

L. 11 agosto 1991, n. 266, "Legge - quadro sul volontariato":  
analisi dal punto di vista delle Regioni.

Dott. Antonio Prina

Osservatorio Legislativo Interregionale Firenze 28/29/11/91

PREMESSA

Il volontariato nelle leggi nn. 142/90 e 241/90.

Nella legge sulle autonomie locali, i riferimenti al volontariato sono scarsi.

E' previsto il diritto di accesso agli atti amministrativi e alle strutture ed ai servizi, e ciò al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, (Art. 7, comma 4).

Sono previste, genericamente, le "organizzazioni di volontariato", dandone per presupposta la natura giuridica, (Art. 7, comma 5).

Le organizzazioni di volontariato si presentano, quindi, come soggetti che possono partecipare, sullo stesso piano dei cittadini, alla attività della amministrazione.

Vi è qui una posizione di parità tra cittadini e organizzazioni di volontariato, in riferimento all'accesso agli atti, alle strutture ed ai servizi.

E' poi noto che la legge 833/1978 prevede, all'articolo 1, quinto comma, che "Le associazioni di volontariato possono concorrere ai fini istituzionali del servizio sanitario nazionale nei modi e nelle forme stabiliti dalla presente legge". Un rilievo più incisivo si ha invece nella legge 241/90, il cui Capo V prevede, in varie norme, il diritto di accesso ai documenti amministrativi, accesso inteso come e ed estrazione di copia, consentito a chiunque abbia interesse,

per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

Quindi, già da questa formulazione deriva che anche le organizzazioni di volontariato sarebbero rientrate nell'inciso: "chiunque vi abbia interesse", e ciò è stato opportunamente esplicitato nell'Art. 11 della legge 266/91.

La legge sul volontariato deriva, per questo aspetto, dalle leggi regionali, ed ha ora sviluppato e precisato un aspetto nuovo della partecipazione.

Vi è, cioè, un doppio aspetto della partecipazione; la partecipazione del singolo e la partecipazione delle organizzazioni di volontariato, e ciò si concretizza nella partecipazione del singolo attraverso le organizzazioni di volontariato. Si tratta di aspetti che sono distinti, ma collegati assieme, o forse inseparabili.

Infatti, in questi casi il cittadino, o meglio, chiunque sia interessato, partecipa con l'aiuto di queste associazioni. Non vi più, quindi, una partecipazione isolata, del singolo che era una partecipazione stemperata, in altri organi, partecipazione, magari circoscritta ad una funzione consultiva.

Si tratta invece di una partecipazione che si esprime anche e specialmente attraverso un altro soggetto (associazione o organizzazione) e che è, ovviamente, più forte, più combattivo, più organizzato del singolo, e che lo aiuta a partecipare.

Quindi il singolo non fa parte , ora, ma è parte, in quanto vi è l'aiuto di un altro organismo che partecipa per lui, indipendentemente da una delega formale.

L'organizzazione di volontariato partecipa alla amministrazione per il singolo, ed il singolo è parte con l'aiuto, l'ausilio, della organizzazione di volontariato.

E', questa, una forma di partecipazione nuova: una partecipazione "ausiliaria", che si differenzia completamente dalla sterile partecipazione degli anni passati, che non a caso ha avuto una rapida parabola discendente.

Il raccordo tra la legge 266/91 e la legge 241/90 (innovatrice, per questo aspetto, della legge 142/90) si presenta quindi importante, perchè pone luce un nuovo aspetto di partecipazione, che si presenta, ora, più reale, più viva, più incisiva.

Peraltro, questa partecipazione, sotto il profilo del diritto di accesso, non si è ancora concretizzata, perchè non sono stati ancora emanati i decreti governativi di cui all'art. 24 L. 241/91. Tali decreti si presentano molto delicati, perchè dovranno salvaguardare, tra l'altro la "riservatezza" di terzi, persone, gruppi, ed imprese.

Peraltro, nonostante la non attuazione del diritto di accesso, tale nuovo modello di partecipazione ausiliaria è carico di conseguenze, perchè è il modello cui si dovrebbero ispirare le nuove leggi regionali, e, in misura ancora più capillare, i regolamenti comunali e provinciali.

## Analisi della legge

La Legge 12 Agosto 1991, n. 266 si autodefinisce legge-quadro e precisa (art. 1 c. 2) che essa "stabilisce i principi cui le Regioni e le Province Autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonché i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti".

Occorre rilevare anzitutto che il volontariato non costituisce propriamente una "materia" oggetto di disciplina legislativa della quale si possa affermare l'appartenenza alla competenza statale ovvero regionale, bensì un fenomeno che si presenta nell'ambito di una pluralità di materie, la maggior parte delle quali rientrano nella competenza legislativa, nonché nella competenza amministrativa della Regione. Di fatto, le materie su cui il fenomeno incide appartengono per gran parte alle competenze primarie delle Regioni a statuto speciale (ordinamento degli uffici, beneficenza pubblica e assistenza sanitaria, istruzione artigiana e professionale) e pertanto, l'autoqualificazione della legge come legge di "principi" contenuta nell'art. 1 potrebbe non ritenersi sufficiente a fondare, di per sè, l'intervento statale nelle materie di competenza regionale, non avendo la legge la pretesa di porre norme fondamentali di riforma economico-sociale o principi generali dell'ordinamento giuridico.

Per le Regioni a statuto ordinario, si tratta, invece, di individuare quali norme costituiscano principi fondamentali tali da limitare la applicabilità delle vigenti leggi regionali o i contenuti delle emanande leggi di attuazione.

Le Regioni non hanno alcun titolo per contestare l'intervento del legislatore statale finchè esso si limiti a disciplinare aspetti per così dire soggettivi e strutturali del fenomeno del volontariato, e cioè: la natura e il regime giuridico e fiscale delle attività e delle organizzazioni di volontariato (artt. 2, comma 1, e artt. 3, 5, 8, 9, 11,), o i diritti e i doveri dei volontari (art. 2, commi 2 e 3, art. 4, art. 17), o infine la istituzione e la tenuta di registri regionali o provinciali generali delle organizzazioni di volontariato, con effetti condizionanti sul godimento dei benefici riconosciuti alle medesime (art. 6).

Ma il discorso cambia quando il legislatore statale pretende di disciplinare invece aspetti che incidono direttamente sulle materie di competenza locale. E' quanto si riscontra in alcune disposizioni della legge - specificamente gli artt. 10, 12 e 15 - che risultano lesive dell'autonomia delle Regioni e riguardano i contenuti delle norme regionali di attuazione, l'Osservatorio Nazionale e i fondi speciali presso le Regioni.

Mentre la disciplina del fenomeno del volontariato nell'ambito di materie estranee alla competenza regionale costituisce solo uno dei possibili profili di una disciplina statale di tali settori materiali, disciplinare invece lo stesso fenomeno in quanto si presenta nell'ambito delle materie attribuite alla Regione significa nell'altro che disciplinare un aspetto di tali materie.

Lo Stato può legittimamente legiferare in proposito, in quanto però si mantenga nei limiti che sono propri del legislatore statale quando intende dettare norme negli ambiti materiali di competenza regionale. Ciò sembra presupposto dello stesso art. 1, comma 2; della legge: anche se le successive disposizioni della legge stessa - e in particolare gli artt. 6, 10, e 16, sembrerebbero configurare la disciplina del volontariato come interamente di competenza regionale. Infatti l'art. 6 affida alle Regioni e alle Province autonome la disciplina, l'istituzione e la tenuta dei registri generali di tutte le organizzazioni di volontariato.

L'art. 16, a sua volta, stabilisce che, "fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, le Regioni provvedono ad emanare o adeguare le norme per l'attuazione dei principi contenuti" nella legge stessa "entro un anno dalla data della sua entrata in vigore".

L'articolo 13 limita l'applicabilità della legge escludendone l'attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, di protezione civile e quella connessa con il servizio civile sostitutivo; tali materie sono già disciplinate da normativa statale ma anche da talune leggi regionali (ad esempio il volontariato nel campo della protezione civile).

L'art. 10 attribuisce alle leggi regionali il compito di salvaguardare l'autonomia del volontariato, e favorirne lo sviluppo (comma 1), e in particolare di stabilire le modalità cui dovranno attenersi le organizzazioni di volontariato per lo svolgimento delle prestazioni "all'interno delle strutture pubbliche e di strutture convenzionate con le Regioni e le province autonome" (comma 2, lett. a): le forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni "alla programmazione degli interventi nei settori in cui esse operano (lett. b); i "requisiti e i criteri che danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni per la stipulazione delle convenzioni, anche in relazione ai diversi settori di intervento" (lett.c); gli organi e le forme di controllo (lett. d); le condizioni e le forme di finanziamento e di sostegno delle attività di volontariato (lett. e); la partecipazione dei volontari ai "corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale svolti o promossi dalle Regioni, dalle Province autonome e dagli enti locali".

L'art. 10 della legge non si limita a fissare il principio della salvaguardia dell'autonomia di organizzazione e di iniziativa del volontariato e del favore per il suo sviluppo, nè a richiedere la disciplina attuativa di aspetti strutturali del fenomeno - come gli organi e le forme di controllo - ma va oltre, fissando alcuni contenuti necessari della disciplina regionale che attengono certamente agli ambiti materiali di competenza delle Regioni.

Così è quando si prevede che le organizzazioni di volontariato siano chiamate a svolgere le loro prestazioni all'interno sia delle strutture pubbliche che di "strutture convenzionate" con le Regioni, così di fatto - sembra - trasformando in obbligo la facoltà di stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato, prevista dall'art. 7 (art. 10, comma 2, lett. a).

Così è pure quando si prevede che debbano essere disciplinate "forme di partecipazione consultive delle organizzazioni" di volontariato "nella programmazione degli interventi nei settori in cui esse operano" (lett. b).

Qui si incide sulla organizzazione e sui procedimenti della programmazione nei settori di competenza, imponendo forme di partecipazione con

sultiva che finiscono per vincolare detti procedimenti.

Si richiede inoltre la disciplina dei "requisiti" e dei "criteri" che "danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni per la stipulazione delle convenzioni, anche in relazione ai diversi settori di intervento" (lett. c), incidendo direttamente ed esplicitamente nella disciplina del settore, ancora presupponendo l'obbligatorietà delle convenzioni, e forse imponendo una difficilmente praticabile disciplina settoriale dei criteri di priorità.

Quando si impone una disciplina delle condizioni e delle "forme di finanziamento e di sostegno delle attività di volontariato" (lett. e), si incide sull'autonomia finanziaria e di spesa rendendo obbligatorie forme di finanziamento, e con ciò sostanziando uno specifico intervento nell'ambito dei settori di competenza regionale.

Infine, prevedendo la partecipazione dei volontari "ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale svolti o promossi dalle Regioni e dagli enti locali nei settori di diretto intervento delle organizzazioni stesse" (lett. f), si impongono interventi che attengono esclusivamente all'ambito di competenza della formazione professionale.

L'art. 12 della legge disciplina la costituzione e l'attività dell'Osservatorio Nazionale per il volontariato, presieduto dal Ministro per gli affari sociali, e composto esclusivamente da esperti e da rappresentanti delle organizzazioni di volontariato e sindacali, mentre non è prevista alcuna rappresentanza delle Regioni.

Tale struttura è incardinata presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio, e si avvale di un "fondo per il volontariato" istituito presso la Presidenza del Consiglio, Dipartimento per gli affari sociali.

Ora, la struttura in questione (che rappresenta un trasparente tentativo di dar vita a strutture e a competenze operative, con poteri di spesa, alle dipendenze di un Ministro senza portafoglio, nel caso quello per gli affari sociali, operante in materie di schietta competenza regionale) ipocritamente denominata "Osservatorio", è destinata secondo la legge a svolgere compiti che non si limitano affatto a mera raccolta e diffusione di informazioni (lett. a, f, h), o alla promozione



di studi o di incontri o conferenze (lett. b, i).

Essa ha compiti schiettamente operativi. Dovrà infatti, da un lato, "fornire ogni utile elemento per la promozione e lo sviluppo del volontariato". (lett. c), dizione, questa, particolarmente vaga ed indeterminata; dall'altro lato, soprattutto, "approvare progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli enti locali, da organizzazioni di volontariato iscritte nei registri per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate" (lett. d), progetti sperimentali destinati ad essere sostenuti finanziariamente attraverso il fondo per il volontariato di cui al comma 2; "offrire sostegno e consulenza per progetti di informatizzazione e di banche-dati nei settori di competenza" della legge stessa (lett. e), "sostenere, anche con la collaborazione delle Regioni, iniziative di formazione ed aggiornamento per la prestazione dei servizi" (lett. g).

Ora, tali competenze operative gestionali e di spesa attribuite all'"Osservatorio" si pongono in contrasto con le competenze delle Regioni. Si può prevedere, infatti, che i progetti sperimentali di cui alla lettera d, "per far fronte ad emergenze sociali e per favorire la applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate" possano configurarsi come progetti di intervento concreto, fra l'altro a carattere puntuale e localizzato, dato che sono elaborati da organizzazioni iscritte nei registri regionali e afferenti a campi (soprattutto l'assistenza e la sanità) di piena competenza regionale. Il finanziamento centrale di tali progetti, ne conferma la natura operativa e costituisce un'invasione di competenza, anche sotto il profilo finanziario e della spesa.

Ancora, il "sostegno", oltre che la "consulenza" a "progetti di informatizzazione e di banche-dati", di cui alla lett. e) (da realizzare "nei settori di competenza" della legge, cioè nei settori - di competenza regionale) significa interventi operativi e di spesa.

Si tratta quindi di interventi statali riguardanti micro-progetti ben

localizzati, ancorchè presentati sotto l'etichetta della "sperimentalità", delle metodologie di intervento "particolarmente avanzate" o della informatizzazione.

Si viene a realizzare, attraverso l' "Osservatorio", un intervento diretto, attraverso una struttura amministrativa centrale, nemmeno raccordata in alcun modo con le Regioni, con contenuto di gestione di interventi puntuali di spesa.

L'art. 15 della legge dispone che gli enti creditizi pubblici ristrutturati ai sensi del d.lsg. 20 novembre 1990, n. 336, nonché le Casse di Risparmio debbano destinare una quota dei propri proventi non vincolati a riserva e una quota delle somme destinate per legge ad opere di beneficenza e di pubblica utilità, alla "costituzione di fondi speciali presso le Regioni al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività".

Si dispone autoritativamente di una quota di fondi pubblici che la legge destina ai fini di interesse pubblico e di utilità sociale, introducendo un vincolo di destinazione a favore del volontariato. Tali somme sono destinate a formare "fondi speciali", costituiti bensì presso le Regioni, ma interamente destinati alla istituzione - nemmeno diretta, ma per il tramite degli enti locali - di "centri di servizio" aventi la funzione di sostenere e qualificare la attività delle organizzazioni di volontariato.

L'utilizzazione dei centri e dei relativi fondi pare sfuggire del tutto alla Regione presso cui essi sono costituiti: i centri, infatti, posti "a disposizione delle organizzazione di volontariato" sono per di più "da queste gestiti".

Le Regioni hanno l'obbligo di costituire il fondo e di istituire e finanziare con il fondo stesso i centri, ma non potrebbero in alcun modo intervenire nella gestione e nella utilizzazione di detti centri, riservate interamente alle organizzazioni di volontariato.

Si tratta di un obbligo contabile e organizzativo, senza nessun potere di disciplina, di determinazione e di gestione.

La disciplina di dettaglio dei fondi e dei centri non è stabilita dalle Regioni poichè le modalità attuative delle norme in questione sono interamente ed esclusivamente demandate ad un decreto interministeriale, che regolamenterà formazione e impiego del fondo regionale e dei centri di servizio regionali o locali, con evidente lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, oltre che della competenza regionale nei settori interessati dall'attività di volontariato.

La bozza di tale decreto, resa nota in via informale alle Regioni, prevede infatti che la gestione del fondo sia affidata ad un organismo nel quale sono presenti in prevalenza rappresentanti degli Istituti di Credito e delle Organizzazioni di volontariato (su undici membri se ne ipotizzano sei designati dalle banche).

Mentre l'art. 15 regola nel modo che si è detto i fondi regionali, e l'art. 12, comma 2, prevede un fondo centrale per il finanziamento di progetti "sperimentali", nè queste disposizioni, nè altre disposizioni della legge prevedono in alcun modo la attribuzione di risorse alle Regioni idonee a fronteggiare i nuovi oneri ad esse imposti dalla legge, in particolare attraverso la previsione di "forme di finanziamento e di sostegno delle attività di volontariato" (art. 10, lett. e), di convenzioni con le organizzazioni di volontariato (art. 10, lett. c, e art. 7), nonchè attraverso l'obbligo imposto di istituire e tenere il registro generale del volontariato.

Si tratta di oneri nuovi imposti alle Regioni, in particolare per la necessità di creare strutture organizzative e di destinare personale alla gestione dei registri, delle convenzioni e del fondo per la creazione dei centri di servizio, con evidente violazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

Infatti la legge 14 giugno 1990, n. 158, (art. 3, comma 6) stabilisce che "i provvedimenti statali che direttamente o indirettamente

comportino nuove funzioni o ulteriori compiti per le Regioni o modifichino quelli esistenti aggravandone gli oneri di gestione, debbano indicare le risorse occorrenti per la loro adeguata copertura". Il legislatore statale ha del tutto trascurato tale obbligo: infatti, la norma di copertura finanziaria di cui all'art. 14 si limita a provvedere in ordine all'onere per il funzionamento dell'Osservatorio Nazionale, per la dotazione del fondo nazionale (art. 12), all'onere conseguente alle minori entrate derivanti dalle agevolazioni fiscali, senza alcun accenno, invece, ai nuovi oneri posti a carico delle Regioni.

Sotto questo punto di vista la legge 266/91 non si annuncia per le Regioni come facilmente e utilmente applicabile, data la scarsità di risorse regionali da destinare ai settori socio-assistenziale e sanitario.

### Considerazioni conclusive

Per quanto concerne le conseguenze della L. 266/1991 nel contesto normativo vigente costituito dalle leggi regionali già emanate, si possono indicare in effetti abrogativi e modificativi, in quanto sarà necessario un adeguamento delle disposizioni non compatibili con i principi posti dalla legge-quadro. Ciò sia in applicazione dell'art. 10 della L. 62/1953 (che dispone "le leggi della Repubblica che modificano principi fondamentali....abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni") sia dell'art. 1, secondo comma, della stessa L. 266/1991.

Ad esempio, dovranno essere modificate le disposizioni che circoscrivono i diritti ai "cittadini" interessati (e non a chiunque o a qualunque organizzazione di volontariato), o alle istituzioni private che erogano assistenza pubblica.

La L. 266/1991 prevede gli "aderenti" alle organizzazioni e ciò comporta una modificazione delle leggi regionali e degli statuti comunali che circoscrivono la normativa ai "cittadini".

Oltre alle ipotesi di modificazione, vi è un problema di interpretazione, nel senso che ora, le norme regionali non abrogate o modificate devono essere interpretate alla luce dei principi stabiliti dalla legge 266/1991.

Quindi, ad esempio, le leggi regionali dovrebbero essere interpretate in modo estensivo, in modo da ricomprendere, nelle varie associazioni o organismi comunque denominati, o nelle indicazioni di "utenti" o degli "altri operatori del servizio sanitario nazionale", anche le organizzazioni di volontariato.

Ma, oltre a ciò, si deve rilevare che, le norme regionali non hanno, nei confronti della nuova legge sul volontariato, una mera posizione passiva, come nei regolamenti di esecuzione di leggi statali, ma qualcosa di più e di diverso.

Infatti la legge statale sul volontariato, in collegamento con le leggi 142/1990 e 241/1990 non costituisce un sistema preciso ed organico, e non si collega armonicamente con altre leggi statali che si occupano, sempre in modo discontinuo e quasi di sfuggita, di volontariato e di particolari e specifiche funzioni di associazioni o di organismi di volontariato.

Proprio questo appare essere il nuovo compito delle leggi regionali, di unificare, in un contesto armonico, questa disciplina che è dispersa in diverse leggi statali, e che non è articolata in modo organico.

Questa funzione di unificazione delle leggi regionali, rispetto alle leggi statali, non è stata prevista dal legislatore del 1953, che aveva considerato i rapporti tra legge statale e regionale secondo uno schema piramidale. Ma questa funzione di unificazione che le leggi regionali devono compiere, è il risultato necessario dell'attuale sistema delle leggi vigenti.

L'esigenza di un "ratio", di un sistema, è una esigenza imprescindibile di ogni complesso di leggi. E se tale sistema non è realizzato nelle leggi statali, esse deve ora essere effettuato nelle leggi regionali, in occasione della loro modificazione.

Si deve inoltre ricordare che il Parlamento ha approvato in via definitiva il DDL "Disciplina delle cooperative di solidarietà sociale" (173 - 438/B Senato).

Tale legge si presenta come complementare alla legge 266/1991 e prevede anch'essa una definizione delle attività, l'istituzione di un albo regionale delle cooperative, obblighi e divieti connessi alla concessione di agevolazioni tributarie, l'ipotesi di convenzionamento con gli enti pubblici ("anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione"), l'attribuzione alle regioni del compito di organizzare l'attività di formazione professionale e di promuovere e sostenere finanziariamente le cooperative ("gli oneri derivanti dalle misure di sostegno sono posti a carico delle ordinarie disponibilità delle regioni").

L'impostazione della nuova legge presenta analogie notevoli con la legge sul volontariato, ed anch'essa dovrebbe comportare problemi applicativi per le Regioni, se non altro sotto il profilo dell'assoluta mancanza di trasferimenti finanziari a fronte delle funzioni poste a carico delle amministrazioni regionali e delle convenzioni.