 7.

*(Risorse e agevolazioni finanziarie)*

1. Le associazioni di volontariato si avvalgono dei contributi degli aderenti, di altri soggetti pubblici o privati e di organizzazioni internazionali.

2. Le associazioni di volontariato possono acquistare beni mobili a titolo oneroso o gratuito ricevendo donazioni e lasciti anche in deroga agli articoli 600 e 786 del codice civile.

3. L'acquisizione di qualsiasi tipo di contributo per atto *inter vivos* o *mortis causa* è condizionata all'iscrizione dell'associazione ricevente negli appositi albi di cui all'articolo 6.

4. I contributi di cui al comma 1 erogati da persone fisiche o giuridiche a favore delle associazioni di volontariato sono deducibili dal reddito imponibile netto ai fini dell'imposta sul reddito di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, come modificato dall'articolo 3 della legge 13 aprile 1977, n. 114, e all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 598, nella misura del 5 per cento di detto reddito.

#### Art. 8.

##### (Commissione centrale di controllo del volontariato)

1. È istituita una commissione centrale di coordinamento e di vigilanza del volontariato. Essa è composta da trentuno membri, di cui:

a) un rappresentante per ogni regione e per le province autonome di Trento e di Bolzano, scelti tra i volontari iscritti negli albi di cui all'articolo 6, secondo le modalità e i criteri stabiliti dalle leggi regionali;

b) dieci esperti, di cui almeno cinque specializzati in materia sanitaria, giuridica, sociologica, psicologica, di protezione civile, da nominarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

2. I componenti di cui al comma 1 restano in carica due anni e non sono rieleggibili.

#### Art. 9.

##### (Legislazione regionale)

1. Sono istituite le commissioni regionali per il volontariato, le cui modalità di elezione e i cui compiti sono regolati da leggi regionali.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni devono adeguare la propria legislazione ai dettami della medesima.