

REGIONE LAZIO

**ASSESSORATO PER LE POLITICHE
PER LA FAMIGLIA, INFANZIA E
SERVIZI SOCIALI**

LEGGE REGIONALE 28 GIUGNO 1993, N° 29 E

LEGGE REGIONALE 23 MAGGIO 1996, N° 18

Istruzioni per la presentazione delle domande di iscrizione nel Registro regionale
delle organizzazioni di volontariato.

OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

REQUISITI DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

1.1 Lo scopo solidaristico

La legge regionale 28 giugno 1993, n. 29 – ed ancor prima la legge quadro sul volontariato 11 agosto 1991, n. 266 – deve la sua ragion d'essere all'intento della Pubblica amministrazione in generale di conferire risalto alle attività di quelle associazioni ed organizzazioni che, per il fatto di perseguire finalità di particolare valore sociale, appaiono meritevoli di riconoscimento e di sostegno.

Va subito risolto, peraltro, il problema di connotare i caratteri di tale attività in rapporto alla normativa che ad essa si riferisce.

A questo riguardo è utile richiamare la circostanza che l'art. 2, comma 1, della legge 266/1991 definisce l'attività di volontariato come quella prestata “esclusivamente per fini di solidarietà”.

Tale sottolineatura non è priva di conseguenze pratiche, perché fornisce elementi per individuare – anche ai fini della applicazione della L.R. 29/1993 – alcune caratteristiche che deve presentare l'attività della associazione di volontariato perché possa definirsi veramente tale anche secondo lo spirito della normativa che si va esaminando.

Il fine solidaristico qui richiamato è, anzitutto, quello per il quale l'attività dell'associazione, anche se può naturalmente rivolgersi a beneficio degli associati, è intesa a perseguire fini propri di una serie indistinta ed indeterminata di persone o di categorie che orbitano al di fuori della associazione stessa; è quella cioè in cui il vincolo associativo ha solo intento organizzativo e l'azione degli associati è soprattutto strumentale al conseguimento di finalità che appartengono al mondo esterno.

Pertanto – si ripete, secondo lo spirito delle leggi in esame – non potrebbe definirsi di “volontariato”, ma eventualmente organismo di mutualità, l'associazione che operi esclusivamente a favore dei propri associati.

In secondo luogo, lo spirito solidaristico qui inteso è quello che si rivolge a valori l'affermazione dei quali non abbiano significato fine a se stesso e carattere elitario, ma profonda caratterizzazione sociale.

Tenendo di vista le finalità indicate dalla legge 29/1993, esso deve rivolgersi:

- alla tutela della salute;
- all'eliminazione delle affezioni fisiche e psicologiche;
- all'affrancazione della solitudine dell'emarginazione e dell'abbandono;
- al riequilibrio di situazioni di svantaggio sociale e culturale;

- alla affermazione della consapevolezza e del rispetto della dignità umana nonché dei diritti dell'uomo e degli esseri viventi;
- alla protezione ed alla valorizzazione dell'ambiente, considerato sia come habitat naturale che come sede istituzionale del consorzio civile.

Lo spirito di solidarietà, dunque, è quello che ha per oggetto non situazioni di benessere che tendono ad una maggiore confortevolezza di vita ma veri e propri “stati di bisogno”, la cui eliminazione è assunta dall'Ente pubblico tra i propri fini e per la cui eliminazione l'Ente stesso può avvalersi di soggetti privati particolarmente qualificati.

Sulla base di tale concetto è opportuno precisare il contenuto di talune attività in rapporto alla loro possibile qualificazione “di volontariato”.

Non appaiono in alcun modo assimilabili a quelle di volontariato in senso proprio - per quanto sopra detto - le attività semplicemente ricreative, sia pure svolte con la partecipazione di gruppi di persone o addirittura svolte a favore di una moltitudine di persone.

Lo stesso dicasi per le attività che vengono definite di tutela e di valorizzazione della cultura che non attengono all'affermazione di valori significativi sul piano dell'arricchimento spirituale della collettività; della riscoperta delle ragioni storiche ed etniche dello stare insieme degli elementi di una comunità; della conservazione e della valorizzazione del patrimonio culturale ed artistico comune.

Resta al di fuori di tale disegno ogni attività di carattere didascalico o di formazione il cui esercizio non si accompagni a finalità terapeutiche, o di inserimento sociale: un breve commento deve farsi a proposito del “miglioramento della qualità della vita”, di cui si parla nell'articolo 1, comma 2, lettera c), della L.R. 29/1993.

E' evidente che alla espressione non può attribuirsi un significato puramente edonistico ed una generalizzazione che finirebbe per snaturare l'intera legge.

Considerato che il miglioramento della “qualità della vita” deriva innanzitutto dal conseguimento delle finalità indicate nelle altre lettere del comma in questione si deve pensare che con le parole usate si sia voluto esprimere un concetto residuale che può essere precisato nei termini seguenti.

Non sono certamente, definibili di volontariato, nella accezione che qui si considera quelle associazioni che affermando in via indeterminata di contribuire al miglioramento della qualità della vita, altro non fanno, in fondo, che secondare il naturale processo evolutivo della società che, grazie anche allo sviluppo dei mezzi tecnologici e delle comunicazioni di massa, conduce ad una incessante e sempre rinnovata presa di coscienza collettiva.

Detto questo, si deve allora aggiungere che alla espressione “qualità della vita” non può darsi un significato puramente materiale.

Il miglioramento della qualità della vita presuppone che l'individuo, come tale e come componente della collettività in cui vive, sappia innanzitutto in che cosa consiste tale qualità.

Ebbene perché possa consumare questo processo di acquisizione, è necessario che egli sia in grado di tradurre la qualità in valori, che possono essere spirituali, morali, sociali e così via, ma che comunque sono tutti intesi alla presa di coscienza della loro

essenzialità ai fini della elevazione interiore dell'individuo, della instaurazione di una ordinata convivenza con gli altri, della libera esplicazione delle leggi della natura. Il radicarsi del principio che la dignità dell'uomo è sacra e che non va calpestata; la consapevolezza dell'interagire dei diritti e dei doveri nell'ambito dei rapporti di relazione; l'acquisizione della "cultura" del rispetto dell'ambiente e della natura, visti non come elementi esterni al mondo-uomo ma come parte integrante di esso: la rinnegazione e il ripudio di ogni filosofia di sopraffazione e di distruzione costituiscono valori essenziali il cui affermarsi migliora, certamente la qualità della vita, di quella sociale di pari passo con quella individuale, in un divenire indistinto ma sempre più presente nella coscienza.

Diversa angolazione ha, rispetto al punto ora toccato, quello relativo alla "promozione dei diritti della persona" (lettera d, art, 1).

Quest'ultimo presuppone già avvenuta la percezione, la consapevolezza e l'acquisizione del "diritto" e postula la rimozione di ogni ostacolo alla affermazione ed all'esercizio di esso.

L'argomento non necessita di particolari precisazioni, salvo la considerazione che altro è "promuovere" nel senso ora detto, i diritti della persona altro è spiegare attività materiale per l'assolvimento di doveri civici di terzi o per la tutela giudiziaria dei diritti di questi.

Pertanto, non sono da considerare di volontariato – a meno che siano inserite in un complesso di prestazioni rese a favore di categorie determinate, soprattutto svantaggiate – le attività di assistenza e di consulenza.

1.2 L'organizzazione

La necessità di una adeguata organizzazione è insita nella natura e nelle ragioni di funzionamento della associazione di volontariato, quali sono rese evidenti sia dalla legge 11.8.1991, n. 266 che dalla L.R. 29/1993.

L'associazione, cioè, deve essere in grado di affrontare problemi concreti con strumenti concreti, il che significa che essa, per essere riconosciuta idonea al raggiungimento dello scopo perseguito dalla legge, deve possedere una struttura organizzativa adeguata, anzi, come si legge nell'art.7 legge 266/1991 e art. 11 L.R. 29/1993, deve dimostrare "attitudine e capacità operativa".

E' evidente che quello della idoneità operativa è elemento da valutare caso per caso, in relazione alla natura ed alla ampiezza delle attività che si vogliono condurre.

In ogni caso, è necessario che l'organizzazione della associazione sia tale da consentire una attività effettiva, diretta e attuale.

La effettività dell'azione della associazione si riconduce alla necessità in cui questa si trova di dover incidere nella realtà quotidiana che incessantemente produce problemi concreti che richiedono interventi altrettanto concreti.

L'attività, inoltre, deve essere diretta, nel senso della immediatezza del rapporto azione-situazione.

Non è idonea a tale requisito la struttura organizzativa di talune associazioni la cui funzione è esclusivamente quella di costituire un vertice di rappresentanza e di

coordinamento di altre associazioni che, conservando la loro autonomia, sono esse ad operare in modo immediato e diretto nel mondo esterno.

Deve, infine, trattarsi di una struttura organizzativa e di dotazione operativa esistenti in atto e non semplicemente ricomprese in propositi o progetti di acquisizione.

Il discorso vale anche per le associazioni di nuova costituzione.

1.3 L'assenza di fini di lucro

L'attività di volontariato disciplinata dalla L.R. 29/1993 deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, anche indiretto, ma esclusivamente per fini di solidarietà, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte.

In connessione con tale principio si evidenziano le seguenti conseguenze:

a) l'incompatibilità della qualità di volontario con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato od autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di volontariato.

E' ammesso solo il rimborso al volontario con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato od autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di volontariato.

E' ammesso solo il rimborso al volontario delle spese sostenute per l'attività da egli prestata in quanto tale. E' prescritto, peraltro, l'obbligo della organizzazione di stabilire preventivamente i limiti entro i quali i rimborsi stessi devono essere contenuti:

b) il divieto per le organizzazioni di servirsi di lavoratori dipendenti o autonomi al di là dei "limiti strettamente necessari per garantire il loro regolare funzionamento nonché la qualificazione e la specializzazione dei rispettivi interventi".

La legge non detta criteri di determinazione dei limiti in questione. Spetta all'interprete trarre elementi al riguardo, soprattutto sulla base del rapporto tra il numero di tali dipendenti o autonomi rispetto a quello dei volontari, della professionalità in possesso degli stessi in relazione alla natura ed alla estensione dell'attività della organizzazione.

Naturalmente, per il presente come per gli altri punti, è necessario che l'amministrazione acquisisca tutti gli elementi di conoscenza e di valutazione indispensabili alla formazione di un attendibile convincimento anche attraverso analisi comparative dei dati in possesso;

c) l'ammissibilità di attività commerciali e produttive solo "marginali" rispetto a quelle di istituto (art. 5, comma 1, lettera g), della legge 11.8.1991, n. 266.

Circa il concetto di "marginalità" delle attività in questione, è opportuno richiamare, anche ai fini che qui interessano, quanto in proposito è detto nella circolare del Ministero della finanze n. 3 del 25.2.1992:

"Per attività commerciali e produttive marginali si dovrebbe intendere esclusivamente le attività di carattere commerciale ovvero produttive di beni o servizi poste in essere dalle organizzazioni di volontariato per il tramite:

- degli assistiti, ai fini della loro riabilitazione e del loro inserimento sociale;

- dei volontari, intendendo per tali quelli che svolgono l'attività secondo i criteri e nei limiti stabiliti dall'articolo 2 della legge 266/1991.

Le attività stesse non debbono essere organizzate nella forma imprenditoriale di cui agli articoli 2080 e ss. cod. civ., siano esse industriali o artigiane.

Il beneficio, per ciò che concerne l'imposizione sul reddito, è condizionato al totale impiego dei proventi in questione per i fini istituzionali della organizzazione di volontariato, impiego che deve essere idoneamente documentato.

In particolare, per ciò che concerne l'entità della attività, pur non essendo questa ancorata ad una specifica percentuale delle entrate della organizzazione, dovrà essere individuata sulla base di parametri correlati a diverse situazioni di fatto, quali a titolo esemplificativo, la occasionalità della attività, la non concorrenzialità dell'attività sul mercato, il rapporto tra risorse impiegate e ricavi, il rapporto tra i ricavi dell'attività e i servizi resi dalla organizzazione.

Da ultimo, con Decreto del Ministro delle Finanze di concerto con quello per la Famiglia e la Solidarietà sociale del 25.5.1995, sono stati dettati i criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato.

Il testo di tale provvedimento è allegato alle presenti note informative.

E' necessario, dunque, che siano forniti elementi di conoscenza circa la sussistenza delle seguenti condizioni:

- che le attività in questione siano svolte dagli assistiti, per scopi di riabilitazione e di inserimento sociale, o dai volontari, secondo le caratteristiche proprie di tale qualità;
- che i proventi relativi siano totalmente impiegati per i fini istituzionali della organizzazione di volontariato;
- che le attività siano occasionali e non concorrenziali sul mercato;
- che, comunque, le attività stesse siano esercitate in conformità delle disposizioni del Decreto del Ministro delle Finanze del 25.5.1995, adottato di concerto con il Ministro per la Famiglia e la Solidarietà sociale.

1.4 La sede

La condizione essenziale è data dalla disponibilità di una sede (sociale, secondaria, operativa) nel Lazio quale testimonianza di strumento di vita sociale e di punto di riferimento della potenzialità operativa della associazione nella Regione.

Quanto alla capacità di rappresentanza, ove l'associazione operante nel Lazio non sia munita di autonomia funzionale ed istituzionale rispetto alla propria organizzazione centrale, il responsabile di essa, che non disponga di poteri di rappresentanza per poter validamente sottoscrivere la domanda di iscrizione nel registro regionale del Lazio ed impegnare, quindi, validamente la volontà della associazione, deve essere munito di apposito mandato.

N.B. Ai sensi della D.G.R. n°5803 del 14/12/1999, ogni volta che nella modulistica si fa riferimento alla Presidenza della Giunta, Ufficio per i rapporti con le forze sociali, Via R.R. Garibaldi, 7 00145 ROMA

LEGGASI:

Assessorato per le Politiche per la Famiglia, Infanzia e Servizi Sociali

Dipartimento Interventi Socio Sanitari Educativi per la Qualità della vita, Area D/1 - Viale del Caravaggio, 99 00147 ROMA.