

## DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori LIPARI, SALVI, BOMPIANI, CECCATELLI, JERVOLINO RUSSO, CONDORELLI, TRIGLIA, RUFFILLI, MELOTTO, D'AMELIO, DE CINQUE, SAPORITO, SALERNO, COVELLO, COVIELLO, SARTORI, ROSATI, TOTH, FONTANA Elio, PINTO, MANZINI e CHIMENTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 1987

### Legge-quadro sul volontariato

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge ripropone, con alcuni marginali adattamenti suggeriti dall'ampio dibattito svoltosi sul tema, il testo dell'analogo disegno presentato nel corso della IX legislatura (atto Senato n. 575) già in fase avanzata di elaborazione presso la 1<sup>a</sup> Commissione e che lo scioglimento anticipato delle Camere non ha consentito di far giungere all'esame dell'Aula.

In verità, il fenomeno del volontariato ha assunto ormai, nella nostra esperienza sociale, una dimensione tale da rendere anacronistica la realtà del nostro sistema giuridico che, mentre in numerose leggi nazionali e regionali fa esplicito riferimento all'attività del volontariato, talora indicandone i meccanismi di

raccordo con le istituzioni pubbliche, ancora lo affida – nella sua struttura di fondo e nelle sue necessarie tutele – alle alternative e ai rischi dell'interpretazione giurisprudenziale.

Con l'espressione «volontariato» si designa il complesso di quelle esperienze di «associazioni a fini sociali» (sviluppatasi in Italia verso la fine degli anni settanta, parallelamente alla crisi delle vecchie forme di «partecipazione») il cui elemento caratterizzante è appunto offerto dalla «volontà» degli associati, dalle motivazioni individuali che, al di là di ogni coercizione o doverosità giuridica, caratterizzano il libero contributo dei singoli a servizi socialmente rilevanti, per fini complessivi che l'autorità pubblica ritiene coerenti ai propri e quindi meritevoli di tutela.

Il volontario è in fondo colui che, per libera scelta e al di fuori di ogni interesse o corrispettivo di ordine economico, mette le sue energie e la sua specifica professionalità a disposizione degli altri, sensibile al quadro complessivo delle esigenze della collettività, ma attento in primo luogo alle attese dell'altro, alle sue irripetibili peculiarità di uomo sofferente e, per ciò stesso, amico. Il sistema legislativo ha, per lungo tempo, considerato un simile impegno come un fatto tipicamente metagiuridico, da tollerare ma non da riconoscere. Nella stanza dell'ordinamento il volontario era colui che operava in un angolo, ignorato da tutti, e che veniva, cortesemente ma fermamente, invitato ad allontanarsi nel momento in cui entrava in funzione una struttura pubblica, quale che fosse il suo spettro di incidenza e ancorchè la capacità di penetrazione dei relativi servizi non giungesse fino a quell'angolo. La nuova legislazione, che, con riferimento ai più diversi contesti, ha preferito evitare ogni aprioristica individuazione di indici caratterizzanti dell'esperienza del volontariato ed ha fatto riferimento aperto alla varietà delle situazioni empiriche in cui concretamente si determinano gli interventi dei volontari, ha posto evidentemente le basi di un nuovo modo d'essere del diritto, come fatto istituzionale, nella gestione dei servizi sociali.

Il volontariato non si esprime dunque più come un'esperienza tollerata o che cerca faticosamente uno spazio nei vuoti lasciati dall'inerzia di altri poteri, ma come un momento essenziale di raccordo tra la fantasia del singolo e le omologazioni del gruppo, tra l'irripetibilità delle relazioni individuali e la garanzia istituzionale di quelle sociali, come la concreta emergenza, con strumenti giuridici necessariamente di conio recente, di un *ethos* nuovo, quello di coloro che (nel segno di una nuova cultura del solidarismo) respingono sia l'individualismo possessivo con tutti i suoi corollari di segno mercantile, sia l'esclusivo riferimento all'onnipotenza statale per la soluzione dei problemi del presente.

L'ordinamento giuridico - pur con una serie di indicazioni normative inserite, in maniera indiretta e sfumata, in diversi contesti - già di fatto riconosce che le *face to face relations*, le relazioni non aventi altro fine che la realizza-

zione al meglio del rapporto interpersonale, sono anzi segmento essenziale e ineliminabile della traiettoria del diritto nel presente storico. Da questo punto di vista il riconoscimento giuridico del volontariato si pone al vertice di un nuovo spartiacque aprendosi sul versante di un ordinamento che non si limita a regolare taluni rapporti della vita di relazione, indipendentemente da ogni valutazione delle soddisfazioni dei singoli, ma si interroga sui problemi di qualità della vita e di senso della vita ed offre la garanzia delle sue strutture alle risposte, molto personali e creative, che nei diversi contesti sono state offerte a tali interrogativi.

D'altra parte, poichè i rapporti socialmente rilevanti si tengono fra di loro in una ineludibile connessione, la rilevanza giuridica del volontariato determina inevitabilmente un'incidenza riflessa sui tradizionali assetti istituzionali, evidenziando un mutamento di ruolo delle istituzioni pubbliche nella gestione dei servizi sociali. Queste cominciano ormai a riconoscere che la loro funzione non si risolve necessariamente nel fornire alla collettività una determinata gamma di prestazioni attraverso forme di gestione diretta, bensì nel creare le premesse o le condizioni perchè la disponibilità dei servizi sia garantita agli utenti, peraltro in forme più personali e immediate, forme che l'istituzione pubblica non indirizza nè sollecita, ma rispetto alle quali si limita a fornire il quadro di riferimento e i presupposti di garanzia.

Il volontariato - come è stato rilevato da studiosi provenienti da diverse motivazioni culturali - si colloca dunque al centro della crisi dello Stato assistenziale, almeno nel senso in cui ricerca ed esprime un «livello intermedio» tra Stato ed individuo, superando i rischi di una contrapposizione riduttiva tra il «pubblico», come dimensione che è di tutti secondo canoni che prescindono dalle esigenze dei singoli, e il «privato», come rifugio di ciascuno nella gelosa tutela di ciò che gli pertiene in via esclusiva. Nel momento in cui il volontariato diventa strumento essenziale per una nuova «istituzionalizzazione del sociale», nella ricerca e varietà delle sue articolazioni, esso supera l'alternativa intervento statale-privatizzazione, quasi che la temperatura

costante del sistema esigesse che all'aumento di uno dei due indici corrisponda la diminuzione dell'altro e viceversa. Vi può essere evidentemente una organizzazione statale che non chieda di occupare tutti gli spazi, ma che offra la propria garanzia anche alle autonomie di gruppi costituiti ed organizzati in funzione di un intervento gratuito, disinteressato, svolto nel segno della solidarietà, così come può esistere un impegno individuale che non si colori nè di pretese corporative nè di egoismi privatistici, ma che sia capace di colmare i vuoti del sistema per quanto attiene sia ai territori di intervento che alle modalità dell'azione.

Dando pieno e formale riconoscimento all'attività del volontariato, non si tratta dunque - come a taluno riduttivamente è sembrato - di fornire semplicemente un tampone anestetizzante a malferme strutture istituzionali; non si tratta cioè di riempire gli spazi lasciati alla dimensione dell'umano all'interno di strutture disumane; ma semmai di additare il tracciato di una nuova politica del diritto, di prospettare un nuovo modello di rapporto del singolo con le istituzioni, un nuovo ruolo dell'esperienza giuridica in una società del benessere che non sia solo vittima delle conflittualità mercantili nè si adagi nella passiva attesa di provvidenze statali.

Finora i riferimenti legislativi al fenomeno del volontariato sono stati fatti, specie nelle leggi regionali, con riguardo ai più diversi settori di intervento: servizi in materia socio-assistenziale, consultori familiari, assistenza domiciliare agli anziani, recupero dei tossicodipendenti, servizi di zona, servizi di vigilanza ecologica, servizi sociali a favore di soggetti handicappati, organizzazione delle unità socio-sanitarie locali, disciplina degli stupefacenti, tutela della salute mentale, prevenzione, cura e riabilitazione delle forme di devianza sociale, assistenza post-penitenziaria, servizio di trasporto degli infermi e pronto soccorso stradale, soggiorni climatici in favore di minori o di anziani, interventi per gli emigrati e le loro famiglie, organizzazione dei donatori di sangue, lotta contro l'emarginazione, tutela della maternità e della salute psicofisica dell'età infantile, soccorso e assistenza alle popolazioni colpite da calamità, protezione civile,

ricerca di beni culturali, eccetera. In tutti questi casi la tecnica legislativa è stata quella di un riferimento aperto ad un fenomeno socialmente rilevante, ma che si dava comunque per acquisito nelle sue connotazioni empiriche.

La mancanza di una disciplina di quadro (più volte richiesta dalle organizzazioni dei volontari in convegni di rilevanza nazionale e sollecitata anche da una risoluzione del Parlamento europeo) ha tuttavia dato luogo ad una serie di inconvenienti. In primo luogo, la carenza di una legislazione generale di riferimento si apre al rischio, da più parti denunciato, che i singoli legislatori regionali, accentuando l'uno o l'altro profilo, concorrano davvero a creare una sorta di «vestito di Arlecchino», lasciando il volontariato allo scoperto specie in quei luoghi, economicamente meno provveduti, dove la sua azione diviene più essenziale, ma le sue tutele rimangono meno incisive. In secondo luogo, è necessario disciplinare in qualche misura, anche nelle loro valenze economiche, i rapporti delle organizzazioni di volontariato con le strutture politiche: la spinta innovativa sarebbe evidentemente frustrata se, addormentando le motivazioni morali, si finisse semplicemente, attraverso il profilo del sostegno pubblico al volontariato, per spostare dall'apparato pubblico all'organizzazione privata la burocratizzazione dei servizi sociali. In terzo luogo, si tratta di sottrarre l'attività prestata dal volontariato ai rischi di una automatica attrazione sotto la disciplina propria del rapporto di lavoro subordinato: le incertezze giurisprudenziali sulla prestazione di lavoro gratuito e la tipica rivedibilità individuale delle motivazioni che hanno indotto il singolo volontario ad aderire alle iniziative del gruppo rendono avvertiti della delicatezza di tale profilo (del resto evidenziata nella mozione approvata dal Parlamento europeo, in cui esplicitamente si richiama la diffusa tendenza ad applicare al volontariato discipline laburistiche o previdenziali che sono estranee alla sua genuina natura).

Il disegno di legge che si sottopone all'esame del Parlamento, nella speranza di poter raccogliere intorno ad esso un'ampia convergenza di consensi, intende appunto superare

simili rischi, fornendo tuttavia una normativa di garanzia (per certi versi una sorta di «statuto del volontariato»), senza in alcun modo percorrere la via di una disciplina legislativa uniforme delle varie modalità organizzative che il volontariato è venuto assumendo nella realtà sociale: una legge sul volontariato non può ingabbiarne le forze espressive, condizionarne gli svolgimenti creativi, indirizzarne gli esiti.

Il testo qui presentato, mentre da un lato tiene conto delle elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali di questi ultimi anni, raccoglie anche il lavoro di una commissione mista di giuristi e sociologi che ha lavorato, nel corso di due successive legislature, sotto gli auspici del Ministero del lavoro, d'intesa con il Ministero dell'interno.

\* \* \*

Con l'articolo 1 si è inteso limitare l'ambito di operatività della legge alle «organizzazioni plurisoggettive» di volontari, escludendo quindi il volontariato individuale. Certo, nell'esperienza di ciascuno (si potrebbe dire nella sua stessa misura di moralità), un'attività a servizio di altri fuori da coercizioni giuridiche esisterà sempre; tuttavia si è voluto evitare il rischio – sempre possibile in rapporti meramente individuali – di una strumentalizzazione dell'attività volontaria con conseguente incontrollata incidenza sul mercato del lavoro.

L'articolo 2 definisce l'attività di volontariato secondo alcuni indici concorrenti: il modo di svolgimento dell'azione al di là di ogni doverosità, l'assenza di ogni fine (anche indiretto) di lucro, l'intermediazione del gruppo, la funzione solidaristica dell'attività, sia che essa ridondi a vantaggio degli altri componenti del gruppo sia che si risolva a beneficio di terzi. L'articolo successivo accentua il carattere gratuito dell'attività volontaria, specificando che al volontario può essere corrisposto soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e nei limiti precedentemente stabiliti dall'organizzazione di appartenenza; in tal modo si eviterà ogni forma di strumentalizzazione, ponendo comunque rigorosi criteri di differenziazione tra l'attività volontaria e quella propria di un rapporto di lavoro comunque

caratterizzato (con conseguente inapplicabilità, ad esempio, al rapporto di volontariato della disciplina di cui agli articoli 36 della Costituzione e 2094, 2099, 2113 e 2126 del codice civile).

Con l'articolo 4 si è voluto evitare ogni forma di ingabbiamento del volontariato, riconoscendo la piena libertà degli aderenti al gruppo di dare alla propria organizzazione la struttura giuridica che ritengano più adeguata al perseguimento dei loro fini. La tutela giuridica viene svincolata dalla qualificazione formale del gruppo, che viene perciò lasciato libero di assumere qualsiasi struttura, da quella propria di un'associazione non riconosciuta a quella di una persona giuridica tipizzata. L'unica specificazione è stata dettata con riferimento all'ipotesi in cui l'organizzazione di volontariato si dia una forma cooperativa, posto che in tal caso il fine solidaristico avrebbe urtato con lo scopo mutualistico che il nostro ordinamento (articoli 2511 e seguenti del codice civile) assume a profilo caratterizzante delle imprese cooperative; escludendo la possibilità di riconoscere dividendi ai soci o di consentire la ripartizione di utili, si è fatto tesoro del contributo offerto da una proposta di legge già presentata nelle due precedenti legislature e riferita appunto alla «disciplina delle cooperative di solidarietà sociale».

Senza entrare nel merito del dibattito che la dottrina giuridica ha da tempo avviato sulle cosiddette «imprese di tendenza», il disegno di legge (articolo 5) rinvia, per i rapporti del singolo volontario con il gruppo nel quale si inserisce la sua attività, alla disciplina propria della forma giuridica che qualifica la particolare organizzazione soggettiva, con la sola limitazione del limite di compatibilità di tale disciplina rispetto allo scopo di solidarietà che costituisce pur sempre il dato caratterizzante della stessa rilevanza giuridico-sociale del volontariato. Al fine di evitare possibili conflitti nei rapporti interni (del tipo di quelli emersi, anche di recente, in controversie giudiziali) si è ritenuto opportuno fissare un contenuto minimo dell'atto costitutivo o dello statuto, in modo da garantire il singolo nei confronti dell'organizzazione nella persistenza dei suoi fini di fondo.

L'articolo 6 chiarisce che l'attività di volontariato è svolta o direttamente mediante strutture proprie dell'organizzazione o nell'ambito delle strutture pubbliche. Il gruppo deve tuttavia, in ogni caso, avvalersi - in modo determinante e prevalente - dell'attività di volontari, pur non potendo, in linea di principio, escludersi la presenza, nella struttura complessiva dell'organizzazione, di rapporti di lavoro subordinato. Si afferma tuttavia che la qualità di aderente al gruppo è incompatibile con qualsiasi rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione. In tal modo viene neutralizzato il rischio di possibili strumentalizzazioni dell'attività volontaria e si evita ogni commistione con logiche laburistiche o di segno mercantile.

\* \* \*

Per quanto si riferisce ai mezzi di sostentamento delle organizzazioni del volontariato, ci si è liberamente riferiti ad ogni possibile contributo degli stessi associati o di terzi, privati o enti pubblici (articolo 7). L'elemento caratterizzante è dato comunque dalla spontaneità dell'erogazione: ogni richiesta di provvidenze economiche finirebbe infatti per snaturare la gratuità dell'impegno riproponendo, per altra via, la spirale distorsiva dell'assistenzialismo pilotato e del confronto conflittuale fra i beneficiari delle diverse provvidenze. Due sole specificazioni sono sembrate opportune. In primo luogo l'ammissibilità di una intestazione di beni immobili in capo alle associazioni di volontariato, ancorchè costituite in forma priva di personalità giuridica; in tal modo si è superata in radice l'opinione (ancora autorevolmente sostenuta in dottrina) che interpreta restrittivamente il dettato dell'articolo 37 del codice civile considerando di applicazione generale il principio di cui all'articolo 17. In secondo luogo si è ritenuto di dover escludere, per le organizzazioni di volontariato prive di personalità giuridica (purchè iscritte nel registro nazionale di cui all'articolo 9), il criterio restrittivo di cui agli articoli 600 e 786 del codice civile. La peculiarità del fine ha suggerito di svincolarsi da fattispecie che la nostra tradizione giuridica aveva costruito nella logica delle conflittualità di segno economico.

0296/001

L'articolo 8 affronta il delicato tema del rapporto tra le organizzazioni di volontariato e le strutture pubbliche. Nella consapevolezza che le modalità di intervento dei gruppi di volontariato nei loro rapporti con i territori incisi dalla funzione propria delle istituzioni pubbliche forniscono una singolare risposta alle peculiari ragioni di tensione che si sono venute determinando all'interno del nuovo *welfare*, si è preferito limitarsi ad indicazioni molto sfumate. Il meccanismo della convenzione - già ampiamente attuato nella pratica - è stato massimamente lasciato alla autonomia delle parti contraenti. Allo Stato e agli enti pubblici è stata posta l'unica limitazione di scegliere i loro interlocutori, nel quadro delle attività proprie del volontariato, fra le organizzazioni iscritte al registro nazionale di cui all'articolo 9. Alle organizzazioni di volontariato è stato assegnato un limite territoriale per richiedere l'accesso alle strutture pubbliche. Quanto al contenuto delle convenzioni, non si è scelta la via, pur da taluno suggerita, di fissarne una struttura tipo, lasciando al riguardo piena libertà di manovra alle singole leggi regionali in funzione anche della peculiarità delle iniziative volontarie operanti nei diversi ambiti territoriali. Si è solo imposto - per un'ovvia esigenza di tutela dei soggetti cui si rivolge l'intervento dei volontari - che le convenzioni debbano in ogni caso prevedere strumenti di verifica e di controllo della preparazione dei volontari e della esecuzione della convenzione nonchè forme di assicurazione per i danni eventualmente arrecati a terzi. È sembrato altresì essenziale specificare che la prestazione di attività volontaria non può di per sè costituire titolo preferenziale per l'assunzione in qualunque forma presso datori di lavoro pubblici o privati.

Si è ritenuto opportuno suggerire la costituzione di una Commissione nazionale per il volontariato e di un registro nazionale delle organizzazioni di volontariato. La varietà delle esperienze che si sono andate realizzando sul territorio nazionale, ha reso avvertiti della necessità di avviare quanto meno un sistema informativo di tutte codeste esperienze, non per uniformarle ed omologarle, ma semmai per meglio conoscerle e quindi stimolarle nelle loro peculiari diversificazioni. La Com-

missione nazionale per il volontariato, costituita presso la Presidenza del Consiglio, dovrà avere il compito di curare la raccolta degli elementi di conoscenza sul volontariato e di promuoverne lo sviluppo, di formulare proposte e pareri per gli interventi normativi dello Stato e delle regioni, di curare la iscrizione e la tenuta del registro nazionale delle organizzazioni di volontariato. Per le peculiarità dell'azione volontaria si è ritenuto di rimettere alla libera iniziativa delle diverse organizzazioni di avanzare domanda per l'iscrizione al registro nazionale. Tale iscrizione potrà tuttavia essere concessa solo ad organizzazioni il cui statuto sia conforme alle previsioni della legge-quadro, che abbiano svolto con continuità per almeno tre anni rilevante attività di volontariato, che non abbiano perseguito e non perseguano, anche indirettamente, fini di lucro. Sono le organizzazioni iscritte saranno tuttavia legittimate a valersi degli effetti di cui agli articoli 7, 8 e 11 della legge, mentre si rimette alle leggi regionali la disciplina delle forme di partecipazione delle organizzazioni iscritte alla programmazione degli interventi nei settori di loro specifica competenza.

Mentre sono escluse per i volontari altre forme di previdenza sociale tipiche del rapporto di lavoro subordinato, l'articolo 10 prevede il diritto di chi svolge attività di volontariato all'assicurazione presso l'INAIL contro le malattie professionali e contro gli infortuni che implicano un'invalidità totale per un periodo superiore a trenta giorni.

Con gli articoli 11 e 12 del disegno di legge si è delineata una disciplina fiscale di favore per le organizzazioni di volontariato (iscritte al registro). Stante la natura gratuita dell'attività svolta e l'assenza di ogni fine di lucro, è sembrato opportuno estendere alle organizzazioni di volontariato una serie di provvidenze e agevolazioni. In particolare si è ammesso che i contributi a favore delle organizzazioni di volontariato erogati da terzi siano deducibili dal reddito imponibile ai fini dell'Irpef e dell'Irpeg (sia pure nella misura massima del 5 per cento del detto reddito).

Nella linea di quanto già chiarito con riferimento all'articolo 1, l'articolo 13 del disegno di legge esplicitamente esclude l'applicabilità della legge all'attività volontaria pre-

stata dal singolo senza il tramite di una organizzazione di volontariato. Si è previsto un rinvio a normativa speciale per la partecipazione del volontariato all'azione della protezione civile, abbisognando questa di particolari criteri organizzativi.

L'ultimo articolo del disegno di legge fissa un termine semestrale ai fini dell'emanazione di un apposito regolamento di esecuzione e regola la disciplina transitoria anche per quanto riguarda i rapporti del volontariato con le regioni.

\* \* \*

I presentatori, pur consapevoli del lungo dibattito che, nelle sedi più diverse, ha preceduto l'elaborazione dei principi formalizzati nel presente disegno di legge, lo affidano al dibattito parlamentare, disponibili ad accogliere ulteriori contributi migliorativi, che si muovano nella linea dei principi più sopra enunciati. Avvertono tuttavia la necessità di una rapida approvazione, ormai improrogabile dopo il lungo svolgimento della discussione nel corso della IX legislatura. Il fenomeno del volontariato è diventato troppo rilevante ed esteso per poter ancora essere affidato da un lato ad una legislazione all'un tempo settoriale e parcellizzata, dall'altro ad una interpretazione giurisprudenziale tendenzialmente incline ad assimilarlo a fattispecie essenzialmente diverse ancorchè di più radicata tradizione. I presentatori sono convinti che una disciplina di quadro sul volontariato concorrerà ad offrire, anche a livello normativo, il modello significativo di un nuovo solidarismo che guarda ad un modo diverso di atteggiarsi del rapporto tra il cittadino e lo Stato.

Negli ultimi anni il rallentamento della crescita economica, l'alto tasso di inflazione, gli eccessi della burocratizzazione e della centralizzazione hanno posto in crisi molte pratiche del *welfare State*. Nel momento in cui lo Stato sociale, superando l'originaria tendenza compensativa verso le categorie più emarginate e sfruttate, si è venuto trasformando in Stato erogatore «universale» di garanzie economiche, il meccanismo ha inevitabilmente incentivato la spinta rivendicativa dei gruppi portatori degli interessi più forti o meglio

organizzati, anche in funzione della loro rilevanza politica. Questo atteggiamento ha accentuato la tensione prevalente verso i cosiddetti «beni inclusivi», quelli cioè per i quali l'uso o il godimento da parte di uno ne arricchisce e ne potenzia il concorrente possesso da parte degli altri. I beni inclusivi - che sono quelli ai quali si rivolge l'attenzione qualificante dei gruppi del volontariato - sono gli unici rispetto ai quali nessuna carta di Yalta è ipotizzabile, perchè non ammettono di essere divisi ma solo moltiplicati, i soli che consentono di coniugare qualità individuali ed esigenze collettive, cultura e solidarietà, senso religioso e valore della laicità, che possono fondare la ricchezza sulla gratuità. Per converso, la tensione verso i beni esclusivi, nella logica della erogazione generalizzata e funzionante dall'alto, accentua la passività dei cittadini, i quali si aspettano ogni cosa dallo Stato e conseguentemente vanno perdendo ogni cari-

ca motivazionale nei confronti del lavoro e non avvertono più come un valore la legittimità decisionale dell'autorità. Da qui la progressiva perdita del senso dello Stato, ciascuno non intendendo il lavoro proprio come volto a realizzare un interesse comune nè il lavoro altrui come qualcosa di diverso da semplice presupposto giustificativo di un'erogazione che indirettamente danneggia coloro che non la ricevono.

Ecco perchè, a nostro giudizio, il riconoscimento pieno e formale, in sede legislativa, del ruolo del volontariato può diventare per tanti versi emblematico di un nuovo rapporto tra il soggetto privato e le istituzioni, individuando un significativo collante della stessa convivenza sociale e quindi concorrendo a radicare, nei termini stimolanti di un nuovo modello culturale, quella che autorevolmente è stata chiamata la «mutazione antropologica» del rapporto fra cittadini e Stato del benessere.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Ambito di applicazione)*

1. La presente legge-quadro disciplina lo svolgimento in organizzazioni plurisoggettive di attività di volontariato.

## Art. 2.

*(Attività di volontariato)*

1. Per attività di volontariato deve intendersi quella intrapresa e svolta spontaneamente e non in esecuzione di specifici obblighi o doveri giuridici gratuitamente, senza fine individuale di lucro anche indiretto, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, nell'interesse del gruppo o di terzi, esclusivamente per fini di solidarietà.

## Art. 3.

*(Gratuità dell'attività)*

1. L'attività del volontario è gratuita, non può essere retribuita in alcun modo, nemmeno dal beneficiario, ed è incompatibile con ogni forma di lavoro subordinato o di consulenza, direttamente od indirettamente retribuita. .

2. Al volontario può essere corrisposto soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e nei limiti precedentemente stabiliti dall'organizzazione di appartenenza.

## Art. 4.

*(Libertà di forma delle organizzazioni)*

1. Le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che gli aderenti ritengono più adeguata al perseguimento dei fini di solidarietà. Ove venga adottata la forma cooperativistica, l'atto costitutivo, oltre alle

condizioni di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* dell'articolo 5, non potrà riconoscere ai soci alcun dividendo, nè consentire la spartizione di utili, dovendo ogni profitto essere destinato ai fini di solidarietà sociale della cooperativa, anche mediante costituzione di riserve.

2. Nell'atto costitutivo deve essere chiaramente espressa l'assenza di fini di lucro e la gratuità delle prestazioni fornite dagli associati; deve inoltre essere garantita la gestione democratica dell'associazione, l'elettività di tutte le cariche sociali e l'eguale diritto di partecipazione di tutti gli associati.

#### Art. 5.

##### *(Struttura interna dell'organizzazione)*

1. I rapporti tra il volontario e l'organizzazione di cui fa parte sono regolati, salvo diverse disposizioni di leggi speciali, dalla disciplina propria dell'organizzazione soggettiva entro la quale si svolge l'attività di volontariato, nei limiti di compatibilità con lo scopo di solidarietà.

2. In ogni caso lo statuto o l'atto costitutivo dell'organizzazione devono prevedere:

*a)* che la nomina, per la durata non superiore a due anni, degli organi di rappresentanza esterna di gestione e di controllo sia rimessa all'assemblea degli aderenti, che approva annualmente il bilancio e il rendiconto;

*b)* che l'esclusione di un aderente sia deliberata dall'assemblea soltanto per gravi motivi;

*c)* che, in caso di scioglimento, tutti i beni siano devoluti ad altra organizzazione di volontariato con finalità di solidarietà di identico od analogo settore;

*d)* che all'assemblea sia attribuita l'ammissione di nuovi soci o aderenti o la successiva ratifica.

#### Art. 6.

##### *(Prestazione del servizio volontario)*

1. L'attività di volontariato è svolta mediante strutture proprie dell'organizzazione o nell'ambito delle strutture pubbliche.

2. Nella prestazione del servizio l'organizzazione deve avvalersi in modo determinante e prevalente dell'attività volontaria dei propri aderenti.

3. La qualità di aderente è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto obbligatorio di contenuto patrimoniale con l'organizzazione.

#### Art. 7.

##### *(Risorse economiche)*

1. Le organizzazioni traggono i mezzi per il loro funzionamento e per lo svolgimento della attività dai contributi degli aderenti o di terzi, dello Stato, di istituti di credito, di enti privati e pubblici anche non territoriali, di enti o organismi internazionali e di privati, e da eventuali donazioni o lasciti testamentari.

2. I beni immobili sono intestati all'organizzazione anche se priva di personalità giuridica.

3. Le donazioni e i lasciti testamentari sono consentiti anche in favore di organizzazioni di volontariato prive di personalità giuridica, purchè iscritte nel registro nazionale di cui all'articolo 9.

#### Art. 8.

##### *(Rapporti con le strutture pubbliche)*

1. Lo Stato e gli altri enti pubblici, nell'ambito delle competenze stabilite dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie e per un migliore perseguimento dei propri compiti istituzionali, possono stipulare convenzioni con le organizzazioni iscritte al registro nazionale di cui all'articolo 9, aventi ad oggetto l'autonoma prestazione di servizi ed attività.

2. Le organizzazioni di volontariato iscritte al registro di cui all'articolo 9 e operanti nella Regione possono richiedere agli enti pubblici competenti l'accesso alle strutture pubbliche nei limiti in cui ciò è necessario per svolgere le attività di volontariato e possono altresì chiedere la stipulazione di apposite convenzioni.

3. I limiti e il contenuto delle convenzioni sono stabiliti da leggi regionali; tali convenzio-

ni devono in ogni caso prevedere forme di verifica o di controllo della preparazione dei volontari e della esecuzione della convenzione, nonché forme di assicurazione per i danni eventualmente arrecati a terzi.

4. La prestazione di attività di volontariato non può costituire di per sè titolo preferenziale per l'assunzione in qualunque forma presso datori di lavoro pubblici o privati.

#### Art. 9.

##### *(Commissione nazionale e registro del volontariato)*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sono istituiti la Commissione nazionale per il volontariato e il registro nazionale delle organizzazioni di volontariato.

2. Della Commissione fanno parte:

a) dieci rappresentanti dei Ministeri dell'interno, di grazia e giustizia, del lavoro e della previdenza sociale, della sanità, della protezione civile;

b) dieci componenti prescelti tra quelli designati dalle Regioni;

c) dieci componenti prescelti tra quelli designati dalle organizzazioni di volontariato iscritte al registro;

d) cinque esperti.

3. I componenti della Commissione di cui alla lettera a) del comma 2 sono nominati, due per ogni Ministero interessato, con decreto del Ministro competente; quelli di cui alle lettere b), c) e d) del medesimo comma sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Ogni membro dura in carica tre anni e può essere riconfermato per non più di una volta.

4. La Commissione:

a) in collaborazione con le amministrazioni e le organizzazioni interessate, cura la raccolta degli elementi di conoscenza circa il volontariato e ne promuove lo sviluppo;

b) formula proposte e pareri per gli interventi anche normativi dello Stato e delle Regioni;

c) cura l'iscrizione e la tenuta del registro nazionale delle organizzazioni di volontariato e decide in ordine alla cancellazione.

5. L'iscrizione al registro nazionale delle organizzazioni di volontariato può essere richiesta dalle organizzazioni:

- a) il cui atto costitutivo e statuto siano conformi alle disposizioni della presente legge;
- b) che abbiano svolto con continuità per almeno tre anni rilevante attività di volontariato;
- c) che non abbiano perseguito e non perseguano anche indirettamente fini di lucro.

6. La cancellazione dell'organizzazione dal registro si verifica per il venir meno di una delle condizioni di cui al comma precedente, per lo svolgimento di attività in contrasto con la presente legge o per altro grave motivo.

7. Le leggi regionali prevedono e disciplinano le forme di partecipazione delle organizzazioni iscritte al registro alla programmazione degli interventi nei settori in cui le organizzazioni stesse operano.

#### Art. 10.

##### *(Sicurezza sociale del volontariato)*

1. In dipendenza della prestazione dell'attività di volontariato a vantaggio di terzi, gli aderenti sono assicurati presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, previo pagamento dei relativi contributi, contro le malattie professionali e contro gli infortuni che implicino una invalidità totale per un periodo superiore a trenta giorni.

#### Art. 11.

##### *(Agevolazioni fiscali per il volontariato)*

1. Gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato e quelli necessari per la loro iscrizione nel registro di cui all'articolo 9 sono esenti dalle imposte di bollo e di registro e da ogni altro gravame fiscale.

2. Sono estese alle organizzazioni di volontariato tutte le agevolazioni fiscali previste dalle vigenti leggi in materia di cooperative, ancorché per lo svolgimento dell'attività di volontariato venga adottata una forma diversa dalla cooperativa.

3. Le organizzazioni di volontariato iscritte al registro non sono tenute al pagamento delle imposte di successione e donazione e dell'Invim per i cespiti loro devoluti da parte di terzi.

4. I redditi catastali degli immobili pervenuti alle organizzazioni di volontariato in seguito a successione o donazione e quelli loro concessi in locazione da terzi per finalità sociali non concorrono alla formazione dell'imponibile ai fini dell'Ilor.

5. Le Regioni, previo parere favorevole del Ministero del tesoro, possono stipulare, con istituti di credito, convenzioni al fine di fornire agevolazioni creditizie alle associazioni volontarie per l'acquisto di attrezzature, strumenti e macchinari utili ai fini dello svolgimento della loro attività.

#### Art. 12.

*(Contributi a favore del volontariato)*

1. I contributi a favore delle organizzazioni di volontariato erogati da terzi sono deducibili dal reddito imponibile ai fini della imposta generale sul reddito delle persone fisiche e giuridiche nella misura massima del 5 per cento del reddito.

#### Art. 13.

*(Limiti di applicabilità)*

1. La presente legge non si applica all'attività volontaria prestata dal singolo senza il tramite della organizzazione di volontariato.

2. L'intervento delle organizzazioni di volontariato nell'ambito della protezione civile è disciplinato da apposite disposizioni legislative.

#### Art. 14.

*(Disposizioni di attuazione)*

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, sentito il parere espresso, nei termini stabiliti dai regolamenti delle due Camere,

dalle competenti Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sono emanate, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, le disposizioni di attuazione della presente legge.

2. In attesa dell'emanazione delle norme regionali previste dalla presente legge, gli enti locali, nell'ambito e nei limiti della legislazione vigente ed in conformità con quanto previsto nella presente legge, possono promuovere forme di collaborazione con le associazioni di volontariato.

3. Le convenzioni in atto alla data di entrata in vigore della presente legge dovranno essere adeguate ai principi e alle disposizioni della stessa.