

*Studio di fattibilità sul pdl*  
***“Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di  
volontariato. Abrogazione della L.R. 2 settembre 1996, n. 37  
(Nuove norme regionali di attuazione della legge 11 agosto  
1991, n. 266 – Legge quadro sul volontariato. Abrogazione  
della L.R. 31 maggio 1993, n.26)”  
d’iniziativa della Giunta regionale  
oggetto consiliare n. 5718***

*ottobre 2004*

*Gruppo fattibilità delle leggi regionali*

## ***Struttura del lavoro – indice per la consultazione***

### ➤ **Il quadro di riferimento: analisi statistica descrittiva (pag. 3 - 21)**

Si fornisce un quadro statistico-descrittivo per evidenziare il contesto in cui si colloca il progetto di legge. Il capitolo si articola nei seguenti temi:

- Le organizzazioni di volontariato (pag. 3)
- Alcuni dati sull'attività di volontariato (pag. 5)
- I Centri di servizio e il Comitato di Gestione (pag. 13)
- La partecipazione nel volontariato (pag. 20).

### ➤ **La griglia di fattibilità (pag. 22 – 48)**

Si tratta di un percorso sintetico dove, attraverso una serie di domande standardizzate, che compongono la griglia di fattibilità, si delineano gli aspetti essenziali del PdL in esame.



La parte introduttiva riguarda l'analisi preliminare del progetto di legge (individuazione dell'oggetto; individuazione del contesto normativo; verifica di legittimità). Di seguito si propone l'approfondimento dell'Analisi del testo (Struttura; obiettivi; analisi dei destinatari; Analisi della copertura amministrativa; Analisi economica; Quantificazione della spesa costo; Aspetti contabili; Individuazione della natura, della

provenienza e della destinazione delle risorse).

### ➤ **Alcuni dati dal bilancio della Regione (pag. 49 – 57)**

Si propongono alcuni dati desunti dal bilancio della Regione Emilia-Romagna per tratteggiare i contorni economici e finanziari in cui si colloca l'intervento.

### ➤ **Il Fondo speciale per il volontariato (pag. 58 – 61)**

Si propongono alcuni dati desunti dai "Piani di ripartizione annuale del Fondo speciale per il volontariato" per gli anni 2003 e 2004.

### ➤ **Appendice**

- La carta dei valori del volontariato, documento consultabile anche sul sito [www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it).
- Testo del PdL "Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della L.R. 2 settembre 1996, n. 37 (Nuove norme regionali di attuazione della legge 11 agosto 1991, n. 266 – Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n.26)" d'iniziativa della Giunta regionale - Oggetto consiliare n. 5718

---

## *Le organizzazioni di volontariato*

---

L'esigenza di rivedere la normativa regionale sul volontariato trae origine dall'evoluzione del fenomeno stesso e dal crescente dibattito sul ruolo del volontariato nell'ambito delle riforme in atto.

- Nel 2000 è stata approvata la Legge 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) che riconosce alle organizzazioni di volontariato un ruolo attivo nella gestione del Sistema integrato di interventi e Servizi Sociali, mediante la partecipazione del volontariato alla progettazione e realizzazione dei servizi socio-sanitari nei Piani di Zona;
- nel 2001, attraverso la Carta dei Valori del volontariato, si riaffermano i principi previsti dalla Legge 266/91;
- nel 2002 si è tenuta la IV conferenza regionale sul volontariato, che ha coinvolto la Regione, gli Enti locali e le rappresentanze territoriali del volontariato;
- nel 2003, in armonia con Legge 328/2000, la Regione Emilia-Romagna ha approvato la LR 2/03 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", con l'obiettivo di ridurre o eliminare situazioni di bisogno o disagio causate da limitazioni personali e sociali, condizioni di non autosufficienza e difficoltà economiche.

Il pdl si propone di incentrare il rapporto tra istituzione pubblica e volontariato come piena applicazione del principio di sussidiarietà, intesa come "alta intensità di relazioni tra soggetti istituzionali e sociali".

L'obiettivo del pdl consiste quindi nel valorizzare le organizzazioni di volontariato in quanto si riconosce al volontariato il ruolo di "istituzione privata con funzioni pubbliche". Rispetto alla LR 37/96 si individuano principalmente due aspetti innovativi:

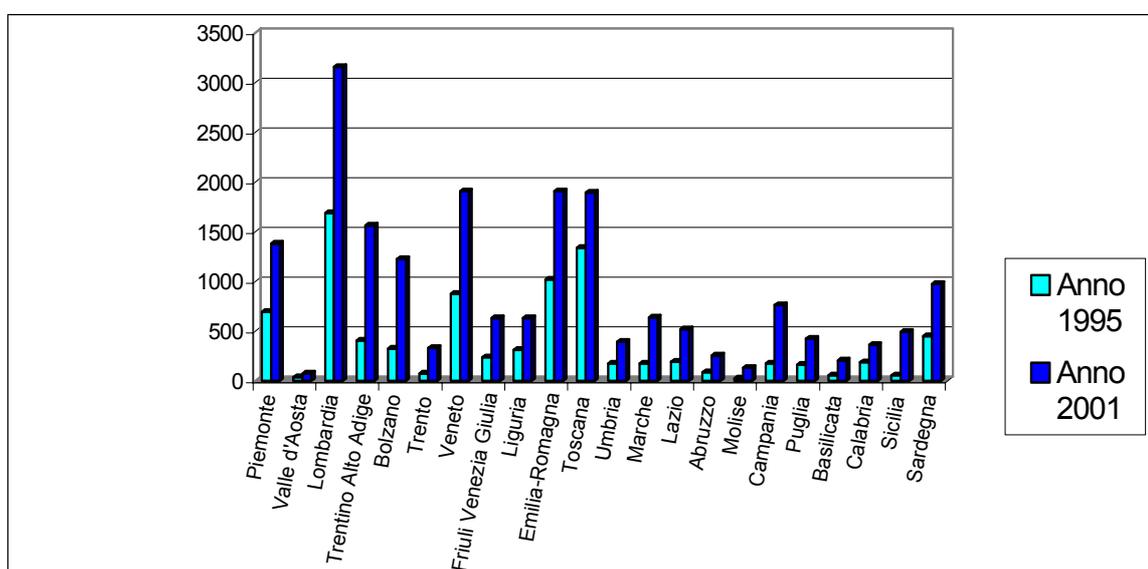
- si abbandona la classificazione delle attività di volontariato nei seguenti ambiti: socio assistenziale, sanitario, tutela e promozione di diritti, tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale, attività educative, attività culturali e di tutela e valorizzazione dei beni culturali, protezione civile, educazione alla pratica sportiva e attività ricreative. Ispirandosi infatti ai principi contenuti nella Carta dei Valori (allegata in appendice) il pdl riconosce il valore sociale e civile dell'attività di volontariato senza la necessità di doverne circoscrivere l'attività nei contesti sopra descritti;

- si introducono norme sui Centri di servizio, che si caratterizzano come organi tecnici distinti dall'attività di rappresentanza politica delle organizzazioni di volontariato. Viene inoltre stabilita l'incompatibilità di carica tra l'appartenenza all'organo deliberativo e all'organo di controllo dei gestori dei Centri di servizio con l'appartenenza agli organi direttivi di organismi a cui le organizzazioni attribuiscono funzioni di rappresentanza (art. 16 commi 7 e 8). Per meglio comprendere questi due aspetti di novità rispetto alla Legge Regionale 37/96 possono essere utili alcuni dati.

## Alcuni dati sull'attività di volontariato

Nel 2003 l'Istat ha realizzato la quarta rilevazione sulle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali al 31 dicembre 2001 ([www.istat.it](http://www.istat.it) – Le organizzazioni di volontariato in Italia - Anno 2001. Comunicato del 30 gennaio 2004); la tabella seguente ne descrive la ripartizione territoriale.

**Grafico 1:** Organizzazioni di volontariato iscritte ai registri regionali - Anni 1995 e 2001. Fonte Istat



Con riferimento a entrambe le rilevazioni, le regioni con il numero più elevato di organizzazioni risultano essere Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna e Veneto. Molise e Valle d'Aosta le regioni con il numero inferiore.

**Tabella 1:** Organizzazioni di volontariato per regione – Anno 2001. Fonte Istat

Regione	Numero di organizz. Anno 2001	Variazione % 1995-2001	Organizz. ogni 10.000 abitanti
Piemonte	1.384	99,7	3,3
Valle d'Aosta	73	108,6	6,1
Lombardia	3.154	87,0	3,5
Trentino Alto Adige	1.560	286,1	16,6
Bolzano	1.228	275,5	26,5
Trento	332	331,2	7,0
Veneto	1.907	118,7	4,2

Friuli Venezia Giulia	631	167,4	5,3
Liguria	631	101,0	4,0
Emilia-Romagna	1.907	87,3	4,8
Toscana	1.894	41,3	5,4
Umbria	393	127,2	4,8
Marche	637	257,9	4,3
Lazio	516	166,0	1,0
Abruzzo	254	182,2	2,0
Molise	130	441,7	4,1
Campania	763	341,0	1,3
Puglia	422	160,5	1,0
Basilicata	205	266,1	3,4
Calabria	363	93,1	1,8
Sicilia	491	792,7	1,0
Sardegna	978	116,9	6,0
ITALIA	<b>18.293</b>	<b>119,3</b>	<b>3,2</b>

L'incremento del 119,3% a livello nazionale, pari a 9.950 unità in più, è dovuto sia alla costituzione di nuove unità (5.415), sia all'iscrizione nei registri di organizzazioni già esistenti (4.535). La distribuzione per area geografica vede una maggiore concentrazione nel nord del Paese rispetto al centro-sud, in particolare per il nord est. Le regioni che presentano un incremento percentuale nettamente superiore alla media nazionale risultano essere Sicilia, Molise, Campania, le province autonome di Trento e Bolzano, Basilicata e Marche. Il tasso più basso è quello della Toscana, che risulta però tra quelle con più elevato numero di organizzazioni.

Nella terza colonna si è rapportato il numero di organizzazioni per regione alla popolazione residente individuata sulla base del censimento 2001, operando quindi un confronto del numero di organizzazioni ogni 10.000 abitanti. Si può osservare che per l'Italia questo indice è pari a 3,2 organizzazioni ogni 10.000 abitanti, Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia presentano valori di media densità, la Toscana si conferma come una regione con elevato numero di organizzazioni di volontariato iscritte.

**Tabella 2:** Utenti delle organizzazioni di volontariato per tipologia (valori in percentuale) - Anno 2001. Fonte Istat

Tipologie	%
Malati e traumatizzati	39,7
Adulti	21,8
Minori (fino a 18 anni)	8,6

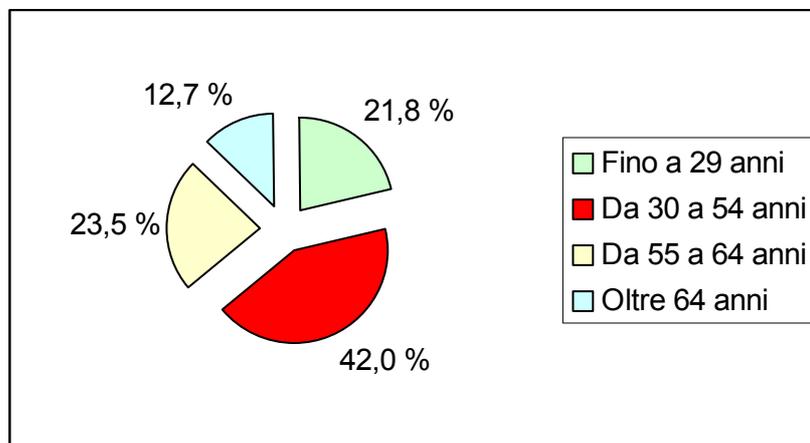
Anziani autosufficienti	8,1
Immigrati	3,2
Anziani non autosufficienti	2,6
Prostituite	2,3
Vittime di sisma o alluvioni	2,1
Individui in difficoltà economica	2,1
Malati terminali	1,9
Persone con altro tipo di disagio	1,7
Familiari di persone con disagio	1,7
Senza tetto, senza dimora	0,7
Malati psichici	0,6
Alcolisti	0,6
Detenuti ed ex detenuti	0,5
Tossicodipendenti	0,4
Profughi	0,3
Nomadi	0,3
Vittime di violenza	0,2
Sieropositivi	0,2
Portatori di handicap	0,2
Ragazze madri	0,2
Genitori affidatari o adottivi	0,2
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Le categorie più assistite risultano essere i malati e traumatizzati (39,5%), gli adulti senza specifici disagi (21,8%), i minori, anziani e immigrati.

Per quanto riguarda il numero di volontari e dipendenti che prestano la propria attività presso le organizzazioni iscritte nei registri regionali, nel 2001 risultano impiegati 11.697 dipendenti e 695.334 volontari, con un incremento rispetto al 1995 del 77,9% per i dipendenti e del 44,3% per i volontari. Complessivamente però l'utilizzo di lavoratori dipendenti all'interno delle organizzazioni di volontariato rimane contenuto: anche se si registra un aumento in termini assoluti, la quota delle organizzazioni con almeno un dipendente diminuisce dal 12,9% del 1995 al 10,6% del 2001.

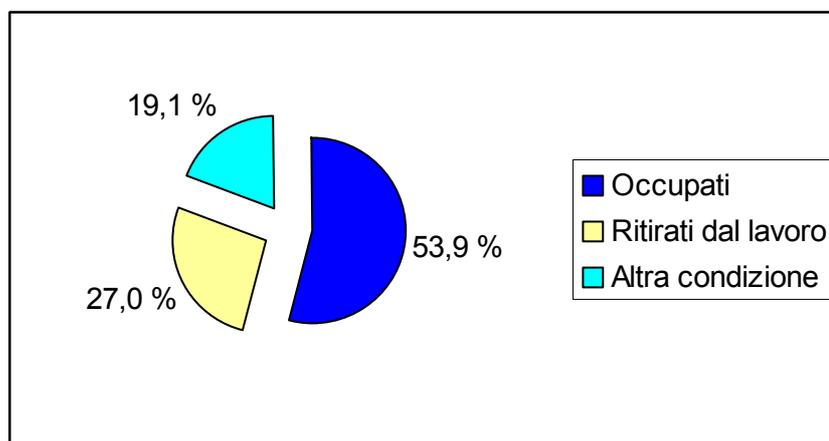
I seguenti grafici riportano la tipologia del volontario per classe di età, condizione professionale e titolo di studio.

**Grafico 2:** Volontari per classe di età (valori in percentuale) – Italia - Anno 2001. Fonte Istat



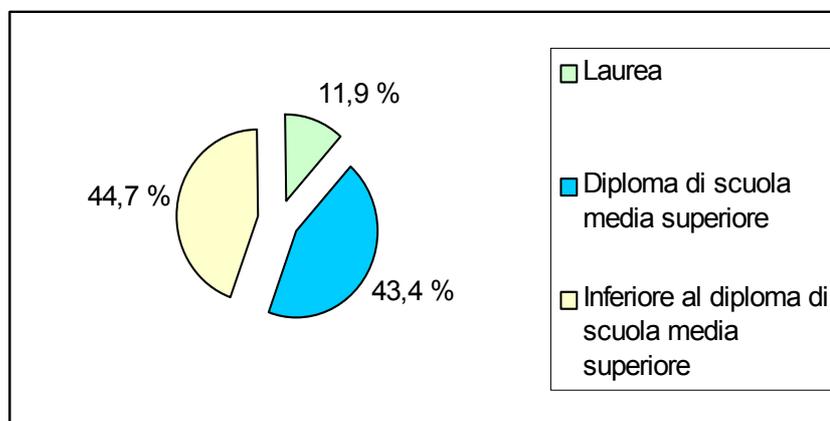
Sono rappresentate tutte le classi di età, anche se si osserva una prevalenza delle persone tra i 30 e 54 anni (42 per cento).

**Grafico 3:** Volontari per condizione professionale (valori in percentuale) - Italia - Anno 2001. Fonte Istat



Per quanto riguarda la condizione professionale, più della metà dei volontari è occupata (53,9%), il 27% è pensionato e il 19,1% è studente, casalinga, disoccupato o persona in cerca di occupazione.

**Grafico 4:** Volontari per titolo di studio (valori in percentuale) – Italia - Anno 2001.  
Fonte Istat



Tra i volontari la quota dei laureati è pari all'11,9%, mentre il 43,4% possiede il diploma di scuola superiore e una percentuale leggermente superiore (44,7%) è costituita da persone con un titolo di studio più basso.

Analizzando le organizzazioni di volontariato per settore di attività prevalente, il maggior numero di esse opera nel settore della sanità (33,1%) e assistenza sociale (28,6%). Si può tuttavia osservare come la quota percentuale di queste organizzazioni risulti in calo del 9,3% per la sanità e del 1,9% nell'assistenza sociale, mentre risultano in aumento i settori della ricreazione e cultura, protezione civile e dell'ambiente, come evidenziato dalla tabella seguente.

**Tabella 3:** Organizzazioni di volontariato in Italia per settore di attività prevalente (valori in percentuale) – Anni 1995 e 2001. Fonte Istat

Settore di attività	1995	2001	Variazione 1995- 2001
Sanità	42,4	33,1	-9,3
Assistenza sociale	30,5	28,6	-1,9
Ricreazione e cultura	11,7	14,9	3,2
Protezione civile	6,4	9,8	3,4
Istruzione	2,8	3,3	0,5
Protezione dell'ambiente	2,2	3,8	1,6
Tutela e protezione dei diritti	2,2	2,4	0,2
Attività sportive	1,8	1,9	0,1
Altri settori	-	2,2	-
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, la seguente tabella presenta i dati ottenuti incrociando numero di organizzazioni, settore di attività e provincia.

**Tabella 4:** Numero di organizzazioni di volontariato iscritte nel registro regionale al 31/12/2003 per ambito di attività e provincia. Fonte: Regione Emilia-Romagna.

Provincia	SA	SN	IC	TA	EA	CL	ST	PC	VT	CS	Totale
Bologna	173	131	25	24	6	10	1	41	22	0	433
Ferrara	68	69	7	10	3	3	0	19	10	1	190
Forlì Cesena	107	65	20	8	10	17	1	17	5	1	251
Modena	106	137	10	11	3	13	1	9	9	1	300
Parma	107	119	13	19	3	7	0	25	6	1	300
Piacenza	42	81	3	9	2	5	2	18	3	1	166
Ravenna	91	55	14	14	4	11	0	19	8	1	217
Reggio Emilia	66	100	17	12	5	10	0	17	1	1	229
Rimini	65	31	5	5	3	3	0	11	4	1	128
<b>Totale</b>	<b>825</b>	<b>744</b>	<b>114</b>	<b>112</b>	<b>39</b>	<b>79</b>	<b>5</b>	<b>176</b>	<b>68</b>	<b>8</b>	<b>2.214</b>

SA = socio – assistenziale

SN = sanitario

IC = tutela diritti

TA = tutela ambiente

EA = attività educative

CL = cultura/beni culturali

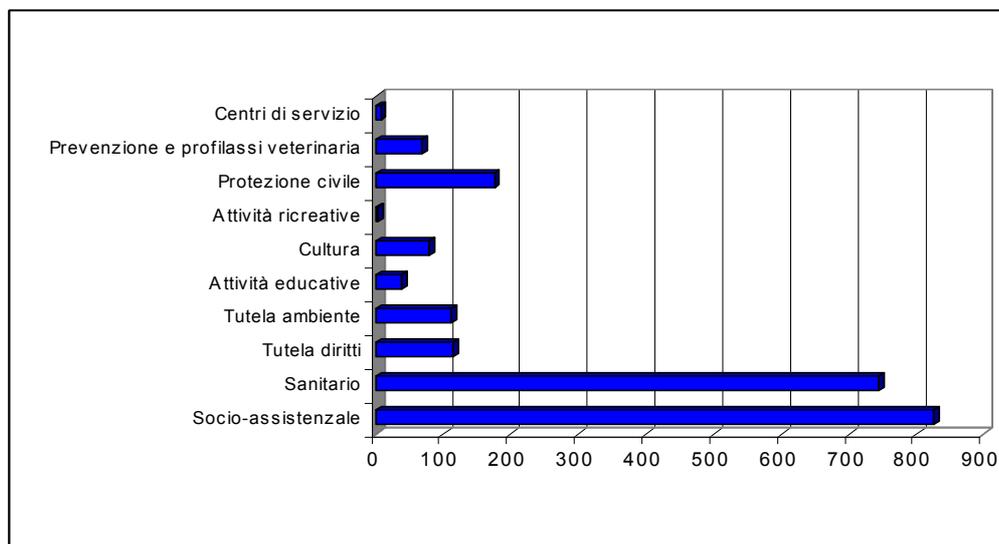
ST = attività ricreative/educazione allo sport

PC = protezione civile

VT = prevenzione e profilassi veterinaria

CS = centri di servizio

**Grafico 5:** Emilia-Romagna - Organizzazioni di volontariato per ambito di attività iscritte nel registro regionale al 31/12/2003. Fonte: Regione Emilia-Romagna



Gli ambiti prevalenti in cui si concentra l'attività di volontariato in Emilia-Romagna risultano essere i campi socio assistenziale e la sanità. Come proposto in tabella 1, è possibile calcolare il numero di organizzazioni ogni 10.000 abitanti per provincia, facendo sempre riferimento alla popolazione residente secondo il censimento 2001.

**Tabella 5:** Emilia-Romagna - Organizzazioni di volontariato per provincia iscritte nei registri regionali al 31/12/2003 – Elaborazione Servizio legislativo e qualità della legislazione su dati ISTAT e Regione Emilia-Romagna.

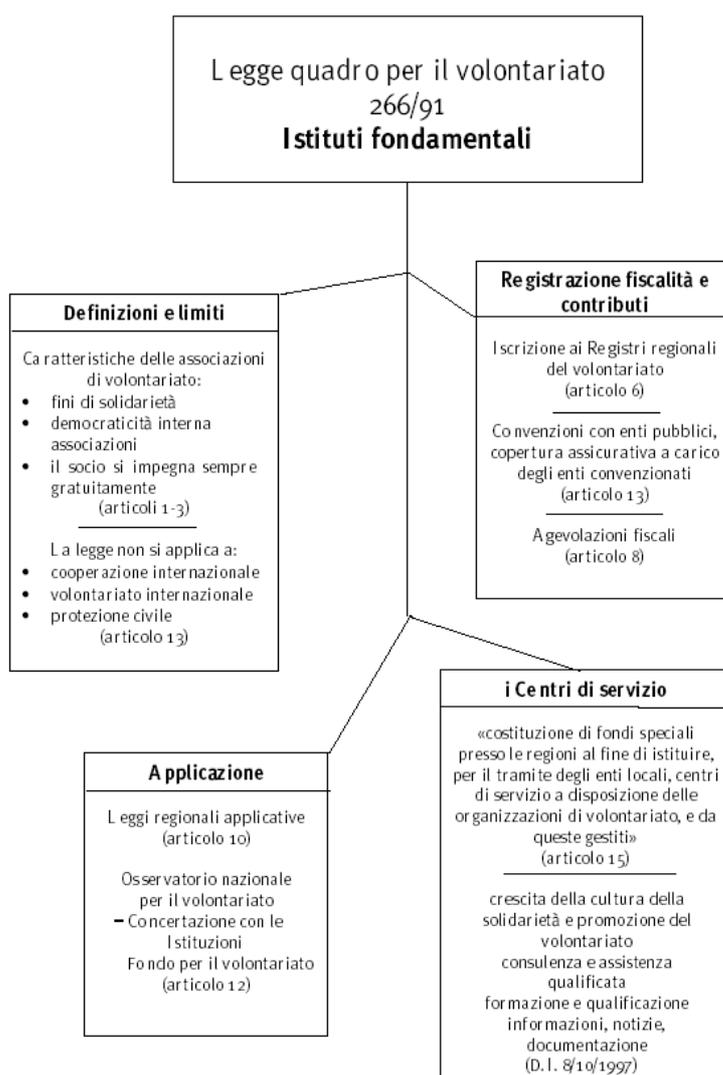
PROVINCE	Popolazione residente	Nr org. di volontariato al 31/12/2003	Organizzazioni ogni 10.000 abitanti
Piacenza	263.872	166	6,3
Parma	392.976	300	7,6
Reggio-Emilia	453.892	229	5,0
Modena	633.993	300	4,7
Bologna	915.225	433	4,7
Ferrara	344.323	190	5,5
Ravenna	347.847	217	6,2
Forlì-Cesena	358.542	251	7,0
Rimini	272.676	128	4,7
Emilia-Romagna	3.983.346	2.214	5,6

A parità di popolazione il numero di organizzazioni di volontariato ogni 10.000 abitanti è passato da 4,8 del 2001 a 5,6 nel 2003. Valori più elevati della media regionale si individuano particolarmente a Parma e Forlì Cesena.

## *I Centri di servizio e il Comitato di Gestione*

Come anticipato, una parte rilevante del pdl si concentra sull'attività dei Centri di servizio, strutture radicate nel territorio previste dall'articolo 15 della Legge quadro sul volontariato n. 266/91 con lo scopo di sostenere l'attività delle organizzazioni di volontariato, favorendone la qualificazione. Sono gestiti dalle organizzazioni di volontariato e finanziati attraverso appositi fondi regionali, alimentati da una quota non inferiore a un quindicesimo dai proventi delle Fondazioni bancarie (DM 8 ottobre 1997). Per il raggiungimento dei propri fini erogano le proprie prestazioni sotto forma di servizi alle organizzazioni di volontariato iscritte e non iscritte presso i registri regionali.

**Figura 1:** I Centri di servizio nella Legge 266/91. Fonte: III Rapporto sui Centri di servizio per il volontariato in Italia, Centri istituiti fino al 2003 e attività 2002, a cura di Csv.net e Cesiav



L'istituzione dei Centri è legata all'insediamento dei **Comitati di gestione dei fondi speciali per il volontariato** (si veda anche il "III Rapporto sui Centri di servizio per il volontariato in Italia, Centri istituiti fino al 2003 e attività 2002", a cura di Csv.net e Cesiav<sup>1</sup>). I Comitati (per L'Emilia-Romagna si veda anche il sito del comitato [www.coge.emiliaromagna.it](http://www.coge.emiliaromagna.it)) sono formati da quindici componenti:

- otto nominati dalle Fondazioni bancarie (sette sulla base della loro partecipazione al fondo regionale e uno nominato dall'Acri, Associazione casse di risparmio italiane);
- sei nominati dalla Regione (di cui quattro in rappresentanza del volontariato, uno in rappresentanza degli Enti locali, uno in rappresentanza della Regione);
- uno in rappresentanza del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali.

Il Comitato di Gestione resta in carica due anni, che decorrono dal giorno successivo della scadenza del mandato previsto per il Comitato precedente. Si occupa di istituire i Centri di servizio, formularne l'indirizzo e l'orientamento, ripartire il fondo speciale attraverso opportuni criteri, verificare la qualifica dei Centri di servizio in un'ottica di promozione del volontariato e ricercare opportune forme di coordinamento tra i Centri di servizio per favorire il migliore utilizzo delle risorse disponibili e promuovere la circolazione delle esperienze.

Concluso l'iter dei ricorsi di fronte alla Corte Costituzionale che ha confermato la validità dell'art.15 della Legge 266/91 e del decreto applicativo, a partire dal 1996 le Regioni hanno iniziato a provvedere all'insediamento dei Comitati di gestione (percorso concluso nel 2003 con l'insediamento del Comitato della Campania).

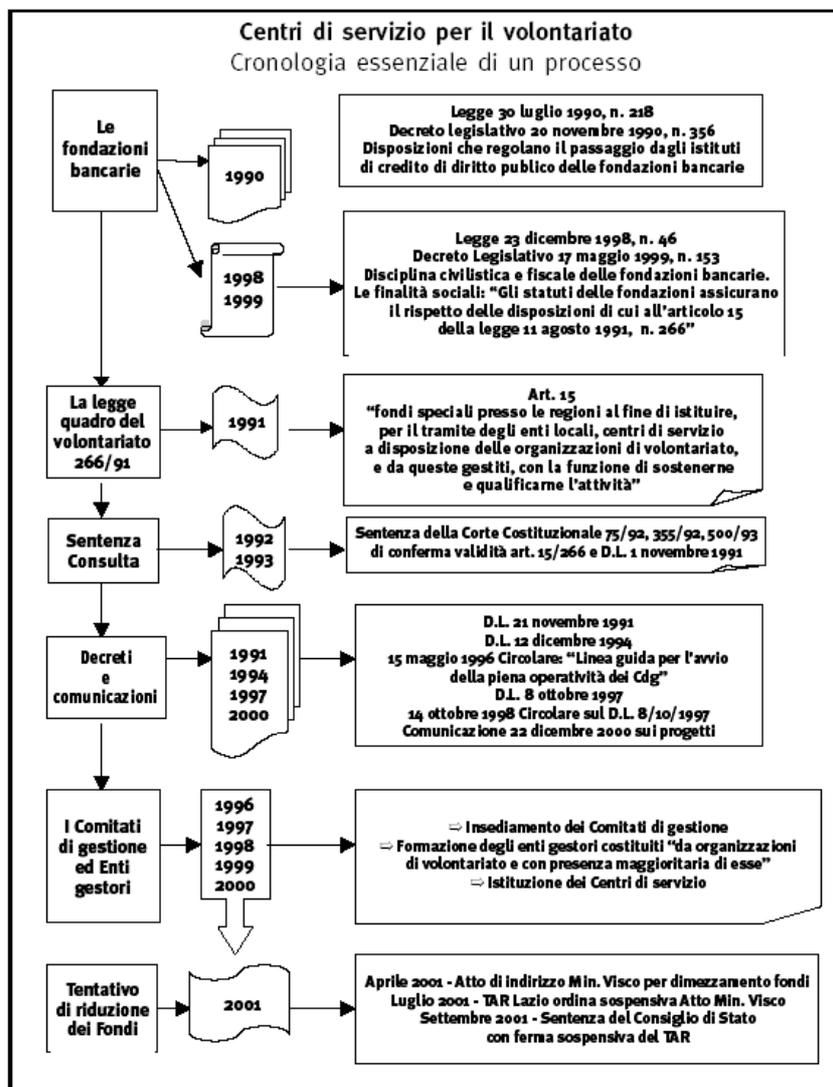
Si sono evidenziati ritardi sia nell'insediamento che nei rinnovi, che devono avvenire con cadenza biennale con riferimento alla data del primo insediamento, rappresentando così una forma di discontinuità nell'attività di programmazione e finanziamento. E' a livello Regionale che si presentano notevoli ritardi, poiché le nomine sono particolarmente complicate in quanto le figure che la Regione deve nominare (non solo un proprio rappresentante ma anche i rappresentanti del volontariato e degli Enti locali) devono rappresentare una realtà di soggetti estremamente complessa.

A partire dal 1997 è iniziata l'istituzione dei Centri di servizio, prima nel Nord Italia e successivamente nel Centro e nel Sud.

---

<sup>1</sup> CSV.net indica il Coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato. Il Cesiav è il Centro studi e iniziative per l'associazionismo e il volontariato. Per approfondimenti: <http://www.centriserviziovolontariato.it/home.htm>. Il rapporto da cui sono tratti alcuni dei dati proposti è consultabile anche sul sito [www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it) nell'area sociale, sezione volontariato italiano.

**Figura 2:** I Centri di servizio per il volontariato: cronologia. Fonte: III Rapporto sui Centri di servizio per il volontariato in Italia, Centri istituiti fino al 2003 e attività 2002, a cura di Csv.net e Cesiav

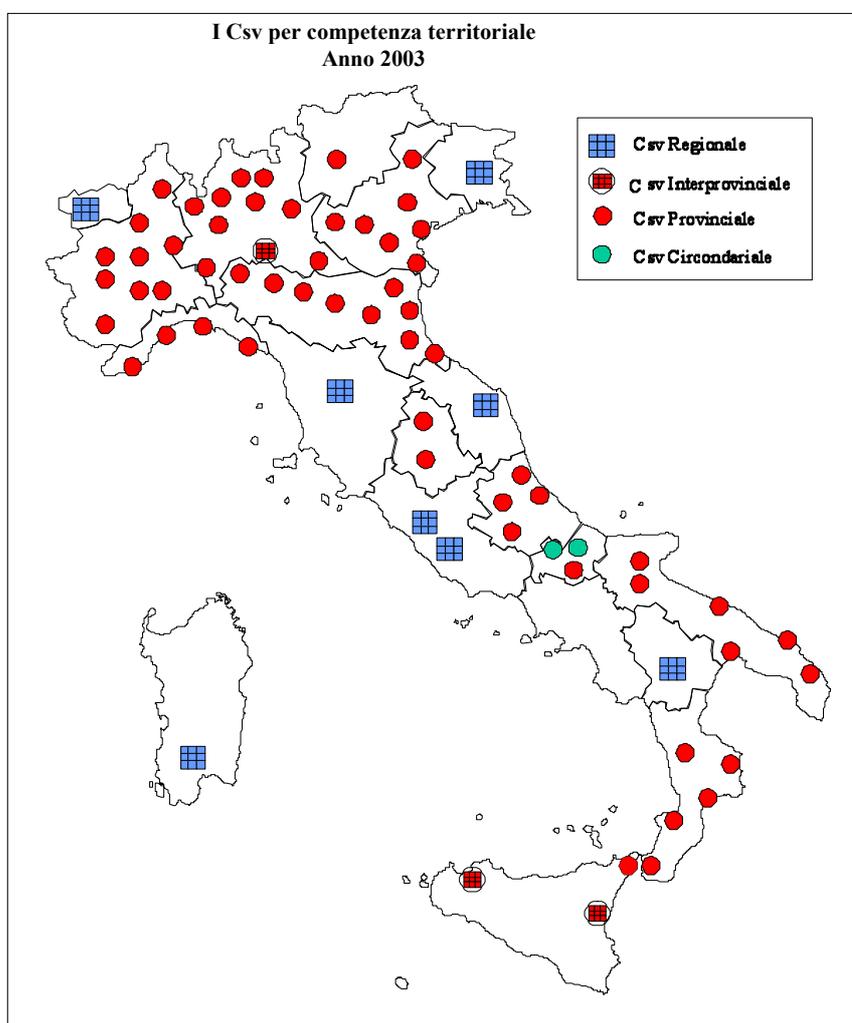


Alla fine del 2003 i Centri istituiti in Italia erano 71, presenti in tutte le Regioni tranne in Campania e presso la provincia autonoma di Bolzano. In particolare, in Puglia e in Calabria sono stati istituiti nel settembre 2003 ma, al momento della presentazione del rapporto di sintesi (gennaio 2004), i relativi Comitati di gestione non avevano ancora provveduto a stanziare i fondi, di conseguenza non ancora operativi (si veda "III Rapporto sui Centri di servizio per il volontariato in Italia, Centri istituiti fino al 2003 e attività 2002", a cura di Csv.net e Cesiav).

Per quanto riguarda la presenza operativa, l'istituzione può avvenire su base regionale e interprovinciale (quindi su un vasto ambito territoriale di competenza) o

su scala provinciale e circondariale (quindi con un ambito territoriale di competenza più ristretto). La tendenza più frequente consiste nel far coincidere l'ambito di competenza territoriale con la Regione o con la provincia, solo in Molise si è suddivisa in due la provincia di Campobasso. Inoltre, si sta progressivamente completando la sostituzione dei centri interprovinciali, trasformandoli in centri provinciali.

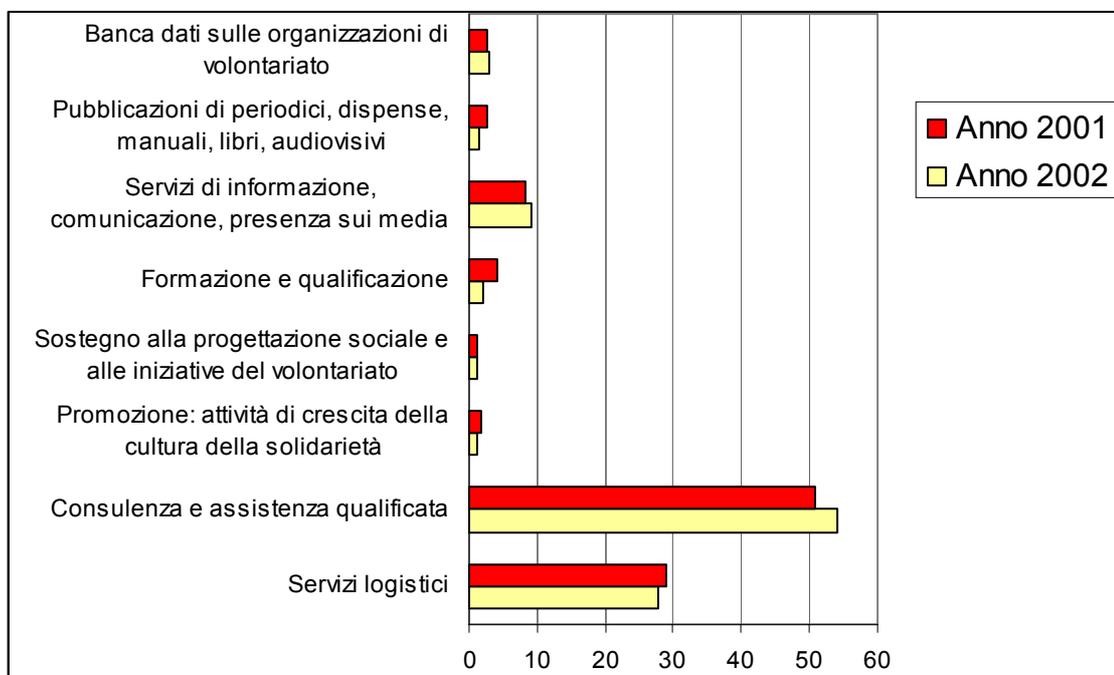
**Figura 3:** I Centri di servizio per competenza territoriale, anno 2003. Fonte: Csv.Net - Coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato.



I Centri servizio costituiscono una rete di punti di servizio costituita dalle sedi centrali, Delegazioni e sportelli: i Centri regionali e interprovinciali hanno provveduto a coprire il territorio di competenza attraverso Delegazioni provinciali o



**Grafico 6:** Principali attività svolte dai Centri di servizio, anni 2001 e 2002 (valori in percentuale). Fonte: Csv. Net - Coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato.



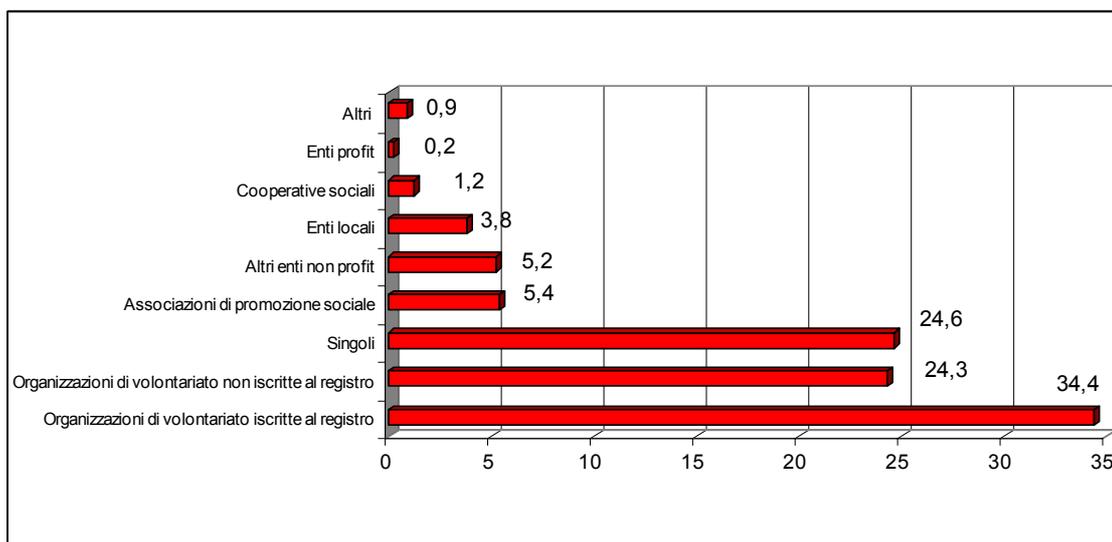
I principali ambiti nei quali i Centri realizzano la propria funzione risultano essere i servizi a favore delle organizzazioni di volontariato (iscritte e non iscritte presso i registri), la promozione delle attività di volontariato e sostegno della progettualità.

I **Centri di servizio** individuano infatti iniziative e strumenti al fine della crescita della cultura della solidarietà, sia rafforzando le iniziative già esistenti, sia promuovendone nuove; si occupano di offrire assistenza qualificata e assumono iniziative di qualificazione e formazione di aderenti a organizzazioni di volontariato.

Le consulenze riguardano molteplici ambiti, ma le più richieste hanno carattere **amministrativo, giuridico, fiscale e contabile**; risultano in aumento le consulenze relative alla progettazione, comunicazione e realizzazione di eventi. Ciò è indicativo di un ampliamento delle attività, non solo relativo ad adempimenti ma anche ad opportunità. I servizi logistici più utilizzati si riferiscono alla conservazione della posta, al prestito delle attrezzature, all'ospitalità per incontri e riunioni.

La promozione del volontariato è un'attività di fondamentale importanza ma di difficile rilevazione, poiché si tratta spesso di iniziative locali che generano difficoltà nella quantificazione e comparazione. Tuttavia, si rileva un aumento di iniziative come manifestazioni pubbliche e campagne sui mass-media.

**Grafico 7:** Soggetti che hanno usufruito dei servizi nel 2002 - Fonte: III Rapporto sui Centri di servizio per il volontariato in Italia, Centri istituiti fino al 2003 e attività 2002, a cura di Csv.net e Cesiv



Per quanto riguarda i soggetti che si rivolgono ai Centri di servizio, i maggiori fruitori risultano essere le organizzazioni di volontariato, che rappresentano il 58,7% dei soggetti che vi accedono; tuttavia, se vi si aggiungono i soggetti singoli che si rivolgono ai Centri di servizio per costituire una nuova organizzazione e per conoscere e avere accesso all'ambito del volontariato si arriva all'83,3% dei soggetti.

In relazione ai **finanziamenti**, i Centri sono i destinatari dell'erogazione del **Fondo speciale per il volontariato** (istituito in tutte le Regioni ai sensi dell'art. 15 della Legge 266/91 e costituito ai sensi del DM 8 ottobre 1997), amministrato da un apposito Comitato di Gestione, la cui composizione è descritta precedentemente, e ripartito annualmente tra i diversi Centri. Infatti, gli enti e le casse di cui al DM 8 ottobre 1997 depositano presso banche da loro scelte e iscritte all'albo previsto dal decreto legislativo 385/1990, gli importi di rispettiva competenza a favore del Comitato di gestione e di ciascun Centro di servizio. Si tratta di risorse molto significative, basti pensare che per il biennio 2003 e 2004 sono risultati disponibili oltre 14 milioni di Euro; nel capitolo che segue la griglia di fattibilità, nell'ambito dell'analisi economica, si approfondiranno alcuni aspetti inerenti la ripartizione delle risorse del presente fondo.

## *La partecipazione nel volontariato*

L'art.15 della Legge 266/91 prevede che i Centri siano gestiti dalle organizzazioni di volontariato, in modo da rendere il volontariato soggetto del suo sviluppo: i Centri rappresentano un'esperienza importante in termini di partecipazione, poiché il volontariato non è solo il destinatario dell'attività ma anche il soggetto che indirizza e governa gli Enti che gestiscono i Centri. Tuttavia, come già accennato, l'implementazione dei Centri si è rivelata travagliata e differenziata sul territorio nazionale, a causa della complessità del sistema volontariato e alle relative lentezze organizzative, unitamente ai ricorsi presentati alla Corte Costituzionale.

Il volontariato organizzato infatti è costituito da una molteplicità di soggetti che si differenziano sia per i campi d'intervento che per gli aspetti motivazionali, di conseguenza i Centri di servizio potrebbero avere un ruolo istituzionale, nel senso di essere promossi e gestiti da una pluralità di soggetti il più possibile rappresentativi della realtà del volontariato di un territorio e di tutte le sue dimensioni. Su questo punto il pdl interviene nel proporre per i Centri di servizio "una base associativa aperta che favorisca il ricambio nella composizione degli organi direttivi" (art.16 comma 7).

Un altro aspetto importante riguarda i compiti dei centri di servizio, realizzati con l'obiettivo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato. Nell'erogazione di questi servizi è possibile inserire anche il sostegno economico di esperienze sperimentali presentate dalle organizzazioni di volontariato: i Centri, con una parte dei fondi loro assegnati, possono contribuire economicamente alla promozione e al sostegno di progetti di volontariato, destinandovi fondi non spesi provenienti dalle assegnazioni della Legge 266/91.

I Centri rappresentano un volano per diffondere e valorizzare la cultura del volontariato, di conseguenza si ritiene opportuno promuovere un percorso incentrato sull'informazione, sul sostegno e sulla presenza sul territorio, al fine di supportare la volontà di creare un'adeguata rete di volontariato: è quindi importante che il volontariato mantenga il governo dei Centri di servizio, promuovendo trasparenza e partecipazione. Per approfondimenti, si veda "III Rapporto sui Centri di servizio per il volontariato in Italia, Centri istituiti fino al 2003 e attività 2002, a cura di Csv.net e Cesiav"(<http://www.welfare.gov.it/EaChannel/MenuIstituzionale/Sociale/volontariato+italiano/documenti/default.htm>).

Un ulteriore obiettivo del pdl riguarda la sensibilizzazione dei cittadini, in particolare dei giovani, riguardo la pratica del volontariato. A tale proposito si segnala il

“Progetto Giovani & volontariato”, in collaborazione con i Centri di Servizio per il volontariato e con le Associazioni di Volontariato, al fine di incentivare il volontariato come stile di vita attraverso la: “valorizzazione delle diverse esperienze che i giovani compiono nei contesti che frequentano abitualmente: famiglia, scuola, volontariato e associazionismo, sport e mondo del lavoro”.

Il progetto è promosso dall’Osservatorio nazionale per il volontariato (istituito con la legge 266 del 1991, art.12) anche attraverso gli “sportelli della condivisione e della solidarietà”; i primi sportelli sono stati istituiti nel 1999 a Milano e a Torino, ma sono ormai presenti in quasi tutti i Centri di Servizio per il Volontariato al fine di rappresentare un punto di riferimento per le scuole nella promozione e attivazione di esperienze di volontariato interne ed esterne alla scuola, favorendo occasioni d’incontro tra giovani, famiglie, scuola e volontariato (si veda <http://www.welfare.gov.it/EaChannel/MenuIstituzionale/Sociale/volontariato+italiano/osservatorio/default.htm> ).

In questo contesto si inserisce il progetto “Scuola e volontariato” promosso dal MIUR (Ministero per l’istruzione, università e ricerca) come intervento per favorire la “partecipazione dei giovani all’esercizio della cittadinanza, promuovendo la sensibilizzazione e l’impegno degli studenti nel campo della solidarietà e del volontariato”. Il progetto prevede iniziative in collaborazione con il Segretariato Sociale RAI e con l’Agenzia per le Organizzazioni Non Governative di Utilità Sociale (ONLUS). Per ulteriori informazioni si rimanda al bando pubblicato sul sito ([http://www.istruzione.it/news/2004/prot1214\\_04.shtml](http://www.istruzione.it/news/2004/prot1214_04.shtml) ).

**Griglia per l'analisi di fattibilità dei progetti di legge**

**Progetto di legge** “Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della L.R. 2 settembre 1996, n. 37 (Nuove norme regionali di attuazione della legge 11 agosto 1991, n. 266 – Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n.26)” - Oggetto consiliare n. 5718

D’iniziativa della Giunta regionale

**A. ANALISI PRELIMINARE DELLA PROPOSTA DI LEGGE**

Per i punti della griglia:

- A I – INDIVIDUAZIONE DELLA MATERIA DEL PROGETTO DI LEGGE
- A II- INDIVIDUAZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO
- A III – VERIFICA DI LEGITTIMITA’

si propone la **scheda per l’analisi tecnico normativa**.

**I – INDIVIDUAZIONE DELLA MATERIA DEL PROGETTO DI LEGGE**

1. Qual è la materia del p.d.l. ?	<p>La materia trattata è: il volontariato.</p> <p>In particolare, l’oggetto del p.d.l. riguarda: la disciplina dei rapporti tra istituzioni pubbliche e organizzazioni di volontariato, l’istituzione e regolamentazione dei registri, la disciplina dei Centri di Servizio.</p> <p>Insieme all’associazionismo di promozione sociale e alla cooperazione sociale, il volontariato è un soggetto del cosiddetto “Terzo Settore” o “no profit”, comunemente considerato inerente ai servizi sociali.</p> <p>Occorre premettere però che esso si presenta come un fenomeno complesso che, oltre ai suddetti aspetti giuridici di tipo pubblicistico, che legittimamente il pdl disciplina, sottende rilevanti aspetti giuridici privatistici, che attengono la materia “ordinamento civile” riservata alla competenza legislativa esclusiva ai sensi dell’art. 117 co 2 lett. l) della Costituzione. Si consideri in merito la definizione di posizioni giuridiche soggettive e l’attribuzione di diritti e doveri, quali ad esempio la definizione e connotazione di volontario, attività di volontariato, organizzazione di volontariato, i rapporti giuridici tra volontario ed organizzazione.</p>
2. Si tratta di materia	Ferma la distinzione premessa al punto I-1 tra aspetti

<p>rientrante nella competenza primaria della regione? N.B. : con riferimento all'art. 117, commi 4, 8, art. 123, art. 133, secondo comma della Costituzione</p>	<p>pubblicistici e privatistici della materia, si può dire che poiché i commi 2 e 3 dell'art. 117 della Costituzione non riservano espressamente il volontariato alla legislazione statale (esclusiva o concorrente ), ai sensi dal successivo comma 4 le Regioni hanno in tale materia la competenza legislativa primaria.</p> <p>In merito, si rimanda al quadro complessivo sulla costituzionalità del pdl (punto III.3)</p>
<p>3. Si tratta di materia rientrante nella competenza concorrente ? N.B.: con riferimento al terzo, quinto e ultimo comma dell'art. 117, secondo e sesto comma dell'art. 119, primo comma dell'art. 122 della Costituzione</p>	<p>No</p>
<p>4. Si tratta di materia delegata? N.B. con riferimento al sesto comma dell'art. 117 della Costituzione</p>	<p>No</p>
<p>5. Si tratta di materia rientrante nella potestà legislativa attribuita in forza dell'art. 116, terzo comma della Costituzione (con riferimento alle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia")</p>	<p>No</p>

## II- INDIVIDUAZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

<p>1. Vi è una legge statale che determina i principi fondamentali della materia oggetto del progetto?</p>	<p>Con la premessa che non si tratta di materia concorrente ai sensi dell'art. 117 comma 3 Cost, si elencano di seguito i principali provvedimenti legislativi statali sul volontariato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Legge 11 agosto 1991, n. 266</u> (Legge quadro sul volontariato): ai cui principi il p.d.l. dichiara di ispirarsi (art. 1 co 2) ed alla quale più volte rimanda.</li> <li>- <u>D.lgs. 04/12/1997, n. 460</u> (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità</li> </ul>
--	---

	<p>sociale ) sugli aspetti tributari concernenti la materia. Per esso, le organizzazioni di volontariato sono automaticamente O.N.L.U.S., quindi sottoposte al relativo regime fiscale. Di particolare interesse è l'art. 10 che, seppur a fini fiscali, definisce il concetto di "fine solidaristico"</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>legge n. 8 novembre 2000, n. 328</u> "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Si riferiscono direttamente al volontariato l'art 1 comma 5 e l'art. 5.</li> </ul> <p>Per un quadro complessivo della materia, di particolare interesse risultano anche:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- D.M. 25 maggio 1995 "Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato"</li> <li>- D.M. 08 ottobre 1997 "Modalità per la costituzione dei fondi speciali di volontariato presso le regioni", attuativo dell'art. 15 comma 3 della legge 266/1991.</li> </ul> <p>Per meglio considerare i principi e gli aspetti giuridici della materia in esame, occorre tenere presente che il volontariato è un fenomeno sociale che spontaneamente nasce e si trasforma nella società civile. Per questo, la sopra elencata legislazione statale che ha fondato i principi giuridici della materia, si è inserita in un quadro normativo che già comprendeva leggi statali (e anche regionali) concernenti settori particolari di attività pubbliche, ove si riconosceva il ruolo del volontariato. Si pensi ad esempio alla legge 26 luglio 1975, n. 354 sull'ordinamento penitenziario, alla legge 22 dicembre 1975, n. 685 in tema di interventi pubblici in relazione alle sostanze stupefacenti, alla legge 23 dicembre 1978, n. 833 istitutiva del servizio sanitario nazionale. Ma soprattutto si consideri che la stessa legge 08/06/1990 n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali, ancor prima della legge quadro, aveva conferito al volontariato un adeguato ruolo, riconosciuto di conseguenza con notevole frequenza ed approfondimento negli stessi statuti comunali.</p>
2. Il P.d.L. nasce dall'opportunità di armonizzare il preesistente quadro normativo ai principi	Alla luce della crescente complessità del fenomeno del volontariato e dell'evoluzione dei principi che reggono la materia, di cui espressione sintomatica è la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà

<p>generali desumibili da recenti interventi legislativi?</p>	<p>orizzontale (art. 118 ultimo comma Cost.), da tempo si è manifestata la volontà aggiornare la normativa sul volontariato, cosa che a livello statale si è espressa nelle proposte di riforma della legge quadro n. 266/1991 (vd. punto II.5). Il pdl anticipa la riforma nazionale e risponde all'esigenza di individuare il ruolo del volontariato, quale soggetto del Terzo Settore, nel nuovo sistema integrato dei servizi sociali, quale delineato a livello statale dalla legge 328 del 2000 e in Emilia-Romagna dalla l.r. 2 /2003.</p> <p>Si consideri inoltre la proposta di un'unica legge nazionale che conterrebbe la riforma dell'intero Terzo settore e dello stesso Titolo II del Libro Primo del Codice Civile.</p>
<p>3. Qual è il quadro normativo comunitario? Vi è una normativa comunitaria alla quale la Regione deve uniformarsi?</p>	<p>La <u>materia "volontariato"</u>, oggetto del PdL in esame, non incontra vincoli comunitari specifici ai sensi dell'art. 117, 1° comma, della Costituzione.</p> <p>Con riferimento, in particolare, agli artt. 13, 14, 15 del PdL:</p> <p>Per quanto riguarda le attività svolte dalle organizzazioni di volontariato e le convenzioni con i soggetti pubblici richiamati nel PdL, al fine di un corretto inquadramento nell'ambito del diritto comunitario, si ricorda che un'organizzazione di volontariato, pur non perseguendo fini di lucro, dev'essere considerata "impresa" ai sensi del diritto comunitario della concorrenza, qualora svolga un'<u>attività economica</u>. Trovano applicazione, in tal caso, le norme del Trattato CE in materia di mercato interno, concorrenza, aiuti di Stato.</p> <p>Secondo costante giurisprudenza, infatti, non rilevano, ai fini di un'esclusione dall'applicazione delle suddette norme, né lo status giuridico né le modalità del finanziamento del soggetto stesso (Sentenza <i>Pavlov</i>, punto 74).</p> <p>A questo proposito, la stessa sentenza <i>Pavlov</i> cit. precisava che "costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato" (punto 75) e, con riferimento al caso specifico, che "né il perseguimento di una finalità sociale, né l'assenza di fini di lucro, né le esigenze della solidarietà (...) privavano l'attività svolta da tale ente del suo carattere economico"(punto 110).</p> <p>Invece, le norme del Trattato in materia di concorrenza e mercato interno non si applicano nel caso di <u>attività non economiche</u>, così come alle attività che non incidono sugli scambi intracomunitari. Trovano comunque</p>

	applicazione i principi generali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione, trasparenza, parità di trattamento.
4. La materia del P.d.L. è già disciplinata da leggi regionali?	<p>In Emilia-Romagna il volontariato è disciplinato da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>l.r. 2 settembre 1996, n. 37</u> (Nuove norme regionali di attuazione della Legge 11 agosto 1991, n. 266-Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n. 26), che il p.d.l. intende abrogare.</li> </ul> <p>Riguarda in parte la materia anche:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>l.r. 12 marzo 2003, n. 2</u> (Norme per la promozione della cittadinanza e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.). Si riferiscono direttamente al volontariato gli artt. 2, 3 e 20.</li> </ul> <p>Si segnalano di seguito le leggi sul volontariato delle altre Regioni.</p> <p><b>Regione Abruzzo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 12 agosto 1993, n. 37</li> </ul> <p><b>Regione Basilicata</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 12 gennaio 2000, n. 1 Nuove norme per la promozione del volontariato</li> </ul> <p><b>Regione Campania</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 8 febbraio 1993, n. 9 Norme per la valorizzazione del volontariato e regolamentazione dei rapporti con la Regione e gli Enti Locali.</li> <li>- Legge regionale 7 agosto 1996, n. 18 Integrazioni e modifiche alla legge regionale 8 febbraio 1993, n. 9 concernente: &lt;&lt; Norme per la valorizzazione del volontariato e regolamentazione dei rapporti con la Regione e gli Enti locali &gt;&gt;</li> </ul> <p><b>Regione Calabria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 19 aprile 1995, n. 18 Norme per il riconoscimento e la promozione delle organizzazioni di volontariato</li> <li>- Legge regionale 17 maggio 1996, n. 10 Adeguamento legge regionale 19 aprile 1995, n. 18 alla legge quadro nazionale n. 266 dell'11 agosto 1991 sul volontariato</li> </ul>

	<p>Regione Lazio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 28 giugno 1993, n. 29 Disciplina dell'attività di volontariato nella Regione Lazio</li> <li>- Legge regionale 23 maggio 1996, n. 18 Modifica della legge regionale 28 giugno 1993, n. 29 concernente: "Disciplina delle attività di volontariato nella Regione Lazio"</li> <li>- Regolamento reg.le 10 marzo 1998, n. 2 Regolamento regionale ai sensi dell'art. 12 della L.R. 20 giugno 1993, n. 29 concernente "Disciplina delle attività di volontariato nella Regione Lazio"</li> </ul> <p>Regione Liguria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 28 maggio 1992, n. 15 Disciplina del volontariato</li> <li>- Legge regionale 27 febbraio 1996, n. 7 Modifica alla legge regionale 28 maggio 1992 n. 15 (Disciplina del volontariato).</li> </ul> <p>Regione Lombardia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 24 luglio 1993, n. 22 Legge regionale sul volontariato</li> </ul> <p>Regione Marche</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 13 aprile 1995, n. 48 Disciplina del volontariato</li> <li>- Legge regionale 30 giugno 1998, n. 20 Modifica articolo 10, comma 2, della Legge regionale 13 aprile 1995, n. 48 avente ad oggetto "disciplina del volontariato".</li> </ul> <p>Regione Molise</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 27 gennaio 1995, n. 3 Disposizioni in materia di volontariato in applicazione della legge 11 agosto 1991, n. 266</li> <li>- Legge regionale 18 marzo 1997, n. 5 Modifica della legge regionale n. 3 del 27 gennaio 1995 ad oggetto: &lt;&lt; Disposizioni in materia di volontariato, in applicazione della legge 11 agosto 1991, n. 266 &gt;&gt;</li> </ul> <p>Regione Piemonte</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 29 agosto 1994, n. 38 Valorizzazione e promozione del volontariato</li> <li>- Legge regionale 15 marzo 2001, n. 5, art. 115 Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 aprile 2000, n. 44 (Disposizioni normative per</li> </ul>
--	--

	<p>l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 'Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59').</p> <p>Regione Puglia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 16 marzo 1994, n. 11 Norme di attuazione della legge - quadro sul volontariato.</li> </ul> <p>Regione Toscana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici - Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato.</li> <li>- Legge regionale 10 giugno 1994, n. 44 Modificazioni alla LR 26 aprile 1993, n. 28 concernente &lt;&lt; Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici. Istituzione del registro regionale delle organizzazioni di volontaria.</li> <li>- Legge regionale 28 dicembre 1994, n. 111 LR 26- 4- 1993, n. 28 &lt;&lt; Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, Enti locali ed altri enti pubblici. Istituzione registro regionale delle organizzazioni del volontariato &gt;&gt;. Modifiche.</li> <li>- Legge regionale 15 aprile 1996, n. 29 Modifiche alla LR 26 aprile 1993, n. 28 concernente norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione gli Enti locali e gli altri Enti pubblici. Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato.</li> </ul> <p>Regione Umbria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 25 maggio 1994, n. 15 Disciplina del volontariato</li> </ul> <p>Regione Veneto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Legge regionale 30 agosto 1993, n. 40 Norme per il riconoscimento e la promozione delle organizzazioni di volontariato</li> <li>- Legge regionale 18 gennaio 1995, n. 1 Modifiche ed integrazioni dell'articolo 14 della legge regionale 30 agosto 1993, n. 40, relativo ai centri di servizio per il volontariato</li> </ul>
--	---

<p>5. Vi sono progetti di legge in materia all'esame del Parlamento o di altre Assemblee regionali ?</p>	<p>Si segnalano i seguenti <b>p.d.l. all'esame del Parlamento:</b></p> <p>Atto Camera 3148, di iniziativa parlamentare, presentato il 16 settembre 2002: Modifiche alla legge 11 agosto 1991, n. 266, in materia di organizzazioni di volontariato</p> <p>Atto Camera 3045, di iniziativa governativa, approvato il 20 novembre 2003 e trasmesso all'altro ramo del Parlamento: Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale</p> <p>Atto Camera 2116, di iniziativa parlamentare, presentato il 18 dicembre 2001: Modifica all'articolo 118 della Costituzione concernente il ruolo del Terzo settore nella riforma dello Stato</p> <p>Atto Camera 1011, di iniziativa parlamentare, presentato il 21 giugno 2001: Modifiche alla legge 11 agosto 1991, n. 266 ( Legge quadro sul volontariato )</p> <p>Atto Camera 289, di iniziativa parlamentare, presentato il 30 maggio 2001: Disciplina delle associazioni senza fini di lucro</p> <p>Atto Senato 2595, di iniziativa governativa, trasmesso il 20 novembre 2003: Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale</p> <p>Atto Senato 2321, di iniziativa parlamentare, presentato l'11 giugno 2003: Modifiche alla legge 11 agosto 1991, n. 266, in materia di organizzazioni di volontariato</p> <p>Atto Senato 2263, di iniziativa parlamentare, presentato il 19 maggio 2003: Modifiche alla legge 11 agosto 1991, n. 266, in materia di organizzazioni di volontariato</p> <p>Atto Senato 1059, di iniziativa parlamentare, presentato il 25 gennaio 2002: Disposizioni per lo sviluppo del terzo settore</p> <p>Si segnalano i seguenti <b>pdl all'esame di altre Assemblee legislative regionali:</b></p> <p>Regione Liguria PDL 328 di iniziativa consiliare, presentato il 26 maggio 2003: disciplina del volontariato e della promozione sociale</p>
--	--

	Regione Molise PDL 142 di iniziativa della Giunta regionale, presentato il 30 ottobre 2002 Nuove norme per la promozione del volontariato in applicazione della legge 11 agosto 1991, n. 266
--	---

## III – VERIFICA DI LEGITTIMITA’ – Giurisprudenza e dottrina

1. Vi sono state sentenze, in particolare pronunce della Corte Costituzionale, in materia?	<p>Non vi sono rilevanti decisioni della Corte costituzionale che riguardano direttamente il volontariato dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.</p> <p>Specifica, ed ancora attuale in quanto in linea con la ripartizione di competenze legislative di cui al riformato art. 117 Cost, risulta la <b>sentenza C. cost. n. 75 del 1992</b>. In essa, la Consulta definisce il volontariato “un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali”, che, come tale, non costituisce una “materia” in senso tecnico e pertanto “sfugge a qualsiasi rigida classificazione di competenza, nel senso che può trovare spazio e si può realizzare all'interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria, tanto se riservato ai poteri di regolazione e di disposizione dello Stato, quanto se assegnato alle attribuzioni delle regioni o delle province autonome (o degli enti locali)”. In modo ancora più dettagliato, la Corte precisa che vi sono alcuni elementi della legislazione in tema di volontariato che “concernono, essenzialmente, rapporti di diritto privato, ed esigono che in relazione ad essi sia assicurata dalla legge statale una sostanziale uniformità di disciplina e di trattamento su tutto il territorio nazionale”. Fra tali elementi rientrano: una serie di caratteristiche tipiche delle organizzazioni di volontariato, (come ad esempio “la natura e i requisiti delle attività volontarie, la forma giuridica a salvaguardia degli scopi solidaristici, la struttura interna democratica, la determinazione dell'atto costitutivo e dello statuto, l'obbligo di formazione del bilancio e struttura dello stesso”), i rapporti intercorrenti tra le organizzazioni di volontariato ed i loro aderenti, i rapporti intercorrenti tra le organizzazioni stesse ed i soggetti terzi.</p> <p>In merito al fondo di gestione per il volontariato si segnala la <b>sentenza C. cost. n. 500 del 1993</b>, in cui la Corte costituzionale ha dichiarato la sostanziale conformità alla Costituzione del sistema di</p>
--	--

	<p>finanziamento pubblico disciplinato dall'art. 15 della legge n. 266 del 1991. La Corte ha infatti sancito che tale disposizione non si pone in contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 41, 47, 53, 81 e 97 Cost. “nella parte in cui stabilisce che gli enti creditizi pubblici (di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356) devono prevedere nei propri statuti che una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi venga destinata alla costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire – tramite gli enti locali – centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività...”. Gli enti creditizi menzionati dall'art. 15 della legge n. 266 del 1991 debbono attualmente identificarsi nelle fondazioni di origine bancaria. Da considerarsi in merito anche la recente sentenza <b>C. cost. n. 300 del 2003</b> per la quale le fondazioni bancarie devono ritenersi persone giuridiche private e la relativa disciplina deve essere fatta rientrare nella materia “ordinamento civile”, rimessa alla competenza esclusiva dello Stato.</p> <p>Si consideri la recente sentenza <b>C. cost. n. 272 del 2004</b> sui servizi pubblici locali, limitatamente alla possibilità di un'applicazione analogica dell'affermazione in essa contenuta, per cui: l'intervento della legge statale è legittimo solo se diretto a disciplinare le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali “<u>di rilevanza economica</u>”; entro tali limiti infatti esso è riconducibile alla materia “tutela della concorrenza” riconosciuta alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.</p> <p>Sulla connotazione e sulla disciplina dei Centri di servizio, si è espresso il <b>Consiglio di Stato– Sez IV</b> con la <b>decisione n. 565 del 2003</b> che così stabilito:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “i centri di servizio” sono soggetti diversi dalle “organizzazioni” di volontariato, “tanto che sono iscritti in appositi “elenchi” regionali, mentre le organizzazioni sono iscritte, ai sensi della L. n. 266 del 1991, in specifici “registri” regionali. Pertanto, la controversia relativa alla legittimità della procedura di cancellazione dei centri dall'elenco non è assoggettata al rito processuale semplificato previsto, invece, per la cancellazione delle organizzazioni dal relativo registro. L'art. 3, comma</li> </ol>
--	---

	<p>5, D. M. 8 ottobre 1997, nella misura in cui attribuisce al Comitato regionale di gestione del fondo speciale per il volontariato la competenza a sanzionare con la cancellazione dal relativo elenco i centri di servizio per il venir meno della loro missione (che è quella di svolgere attività in favore delle “organizzazioni” di volontariato), consente al comitato stesso di indagare in ordine all’effettivo svolgimento delle attività istituzionali, senza per ciò essere limitato ad un mero riscontro delle sole risultanze formali. Il provvedimento col quale il Comitato regionale di gestione del fondo speciale per il volontariato dispone la cancellazione dal relativo elenco dei centri di servizio per il venir meno della loro missione non presuppone la previa intesa con gli enti locali di riferimento”;</p> <p>2. “la procedura di cancellazione dei centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato dall’apposito elenco di cui all’art. 15 della L. n. 266 del 1991 è finalizzata a sanzionare il mancato svolgimento della loro attività istituzionale a favore delle organizzazioni di volontariato, del quale ben possono costituire indice il non corretto o inadeguato utilizzo dei fondi che i comitati di gestione del fondo speciale per il volontariato istituiti presso le singole regioni ripartiscono tra i centri medesimi”.</p> <p>Si deve ricordare infine che la giurisprudenza amministrativa ha escluso che le organizzazioni di volontariato possano partecipare a gare per appalti pubblici, poiché la loro peculiare configurazione le pone fuori dalla logica del mercato e quindi l’eventuale partecipazione ad una gara assieme a soggetti imprenditoriali risulterebbe lesiva delle regole della libera concorrenza (TAR Lombardia Milano n. 1869 del 2000; TAR Basilicata n. 1022 del 2003)</p>
2. Bibliografia: studi monografici, articoli e note in materia	<p style="text-align: center;">Monografie</p> <p>* Associazioni di volontariato / di Luciano Alberti. – Milano : FAG, [2004]. - 211 p.;</p> <p>/ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO /DIRITTO /MANUALI</p> <p>* Problemi giuridico amministrativi per costituire e gestire un'associazione di volontariato * Agevolazione ed esenzioni * Associazioni riconosciute * Principali tipi di volontariato * Regimi tributari, contabilità,</p>

	<p>vidimazioni, altre imposte e tasse * Dipendenti e collaboratori * Soci, organi sociali, libri sociali * Biblioteca del Consiglio A S D 2. 1 04ASS</p> <p>*Da terzo settore a imprese sociali : introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit / Ivo Colozzi, Andrea Bassi. - Roma : Carocci Faber, 2003. - 269 p. /ORGANIZZAZIONI NON PROFIT /POLITICA SOCIALE /VOLONTARIATO</p> <p>* Analisi della struttura e delle dinamiche organizzative del terzo settore * Lavoro volontario e sviluppo delle organizzazioni non profit * Gestione e valorizzazione delle risorse umane (retribuite e volontarie) e fonti di finanziamento * Ampia bibliografia * Biblioteca del Consiglio A S G 2. 1 03DAT</p> <p style="text-align: center;">Articoli</p> <p>Disegno in bianco e nero / G.P. Manganuzzi in Rivista del volontariato, n. 1/2004, p. 50-51</p> <p>La riforma della 266/91 e i Centri di servizio / Marco Granelli in Rivista del volontariato, n. 1/2004, p. 57-58</p> <p>Normative che regolano le attività del terzo settore / Luigi Colombini in: Oggidomani anziani n. 4 /2003 p. 145-170 /COOPERATIVE SOCIALI /VOLONTARIATO /ORGANIZZAZIONI NON PROFIT /ISTITUTI DI ASSISTENZA E BENEFICENZA</p> <p>* Terzo settore nella riforma dello Stato e nella realtà locale * Normativa sul terzo settore * Biblioteca del Consiglio P S. 2 OGGA</p> <p>Spunti per una riflessione su recenti proposte di riforma della legge 266/91 sul volontariato, nella prospettiva delle riforme istituzionali / Sandro De Gotzen. In: Le istituzioni del federalismo n. 2 /2003 p. 287-320 /VOLONTARIATO /L 266 1991 /LEGISLAZIONE /REGIONI /LC 3 2001 (RIFORMA TITOLO V COST.)</p> <p>* Significato e perdurante attualità della legge quadro sul volontariato * Attuazione nelle regioni: alcuni aspetti significativi * Proposte di riforma nel quadro del nuovo regionalismo * Biblioteca del Consiglio P R2 I. 1 REGEGL 1</p> <p>Volontariato: sussidiarietà, pluralismo sociale e la</p>
--	--

	<p>tentazione del dirigismo: ancora sulla riforma della normativa sul volontariato: osservazioni sulla bozza governativa 17 settembre 2003 di riforma della l 266/91 / Sandro De Gotzen. In: Le istituzioni del federalismo n. 5 /2003 p. 913-954 /VOLONTARIATO /LEGISLAZIONE /L 266 1991 /DISEGNI DI LEGGE * Esame della bozza di disegno di legge governativo di riforma del volontariato * competenze statali e regionali * Autonomia delle organizzazioni di volontariato * Osservazioni sparse su singoli aspetti * Biblioteca del Consiglio P R2 I. 1 REGEGL 1</p> <p>Spazi e prospettive del volontariato culturale e professionale nelle leggi n. 266/91 e n. 328/00 / Salvatore Nocera. In: Studi Zancan n. 5 /2002 p. 50-55 /VOLONTARIATO /L 266 1991 /L 328 2000 /LEGISLAZIONE /CONVENZIONI /ENTI LOCALI /ASSISTENZA SOCIALE * Riconoscimento formale di tutti i volontariati * Legge sulle associazioni di promozione sociale * Rafforzamento del volontariato attraverso la legge di riforma dei servizi sociali L 328/2000 * Volontariato e piani di zona * Due tipologie di professionisti * Possibilità di effettuare prestazioni gratuite * Biblioteca del Consiglio P S. 2 STUZ</p> <p style="text-align: center;">Risorse digitali</p> <p>Proposta di modifica della legge sul volontariato da parte del Ministero politiche sociali <a href="http://www.fivol.it/normativa/leggi/governo266.doc">http://www.fivol.it/normativa/leggi/governo266.doc</a></p> <p>Proposta della Fivol (Fondazione del volontariato italiano) <a href="http://www.fivol.it/normativa/leggi/volontariato.htm">http://www.fivol.it/normativa/leggi/volontariato.htm</a></p> <p>Legge quadro sul volontariato; al via il restyling (Vita, 04 Luglio 2003) <a href="http://www.volontariointernet.it/docum_appr.asp?id=84">http://www.volontariointernet.it/docum_appr.asp?id=84</a></p> <p>La Modifca della Legge 266/91 (di Giorgio Groppo) <a href="http://www.volontariointernet.it/docum_appr.asp?id=83">http://www.volontariointernet.it/docum_appr.asp?id=83</a></p> <p>La riforma delle legge sul volontariato: materiali per un percorso partecipato / Gruppo volontariato promosso dal</p>
--	---

	<p>Forum permanente del terzo settore.- ottobre 2003  <a href="http://www.acsv.it/download/opuscolo_riforma.pdf">http://www.acsv.it/download/opuscolo_riforma.pdf</a></p> <p>IV Conferenza nazionale del volontariato  "La modifica della Legge quadro sul volontariato e il ruolo del volontariato nella società civile"  Documento conclusivo Gruppo di lavoro n. 2  <a href="http://www.volontariato.org/conferenza/gruppo%202.htm">http://www.volontariato.org/conferenza/gruppo%202.htm</a></p> <p>Riforma legge volontariato. Il contributo della Caritas italiana  Volontariato: questioni e problemi da affrontare e risolvere  Sac. Vittorio Nozza, direttore Caritas Italiana  <a href="http://www.grusol.it/informazioni/19-11-03.asp">http://www.grusol.it/informazioni/19-11-03.asp</a></p>
3. Sono esatti i riferimenti normativi contenuti nel testo del p.d.l.?	Sì.
4. Il p.d.l. appare conforme ai principi costituzionali?	<p>Stante la competenza legislativa primaria residuale riconosciuta alle Regioni dall'art. 117 comma 4 della Costituzione (vd. punto I.2), è da considerarsi legittima una legge regionale che valorizzi sul proprio territorio le organizzazioni di volontariato, regolandone e favorendone i rapporti con le istituzioni pubbliche e prevedendo interventi e strutture pubbliche per il loro sostegno. Ciò risponde, tra l'altro, al cd. principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 ultimo comma Cost., per cui gli Enti pubblici territoriali "favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà."</p> <p>Legittimamente poi, il pdl non tratta direttamente gli aspetti privatistici inerenti al volontariato (definizione di posizioni giuridiche soggettive quali attività di volontariato, organizzazione di volontariato, rapporti giuridici tra volontario ed organizzazione) i quali, rientrando nella materia "ordinamento civile", sono soggetti all'esclusiva competenza legislativa dello Stato (art. 117 comma 2 lett. l Cost). Sulla questione si veda tra l'altro l'ancora attuale sentenza n. 75 del 1992 della Corte Costituzionale (su cui vd punto III.1). Il pdl, dunque, non deve incidere neppure indirettamente su tali aspetti per i quali, deve attenersi strettamente alla legislazione statale, che è contenuta principalmente nella legge quadro n. 266/1991, a tutt'oggi ancora in vigore (vd punto II.1).</p>

	<p>Data tale premessa, valgono le considerazioni di seguito esposte.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alla luce della definizione di <b>attività di volontariato</b> fornita dall'art. 2 della legge 266/1991, è consigliabile aggiungere, alla fine dell'art. 1 co 1 del pdl uno specifico richiamo ai limiti o criteri posti dalla legislazione statale. Questo perché il riferimento del pdl al "conseguimento delle più ampie finalità di carattere sociale, civile e culturale", potrebbe andare a dilatare la portata dell'ancora vigente art. 2 della legge 266/1991, che definendo l'attività di volontariato<sup>2</sup> richiede un'attività prestata "<i>esclusivamente per fini di solidarietà</i>"<sup>3</sup>, cosa poi confermata al successivo art. 3 co 2 che parla di "<i>limite di compatibilità con lo scopo solidaristico</i>".</li> <li>- In linea con l'art. 4 della legge quadro, è opportuna una norma sulla necessità da parte dell'organizzazione di assicurare gli aderenti. Tale necessità è prevista dal pdl solo come condizione di stipula delle convenzioni con gli Enti pubblici (art. 13 co 2 lett c) e non anche come requisito di iscrizione nei registri.</li> <li>- Data la suddetta competenza statale esclusiva, è lecito che il pdl non preveda i limiti entro cui l'organizzazione può avvalersi di lavoro subordinato o autonomo, nella consapevolezza che in merito è comunque applicabile anche a livello regionale il comma 4 dell'art. 3 della legge quadro.</li> </ul> <p>Quanto ai rapporti convenzionali tra organizzazioni di volontariato ed Enti pubblici ( artt. 13, 14 e 15 del pdl), occorre segnalare la recente sentenza C. cost. n. 272 del 2004 (di cui al punto III.1) che, seppur in materia di gestione e affidamento di servizi pubblici locali, ha considerato "<i>la rilevanza economica</i>" del servizio come titolo giustificativo per l'applicazione delle norme sulla "<i>tutela della concorrenza</i>", riconosciuta alla competenza</p>
--	---

<sup>2</sup> Per art. 2 della legge n.266/1991 è attività di volontariato quella *prestata in modo personale, spontaneo e gratuito* (senza alcuna retribuzione, salvo rimborso spese) *tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà*)

<sup>3</sup> In merito al "perseguimento di fine solidaristico", si tenga conto che:

- ad oggi la legislazione statale ha specificato tale accezione solo con un provvedimento legislativo fiscale, art. 10 del Dlgs. 460/1997 (vd. in merito punto 2 .1);
- nella proposta di riforma della legge 266/1991 elaborata dalla Commissione nominata dall'Osservatorio nazionale del volontariato, l'esclusivo perseguimento di un fine solidaristico non compare più come requisito connotante l'attività di volontariato.

	<p>esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. Sulla questione interessante è la posizione della giurisprudenza amministrativa (si veda al punto III.1 TAR Lombardia Milano n. 1869 del 2000; TAR Basilicata n. 1022 del 2003), per cui l'eventuale partecipazione delle organizzazioni di volontariato ad una gara assieme a soggetti imprenditoriali risulterebbe lesiva delle regole della libera concorrenza in quanto <u>la loro peculiare configurazione le pone fuori dalla logica del mercato.</u> Sulla questione si consideri anche la normativa comunitaria (vd punto II.III).</p> <p>Infine, relativamente alle norme del pdl su Fondo di Gestione, Comitato di Gestione, Centri di Servizi (artt. 16 17, 18), in considerazione della decisione del Consiglio di Stato– Sez IV n. 565 del 2003, nonché delle sentenze n. 550/1993 e 300/2003 della Corte Costituzionale, esposte al punto III.1, si consideri l'opportunità di richiamare, oltre all'art. 15 della legge 266/1991, anche il D.M. 08 ottobre 1997 “Modalità per la costituzione dei fondi speciali di volontariato presso le regioni”, che contiene sostanzialmente la disciplina statale della materia.</p>
--	---

## AIV – ESAME DEL CONTESTO SOCIO-RELAZIONALE

1. Quali interessi tra quelli emergenti nella collettività intende soddisfare il pdl ?	Nella definizione delle finalità del pdl si riconosce il volontariato come soggetto atto a conseguire le più ampie finalità di carattere sociale, civile e culturale. La relazione fa esplicito riferimento ad un nuovo rapporto fra istituzione pubblica e volontariato improntato sulla piena applicazione del principio di sussidiarietà. Il volontariato va ad assumere un ruolo determinante nel “sistema integrato”, assolvendo con autonomia e capacità progettuale, al ruolo di “istituzione privata con funzioni pubbliche”.
2. Il pdl nasce dalla necessità di fornire un quadro normativo certo al fine di disciplinare nuovi interessi socio-economici?	La relazione fa riferimento alla <b>necessità di adeguare l'azione regionale alle capacità evolutive e al senso innovativo del volontariato</b> , proponendo l'abrogazione della L.R. 37/96.
3. Il pdl risponde ad emergenze e/o gravi	-

situazioni di disagio determinatesi sul territorio ?	
--	--

## B. ANALISI DEL TESTO

### BI - STRUTTURA

1. La relazione di accompagnamento è chiara ed esauriente?	La relazione si limita alla descrizione del contenuto dell'articolato.
2. Nel Titolo del testo sono espressi gli obiettivi del p.d.l.?	“Valorizzazione delle organizzazioni di volontariato ”
3. Le singole parti sono omogenee e compiute?	-
4. Il testo contiene rinvii a norme future che incidono sul contenuto o a norme future per le quali non si suggeriscono neanche i principi di base?	No
5. L'applicazione del pdl è subordinata all'operatività di leggi preesistenti?	<p>Le organizzazioni di volontariato devono essere iscritte ai registri provinciali e regionali, condizione necessaria per poter usufruire dei benefici previsti dalla Legge 266/91 e poter accedere alle forme di sostegno e valorizzazione previste dalla normativa nazionale e regionale. La stessa Legge prevede inoltre l'istituzione dei Centri di servizio, con lo scopo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato.</p> <p>Per quanto riguarda l'art. 8 (Formazione, aggiornamento e qualificazione), si prevede che i volontari aderenti alle organizzazioni iscritte nei registri possono accedere alla formazione programmata ai sensi di quanto previsto dall'art. 44 della LR 30 giugno 2003 n. 12. Si prevede inoltre che le organizzazioni di volontariato iscritte possano promuovere la formazione dei volontari aderenti anche attraverso iniziative proprie per le quali possono richiedere il riconoscimento ai fini delle certificazioni dell'art. 34 della LR 12/2003.</p> <p>Art. 10 (spazi ed attrezzature) prevede l'estensione delle disposizioni di cui alla LR 10/2000 (Disciplina dei beni regionali) anche alle organizzazioni di volontariato iscritte ai registri anche se prive di personalità giuridica.</p>

	<p>Art. 11 (Disposizione in materia di edilizia) prevede l'utilizzabilità di edifici per attività di volontariato anche in deroga alle destinazioni d'uso ammissibili definite dagli strumenti urbanistici vigenti, applicando le disposizioni di cui alla LR 31/2002 (disciplina generale dell'edilizia). Si prevede inoltre l'esonero del contributo di costruzione ai sensi della LR 31/2002.</p> <p>Art. 16 comma IV (Centri di servizio per il volontariato) prevede la presentazione annuale al Comitato di gestione di una relazione sull'andamento dell'attività dei Centri di Servizio alla Conferenza regionale del Terzo settore di cui alla LR 3/1999 art. 35.</p> <p>Sempre l'art. 16, per quanto riguarda il finanziamento dei Centri di servizio per il volontariato, rimanda alla gestione del Fondo speciale regionale per il volontariato ai sensi dell'art. 15 della LR 266/91 e successivo decreto del Ministero del Tesoro 8 ottobre 1997.</p> <p>Art. 19 (Partecipazione al comitato di gestione del fondo speciale regionale) dove si prevede che un membro venga eletto dalla Conferenza Regione – Autonomie locali di cui all'art. 25 LR 3/99.</p> <p>Art. 20 (Conferenza regionale del volontariato) per la cui organizzazione rinvia alla partecipazioni di soggetti come le aziende sanitarie di cui alla LR 19/94 e le Fondazioni di cui alla L 219/90.</p> <p>Fatta salva la Legge quadro, si tratta soprattutto di riferimenti di natura organizzativa.</p>
<p>6. Il testo contiene rinvii ad atti amministrativi per la sua attuazione? Se sì, sono stati previsti meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie?</p>	<p><b>L'art.4</b> prevede distintamente le modalità che Giunta regionale e Province dovranno stabilire per l'iscrizione, cancellazione e revisione dei relativi registri.</p> <p>Il comma 1 stabilisce un termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della legge perché la <b>Giunta</b> regionale definisca le modalità di iscrizione, cancellazione e revisione del registro regionale.</p> <p>Il comma 2 prevede che le <b>Province</b>, con propri atti, disciplinino le modalità di iscrizione, cancellazione e revisione nel "rispetto di criteri minimi di uniformità delle procedure stabiliti entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge da parte della Giunta regionale..." <b>Così formulato il comma non sembra</b></p>

	<p><b>quindi porre un termine determinato alle Province.</b></p> <p>Il comma 3 precisa che il procedimento di iscrizione debba comunque concludersi entro 60 giorni dalla presentazione della domanda.</p> <p><b>L'art.5</b> stabilisce che, con propri atti, Regione e Province disciplinino i criteri e le modalità di controllo sulle attività delle organizzazioni di volontariato iscritte.</p> <p><b>L'art.9</b> prevede che la Giunta regionale definisca termini, modalità e procedure per la presentazione delle domande di ammissione ai contributi e la loro successiva erogazione.</p> <p><b>L'art.12</b> regola l'accesso ai servizi informativi regionali al fine di diffondere informazioni utili allo svolgimento dell'attività di volontariato, attraverso la stipula di accordi tra Regioni e Centri di servizio.</p> <p><b>L'art. 13</b> stabilisce che la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici possano stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri da almeno 6 mesi per l'erogazione di prestazioni ed attività</p> <p><b>L'art.19</b> regola la partecipazione al Comitato di gestione del fondo speciale regionale: il Presidente della Giunta regionale o un suo delegato è componente del Comitato. Inoltre, il Presidente della Giunta regionale nomina quali componenti del Comitato quattro rappresentanti delle organizzazioni di volontariato e un rappresentante degli Enti locali.</p> <p><b>L'art.20</b> stabilisce che la Regione, in accordo con la Conferenza regionale del Terzo Settore, indica una Conferenza triennale del volontariato.</p> <p><b>L'art. 21</b> prevede che per favorire il raccordo tra volontariato ed enti locali, la Conferenza regionale del terzo settore possa chiedere al Presidente della Giunta regionale di confrontarsi con la Conferenza Regione-Autonomie locali nelle forme previste dalla Giunta con proprio atto.</p> <p><b>All'art.22</b> viene data alle Province la possibilità di costituire Comitati paritetici provinciali, composti da rappresentanti degli Enti locali e delle organizzazioni di volontariato iscritte e non iscritte presso gli appositi registri.</p>
--	--

## BII – OBIETTIVI

1. Il pdl contiene obiettivi diretti ed espliciti?	Il pdl si colloca nella prospettiva di definire un nuovo modo di intendere il rapporto tra istituzione pubblica e volontariato, fondato sulla piena applicazione del principio di sussidiarietà. L'art.1 comma 2 afferma che la presente Legge si propone di disciplinare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato, unitamente all'istituzione e tenuta del registro regionale e dei registri provinciali delle organizzazioni stesse.
2. Gli obiettivi perseguiti dal pdl sono definiti chiaramente e senza ambiguità?	Sì, il perseguimento degli obiettivi passa attraverso l'esplicita individuazione delle finalità che il pdl si propone di perseguire (vedi punto precedente della griglia di fattibilità)
3. Gli obiettivi individuati nel pdl sono coerenti con gli obiettivi determinati dai programmi generali, dai piani di settore e/o da leggi?	Sì. Il Documento di Politica Economico-Finanziaria 2004-2006 (DPEF) prevede, tra gli obiettivi del capitolo 2.3.1 (la riforma del sistema di welfare regionale e locale): <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ la centralità della comunità locale come sistema di relazioni tra istituzioni, persone, famiglie, organizzazioni sociali;</li> <li>✓ la realizzazione di un sistema integrato di servizi in cui sia garantita la partecipazione e l'apporto dei cittadini e dei relativi organismi di rappresentanza sociale;</li> <li>✓ la valorizzazione dei soggetti del terzo settore, attraverso la loro partecipazione alla costruzione del sistema integrato.</li> </ul>
4. In quale modo il pdl intende perseguire gli obiettivi?	Si riepilogano gli interventi principali previsti dal PdL. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'art.2 del pdl prevede l'istituzione del registro regionale e dei registri provinciali delle organizzazioni di volontariato. L'iscrizione è necessaria al fine di usufruire dei benefici previsti dalla Legge 266/91 e accedere a forme di sostegno e valorizzazione previste dalla normativa nazionale e regionale.</li> <li>▪ L'art. 8 prevede attività di formazione, aggiornamento e qualificazione per i volontari aderenti alle organizzazioni iscritte nei registri.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'art.9 propone l'erogazione di contributi alle organizzazioni iscritte nei registri, al fine di sostenere progetti di interesse regionale finalizzati alla diffusione della pratica del volontariato e alla sensibilizzazione dei cittadini, in particolare dei giovani.</li> <li>▪ L'art. 13 prevede che la Regione, gli Enti locali e gli altri enti pubblici possano stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri da almeno 6 mesi per l'erogazione di prestazioni e attività.</li> <li>▪ L'art.16 prevede l'istituzione dei Centri di servizio, con lo scopo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato, erogando le proprie prestazioni a favore delle organizzazioni di volontariato iscritte e non iscritte nei registri regionali. Si propone una maggiore partecipazione delle organizzazioni alla gestione dei Centri di servizio, che si caratterizzano come soggetti tecnici nettamente distinti dagli organi di rappresentanza politica delle organizzazioni di volontariato.</li> <li>▪ L'art. 18 prevede controlli sui centri di servizio da parte del Comitato di Gestione anche avvalendosi di persone alle quali siano riconosciute elevate competenze ed esperienza professionale.</li> <li>▪ L'art.22 concede alle Province la possibilità di costituire dei Comitati paritetici provinciali composti da rappresentanti degli Enti locali e delle organizzazioni di volontariato, con funzioni di proposta, sensibilizzazione e impulso. Si propongono inoltre di fornire indicazioni e suggerimenti per l'azione ai Centri di servizio, contribuendo a individuare priorità d'intervento territoriale.</li> </ul>
5. Le figure giuridiche e/o i procedimenti e/o gli strumenti previsti per l'attuazione del p.d.l. sono idonei allo scopo?	-
6. Il perseguimento degli	L'intervento si caratterizza per un elevato grado di

obiettivi previsti può produrre effetti collaterali anche in settori o ambiti diversi da quelli disciplinati dal p.d.l.?	trasversalità derivante dalla natura delle organizzazioni di volontariato che operano in diversi settori. Di qui una prevedibile ricaduta nell'ambito delle diverse aree di intervento toccate.
7. Si può verificare una resistenza da parte dell'utenza all'applicazione della norma?	-

## BIII – ANALISI DEI DESTINATARI

1. Quali sono i destinatari diretti o indiretti del pdl?	<p>Ispirandosi alla Carta dei valori del volontariato, il pdl individua come destinatari le organizzazioni di volontariato che operano in qualsiasi ambito compatibile e coerente con i valori e principi che fondano l'agire volontario. Si prevede inoltre che, per usufruire dei benefici previsti dalla Legge 266/91 (Legge quadro) e poter accedere alle forme di sostegno e valorizzazione previste dalla legge in esame nonché dalle altre leggi regionali, è necessaria l'iscrizione nei registri regionali/provinciali delle organizzazioni di volontariato. L'iscrizione in detti registri è peraltro incompatibile con l'iscrizione nel registro di cui alla LR 34/2002 (norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale).</p> <p>Ai fini dell'attuazione del pdl sono inoltre coinvolti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Regione Emilia-Romagna e le Province per la tenuta dei registri e la disciplina delle modalità di controllo, nonché per le fasi attuative della legge.</li> <li>▪ Si prevede inoltre la possibilità di attivare rapporti convenzionali (art. 13) con Regione, enti locali ed altri enti pubblici.</li> <li>▪ I Centri di Servizio (regolamentati dall'art. 16 seguenti)</li> <li>▪ Il comitato di gestione del fondo speciale regionale per il volontariato di cui all'art. 15 L 266/91.</li> </ul> <p>Sono inoltre coinvolti indirettamente i volontari aderenti alle organizzazioni di volontariato e coloro che usufruiscono dei servizi erogati dalle organizzazioni stesse.</p>
2. Sono identificati o identificabili chiaramente?	Sì, sono identificabili.
3. E' possibile identificare	Sì, è possibile e per un quadro quantitativo più

in senso quantitativo i destinatari?	approfondito si rimanda alla parte introduttiva di statistica descrittiva.
4. Sono identificate le zone territoriali di intervento?	L'intervento interessa l'intero territorio regionale.
5. Se il provvedimento è riferito ad una vasta utenza, esiste la previsione di forme di pubblicità?	L'art. 12 del PdL prevede che, per garantire la circolazione delle informazioni utili allo svolgimento delle attività di volontariato, la Regione possa stipulare accordi con i Centri di Servizio.
6. I tempi eventualmente previsti per permettere ai destinatari di adeguarsi alla normativa, sono realisticamente rispettabili?	Per una compiuta valutazione si dovranno analizzare i provvedimenti successivi cui il pdl rinvia.

## B IV – ANALISI DELLA COPERTURA AMMINISTRATIVA

1. Per ciascuna procedura, o atto, o attività, o compito o funzione, sono stati individuati o sono individuabili i soggetti istituzionali e/o le strutture amministrative che devono attuare la normativa ?	Per una valutazione compiuta si deve rimandare ai provvedimenti successivi cui il pdl rinvia.
---	---

## B V – ANALISI ECONOMICA

1. Il progetto di legge è suscettibile di produrre effetti in ambito economico?	Sì
2. Quali sono gli aspetti in ambito economico sui quali il pdl può incidere, rispetto agli ambiti di impatto?	Le organizzazioni di volontariato devono essere costituite a fini di solidarietà e impegno civile e si caratterizzano per l'assenza di fini di lucro nonché di remunerazione degli associati sotto qualsiasi forma. Il PDL assegna al volontariato un ruolo nell'ambito di un sistema integrato di "istituzione privata con funzioni pubbliche". Le organizzazioni di volontariato diventano ancor più esplicitamente un attore attivo nell'erogazione di servizi, utilizzando anche risorse pubbliche. Si tratta quindi di una scelta economica ben precisa che impegna risorse nelle organizzazioni di volontariato affinché il loro intervento ricada nei settori in cui operano che, come evidenziato nella prima parte della

	griglia, sono diversi e molteplici.
3. E' possibile valutare gli effetti, anche in riferimento agli obiettivi determinati dagli atti di programmazione regionale e dai piani di settore, in termini di impatto sul territorio, sull'ambiente, sulla competitività, sul mercato del lavoro?	Si tratta di una valutazione complessa che dovrebbe coinvolgere gli esperti di settore. Il pdl potrebbe quindi prevedere lo sviluppo di forme di monitoraggio anche in funzione dell'attività di controllo sulle organizzazioni di volontariato e dei Centri di Servizio. Si segnala inoltre che con cadenza triennale la Regione deve indire una Conferenza del volontariato, dove vengono presentati un rapporto del Comitato di gestione del fondo speciale regionale sulla propria attività di controllo e un rapporto dei Centri di servizio sulle attività svolte.
4. Sotto il profilo economico l'intervento si caratterizza come: - trasferimento di risorse, - investimenti finanziari; - investimenti diretti; - acquisto di beni e servizi?	Per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna, il suo intervento si caratterizza per la previsione di risorse da trasferire alle associazioni di volontariato ed ai Centri di servizi per lo svolgimento delle proprie funzioni o per l'attuazione di progetti specifici. Si rinvia comunque a capitolo che segue dove si presenta un'analisi sulla base dei dati di bilancio della Regione.
5. qual è la tipologia di intervento? - congiunturale - strutturale	Convivono interventi di natura congiunturale (si pensi ai fondi statali per la "missione arcobaleno") ed interventi strutturali ripetuti nel tempo.
6. Le informazioni a corredo del pdl sono sufficienti per sviluppare le sovraespresse valutazioni economiche? Possono essere eventualmente integrate?	A corredo del pdl vengono fornite informazioni di natura prevalentemente descrittiva senza approfondimenti inerenti gli aspetti economici.
7. Gli effetti economici prefigurati sono adeguati agli obiettivi?	Si tratta di una quantificazione difficilmente individuabile, anche in funzione delle caratteristiche dell'intervento che incide su organizzazioni che operano in diversi settori.

#### B VI – QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA COSTO

1. Nel pdl è stata determinata la totalità dei costi connessi alla sua attuazione?	No
2. Tale determinazione è precisata nell'articolato	No

oppure nella relazione accompagnatoria?	
3. La quantificazione del costo fa riferimento ad un calcolo di tipo macroeconomico?	-
4. Sono fissati con univocità, chiarezza e precisione eventuali requisiti soggettivi che devono essere posseduti dai beneficiari? E' da considerarsi assente o molto remota la possibilità che i titolari di diritti possano essere molto più numerosi di quanti ci si attendono?	Sì, fatto salvo il rinvio al successivo atto di Giunta in materia di iscrizione, cancellazione e revisione del registro regionale.
5. Il numero dei soggetti destinatari dell'intervento è determinato con metodologie adeguate?	Per quanto riguarda la quantificazione delle organizzazioni coinvolte è possibile fare riferimento al basamento informativo regionale e provinciale riconducibile alla gestione dei registri.
6. Qualora l'entità dell'onere dipenda da specifici parametri propri dei soggetti, la parametrizzazione è corretta?	-
7. Qual è l'effetto dell'atto in termini di spesa e di costo? (a preventivo o a consuntivo)	Si rinvia alle considerazioni svolte nel capitolo successivo in materia di risorse della Regione Emilia-Romagna stanziare per interventi nel settore, nonché ai dati inerenti il fondo speciale di cui all'art. 15 L 266/91.

## B.VII – ASPETTI CONTABILI

1. L'atto costituisce impegno di spesa in senso contabile?	No
2. Su quali esercizi successivi l'atto produce effetti finanziari?	Sulla base della ricognizione degli stanziamenti riconducibili alla legislazione vigente per gli anni passati, si tratta di interventi che prevedono risorse ricorrenti.
3. Reca delle previsioni afferenti il bilancio pluriennale?	Sì
4. Si rinvia alla successiva legge di bilancio?	Sì
5. Nel caso di Legge di	-

<p>spesa pluriennale, sono correttamente indicati sia gli esercizi interessati che l'entità complessiva della spesa?</p>	
<p>6. Le UPB di bilancio cui afferisce la spesa sono classificate tra quelle di intervento per spesa corrente o d'investimento?</p>	<p>Gli interventi possono caratterizzarsi sia come spesa corrente che d'investimento; la maggioranza degli interventi riscontrati negli anni passati sono di natura corrente. Per un approfondimento si rimanda alle tabelle proposte nel capitolo che segue la griglia di fattibilità.</p>
<p>7. In quale programma (categoria) del bilancio si inserisce l'intervento?</p>	<p>La trasversalità dell'operatività delle organizzazioni di volontariato porta ad una distribuzione delle UPB interessate in diverse aree di intervento. Si rinvia al capitolo successivo di approfondimento; a titolo di esempio si segnala che sono coinvolte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'area di intervento 2 (affari generali) funzione obiettivo 3 (altri interventi generali) nel campo della sicurezza;</li> <li>▪ l'area di intervento 4 (uso salvaguardia e sviluppo del territorio), funzione obiettivo 2 (tutela e valorizzazione dell'ambiente), funzione obiettivo 4 (protezione civile ed interventi di emergenza);</li> <li>▪ l'area di intervento 5 (tutela della salute e solidarietà sociale) funzione obiettivo 1 (politiche sanitarie), funzione obiettivo 2 (interventi di solidarietà sociale).</li> </ul>
<p>8. Con riferimento agli ultimi due esercizi, qualora sia possibile individuare interventi affini od omogenei, la loro gestione ha dato luogo in misura rilevante alla formazione di residui passivi e/o di economie di spesa?</p>	<p>Anche in questo caso si rinvia alle tabelle ed alle rappresentazioni grafiche inserite nel capitolo seguente con i relativi commenti. I dati fanno riferimento agli stanziamenti ed agli impegni di spesa per gli anni 2001, 2002 e 2003, desunti dai relativi Rendiconti generali.</p>
<p>9. In termini percentuali, qual è il rapporto tra competenza e residui passivi e/o economie di spesa in quegli esercizi?</p>	<p>Si fa rinvio alle tabelle ed ai grafici di cui si è già detto sopra.</p>

B.VIII- INDIVIDUAZIONE DELLA NATURA, DELLA PROVENIENZA E DELLA DESTINAZIONE DELLE RISORSE

1. Le risorse con cui far fronte all'intervento, sono determinate?	Si rinvia alla Legge di bilancio
2. Si tratta di - risorse proprie - risorse statali - risorse comunitarie - risorse provenienti da forme di indebitamento	Si ha il concorso di più risorse; per approfondimenti si vedano le tabella elaborate nel capitolo che segue la griglia di fattibilità.
3. Nel caso che si abbia un concorso tra più tipi di risorse, qual è il rapporto tra loro in termini di composizione percentuale?	Si ha il concorso di più risorse. La tipologia degli interventi riconducibili alle organizzazioni di volontariato vengono comunque in prevalenza finanziati, nell'ambito delle risorse del bilancio regionale, con mezzi propri. Si deve inoltre tenere conto delle ulteriori risorse derivanti dal fondo speciale di cui all'art. 15 L 266/91 cui, di seguito, si dedica un capitolo di approfondimento.
4. Gli obiettivi della legge sono coerenti e compatibili finanziariamente con la destinazione delle risorse?	-

## *Alcuni dati dal bilancio della Regione*

### **Un'analisi retrospettiva**

Come evidenziato nella griglia di fattibilità, il pdl interviene in un settore che è già regolamentato da leggi regionali. In particolare si prevede l'abrogazione della LR 2 settembre 1996, n. 37 "Nuove norme regionali di attuazione della Legge 11 agosto 1991, n. 266 – Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n. 26". Diventa quindi naturale ricercare nell'ambito del bilancio della Regione quante risorse siano state destinate a supporto dell'azione delle Organizzazioni di volontariato così come intese dalla Legge 266/'91.

Una delle caratteristiche del pdl è la ridefinizione dell'art. 2 della LR 37/'96; abbandonando l'elencazione tassativa degli ambiti nei quali le associazioni dovevano operare per poter essere iscritte nei Registri, si riconoscono invece come "iscrivibili tutte quelle operanti in qualsiasi ambito compatibile e coerente con i valori e i principi che fondano l'agire volontario" (dalla relazione al pdl). Tuttavia vale la pena riprendere quali erano gli ambiti previsti dalla legge che si intende abrogare, in modo da "orientarsi" nell'individuare i settori che comunque saranno coinvolti:

- a) socio assistenziale;
- b) sanitario;
- c) tutela e promozione dei diritti;
- d) tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale;
- e) attività educative;
- f) attività culturali e di tutela e valorizzazione dei beni culturali;
- g) protezione civile;
- h) educazione alla pratica sportiva e attività ricreative.

Si può ben parlare quindi di intervento trasversale, il cui oggetto è sicuramente determinato (le organizzazioni di volontariato) ma che ha una ricaduta che è destinata a diffondersi su diversi settori coinvolti nell'azione della Regione Emilia-Romagna.

Questa caratterizzazione trova riscontro anche nella stessa relazione al pdl, laddove si "definisce un modo nuovo di intendere il rapporto tra istituzione pubblica e volontariato." Si parla quindi di un sistema integrato dove opera il volontariato come "istituzione privata con funzioni pubbliche".

Proporre un'analisi retrospettiva sulle risorse diventa quindi complicato, poiché occorre distinguere fra gli interventi dei diversi settori toccati che, occasionalmente o solo marginalmente possono coinvolgere anche le organizzazioni di volontariato, da

quegli interventi che la Regione Emilia-Romagna dedica esplicitamente alle organizzazioni di volontariato in quanto tali, a prescindere dalla sfera di intervento.

Un altro aspetto da considerare sono gli interventi previsti a favore dell'associazionismo, così come inteso dalla LR 34/'02 (Legge sull'associazionismo di promozione sociale). Il Pdl, così come la vigente LR 37/'96 prevedeva l'incompatibilità fra l'iscrizione all'albo delle Organizzazioni di volontariato e l'iscrizione all'albo di cui alla LR 10/'95 (LR poi abrogata dalla LR 34/'02), all'art. 3 prevede l'incompatibilità fra l'iscrizione nel registro delle organizzazioni di volontariato e quello delle associazioni di promozione sociale. Si tratta quindi di soggetti beneficiari chiaramente distinti, tuttavia sono figure che in alcuni interventi legislativi sono state accomunate, diventando quindi difficile distinguere a chi effettivamente siano andate le risorse previste.

Di seguito si propone un'analisi delle risorse stanziata dalla Regione Emilia-Romagna partendo da un primo nucleo di risorse direttamente riconducibili alle organizzazioni di volontariato, salvo poi estendere l'area di indagine per censire gli altri settori coinvolti.

### **Valorizzazione del volontariato e dell'associazionismo sociale**

Un primo punto di partenza è l'Unità Previsionale di Base (UPB) 20120 "Valorizzazione del volontariato e dell'associazionismo sociale". Si colloca nell'ambito dell'Area di intervento 5 (Tutela della salute e solidarietà sociale), Funzione obiettivo 2 (Interventi di solidarietà sociale).

Per la lettura dei dati va precisato che **L'UPB include anche risorse destinate alla cooperazione sociale ed all'associazionismo sociale (LR 34/'02)**. Si tratta quindi di enti diverse dalle organizzazioni di volontariato. **Le associazioni di cui alla LR 34/'02** (che ha abrogato la precedente LR 10/'95), come specificato nella griglia di fattibilità, **sono esplicitamente escluse dall'iscrizione nel registro del volontariato**, tuttavia sono risorse destinate ad enti ai quali viene riconosciuto un determinato status dalla Regione Emilia-Romagna (associazioni di promozione sociale). In ragione della vicinanza degli interventi si ritiene quindi opportuno proporre un resoconto di tutte le risorse stanziata in questa UPB anche perché la suddivisione in capitoli permette di ricondurre gli interventi ai destinatari specifici, distinguendo quindi le risorse destinate alle organizzazioni di volontariato (nella tabella 6 individuate con un riquadro). Si tratta inoltre di risorse finanziate con mezzi propri della Regione per interventi di spesa corrente, quindi con un certo grado di discrezionalità decisionale nell'assegnazione da parte della Regione.

Di seguito si propone un riepilogo degli stanziamenti di competenza per gli anni dal 2001 al 2003, nonché i relativi impegni assunti nell'esercizio (nella tabella evidenziati in rosso).

**Tabella 6** – Stanziamenti di competenza (in nero) e impegni assunti nell'esercizio (in rosso)  
– Specifica per UPB 20120 "Valorizzazione del volontariato e dell'associazionismo sociale".

UPB	20120 Valorizzazione del volontariato e dell'associazionismo sociale (tutti i capitoli)		2001	2002	2003
Cap	57216 Contributi per il finanziamento di iniziative di formazione ed aggiornamento del <b>volontariato</b> (art. 9, comma 5, LR 2 settembre 1996, n. 37) Corrente operativa - Mezzi propri	stanziato	103.291	103.291	98.127
		<b>impegnato</b>	<b>103.291</b>	<b>103.291</b>	<b>98.127</b>
Cap	57701 Contributi alle imprese per favorire l'assunzione di persone svantaggiate che cessino di essere soci lavoratori o lavoratori di una <b>coop sociale</b> (art. 9 commi 1 e 2 lett b) LR 7/94 come modificata dalla LR 6/97) Corrente operativa - Mezzi propri	stanziato	180.760	200.000	190.000
		<b>impegnato</b>	<b>174.504</b>	<b>74.293</b>	<b>122.583</b>
Cap	57705 Contributi alle <b>associazioni</b> iscritte all'albo regionale per la realizzazione di progetti specifici di attività e per la dotazione di servizi ed attrezzature (art. 9 LR 10/95 e succ. modifiche) Corrente operativa - Mezzi propri	stanziato	258.228	258.228	245.317
		<b>impegnato</b>	<b>258.228</b>	<b>258.228</b>	<b>245.317</b>
Cap	57707 Contributi alle province per la realizzazione dei piani di intervento a favore delle iniziative organizzate dalle <b>associazioni</b> iscritte all'albo regionale (art. 10 LR 10/95 e succ. modifiche) Corrente operativa - Mezzi propri	stanziato	154.937	154.937	147.190
		<b>impegnato</b>	<b>154.937</b>	<b>154.937</b>	<b>147.190</b>
	<b>Totale UPB</b>		<b>697.216</b>	<b>716.456</b>	<b>680.634</b>
	<b>Totale UPB</b>		<b>690.960</b>	<b>590.749</b>	<b>613.217</b>

Nell'ambito dell'UPB analizzata, le risorse riconducibili alla abroganda LR 37/'96 sono quelle del capitolo di spesa n. 57216, assegnate ai Centri di Servizio per l'attivazione di percorsi formativi per i volontari. Contabilmente si evince che nell'arco degli anni presi in esame le risorse di questo capitolo sono state sostanzialmente costanti (lieve riduzione nel 2003, nell'ordine del 5%) senza maturare economie di impegni sugli stanziamenti di competenza.

Le altre risorse stanziare nell'UPB nei capitoli 57705 e 57707 sono a favore dell'associazionismo così come regolamentato dalla LR 34/'02, rispettivamente per sostenere i progetti di sviluppo presentati dalle associazioni iscritte nel registro regionale (dell'associazionismo di promozione sociale) e per il finanziamento dei piani presentati dalle Province a favore dell'associazionismo locale (sempre riconducibili alla LR 34/'02 che abrogava la preesistente LR 10/'95).

Il capitolo 57701 include risorse per la cooperazione sociale in attuazione degli interventi previsti dalla LR 7/'94 assegnate alle cooperative per sostenere percorsi di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

Come anticipato, questi ultimi capitoli di spesa non sono riconducibili alle associazioni di volontariato, sono però inclusi nella medesima UPB, a testimonianza della vicinanza degli interventi.

### **Altri interventi che coinvolgono le organizzazioni di volontariato**

Come anticipato, la materia volontariato è trasversale a diversi settori. Vale quindi la pena passare in disamina altre risorse destinate alle organizzazioni di volontariato in ragione del finanziamento di iniziative che nascono da leggi diverse dalla LR 37/’96. Si tratta infatti di altre leggi regionali di settore che prevedono “l’utilizzo” delle organizzazioni di volontariato come strumenti di intervento. Occorre altresì precisare che non necessariamente il mezzo individuato è il volontariato, spesso si fa invece riferimento ad un più generico settore no-profit, quindi alla cooperazione sociale, all’associazionismo (di promozione sociale o di altra tipologia) ecc.

In alcuni casi diventa quindi difficile parlare di risorse specificatamente destinate al volontariato, inoltre non sono direttamente riconducibili alla legge regionale che si intende abrogare; tuttavia vale la pena dare conto anche di queste risorse che comunque contribuiscono all’attività delle organizzazioni di volontariato.

Di seguito si propongono quindi alcuni degli stanziamenti di competenza (e relativi impegni in rosso) per i rendiconti approvati facenti riferimento al periodo dal 2001 al 2003. In sostanza si vanno a ripercorrere i settori che la LR 37/’96 indicava per l’attività delle organizzazioni di volontariato.

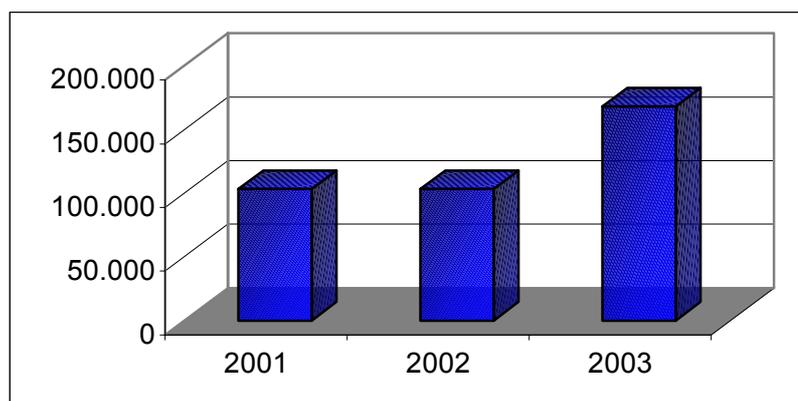
**Tabella 7** – Stanziamenti di competenza (in nero) e impegni assunti nell’esercizio (in rosso) – estratto dalla UPB 3830.

UPB	3830 Contributi ad enti e istituzioni per iniziative culturali, promozionali e di informazione anche nel campo della sicurezza (include altri capitoli)	2001	2002	2003
Cap	2711 Contributi alle <b>associazioni ed alle organizzazioni di volontariato</b> per la realizzazione di specifiche iniziative nel campo della sicurezza (art. 220, comma 4, LR 21 aprile 1999, n.3) <i>Corrente operativa - Mezzi propri</i>	stanziato 103.291	103.292	168.128
		<b>impegnato 88.943</b>	<b>67.139</b>	<b>137.450</b>

Si tratta di contributi erogati ad organizzazioni di volontariato per specifiche iniziative nel campo della sicurezza. Tutte le risorse sono riconducibili a mezzi della Regione Emilia-Romagna e, come si vede, l’andamento ha visto una significativa crescita nel 2003 (stanziamenti cresciuti di quasi il 63%). Per il 2004 (quindi bilancio di previsione, che nella tabella non viene proposto per ragioni di omogeneità), risultano invece stanziati €110.000. Pur trattandosi di risorse riconducibili ad una

legge regionale differente, sono destinate a finanziare l'attività di organizzazioni di volontariato

**Grafico 8** – Stanziamenti per contributi alle associazioni e organizzazioni di volontariato per la realizzazione di specifiche iniziative nel campo della sicurezza – estratto dalla UPB 3830, capitolo 2711.



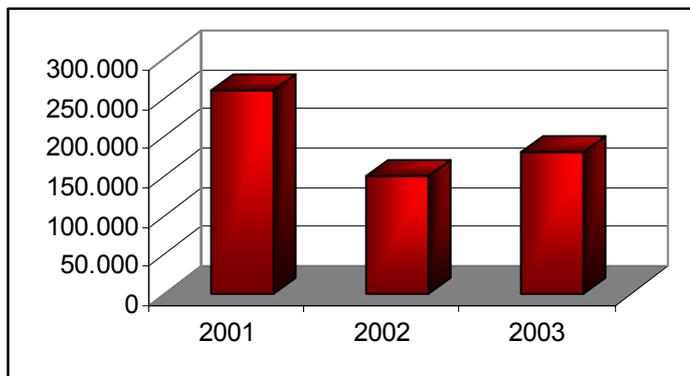
Altro settore di attività riguarda la tutela e la valorizzazione del patrimonio ambientale.

**Tabella 8** – Stanziamenti di competenza (in nero) e impegni assunti nell'esercizio (in rosso) – estratto dalla UPB 13230.

UPB	13230	Informazione ed educazione ambientale (include altri capitoli)	2001	2002	2003
Cap	37020	Contributi a enti locali, soggetti pubblici, associativi e del <b>volontariato</b> per attività di informazione, documentazione, comunicazione, formazione ed educazione ambientale nonché per la realizzazione ... dei centri di educazione ambientale (LR 15/95 art 7 lett a) e b) - denominazione assunta nel 2003	stanziato 258.228	149.480	180.000
		Corrente operativa - Mezzi propri	impegnato 257.527	148.881	180.000

Anche in questo caso si tratta di risorse proprie della Regione Emilia-Romagna, qui destinate a progetti specifici per l'informazione e l'educazione ambientale. In questo caso i soggetti beneficiari sono anche Enti locali o altri soggetti pubblici, non è quindi corretto parlare di fondi destinati al volontariato; è vero però che si tratta di risorse cui le organizzazioni impegnate nel settore potevano potenzialmente accedere presentando progetti in tal senso.

**Grafico 9** – Stanziamenti per contributi a enti locali, soggetti pubblici, associativi e del volontariato per attività di informazione, documentazione, formazione ed educazione ambientale nonché per la realizzazione ...dei centri di educazione ambientale– estratto dalla UPB 13230, capitolo 37020.

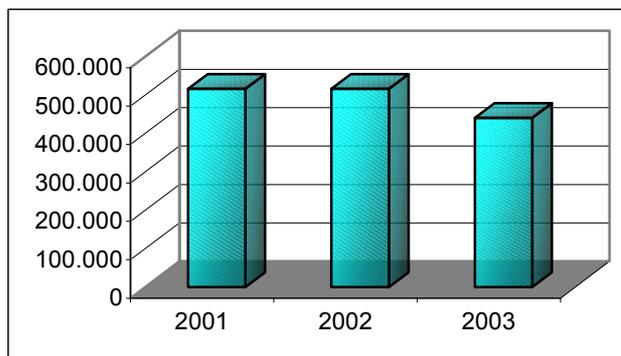


Continuando nella lettura della LR 37/'96, veniva citato il settore della protezione civile, come si evince anche dalla tabella che segue.

**Tabella 9** – Stanziamenti di competenza (in nero) e impegni assunti nell'esercizio (in rosso) – estratto dalle UPB 17100 e 17101.

UPB	17100	Interventi in materia di protezione civile (include altri capitoli)	2001	2002	2003
Cap	47104	Contributi ad enti ed associazioni per la realizzazione degli interventi previsti dalla LR 29 luglio 1983, n. 26 ( <b>INTERVENTI PER LA PROMOZIONE E L'IMPIEGO DEL VOLONTARIATO NELLA PROTEZIONE CIVILE</b> ) Corrente operativa - Mezzi propri	stanziato 516.457	516.457	440.634
			impegnato 516.457	516.446	440.557
UPB	17101	Interventi in materia di protezione civile - Risorse statali (include altri capitoli)	2001	2002	2003
Cap	47118	Trasferimento alle organizz. di volontariato per il potenziamento dei mezzi, delle attrezzature e per lo svolgimento delle attività formative (art. 147 DL 560/1995, convertito in legge 74/96 come modificato dall'art. 7 del DL 576/96 conv. In legge 677/96) Corrente operativa - Mezzi statali	stanziato 0	0	0
			impegnato 0	0	0
Cap	47122	Trasferimento alle organizz. Di volontariato per il rimborso delle spese sostenute per gli interventi connessi alla missione arcobaleno in area balcanica e in territorio nazionale, nonché ai datori di lavoro relativamente alle giornate lavorative Corrente operativa - Mezzi statali	stanziato 258.228	57.298	0
			impegnato 258.228	57.298	0

**Grafico 10** – Stanziamenti per contributi a enti e associazioni per la realizzazione degli interventi previsti dalla LR 29 luglio 1983 n.26 (interventi per la promozione e l'impiego del volontariato nella protezione civile) – estratto dalla UPB 17100, capitolo 47104.



L'impegno finanziario della Regione Emilia-Romagna nell'ambito della protezione civile, con particolare riguardo alla promozione per l'impiego del volontariato, è risultato particolarmente significativo. Storia a parte il capitolo di spesa 47122, incluso nell'ambito dell'UPB 17101 tutta finanziata con risorse statali, che fa riferimento alla missione "Arcobaleno" in area balcanica, quindi un intervento ad hoc specifico non ripetuto.

Per quanto riguarda il capitolo di spesa 47104, si deve rilevare come praticamente in tutti gli anni non siano state realizzate economie di impegni sugli stanziamenti di competenza. Per quanto riguarda l'andamento delle risorse stanziate, il 2003 ha visto una riduzione, rispetto gli anni precedenti, di circa il 15%, passando dai 516.000 euro stanziati per il 2001 e 2002 ai 440.000 Euro (circa) del 2003. Va comunque sottolineato che, nel 2004 (quindi nel bilancio di previsione, dato non esposto in tabella per ragioni di omogeneità), si torna ad uno stanziamento in linea con gli anni 2001 e 2002, prevedendo 515.000 Euro.

Vi sono inoltre altri interventi che vedono finanziamenti provenire direttamente da risorse statali come, ad esempio, gli interventi inclusi nelle UPB 19040 e 20260 che vengono proposti di seguito.

**Tabella 10** – Stanziamenti di competenza (in nero) e impegni assunti nell'esercizio (in rosso) – estratto dalle UPB 17100 e 17101.

UPB	19040	Case-alloggio e infrastrutture per la lotta all'AIDS - Risorse statali (include altri capitoli)		2001	2002	2003
Cap	51774	Assegnazioni alle <b>associazioni di volontariato</b> per la ristrutturazione o l'adeguamento di case-alloggio per malati di AIDS (art.1 comma 1 lett. a) L 135/90	stanziato	129.114	78.760	0
		Investimento cap. - Mezzi statali	impegnato	50.355	46.481	0
UPB	20260	Progetti speciali di assistenza sociale – Risorse statali (include altri capitoli)		2001	2002	2003
Cap	57255	Contributi ad <b>associazioni di volontariato e ad altri organismi senza scopo di lucro</b> a sostegno dei servizi di telefonia rivolti alle persone anziane (art. 80, comma 14, L. 23 dicembre 2000, N. 388) (capitolo istituito nell'anno 2002)	stanziato	-	425.145	0
		Corrente operativa - Mezzi statali	impegnato	-	425.145	0

Si tratta di interventi specifici che coinvolgono organizzazioni di volontariato ed altre no-profit; non si può quindi parlare di risorse specifiche per il volontariato, anche se risulta l'ambito maggiormente interessato. Va detto che si tratta di risorse statali che, come si vede, non sono "costanti" nel tempo. Guardando al 2004 (bilancio di previsione, quindi non proposto nella tabella per ragioni di omogeneità espositiva), si deve sottolineare che, per quanto riguarda la lotta all'AIDS, non è stato stanziato nulla per il capitolo 51774; è stato invece istituito un nuovo capitolo, il 51778 (Finanziamento della sperimentazione organizzativa relativa all'integrazione di pubblico, privato e volontariato nella lotta all'AIDS (art.1 comma 1 lett. a) L 135/90), sempre finanziato con risorse statali con oltre 108.000 Euro stanziati. Per quanto riguarda il capitolo 57255 (servizi di telefonia rivolti alle persone anziane), nel 2004 risultano stanziati circa 419.000 Euro.

Le tabelle proposte non sono esaustive delle risorse destinate alle organizzazioni di volontariato, infatti esistono altri interventi che vedono questi soggetti come attori che operano insieme, ovvero alternandosi, con altri enti locali o istituzioni, diventa però difficile ricondurre gli stanziamenti previsti in questi capitoli di spesa direttamente al volontariato. A titolo di esempio si può citare il capitolo di spesa 57200 (Fondo Socio Assistenziale regionale – contributi in capitale a comuni singoli o associati, a istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ... e ad organizzazioni di volontariato per l'attivazione ... di strutture socio assistenziali a norma dell'art. 42

della LR 2/'85), denominazione poi ridotta a: Fondo sociale regionale. Contributi per costruzione, ristrutturazione ed acquisto di immobili destinati o da destinare a strutture socio-assistenziali e socio sanitarie (art. 48 LR 2/'03). In quest'ambito la maggior parte delle risorse impegnate sono riconducibili ad iniziative di Comuni e, solo in alcuni casi sono coinvolte organizzazioni di volontariato, diventerebbe quindi fuorviante ricondurre queste risorse al volontariato. D'altro canto si ritiene opportuno segnalare che vi rientrano anche alcune iniziative di organizzazioni di volontariato, non si può però parlare di risorse loro destinate in quanto organizzazioni, ma in quanto soggetti impegnati in questi specifici progetti. Discorso analogo potrebbe farsi per l'analogo capitolo 57201 (sempre Fondo sociale regionale).

---

## *Il Fondo speciale per il volontariato*

---

### **Il Fondo per il biennio 2003-2004**

Una parte importante dei finanziamenti per il volontariato deriva dal **Fondo speciale per il volontariato** (istituito in tutte le Regioni ai sensi dell'art. 15 della Legge 266/91 e costituito ai sensi del DM 8 ottobre 1997). Si tratta di un fondo amministrato da un apposito Comitato di Gestione (CO.GE.) che provvede a ripartirlo annualmente tra i diversi Centri di servizio. Il fondo viene a costituirsi attraverso l'accantonamento obbligatorio, ai sensi della L 266/91, di almeno 1/15 degli utili degli enti e delle casse di cui al DM 8 ottobre 1997 (tipicamente fondazioni di emanazione bancaria).

Il compito di ripartire il Fondo speciale non è di carattere esclusivamente contabile, ma costituisce un aspetto importante nell'ambito delle funzioni di orientamento e promozione del "sistema volontariato".

In sintesi, negli ultimi anni il CO.GE. ha individuato alcuni elementi di indirizzo del sistema riconducibili a due aspetti principali: la territorialità dei Centri di servizio e la promozione della progettualità sociale. L'obiettivo dichiarato dal CO.GE è quello di garantire un rapporto significativo tra i Centri di servizio e il territorio di appartenenza, in termini di partecipazione delle organizzazioni di volontariato alla programmazione e gestione delle attività e nel favorire la capacità delle organizzazioni stesse di creare nuovi modi di risposta ai bisogni emergenti presenti sul territorio, attraverso la capacità di mobilitare energie, nuove competenze e professionalità.

Di seguito si fa riferimento ai dati forniti dai "Piani di Ripartizione annuale del Fondo speciale per il volontariato" per gli anni 2003 e 2004 approvati dal Comitato di Gestione del Fondo stesso (per approfondimenti circa le funzioni e la composizione del Comitato di Gestione si rimanda al capitolo della parte introduttiva "I centri di Servizio e il Comitato di Gestione" nonché al sito del CO.GE. Emilia-Romagna [www.coge.emiliaromagna.it](http://www.coge.emiliaromagna.it)).

Nel piano di ripartizione 2004 il Comitato di Gestione ribadisce che i Centri di servizio svolgono la propria attività di qualificazione del volontariato in tre ambiti principali:

- servizi resi alle organizzazioni di volontariato (iscritte e non) su richiesta delle stesse;
- servizi e iniziative a sostegno della promozione della solidarietà e del volontariato;

- servizi finalizzati a promuovere e sostenere la progettualità del volontariato.

Il comitato individua quindi i seguenti servizi erogati dai Centri di servizio per il volontariato:

- servizi di consulenza;
- servizi di formazione;
- servizi di informazione/documentazione;
- servizi di progettazione e ricerca;
- iniziative di promozione;
- servizi generali.

Fatte queste premesse il Comitato di Gestione riepiloga le risorse di competenza del Fondo per il biennio 2003-2004 (facente riferimento agli accantonamenti da parte delle Fondazioni bancarie per gli anni 1999 e 2000).

**Tabella 11:** Fondo per il volontariato, risorse per il biennio 2003-2004 – Fonte: “Piano di Ripartizione annuale del Fondo speciale per il volontariato 2004”

	<b>Voce</b>	<b>Valore</b>
<b>A</b>	<b>Fondo accantonato di competenza dell'attuale CO.GE.</b>	<b>14.315.181,63</b>
<b>B</b>	<b>Quota effettivamente utilizzata per i CSV</b>	<b>6.166.097,50</b>
b1	Quota utilizzata per la progettazione 2002	220.780,63
b2	Quota utilizzata per la gestione della fase transitoria per la provincia di Bologna	146.036,85
b3	Quota utilizzata per la progettazione 2003	5.799.280,02
<b>C</b>	<b>Quota accantonata per il funzionamento del CO.GE.</b>	<b>300.000,00</b>
<b>D</b>	<b>Quota complessiva effettivamente impegnata (B+C)</b>	<b>6.466.097,50</b>
<b>E</b>	<b>Quota disponibile per l'attuale ripartizione (A-D)</b>	<b>7.849.084,13</b>

Detto delle risorse complessivamente disponibili, il Comitato di gestione le ha ripartite negli anni 2003 e 2004 fra i Centri di servizio delle Province sulla base di un criterio composito (per approfondimenti si veda il “Piano di Ripartizione annuale del Fondo speciale per il volontariato” relativo agli anni 2003 e 2004) che si è leggermente modificato tra il primo e il secondo anno:

- **criterio 1:** una quota uguale per ogni Centro della Regione, a cui è stato attribuito un peso ponderato pari al 40% del Fondo nel 2003 e al 35% nel 2004;
- **criterio 2:** una quota in proporzione alla popolazione residente in ogni Provincia, con un peso ponderato pari al 20% del Fondo nel 2003 e al 40% nel 2004;

- **critério 3:** una quota in proporzione al numero di organizzazioni di volontariato iscritte in ogni Provincia, con un peso pari al 20% del Fondo nel 2003 e al 15% nel 2004;
- **critério 4:** una quota in funzione del rapporto tra popolazione e numero di organizzazioni iscritte in ogni Provincia pari al 20% del Fondo nel 2003 e al 10% nel 2004.

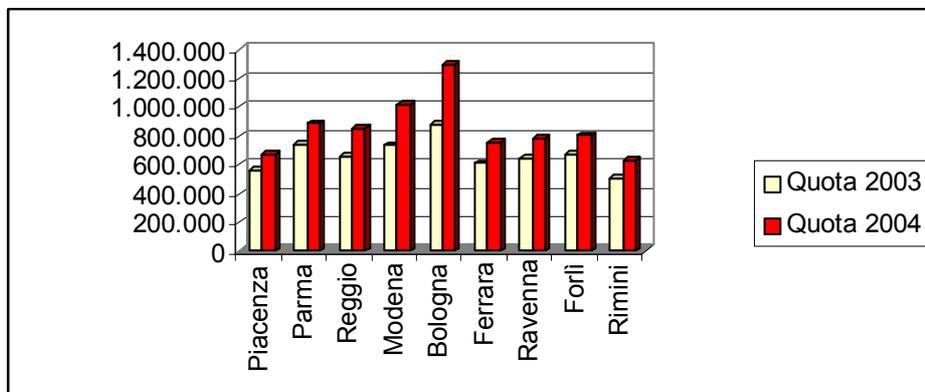
Tenuto conto dei criteri adottati si viene quindi ad avere la seguente ripartizione per provincia delle risorse da destinare ai Centri di Servizio. I valori indicati nella tabella che segue e facenti riferimento al 2003 sono dedotti dal piano di ripartizione per il 2003 (quindi approvato nel 2002), mentre i dati del 2004 sono dedotti dal piano di ripartizione del 2004 (approvato nel 2003) così come i dati della tabella n. 11 che precede. Di qui la variazione della cifra complessiva inerente al 2003 che, nei dati del piano di ripartizione per il 2003 era solo preventivata. Per quanto riguarda la quota disponibile per il 2004 della tabella 12, si precisa che, coerentemente con il dato del 2003, è stata esposta al netto della somma destinata al funzionamento del CO.GE.

**Tabella 12:** Quote di Fondo disponibili per ogni Centro di servizio – Anni 2003 e 2004.

Fonte: "Piano di Ripartizione annuale del Fondo speciale per il volontariato" con riferimento agli anni 2003 e 2004).

Provincia	Quota in Euro		Quota in Euro	
	Anno 2003	%	Anno 2004	%
Piacenza	564.390	9,41	671.971	8,73
Parma	737.910	12,30	886.031	11,51
Reggio Emilia	655.230	10,92	851.689	11,06
Modena	735.630	12,26	1.017.393	13,21
Bologna	880.350	14,67	1.298.597	16,86
Ferrara	608.550	10,14	755.824	9,82
Ravenna	642.630	10,71	782.697	10,16
Forlì Cesena	669.390	11,16	805.797	10,46
Rimini	505.950	8,43	630.006	8,18
<b>TOTALE</b>	<b>6.000.030</b>	<b>100%</b>	<b>7.700.005</b>	<b>100%</b>

**Grafico 11:** Quote di Fondo disponibili per ogni Centro di servizio – Anni 2003 e 2004.  
Fonte: “Piano di Ripartizione annuale del Fondo speciale per il volontariato” con riferimento agli anni 2003 e 2004).



I dati proposti evidenziano l'importanza delle risorse derivanti dal Fondo speciale per il volontariato indirizzate verso i Centri di servizio, che vengono quindi ad assumere un ruolo essenziale per la vitalità delle organizzazioni di volontariato.