

# L'AZIONE INVOLONTARIA DEL VOLONTARIATO

di Patrizio Petrucci  
Vice Presidente CNV

Come annunciato sul numero di luglio '99 di "Volontariato Oggi", in preparazione dell'Assemblea straordinaria del CNV che si terrà entro l'anno, sono stati costituiti tre gruppi di studio:

- gruppo 1 - Fase di transizione del volontariato: problemi e prospettive.  
Coordina: Patrizio Petrucci - Vice Presidente CNV
- gruppo 2 - In questo quadro ruolo del CNV e strategie di sviluppo.  
Coordina: Aldo Intaschi - Direttore CNV
- gruppo 3 - Struttura organizzativa del CNV e cariche sociali.  
Coordina: Maria Eletta Martini - Presidente CNV

Pubblichiamo in queste pagine la riflessione inviataci dal Vice Presidente Patrizio Petrucci e rimaniamo in attesa di altri contributi dai nostri soci e da persone comunque interessate a questi temi.

*L'obiettivo di queste riflessioni è quello di esaminare lo scenario all'interno del quale si colloca il volontariato italiano nell'attuale fase di cambiamenti del welfare state, traendo alcune conclusioni circa le tendenze in atto e il ruolo che il Centro Nazionale per il Volontariato potrà svolgere all'interno di tale contesto. Ciò al fine di fornire alcuni elementi di valutazione per elaborare **proposte da presentare alla prossima assemblea dei soci**, circa le possibili strategie di sviluppo del CNV nei prossimi anni.*

Il volontariato è una importante componente della società civile, è parte di ciò che gli studiosi internazionali definirono già all'inizio degli anni 70, terzo o indipendente settore, distinto dallo stato da una parte e dal mercato dall'altra. Il problema da affrontare nella nostra riflessione si colloca all'interno dell'analisi dell'attuale ruolo che oggi ha il volontariato nei suoi rapporti di "interdipendenza" col terzo settore, con gli enti pubblici e più in generale con il mercato dei servizi sociali, evidenziando i connessi problemi su un piano sia istituzionale, sia economico, che politico. Vorrei comunque non trascurare l'attenzione che credo meriti più che mai oggi anche quella parte del mondo del volontariato che, pur non facendo parte di tali rapporti (perchè non si iscrive agli albi regionali), rappresenta comunque una importante espressione della società civile.

Il CNV ha sempre svolto un ruolo di "facilitatore" del dialogo tra volontariato organizzato

ed istituzioni, facendo di ciò la propria finalità principale, sia favorendo il confronto sul piano culturale (attraverso studi, ricerche, convegni, seminari ed iniziative pubbliche), sia promuovendo attività e servizi di supporto ad associazioni ed enti locali del tipo oggi in parte assolti dagli attuali Centri di servizi, sia impegnandosi a promuovere interventi sul piano legislativo (dalla L. 266/91 in poi), sia anche favorendo lo sviluppo delle “reti” di cui i nostri soci ne sono espressione. Il Centro non ha mai preteso di “rappresentare” il mondo del volontariato così eterogeneo e complesso, ma di offrire uno spazio di confronto, dialogo ed elaborazione culturale. E’ partendo da ciò che intendo proporvi alcune mie riflessioni sulla necessità di ridefinire il ruolo del CNV alla luce di alcuni dei nuovi problemi che oggi il mondo del volontariato deve affrontare.

Nel corso degli anni 90, in particolare, il “terzo settore” si è sempre più qualificato come attore strategico nel nuovo quadro delle politiche sociali, a fronte delle sfide poste dalla “de-pubblicizzazione” di molte attività e servizi dell’welfare state. La nuova centralità e gli spazi sempre più ampi che in questa fase si sono e si stanno sempre più delineando per le organizzazioni senza fini di lucro hanno imposto una riflessione anche interna al CNV circa le differenziazioni esistenti tra le diverse componenti del Terzo settore. In particolare il CNV ha sempre evidenziato la specificità del volontariato, ossia quel DNA particolare del mondo del volontariato che è dato dalla sua opera fondata sulla gratuità ed il dono e che ne fa un tipo di organizzazione particolare, diversa dalle altre componenti del terzo settore.

Ma è oggi necessario fare alcune ulteriori distinzioni su come le differenziazioni si stanno presentando anche all’interno del mondo del volontariato e credo sia necessario porsi una domanda di fondo: a chi serve oggi il volontariato, così come oggi sta mutando?

#### **A chi serve oggi il volontariato?**

Vale la pena di ricordare che come risulta

dalla Banca dati del CNV solo poco più della metà delle associazioni si iscrive ai registri regionali e quindi che vi è un 40-50% di associazioni che rimane e vuol rimanere “sommerso”, ossia non interessato ad avere rapporti con le istituzioni pubbliche. Non si tratta più, a distanza di 8 anni dall’approvazione della L. 266/91, di un “ritardo”, ma probabilmente di una “scelta” di molte associazioni su cui riflettere, considerando ciò non solo un interessante fenomeno sociale, ma talora probabile espressione di un “dissenso” o di un tipo di azione che vuol rimanere più sommerso o indipendente dai rapporti col settore pubblico.

Se esaminiamo la composizione delle associazioni non iscritte, come emerge da alcuni recenti studi, ci accorgiamo che queste sono sia organizzazioni laiche di base (26,9%) che cattoliche (15,4%), presenti su tutto il territorio nazionale spesso radicati nelle comunità locali e solo una minoranza di questi realizzano anche servizi. La maggioranza delle associazioni sono invece quelle iscritte e che hanno assunto o un’organizzazione specialistica (18%), o gestionale semiprofessionalizzata (17%) o reticolare (22%) e che producono servizi prevalentemente in forme convenzionate con enti pubblici. Questa realtà è quindi molto eterogenea ed articolata sia a livello locale che su tutto il territorio nazionale.

La crescita del “mercato sociale” evidenzia quindi che il volontariato copre uno spazio rilevante poiché è presente con circa la metà delle proprie associazioni. Ritengo che il far parte di questo “mercato” imponga oggi a queste associazioni di volontariato il rispetto di regole e forme di competitività con il settore privato ed altre organizzazioni del privato sociale che pongono il volontariato in situazioni di nuove difficoltà, che si manifestano talora in cambiamenti di aspetti organizzativi (spiccata diversificazione delle attività o creazione di cooperative sociali “dipendenti” da OOVV) o comunque di ruolo. Ciò per più ragioni: innanzitutto perchè avere rapporti continuativi di produzione di servizi per l’ente pubblico richiede l’acquisizione di professionalità anche elevate, diversificate e specializzate,

che possono garantire la continuità e qualità dei servizi; ciò implica a sua volta che i professionisti vadano assumendo un “peso” via via crescente all’interno delle OOVV con tutti i pericoli connessi al possibile “snaturamento” di organizzazioni di volontariato basate prevalentemente sul lavoro gratuito. Vi è poi da tener presente come il consistente utilizzo degli obiettori di coscienza da parte di numerose associazioni di volontariato comporti oggi nuove difficoltà collegate alla fine dell’obbligatorietà del servizio militare. Poi si consideri che vengono richiesti alle OOVV, da parte degli enti, sinergie di obiettivi, aderenza ad alcuni standards di qualità dei servizi generalmente stabiliti unilateralmente dal settore pubblico, elevate capacità progettuali e di valutazioni dei risultati, che di fatto finiscono col favorire, spesso ma non sempre, altre componenti del settore privato e del privato sociale stesso. Queste associazioni di volontariato si trovano inoltre di fronte all’ente pubblico in una situazione in cui si impone spesso una scelta tra la gestione di servizi di welfare definibili “leggeri”, che forse implicherebbero per loro minori dilemmi di cambiamento di ruolo, e servizi “pesanti”, che comunque trovano una forte concorrenza dei privati più abituati a svolgere questo ruolo.

In questa situazione sembra talora che sia in atto una tendenza ad una implicita **spartizione** del mercato sociale: nelle aree più redditizie (con varie forme di pagamento dei servizi da parte del settore pubblico e di privati cittadini) ed in cui i servizi sono di solito già fortemente strutturati o di routine, sono di fatto privilegiate le organizzazioni a base imprenditoriale (quali l’impresa sociale, ma anche l’impresa privata tout court); mentre sembrano rimanere al volontariato quelle aree meno redditizie, meno “paganti” e meno “protette” socialmente (riferibili più ai bisogni che ai diritti riconosciuti e difesi).

A fronte di questo scenario, vi è chi, non solo al nostro interno, tende a sottolineare come il volontariato oggi sia fatalmente compromesso dal coinvolgimento con lo Stato: molte associazioni tendono a

competere per spazi più ampi all’interno del mercato sociale, talora perdendo il carattere di forte rapporto con la comunità locale, e talvolta finiscono con l’aver larga parte delle loro entrate dal settore pubblico, forse limitando la loro indipendenza nei confronti delle istituzioni. Del resto le istituzioni riconoscono magari fondamentale il ruolo del volontariato, ma che, com’è logico, ma vogliono codeterminare gli obiettivi dell’azione volontaria e verificarne i risultati, quando l’associazione di volontariato è produttrice di servizi in convenzione o simili. Inoltre c’è anche chi pensa che alcuni amministratori pubblici abbiano visto nella componente volontaria la soluzione alla crisi dell’welfare state e le affinità politiche di molte associazioni fan parte del problema stesso.

Vi è anche chi considera, ed io sono tra quelli, che **la sfida vada comunque accettata e che il problema sia di prepararsi in modo adeguato per confrontarsi col mercato e per inserirsi nel nuovo sistema di welfare**, ribadendo il ruolo e le specificità del volontariato nelle nuove sedi di concertazione, ma senza abdicare alle proprie responsabilità. Responsabilità che sono anche politiche, dal momento che far parte di nuovi tavoli di concertazione, locali e non, con gli enti pubblici, significa per la prima volta che il volontariato entra a far parte della programmazione del sociale: fase tutta nuova e da reinventare, su cui esistono già molti condizionamenti, ma in cui comunque il volontariato può finalmente intervenire incidendo a livello di sviluppo delle politiche sociali. Ritengo quindi importante sostenere questo nuovo ruolo del volontariato, anche se ciò implica certamente accettare le sfide che sono insite in tali scelte.

### **L’omologazione alle altre componenti del terzo settore**

Dico questo anche perchè se è vero che vi è una maggioranza di associazioni di volontariato che producono servizi con forme varie di collaborazione con enti pubblici, è anche vero che vi sono molte difficoltà per il volontariato ad entrare in un

rapporto che spesso non lo valorizza e promuove per quelle che sono le sue specificità (la gratuità ed il dono, il sostegno come condivisione con le fasce più deboli della popolazione, l'innovazione e la creatività sociale delle proprie attività, ecc), ma che **finisce comunque col porlo in competizione con le altre componenti del terzo settore proprio perchè, spesso anche se non sempre, lo omologa ad esse e facendo ciò promuove, al tempo stesso, questa omologazione e quindi confusione. Ma perchè lo omologa?** Forse perchè spesso gli enti privilegiano del volontariato soprattutto la loro dimensione economica, intesa come risparmio di costi di servizi, o, in altri casi, come parte di quel terzo settore in cui si vuol sviluppare occupazione.

E sulla dimensione economica del volontariato vorrei qui soffermarmi a trarre alcune ulteriori considerazioni.

E' sotto gli occhi di tutti la rilevanza economica assunta in questi anni dal terzo settore e le aspettative che si stanno sempre più coagulando verso il suo sviluppo non solo come possibile sostegno alla realizzazione di un nuovo tipo di welfare state in cui si intrecciano sempre più le componenti pubbliche con quelle del privato sociale e del privato "tout court", ma anche come nuove opportunità occupazionali che questo settore potrebbe offrire. **La scommessa che vi sta sotto è quella di conciliare il primato dell'economia con lo sviluppo della solidarietà.**

In questa prospettiva, con questi obiettivi, di fatto il terzo settore nel suo complesso più che il volontariato, è stato e sarà privilegiato anche sul piano degli interventi agevolativi: il Governo ha varato norme che estendono le agevolazioni, gli incentivi già previsti per le piccole e medie imprese anche alle imprese sociali, creando un sistema di deducibilità fiscale per le spese sostenute dai singoli e dalle famiglie, per l'assistenza ad anziani e bambini, soggetti svantaggiati, un sostegno per la formazione professionale, un monitoraggio sulla fiscalità delle Onlus, trattamenti agevolati per l'IVA soprattutto per quanto riguarda l'assistenza domiciliare, ecc: E tutto ciò per quale ragione? **Ciò essenzialmente perchè al terzo settore si**

**riconosce una rilevanza economica anche sul piano della lotta alla disoccupazione, favorendo quindi soprattutto lo sviluppo delle imprese sociali.** Si pensi, ad esempio, che secondo alcuni studi si ritiene che nel '98 il giro d'affari del terzo settore sia stato superiore ai 2.500 miliardi e con un'occupazione di circa 630.000 addetti, e che le cooperative sociali sono divenute circa 4.000 con un'occupazione di 75.000 persone di cui 17.000 gravemente svantaggiate. Si tratta di cifre probabilmente ancora in difetto, rispetto alla dimensione reale del fenomeno che è destinato a crescere ancora.

Sino ad oggi si è comunque teso a **favorire lo sviluppo del terzo settore sia sul versante dell'offerta dei servizi da esso prodotti** (attraverso agevolazioni, incentivi, sostegno alla formazione, monitoraggio sulla fiscalità delle ONLUS, ecc) **sia anche, sia pure inizialmente, sul versante della domanda dei servizi sociali** (si pensi al progetto di riforma dell'assistenza, al sostegno finanziario per i non autosufficienti, ai voucher per l'acquisto dei servizi direttamente da parte dei cittadini, ecc). In questa fase i vantaggi fiscali introdotti con la normativa relativa alle ONLUS hanno avuto, tra l'altro, il pericoloso effetto di diventare un nuovo criterio di identità sociale per molte associazioni di volontariato.

Si prevede inoltre che vi sarà un piano coordinato di interventi con fondi europei per il sostegno al sistema dei servizi alle persone ed alle comunità, soprattutto nelle aree del mezzogiorno, che favorirà la promozione di nuove iniziative delle imprese sociali e delle reti e sistemi di integrazione di servizi che già esistono a livello locale.

Ciò significa che il mercato sociale si svilupperà sempre di più, ma sarà un mercato che credo sarà basato soprattutto sulle imprese sociali, in quanto, appunto, sono quelle che sviluppano occupazione e che quindi sono favorite dalle politiche occupazionali sia nazionali che europee.

Credo che il dilemma che abbiamo di fronte non sia secondario per lo sviluppo del volontariato. Nel giro di due anni la

situazione potrà essere ormai programmata e concordata, ma con quale spazi per il mondo del volontariato? Allora, il volontariato, torno a ripetere la mia domanda iniziale, in questo contesto, a chi serve? Serve nel rinnovamento dello stato sociale e serve allo sviluppo del terzo settore, con tutte le aspettative connesse di tipo anche occupazionale, ma non solo.

### **Le involontarie alleanze**

Devo dire che la forte crescita dell'evoluzione del terzo settore ha permesso, in questi anni, che questo si auto-organizzasse attraverso il Forum delle associazioni. Ma lo stesso Forum del terzo settore riflette questo tipo di interlocutori privilegiati da parte delle istituzioni.

L'incontro tra Prodi ed il Forum del terzo settore aveva già comportato un protocollo d'intesa che è andato poi ad integrare quanto previsto nel patto sociale per lo sviluppo dell'occupazione. Non a caso il Governo si impegna a rafforzare la concertazione con il terzo settore in tutte le politiche che lo vedono protagonista. Il Forum si è anche impegnato nella crescita di una cultura di maggiore responsabilità e trasparenza della propria azione: certificazione delle attività dei volontari in ogni campo del terzo settore, trasparenza degli assetti proprietari, della raccolta delle risorse, ecc.

Le difficoltà del mondo del volontariato a far sentire il "peso" della propria presenza e voce all'interno del Forum sono sotto gli occhi di tutti, tanto che vi sono molte organizzazioni che non hanno aderito magari auspicando il ritorno al volontariato "puro", (tutto da ridefinire) o alle "origini". Penso che nella storia difficilmente si possa inserire la marcia indietro e che comunque il confronto anche politico con le altre componenti del terzo settore debba essere fatto, da parte del volontariato, se non si decide che sia fatto comunque "in contumacia", come talvolta sembra stia già accadendo.

**Lo sviluppo del volontariato ha quindi di fronte problemi complessi sia di carattere istituzionale, che economico e politico, e**

**vedo come un ulteriore problema quello di chi pensa in questa situazione, di rinunciare al confronto politico con le istituzioni e le altre componenti del terzo settore, o perchè tende a privilegiare la dimensione economica dell'organizzazione, o, di contro, perchè intende porsi alla ricerca di quella ormai perduta "purezza" del volontariato individuale.**

Tutto ciò mi fa intravedere un nuovo pericolo che cresce all'interno del mondo del volontariato: un sostanziale rifiuto a ricoprire il ruolo politico che gli viene chiesto nelle sedi istituzionali, magari facendo emergere involontarie alleanze tra vecchie ideologie, sottaciute ma ancora presenti, tra chi diffida della dimensione volontaristica dell'essere cittadinanza attiva e chi ha sempre privilegiato una dimensione più individuale o sommersa del volontariato. **Involontarie alleanze, ma anche cointeressenze** tra componenti che hanno e potranno avere sempre più ampie fette di quel mercato sociale che già sin da oggi sembra si stia spartendo tra le componenti del terzo settore, del settore pubblico e quello privato.

**A chi serve quindi il volontariato di oggi ? Forse anche a chi preferisce che il volontariato rinunci alla propria dimensione più "politica",** di interlocutore sociale, o a quella, forse ancor più "politica", di stimolo alle istituzioni e spesso fuori dalle istituzioni, di cambiamento e di rinnovamento sociale, partendo da un rapporto diverso tra cittadini e nuovi bisogni e responsabilità delle comunità locali, un volontariato che con la sua carica anche di "rottura" di equilibri, possa avere l'effetto di produrre reali cambiamenti dell'welfare state e non solo nuovi esecutori di servizi.

Pongo queste mie riflessioni all'attenzione del mondo del volontariato, richiamando l'attenzione sulle scelte che oggi si impongono più o meno consapevolmente, e soprattutto dei soci e di coloro che più da vicino in questi anni hanno seguito e partecipato all'attività del CNV, per aprire un dibattito e per proporre alcune ipotesi di lavoro.

# OBIETTORI UNA RISORSA PER IL PAESE

di Francesco Gagliardi

Sul futuro del servizio civile in Italia regna l'incertezza. Se il disegno di legge delega approvato il 13 settembre dal Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro della Difesa Carlo Scognamiglio, verrà approvato dal Parlamento, nel 2006 il nostro Paese avrà un esercito di professionisti reclutato su base volontaria. Di conseguenza, cadendo l'obbligo della leva, verrebbe meno l'obiezione di coscienza con notevoli riflessi sul servizio civile. Già oggi, i fondi stanziati dalla legge 230 del '98 (120 miliardi) per l'assegnazione degli obiettori agli enti convenzionati, si sono rivelati insufficienti. Due scaglioni di giovani (quelli di settembre e ottobre) non sono partiti per le destinazioni assegnate, e Comuni e associazioni convenzionate si sono visti costretti a ridurre drasticamente i servizi che gli obiettori svolgono a favore dei più deboli, come anziani handicappati e tossicodipendenti. E le ricadute della scelta del nuovo modello di difesa, oltre che sul bilancio dello Stato in termini di aumento delle spese militari, si avrebbero soprattutto sulle prestazioni sociali. I servizi di assistenza garantiti dal servizio civile, che spesso copre i buchi lasciati aperti da un sistema di protezione sociale sempre più striminzito, possono essere offerti a chi ne ha bisogno anche grazie al contributo di ore lavorate da quell'esercizio senza stellette composto dagli obiettori di coscienza. Perciò, a pagare le maggiori conseguenze di una sostanziale abolizione del servizio civile non sarebbero tanto le associazioni convenzionate che dovrebbero rinunciare ad una porzione della loro "forza lavoro", quanto le persone più bisognose che non potendo contare su un reddito capace di garantire una prestazione di tipo privatistico si vedrebbero sfilare sotto gli occhi anche la possibilità di un aiuto "gratuito".

Al momento, riguardo alle prospettive del servizio civile in Italia, la riflessione all'interno del Terzo settore mette in evidenza due correnti di pensiero: la prima vedrebbe positivamente l'istituzione di un servizio civile obbligatorio, per ragazzi e ragazze, accanto alla proposta di riforma Scognamiglio; la seconda, invece,

accanto ad un esercito di professionisti vedrebbe bene un servizio civile volontario ma fortemente incentivato.

Su questi argomenti il 14 dicembre ci sarà un momento di riflessione per addetti ai lavori in un *seminario organizzato dal Forum del terzo Settore*. Nel dibattito, comunque - assicura il portavoce del Forum, Edo Patriarca - non verranno tralasciati i problemi attuali riguardanti l'applicazione della legge sul servizio civile: "la 230 - sottolinea - deve funzionare bene, i finanziamenti devono essere adeguati al numero di obiettori, e deve funzionare anche l'ufficio nazionale per il servizio civile. Altrimenti - conclude Patriarca - al di là delle dichiarazioni del sottosegretario alla presidenza del Consiglio Marco Minniti, si dovrà pensare che l'intenzione del governo è di smobilizzare il servizio civile.

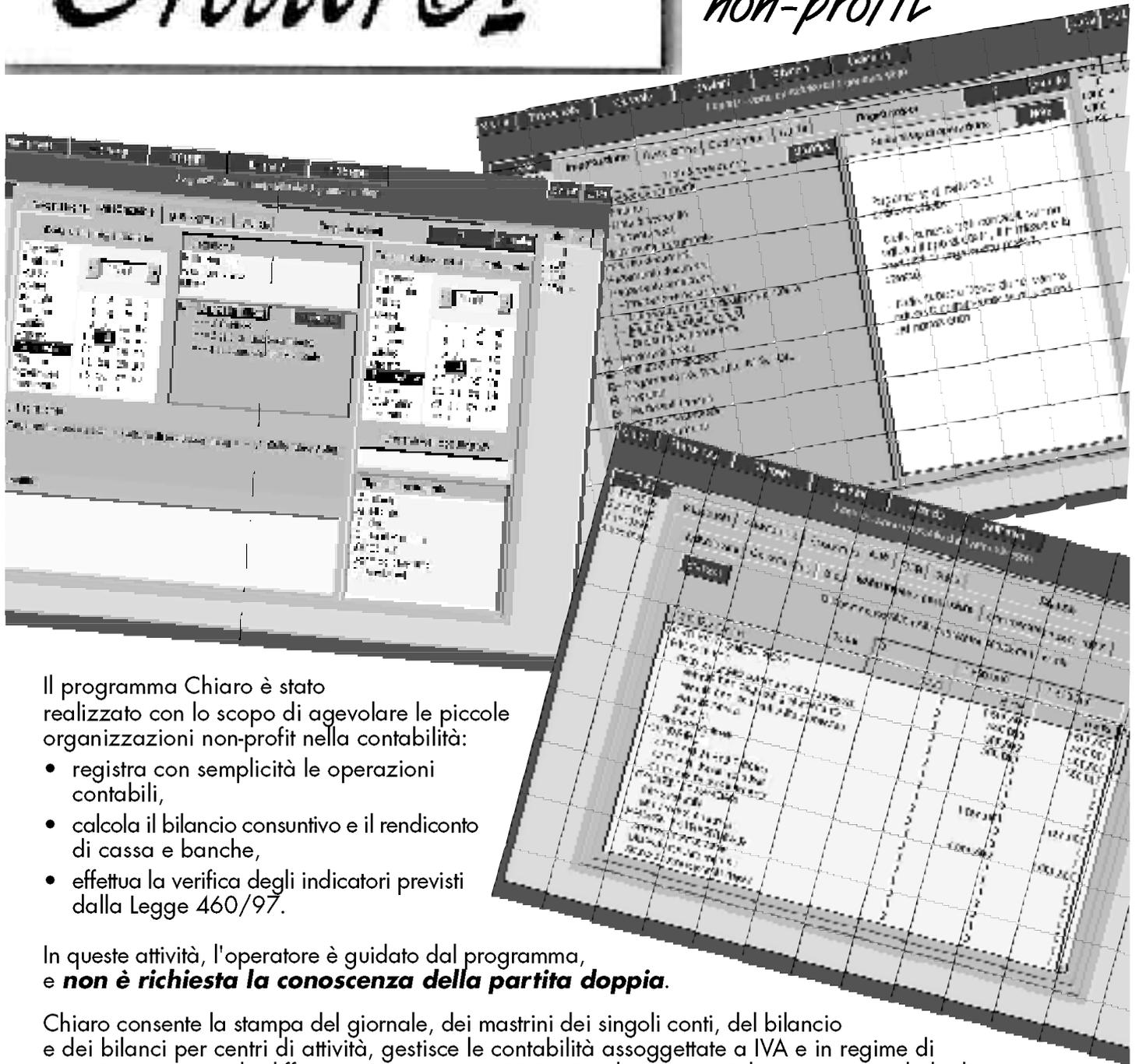
Intanto c'è da segnalare una iniziativa legislativa del Ppi che propone l'istituzione di un servizio volontario civile "a punteggio", in sostituzione della leva militare, che farebbe scattare, nel curriculum individuale, una nota di benemerita che consentirà di avere qualche possibilità in più quando si chiederà un lavoro. Secondo il disegno di legge firmato dai senatori Angelo Rescaglio e Donato Verardi, ai giovani che aderiscono al servizio civile dovrà essere corrisposto anche un rimborso spese commisurato alla qualità e alla durata dell'impegno assunto.

Inoltre, un servizio civile europeo per i giovani, che faccia premio sulle frontiere nazionali, è l'idea accarezzata dal presidente della Commissione Ue Romano Prodi che ne ha parlato recentemente a Bruxelles al ministro agli Affari Sociali Livia Turco.

Prodi avrebbe chiesto al nostro ministro di pensare a come poter giungere alla realizzazione di questo servizio. Il progetto è ancora tutto da definire, ma un elemento importante, è la richiesta che arriva dalle stesse organizzazioni del volontariato per realizzare un confronto europeo del settore, che non escluda anche la possibilità di giungere alla definizione di normative comuni.

# Chiaro!

Programma  
di contabilità  
per Organizzazioni  
non-profit



Il programma Chiaro è stato realizzato con lo scopo di agevolare le piccole organizzazioni non-profit nella contabilità:

- registra con semplicità le operazioni contabili,
- calcola il bilancio consuntivo e il rendiconto di cassa e banche,
- effettua la verifica degli indicatori previsti dalla Legge 460/97.

In queste attività, l'operatore è guidato dal programma, e **non è richiesta la conoscenza della partita doppia.**

Chiaro consente la stampa del giornale, dei mastri dei singoli conti, del bilancio e dei bilanci per centri di attività, gestisce le contabilità assoggettate a IVA e in regime di esenzione, gestisce la differenza tra operazioni istituzionali, commerciali e miste secondo le direttive della Legge 460/97, e consente la personalizzazione del piano dei conti.

**Il carattere principale del programma è la facilità di utilizzo e di apprendimento: una guida costantemente presente aiuta l'operatore sia nell'uso delle diverse funzioni, sia nella attività di registrazione contabile.**

È possibile avere **gratuitamente** una copia di Chiaro, completa in tutte le funzioni e in grado di registrare fino a 100 operazioni contabili, scaricandola dall'indirizzo web

<http://www.jalog.com/chiaro.htm> (allo stesso indirizzo si trovano le istruzioni per l'installazione e l'uso di Chiaro, e le modalità per disporre di una licenza e per ricevere gli aggiornamenti).

Chiaro è stato realizzato da Logon - Ferrara, v. Don Minzoni 17, tel. 0532.768454, e-mail [logon@thema.it](mailto:logon@thema.it)

# BANCA ETICA: FACCIAMO IL PUNTO A OTTO MESI DALL'APERTURA

A cura di  
Maria Teresa Ruggero

L'otto marzo 1999 Banca Etica ha aperto, a Padova, il suo primo sportello, dando così inizio alla sua operatività sul territorio nazionale. Oggi, a distanza di sei mesi, la banca può contare su di una base sociale di oltre 13500 soci, un capitale sociale di circa 17 miliardi di lire, di una raccolta del risparmio che si aggira sui 45 miliardi di lire.

Contestualmente alla raccolta di risparmio sono stati erogati oltre 27 miliardi in finanziamenti a realtà appartenenti al settore non profit e all'economia civile. Sono stati inoltre aperti punti operativi a Milano, Brescia e, entro l'anno, Modena. Sono inoltre attivi, per ciò che concerne la promozione culturale dell'idea, oltre cinquanta gruppi soci.

Ci troviamo ora di fronte ad un nodo, che è essenzialmente la necessità di rendere concreta quella che fino a poco tempo fa era una idea, questo sarà possibile solo se questo strumento verrà utilizzato.

Cos'è dunque Banca Etica? Una banca più buona? La banca che investe in solidarietà? O più semplicemente un'altra banca?

Certo Banca Etica è tutto questo, ma è anche molto di più. Banca Etica è uno strumento per costruire un mondo diverso, un cavallo di Troia per stare nel sistema cercando di dare il nostro contributo per cambiarlo. Riteniamo infatti che il modello di sviluppo a cui tende questo sistema non sia ambientalmente e socialmente sostenibile; diseguaglianze, nell'accesso alle risorse e alla ricchezza della terra, producono sempre più emarginazione e sofferenze.

La consapevolezza di tutto ciò va crescendo anche nelle grandi istituzioni internazionali, come l'ONU, che ormai sono concordi nella necessità di rivedere i nostri modelli di

produzione e di consumo, di distribuzione della ricchezza a livello mondiale.

Come banca riteniamo che "sostenibilità" significhi usare con sobrietà e parsimonia le risorse naturali in modo tale da non ipotecare la qualità della vita per le generazioni future ed in campo sociale significa il miglioramento delle condizioni sociali, sanitarie ed educative dell'umanità, riducendo le attuali enormi diseguaglianze. Tutto ciò deve però essere tradotto nelle pratiche economiche e culturali quotidiane, spesso infatti la consapevolezza di uno sviluppo senza futuro si arresta di fronte alla paura che deriva dal mettere in discussione non solo l'intero sistema economico ma anche e soprattutto il nostro tenore di vita.

Il pericolo che dobbiamo contrastare è quello che alcuni "dogmi" economici, come la ricerca del profitto misurata solo in termini monetari e individuali, diventino anche culturali, relegando così valori importanti come la gratuità, la solidarietà, la socialità in un ambito marginale. Il valore di Banca Etica sarà proporzionale a quanto questa verrà utilizzata come strumento per rendere sempre più stretto il rapporto tra le scelte individuali e quotidiane e le grandi scelte internazionali.

Fortunatamente il singolo non è solo in questa tensione verso la sostenibilità sociale e ambientale, egli può contare infatti su di una fantasiosa rete di iniziative che vengono dai movimenti di base: il volontariato, la cooperazione sociale ed internazionale, il consumo critico, il commercio equo, la finanza etica.

Banca Etica è una di queste realtà, un tassello ed uno strumento importanti nella strada verso un futuro sostenibile, una banca che vuole semplicemente ridare al risparmio

un valore sociale, mettendolo al servizio di una economia civile e solidale nel perseguimento di un profitto che sia veramente di tutti. A conferma di ciò va ricordato che il criterio principale, utilizzato nell'analisi dei progetti da finanziare, è la valutazione del beneficio che queste iniziative producono sull'ambiente sociale e naturale. A questo criterio vanno aggiunti quelli relativi alla democrazia, alla trasparenza, alla solidarietà.

Banca Etica è un'impresa sociale che stando sul mercato vuole cambiarlo offrendo ai cittadini uno strumento quotidiano che, oltre ad assolvere ad una funzione utile, consenta di effettuare una critica costruttiva all'attuale sistema economico e porti a riflettere sul rapporto con il denaro.

**Vediamo ora, in sintesi, cosa Banca Etica offre a chi decide di affidarle il proprio risparmio:**

---

#### Libretto di risparmio

---

Si tratta di uno strumento semplice indicato per una ridotta movimentazione.

#### **Certificato di deposito**

Forma d'investimento che permette di vincolare il proprio risparmio per un periodo che va dai 6 ai 60 mesi.

---

#### Obbligazione

---

Forma di risparmio vincolato (a tre anni) disponibile solo in determinati periodi dell'anno.

Ricordiamo che in questi giorni è possibile sottoscrivere il secondo prestito obbligazionario di Banca Etica (dal 15/10/99 al 13/12/99).

---

#### Conto salvadanaio

---

Si tratta di un conto corrente adatto a chi vuole usare il conto essenzialmente per depositare i propri risparmi prevedendo pochi movimenti di ritiro fondi o utilizzarlo come appoggio ad eventuali altri investimenti (certificati di deposito, obbligazioni) di Banca Etica. Le somme depositate sono sempre disponibili e su di esse viene riconosciuto un rendimento minimo.

---

#### Conto Incontro

---

Si tratta di uno strumento operativo che permette una gestione della propria liquidità adeguata alle esigenze che il singolo e la famiglia possono avere quotidianamente (depositi, accrediti, pagamenti ecc.). E' inoltre possibile utilizzarlo come appoggio ad eventuali investimenti (certificati di deposito, obbligazioni) di Banca Etica. Le somme depositate sono sempre disponibili.

---

#### Conto Agile

---

E' uno strumento operativo pensato per soddisfare le esigenze che le organizzazioni hanno nella loro gestione quotidiana.

---

#### Conto Pro

---

Si tratta di uno strumento ideato per le organizzazioni che raccolgono fondi da destinare ad interventi umanitari e sociali. Banca Etica nel momento in cui concede l'apertura di questo conto si impegna a verificare la correttezza e la trasparenza nell'uso dei fondi raccolti.

*Per maggiori informazioni contattare sede operativa della **Banca Popolare Etica**: piazzetta Forzaté, 2 - 35137 Padova, tel 049/8771111 - fax 049/664922, e-mail: [posta@bancaetica.com](mailto:posta@bancaetica.com), sito internet: [www.bancaetica.com](http://www.bancaetica.com) oppure:*

**Centro Nazionale per il volontariato**  
(tel. 0583/419500)

chiedere del Dr. Nicola Fanucchi  
(promotore finanziario)



# I VOLONTARIATI

di Ugo Ascoli\*

Gli anni 90 saranno ricordati in Italia e in Europa per la piena legittimazione del terzo settore come attore strategico del nuovo quadro delle politiche sociali che sta emergendo, di fronte alle sfide poste dalla depubblicizzazione (o privatizzazione) dei welfare states e dalla crescente selettività delle prestazioni.

La nuova centralità e gli spazi sempre più ampi presidiati dalle organizzazioni senza fine di lucro, impongono ormai agli studiosi e ai *policy-makers* una riflessione assai approfondita sulle differenziazioni esistenti all'interno del terzo settore; ciò anche allo scopo di delineare con maggiore chiarezza ruoli, funzioni, potenzialità (e limiti) dei diversi soggetti nel sistema di welfare e nell'organizzazione sociale.

Non v'è dubbio che una distinzione assai netta vada tenuta presente fra i soggetti collettivi basati principalmente sull'azione volontaria e gli altri che, pur condividendo la non finalità del lucro (e la non redistribuzione di eventuali utili), appaiono caratterizzati da rapporti di lavoro di tipo "commerciale": detto in altri termini, commetteremmo un errore di impostazione se collocassimo "volontariato" e "impresa non profit" e/o "impresa sociale" sullo stesso piano o li pensassimo in competizione fra loro per l'erogazione di un servizio.

La presenza di gran lunga maggioritaria (non necessariamente esclusiva) di persone che dedicano parte del loro tempo all'attività dell'organizzazione senza ricavarne alcun corrispettivo economico, i cosiddetti **volontari** (così come vengono identificati anche dalla legge quadro del 1991), conferisce a quel soggetto collettivo una caratterizzazione unica, non assimilabile ad altro tipo di organizzazione.

I tratti della **gratuità** e del  **dono**, sia pure in presenza di motivazioni molto diverse, contribuiscono a identificare una **organizzazione sui generis** che va analizzata con strumenti specifici. Tuttavia, non appena ci si inoltra nello studio e nella ricerca, ci si rende conto come anche all'interno di questa fenomenologia occorra operare una serie di distinzioni che differiscono a seconda del livello di analisi in cui ci poniamo: appare quindi necessario parlare, al plurale, di **volontariati**.

Esiste innanzi tutto un primo livello e di differenziazione che ha a che fare con la **formalizzazione e la struttura dell'organizzazione**: si va da gruppi informali costituiti a livello di quartiere, di caseggiato o di piccola comunità, estremamente volatili, seppur preziosi, a organizzazioni estremamente formalizzate, assai radicate, con uno statuto molto dettagliato, propri organi di governo, rapporti consolidati con le istituzioni e, assai spesso, membri di una federazione nazionale o di una rete sovra-locale.

Un ulteriore livello di differenziazione riguarda l'**autonomia organizzativa**: ci sono soggetti collettivi che, pur in presenza di un certo livello di formalizzazione, preferiscono rimanere al di fuori di reti e federazioni, mentre in molti altri casi le organizzazioni volontarie sono sezioni locali di federazioni provinciali, regionali o nazionali, o comunque partecipano a vario titolo alla vita delle cosiddette "organizzazioni di secondo livello".

Esiste poi una differenziazione assai significativa relativamente alle **funzioni** assolte: l'erogazione di servizi appare certamente come uno dei compiti maggiormente assolti, da quelli alla persona

a quelli sanitari, dalle problematiche ambientali alla protezione civile, da quelli educativi a quelli culturali, agli interventi volti a contrastare i processi di esclusione sociale. Esistono, tuttavia, altre attività di straordinaria importanza per l'organizzazione sociale: le azioni di *advocacy*, volte cioè a evidenziare problematiche di rilevante spessore sociale e civile, al fine di sollecitare una maggiore presa di coscienza su tali questioni ed eventualmente la predisposizione di politiche ad hoc; la promozione della partecipazione diretta in prima persona, dei cittadini per il raggiungimento di obiettivi condivisi, socialmente rilevanti (un esercizio cruciale in un tessuto democratico); il controllo e il monitoraggio continuo dell'operazione dei soggetti pubblici onde tutelare i diritti dei cittadini-utenti e favorire il miglior funzionamento della pubblica amministrazione.

E' evidente come tutte queste funzioni contribuiscano all'esercizio di quella che è stata definita la cittadinanza attiva, volta ad allargare gli spazi pubblici, a combattere il "privatismo" e costruire reti collettive di socialità.

Occorre poi evidenziare accanto a queste funzioni "palesi", una funzione "occulta", non meno significativa: l'adesione a una organizzazione di volontariato e la "militanza" come volontariato forniscono al cittadino senso di identità e di appartenenza, risorse cruciali, sempre più scarse negli attuali contesti sociali.

Esiste poi una ulteriore differenziazione che ha a che fare con l'**ispirazione laica o religiosa**: le ricerche hanno dimostrato come spesso la vicinanza a istituzioni ecclesiali o la assoluta indipendenza da esse, a prescindere, ovviamente dalle credenze di ciascun volontario, comportino diversi modelli organizzativi.

Nel caso di soggetti che hanno rapporti organici con le istituzioni ecclesiali di rilievo locale si riscontra con maggiore probabilità una struttura informale, uno scarso impiego di risorse finanziarie, un limitato impiego di volontari e un intervento di tipo assistenziale-relazionale prevalentemente solidaristico; quando i rapporti con le

istituzioni ecclesiali comportano l'appartenenza ad associazioni nazionali di matrice cattolica, è possibile rilevare un maggiore grado di strutturazione interna e di formalizzazione esterna; allorché ci troviamo in presenza di soggetti a-confessionali (decisamente laici o comunque privi di rapporti organici con gli apparati ecclesiastici) notiamo uno stretto (e maggiore) interscambio con i soggetti pubblici, ruoli più significativi nell'erogazione di servizi, maggiore strutturazione interna caratterizzata da una distinzione fra organi decisionali e tecnico-operativi, una più spiccata formalizzazione esterna dell'organizzazione, con un aumento della scala degli interventi e un processo più elevato di professionalizzazione.

Gli studi e le ricerche hanno tentato in questi ultimi anni di dar conto di questa complessità; le conoscenze che nel frattempo si sono accumulate consentono alcune prime misure, così come qualche semplificazione.

Si è visto ad esempio come siano molte le organizzazioni di volontariato che non risultano iscritte ad alcun albo o registro regionale: la stima di questo volontariato "sommerso" si aggirerebbe addirittura intorno al 40-50% dell'universo (e ciò ci richiama indubbiamente al primo livello di differenziazione che abbiamo evidenziato).

Si è potuto constatare come i volontari siano maggiormente presenti nelle aree del paese a più alto sviluppo economico, caratterizzate anche da una maggiore presenza pubblica (e da una migliore qualità dei servizi erogati), così come da una trama più fitta di scambi e di relazioni sociali, al di fuori dei circuiti familiari e parentali: dove c'è un mercato e più Stato, ci sarebbe più terzo settore! Secondo il tentativo più recente di analisi del volontariato, compiuto dalla Fondazione Italiana per il Volontariato, si potrebbero distinguere almeno cinque profili del volontariato organizzato:

**a) l'organizzazione laica di base:** piccolo gruppo di soli volontari, non convenzionato con il pubblico, che rappresenterebbe oltre un quarto (26,9%) dell'universo dei soggetti censiti a livello

nazionale nel 1997; questi gruppi appaiono discretamente presenti nel Mezzogiorno e svolgono attività che non comportano una gestione di servizi;

- b) l'organizzazione cattolica di base:** solo volontari, a livello informale, è il soggetto maggiormente radicato nel territorio, quindi fortemente caratterizzato dall'appartenenza locale e rappresenterebbe il 15,4% dell'universo; realizzano interventi di medio-bassa complessità, soprattutto in ambito socio-assistenziale;
- c) l'organizzazione specialistica,** convenzionata con il pubblico e affiliata a una rete nazionale, quasi un quinto del totale (18,0%); per oltre la metà appaiono collocate nell'Italia settentrionale, soprattutto nel Nord-Ovest e in buona parte erogano servizi in ambito sanitario, di scarsa complessità gestionale;
- d) l'organizzazione reticolare,** tendenzialmente autonoma, con una forte propensione alla collaborazione e al collegamento con le altre realtà, oltre un quinto (22,4%); circa i due quinti sono nel Sud e operano prevalentemente nel campo socio-assistenziale, gestendo anche servizi complessi e costosi, soprattutto nell'area della devianza;
- e) l'organizzazione gestionale,** grande semiprofessionalizzata e convenzionata con il pubblico (il 17,3%); maggiormente presente nel Centro Nord; una parte di queste organizzazioni gestiscono servizi complessi che hanno come riferimento sia l'ambito del welfare che quello della protezione civile.

Questi diversi modelli di volontariato organizzato emergono da un'analisi delle 10516 organizzazioni di volontariato di cui la Fivol è riuscita ad avere tutte le informazioni. Occorre, per altro, ricordare come il censimento operato dalla Fondazione riguardasse esclusivamente organizzazioni con un livello minimo di strutturazione interna, con almeno un anno di operatività, impegnate prevalentemente in relazione di aiuto a terzi e di tutela dei beni culturali, naturali e ambientali

L'universo, quindi dei volontariati italiani

appare ancora più ampio e complesso. Un giacimento di risorse in parte ancora da esplorare.

Siamo ancora ai primi tentativi di identificazione dei volontariati; tuttavia sin d'ora risulta chiaro come **il quadro che sta emergendo imponga azioni, scelte e politiche nuove differenziate a partire dalla specificità dei contesti territoriali.**

Emerge la necessità di una riprogettazione collettiva dei sistemi di welfare più attenta alle peculiarità dei diversi soggetti del volontariato e, più in generale, del terzo settore.

Appare infine indispensabile ripensare alle valenze che può assumere l'azione volontaria (spontanea e gratuita) nella società post-industriale, incamminata verso un orizzonte deideologizzato, sempre più sottoposta a vibranti progetti di mercificazione, in presenza di una crisi dei valori e degli ideali di riferimento che ne scuote le fondamenta.

\* Il presente articolo scritto dal Prof. Ugo Ascoli è stato tratto dal n.11/1999 della rivista "Prospettive Sociali e Sanitarie"

# IL REGIME FISCALE DELLE CONVENZIONI DEGLI ENTI NON PROFIT CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Stefano Ragghianti

E' frequente che gli enti non commerciali in generale, le associazioni di volontariato iscritte e le Onlus, abbiano con la Pubblica Amministrazione in senso lato, specifiche convenzioni che regolano il loro rapporto per l'impiego di attività istituzionali. Forniamo alcuni brevi chiarimenti in ordine ai principali adempimenti fiscali relativi a questo tipo di problematiche.

## PREMESSA

Quella che normalmente viene definita come "convenzione" è in realtà sotto il profilo giuridico un vero e proprio contratto regolato dalla legge. E' noto infatti che l'art. 1321 del codice civile definisce il contratto come "l'accordo tra due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale".

In pratica, nella convenzione una parte si impegna a prestare una serie di servizi a favore dell'altra parte verso corrispettivo di un prezzo che rappresenta la controprestazione. In molti casi è poi possibile che la fattispecie rientri in un vero e proprio contratto tipico previsto dallo stesso codice civile. In quanto tale, e pur con le dovute eccezioni, possiamo dire che nel rapporto convenzionale è quasi sempre insito un rapporto di tipo commerciale.

Per quanto non sia sempre e comunque automatico, da questa considerazione ne deriva che, generalmente, il rapporto convenzionale comporta per l'ente lo svolgimento di una attività che il fisco considera commerciale.

Lo svolgimento di attività commerciale, comporta anche per l'ente non profit, sia esso organismo di volontariato o altro soggetto, una serie di conseguenze rilevanti sia sotto il profilo formale sia sotto quello sostanziale.

Ricordiamo nuovamente infatti che la circostanza di non avere come scopo principale quello di lucro, non è di per se stesso sufficiente a escludere ogni e qualsiasi adempimento fiscale, dovendo valutare la situazione di fatto e l'attività effettivamente svolta dall'ente.

## DISCIPLINA AI FINI DELLE IMPOSTE DIRETTE

Il primo profilo da esaminare riguarda il rilievo assunto ai fini delle imposte dirette. Senza esaminare la disciplina pregressa, ricordiamo che la questione è stata profondamente regolata dal decreto legislativo 460 del 1997. L'art. 2 infatti, modificando l'art. 108 del testo unico delle imposte dirette, alla lettera b) dispone che non concorrono alla formazione della base imponibile Irpeg i contributi corrisposti da amministrazioni pubbliche a favore di enti non commerciali, per lo svolgimento convenzionato o in regime di accreditamento, di attività aventi finalità sociali esercitate in conformità ai fini istituzionali dell'ente stesso.

In pratica, la norma contiene una presunzione assoluta di non imponibilità, di dette somme che non partecipano quindi alla determinazione della base imponibile Irpeg.

La circolare ministeriale n. 124/E del 12 maggio 1998, al paragrafo 2.2. ha poi opportunamente precisato che nella previsione agevolativa si devono comprendere non solo i "contributi", ma anche le somme che hanno natura di veri e propri corrispettivi.

D'altra parte, diversamente, la norma risulterebbe superflua in quanto i contributi, se sono veramente tali, non partecipano comunque alla determinazione della base imponibile. E' altresì palese che risulta del tutto ininfluenza qualificare nominalmente come contributo una somma di denaro che invece, di fatto, è il prezzo di una controprestazione.

Tuttavia, affinché si possa godere della agevolazione in questione è necessario che ricorrano alcune precise condizioni che proviamo a riassumere:

- a) è necessario che la convenzione abbia per oggetto finalità sociali. Dalla lettera della norma appare quindi che non tutte le convenzioni sfuggono alla sfera della imponibilità, ma solo quelle che hanno

carattere sociale. E' vero che in genere le attività svolte dagli enti non lucrativi hanno questa caratteristica; ma è altresì vero che può presentarsi il caso di convenzioni il cui contenuto oggettivo non sia strettamente sociale.

Altra evidente difficoltà riguarda una corretta e precisa delimitazione di questo ambito: che cosa ha finalità sociale? In molti casi la domanda ha risposta semplice e chiara, in altri può essere più complessa tale distinzione.

E' ovvia conseguenza di questo ragionamento che una convenzione non avente finalità sociale rivestirebbe la natura di attività commerciale.

- b)** Le attività esercitate devono essere conformi ai fini istituzionali dell'ente: in altri termini lo statuto dell'ente deve prevedere tale attività come una delle possibili. Anche sotto questo profilo non vi sono, in genere, particolari problemi. Tuttavia, bisogna notare che spesso gli statuti contengono definizioni generiche, mentre una corretta previsione statutaria, anche se non sufficiente, è necessaria per una adeguata applicazione della norma.
- c)** Riteniamo la norma applicabile anche alle ONLUS: questa affermazione, che può apparire ovvia, ha invece alcune implicazioni. Essa è in primo luogo suffragata dall'art. 26 del medesimo decreto 460/97, che espressamente la richiama; ma anche da un ragionamento più ampio. Ricordiamo infatti che le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, sono quella categoria speciale di enti non commerciali, alla quale è fatto assoluto divieto di svolgere attività diverse da quelle istituzionali e da quelle direttamente connesse a quelle istituzionali. Ricordiamo ancora che sia la definizione di attività istituzionale, sia quella di attività direttamente connesse è tassativamente indicata dalla legge ( art. 10 decreto 460), per cui le Onlus hanno un ristretto ambito di applicazione. In questo caso, convenzioni non rientranti nell'ambito normativo sopra ricordato, non solo avrebbero natura commerciale, ma sarebbero tali da far perdere la qualifica di ONLUS.
- d)** La normativa che abbiamo sino ad ora rapidamente e sommariamente descritto è valida, come detto all'inizio, ai soli fini Irpeg, e non anche ai fini IVA.

---

## IL REGIME IVA DELLE CONVENZIONI

---

I presupposti ai fini invece dell'imposta sul valore aggiunto sono in parte diversi. Nessuna norma specifica, in linea generale, sottrae le convenzioni dal regime di imponibilità ai fini IVA.

Aparte quindi casi eccezionali, le convenzioni rientrano nel campo di applicazione dell'imposta, con tutte le conseguenze del caso. In via di principio quindi, scattano per l'ente tutti gli adempimenti conseguenti, quali la tenuta delle scritture contabili, le liquidazioni periodiche, le dichiarazioni annuali e periodiche oltre che ovviamente il versamento dell'imposta. Non deve stupire quindi il fatto che l'ente possa trovarsi con un rilevante volume di affari ai fini IVA senza tuttavia base imponibile Irpeg.

Bisogna anche dire per la verità che molte delle operazioni tipiche svolte in regime di convenzione risultano operazioni esenti da IVA ai sensi dell'art. 10 del DPR 633 del 26.10.1972. Così tutta una serie di attività di carattere sociale, di assistenza domiciliare o in comunità di tipo educativo ecc. sono previste in esenzione da IVA. Tale fatto non deve tuttavia indurre in errore: il fatto che l'operazione si qualifichi come operazione esente da IVA, non significa che l'operazione non rientri nel campo di applicazione dell'imposta. In pratica si tratta di operazioni IVAa tutti gli effetti, soprattutto sotto il profilo formale, anche se con aliquota zero. Si deve poi considerare che al di fuori delle ipotesi tassativamente elencate nel citato art. 10, tutte le altre operazioni risultano imponibili.

---

## IL REGIME IVA PER LE ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO ISCRITTE NEI REGISTRI REGIONALI DI CUI ALLA LEGGE 266/1991

---

Un discorso a parte deve essere effettuato per gli enti di volontariato iscritti nei registri previsti dalla legge quadro del 1991.

Questi enti hanno un particolare regime Iva, che interessa anche il caso in esame.

Dispone infatti l'art. 8 della citata legge 266, che le prestazioni di servizi di tali enti non si considerano tali ai fini Iva.

Per tali enti quindi le operazioni istituzionali possono considerarsi operazioni non rientranti nel campo di applicazione dell'imposta.

Non si tratta quindi di operazioni esenti semplicemente, ma di operazioni completamente fuori campo dall'imposta: la

differenza è rilevante sia sotto il profilo formale che sostanziale.

Tuttavia, dopo l'entrata in vigore del decreto Onlus, gli enti di volontariato iscritti, Onlus automatiche, hanno la possibilità di scegliere tra i due regimi:

- a) il regime di esclusione ai sensi dell'art. 8 L. 266/1991;
- b) il regime di imponibilità ordinario secondo il DPR 633/72.

La circolare ministeriale 168/E del 26 giugno 1998, ha precisato che l'ente di volontariato iscritto, può scegliere il regime basandosi su criteri di convenienza. La scelta non si configura come opzione, nel senso che non è necessaria alcuna comunicazione, ma il comportamento deve essere coerente per l'intero periodo di imposta, nel senso che il regime scelto deve essere seguito per tutte le operazioni della stessa natura.

Ricordiamo inoltre che la scelta del regime di esclusione ai sensi dell'art. 8, comporta indubbi vantaggi sotto il profilo formale: infatti, come anche chiarito dalla circolare ministeriale n. 3 del 25 febbraio 1992, nessun adempimento formale è richiesto in tal senso. Dovrebbe essere abbastanza chiaro che un vero dubbio di scelta si pone tra operazioni imponibili e operazioni escluse da Iva, mentre quando la scelta è tra operazioni esenti e operazioni escluse nessun dubbio in proposito dovrebbe sorgere.

Abbiamo più volte ricordato infatti che sia il regime di esenzione sia il regime di esclusione di fatto non permettono il recupero dell'Iva pagata in sede di acquisto di beni e servizi, cosa invece possibile almeno entro certi limiti in caso di operazioni imponibili.

---

#### CONVENZIONI SOTTO FORMA DI RIMBORSO SPESE

---

Se la convenzione è stipulata secondo le modalità del semplice rimborso delle spese sostenute dall'ente per l'espletamento del servizio, non sorgono particolari problemi di carattere fiscale. In tale ipotesi infatti non vengono ravvisati i presupposti di imposta. Questo risulta essere anche l'orientamento della giurisprudenza prevalente e più recente. Dispone infatti l'art. 108 del DPR 917/1986, anche nella formulazione precedente la riforma del 1998 che per gli enti non commerciali, non si considerano attività commerciali le prestazioni di servizi non rientranti nell'art. 2195 Cod. Civ. rese in conformità a finalità istituzionali senza specifica organizzazione e

verso corrispettivi che non eccedano i costi di diretta imputazione.

Le condizioni poste sono tuttavia molto rigorose e assai difficili da realizzarsi.

In primo luogo, affinché possa crearsi una situazione del genere è assolutamente necessario che la somma erogata dalla pubblica amministrazione sia l'esatto corrispondente delle somme pagate dall'ente per l'espletamento del servizio e che tali spese siano tutte integralmente documentate. La lettera della norma chiede inoltre che i costi siano di diretta imputazione e non quindi costi generali e comuni.

In secondo luogo, anche l'altra condizione - assenza di una specifica organizzazione - risulta assai pesante oltre che piuttosto incerta.

Pare assai raro, anche se non impossibile ovviamente, che convenzioni relative ad assistenza di soggetti svantaggiati, a prestazioni sociali di reinserimento o simili, possano realizzarsi, magari per diversi anni di seguito, senza una struttura organizzata, con impiego di fattori lavoro e capitale.

In altri termini, per quanto non impossibile riteniamo l'ipotesi commentata assai rara da verificarsi.

---

#### LE CONVENZIONI E L'I.R.A.P.

---

Ultima questione che vogliamo affrontare riguarda l'IRAP.

Ricordiamo che tale imposta può colpire tutti gli enti non commerciali, compresi enti di volontariato e Onlus in generale, anche nell'esercizio di attività non commerciali. La base imponibile è rappresentata, tra l'altro, da una serie di compensi per lavoro occasionale, coordinato e continuativo o dipendente, che sono frequenti nel caso di convenzioni con la pubblica amministrazione. E' infatti normale che a fianco di lavoro volontario possa esservi in parte lavoro retribuito, specialmente nel caso in cui siano necessarie anche prestazioni specialistiche (educatori, formatori, personale sanitario ecc.). Non è un mistero anzi, che il sistema delle convenzioni sia gradito alle amministrazioni pubbliche anche e soprattutto per questo motivo. Se così avviene ricordiamo che il costo dell'Irap è un costo che grava sull'ente non commerciale. In pratica se la pubblica amministrazione paga 100 lire e l'organismo non lucrativo paga 100 lire di compensi occasionali, l'operazione non è indifferente dal punto di vista fiscale, in quanto l'ente non commerciale deve pagare su tale importo l'Irap, oltre a tutti gli adempimenti fiscali del caso.

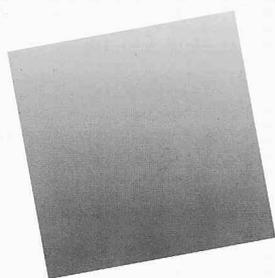


segnalazioni

## IL WELFARE FUTURO

Manuale critico del Terzo settore

A cura di Ugo Ascoli



Carocci editore

## IL WELFARE FUTURO

Manuale critico del Terzo settore

A cura di Ugo Ascoli - Carocci Editore 1999 - £. 38.000

E' già da tempo in atto, in molti paesi, una ricerca di percorsi e modelli che consentano di ripensare radicalmente strutture e assetti del Welfare State. La ricerca di nuovi equilibri e di nuovi strumenti passa ovunque per un superamento del dualismo Stato-Mercato e per una valorizzazione di sfere d'azione imperniate sul volontariato, sulla solidarietà, sulla reciprocità e sulle relazioni sociali. Il termine "Terzo settore" allude appunto a quell'insieme assai eterogeneo di soggetti collettivi che si muovono in questa prospettiva: dalle organizzazioni di volontariato ai gruppi informali di rilievo, dalle istituzioni religiose tradizionali alle cooperative sociali, dagli enti non commerciali alle organizzazioni di mutuo aiuto. In sintonia con quanto avviene negli altri paesi, si assiste oggi anche in Italia ad un'ampia crescita di tutte le tipologie in cui si articola il Terzo settore, grazie al dinamismo e alla vitalità dei soggetti privati, ma grazie anche alla crescente collaborazione con le istituzioni pubbliche, senza le quali non avremmo mai assistito alla nascita di nuove normative e ai nuovi sistemi "misti" di protezione sociale.

Questo volume nasce dalla volontà del Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza (Cnca) di offrire un organico quadro di riferimento per comprendere quanto sta avvenendo, e suggerisce alcune linee di azione. Se vogliono giocare un ruolo innovatore ed essere in grado di arricchire e completare il sistema collettivo di protezione sociale, infatti, il volontariato e le imprese sociali debbono spingere verso l'ampliamento e la messa in pratica dei diritti di

cittadinanza, contare di più nell'arena politica, magari ricorrendo a specifiche forme organizzative.

Per questo gli autori dei diversi contributi inclusi nel volume si propongono anche di delineare le prospettive future e gli auspicabili sviluppi del Terzo settore.

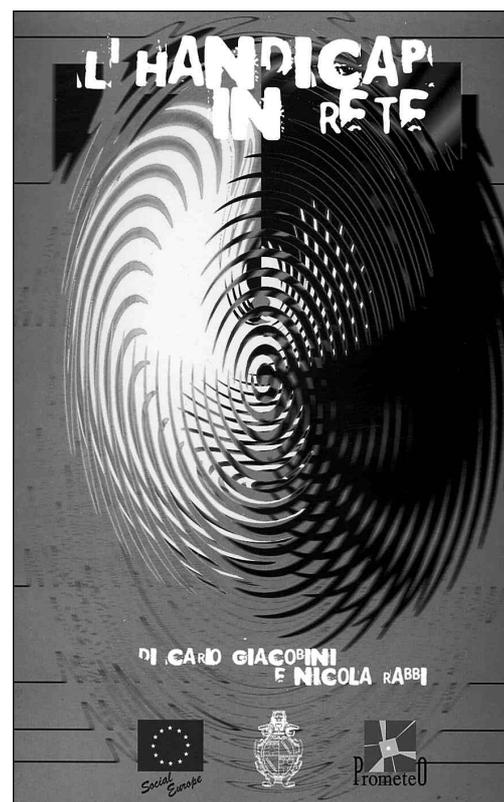
## L'HANDICAP IN RETE

di Carlo Giacobini e Nicola Rabbi

**Pubblicazione realizzata nell'ambito del progetto "Prometeo" della Regione Emilia Romagna in collaborazione con il Comune di Bologna - Assessorato ai Servizi Sociali.**

L'accesso alla telematica è una condizione fondamentale per vivere in una società dove l'informazione ricopre un ruolo sempre più dominante. In una logica di pari opportunità le persone disabili devono poter essere cittadini attivi. Al momento la rete telematica Internet, risulta essere la soluzione più diffusa sul pianeta. Il Comune di Bologna è da sempre attento e presente nell'utilizzo di nuove tecnologie per il cittadino e con la pubblicazione di questo volume, che rappresenta una fotografia di quanto esiste al momento in Internet in Italia sul mondo dell'handicap, rende fruibile a tutti un insieme organico di informazioni sulle tematiche dell'handicap.

*Per richiedere la presente pubblicazione rivolgersi al CDH  
Centro Documentazione Handicap di Bologna - Nicola Rabbi  
e mail: [asshp2@iperbole.Bologna.it](mailto:asshp2@iperbole.Bologna.it).*



# LA RIFORMA DELLA LEGGE SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

di Luca Jahier

Lo scorso 29 settembre, il Senato della Repubblica ha approvato in prima lettura il Disegno di legge di riforma *“Politiche e strumenti della cooperazione allo sviluppo”*. Siamo solo a metà del cammino, ma ciò non toglie che siamo di fronte ad un risultato politico di indubbio rilievo, perché dopo troppi anni e anche dopo troppe denigrazioni, in un’aula del Parlamento si è realizzato un importante dibattito positivo sulla cooperazione, volto ad approvare un disegno di ampio rilancio della cooperazione.

Il lavoro non è stato per nulla semplice o scontato, se si pensa che – dopo il blocco della cooperazione che data dal 1993 e gli scarsi esiti della commissione bicamerale di inchiesta – sono ormai molti anni che Governo e forze politiche si esercitano sulla riforma; che agli inizi di questa legislatura questo obiettivo fu dichiarato prioritario e raggiungibile nell’arco di un anno; che ben undici disegni di legge sono stati presentati e assai diversi tra loro; che la Commissione Esteri del Senato ha lavorato per oltre un anno e mezzo prima di portare un testo unificato all’Aula. Superare le diffidenze, ricominciare a progettare costruttivamente su una fondamentale componente della politica estera di un paese moderno, sono un passaggio politico tanto più significativo, se si tiene ancora conto dei tormentati anni che il paese e le istituzioni hanno vissuto.

Certo, è un risultato che può e dovrà essere ancora migliorato nel passaggio alla Camera dei Deputati, ci auguriamo in tempi rapidi e con la stessa passione che abbiamo registrato al Senato; così come speriamo che si possa ancora allargare con convinzione l’area dei voti favorevoli, mentre al Senato hanno approvato la riforma le sole forze di maggioranza e il CCD e tutte le opposizioni si sono astenute, pur se con motivazioni diversamente articolate.

Per inquadrare il disegno di legge, mi sembra significativo riprendere un passaggio della presentazione in Aula effettuata dal relatore della legge, Sen. Stefano Boco:

*“Il quadro della cooperazione allo sviluppo internazionale ed italiana è pieno di luci ed ombre. Per quanto riguarda in particolare la situazione italiana, credo che tutti siamo fin troppo consapevoli di fenomeni del passato quali malacooperazione, inefficienza, spreco. E, infatti, non c’è modo di negarlo: questi fenomeni hanno purtroppo accompagnato la nostra cooperazione. Ma permettetemi di affermare che nella storia della nostra cooperazione questi episodi degradanti sono stati sempre minoritari rispetto alla gran parte delle attività. Anche nei momenti più bui, la cooperazione non si è mai fermata. Certo, la nostra immagine nel mondo ha sofferto, forse però più per i tagli ai fondi e le conseguenti inadempienze degli impegni assunti che per problemi di corruzione, e in ogni caso ci sono sempre stati centinaia di diplomatici, di tecnici, di cooperanti, di volontari che hanno continuato testardamente ad andare avanti, sottraendosi allo scoramento e al cinismo che pure sarebbero stati comprensibili. Ci sono stati centinaia di progetti in Africa, Asia, America latina che hanno portato sviluppo, lavoro, dignità umana. Ci sono centinaia di volontari che giorno dopo giorno hanno rischiato e rischiano la propria vita e la propria salute. Ci sono migliaia di cittadini italiani che, nel contesto della cooperazione decentrata, hanno coinvolto le loro comunità in un grande impegno di pace e di solidarietà. Ci sono decine di imprese italiane che sono andate onestamente a fare opere utili e importanti. Ecco, nell’accingerci a realizzare questa riforma, ho cercato di tenere ben chiaro nelle nostre analisi non solo i grandi bisogni degli esclusi di questo mondo, ma anche i sacrifici e l’entusiasmo di tutti quegli*

*italiani che in questi anni hanno portato avanti un lavoro che fa onore a tutti noi”.*

**Veniamo dunque ad evidenziare i principali punti di novità della riforma votata dal Senato, ove non sono pochi gli aspetti positivi.**

- Il pieno riconoscimento del fatto che la “cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell’Italia” ed è chiaramente finalizzata alla promozione di quegli obiettivi di sviluppo umano, così come definiti dalle più recenti elaborazioni in sede internazionale. Una conferma di collocazione che tuttavia si fa pienamente carico di distinguere tra cooperazione e commercio con l’estero, per evitare quelle perniciose commistioni del passato che hanno così pesantemente contribuito a subordinare la cooperazione alle finalità di penetrazione commerciale. In questo senso sono norme esplicite, sia la priorità allo sviluppo economico endogeno dei paesi “cooperanti”, sia lo slegamento degli aiuti dalla fornitura di beni italiani, sia la revisione delle norme inerenti la concessione dei crediti di aiuto, che devono privilegiare, in particolare, le iniziative di microcredito e il sostegno alle microimprese locali.
- L’inserimento, tra gli obiettivi prioritari, della riduzione e della cancellazione del debito estero dei paesi cooperanti, fatto che acquista particolare significato nell’essere inserito in una simile legge, perché lega tale obiettivo a quello delle politiche di riduzione della povertà, come ormai conviene tutta la comunità internazionale dopo il Vertice del G7 di Colonia.
- Un quadro strutturalmente organico della architettura istituzionale della nuova cooperazione, che si pone l’obiettivo di distinguere in modo nuovo i diversi ruoli, tra chi deve formulare gli indirizzi politici (il Ministero degli Affari Esteri, nell’ambito del Consiglio dei Ministri e in stretto rapporto con il Ministero del Tesoro), chi deve esercitare le funzioni di indirizzo e controllo (le Commissioni permanenti del Parlamento, competenti in materia di affari esteri e di finanze e tesoro) e chi deve gestire la cooperazione (l’Agenzia). L’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, ente di diritto pubblico con piena capacità di diritto privato, è la principale

novità di questo impianto legislativo rispetto ai precedenti e si pone nella nuova linea di riforma dei Ministeri e della pubblica amministrazione. Non mancano certo a questo proposito aspetti ancora da chiarire, in particolare per ciò attiene i meccanismi di concreto funzionamento e di gestione delle risorse finanziarie, per evitare i blocchi finanziari del passato, ma su tale punto sostanziale vi è ormai l’assenso di quasi tutte le forze politiche del Parlamento.

- L’articolo 5 della legge elenca i soggetti italiani della cooperazione, riconoscendo pari dignità al Governo, alle autonomie locali ed ai soggetti del volontariato internazionale e della cooperazione non governativa.
- Un riconoscimento pieno di una identità specifica delle ONG, con l’istituzione di uno specifico Albo, pur se “confinato” all’Agenzia e non al Ministero degli Affari Esteri (dove sarebbe più chiaro il riconoscimento di status di soggettività politica), e con diverse novità, quali il criterio di una adeguata capacità di autofinanziamento da parte delle ONG, l’incentivo a consorzi e aggregazioni di secondo livello delle ONG, ecc., che recepiscono in parte le evoluzioni del quadro europeo.
- Una completa revisione del quadro di riconoscimenti, tutele e garanzie per i volontari, distinti dai cooperanti, rispetto al testo assai più discutibile licenziato dalla Commissione Esteri, che prevede anche una positiva diversificazione delle modalità di riconoscimento e sostegno dei volontari italiani, anche al di fuori dei progetti finanziati dall’Agenzia.
- Un quadro di riferimento decisamente significativo ed importante per l’articolato insieme della cooperazione decentrata, facente perno sugli Enti locali e i loro consorzi ed associazioni, con la previsione del più ampio coinvolgimento dei soggetti attivi sul territorio da essi amministrato. Un fatto che supera i troppi blocchi posti in questi anni dallo Stato a questo potenziale e che configura la cooperazione come partenariato complessivo tra la società italiana e quelle dei Paesi destinatari. Restano però ancora da chiarire meglio le competenze specifiche della decentrata, per evitare fughe generaliste, o ancora

concezioni “movimentiste” degli Enti locali, non propriamente corrette e rispettose del concetto di sussidiarietà rispetto alle formazioni sociali, trattandosi pur sempre di Istituzioni e amministrazioni dello Stato.

Vi sono tuttavia anche alcuni punti più decisamente problematici, quando non addirittura negativi, fino a configurarsi come possibili passi indietro rispetto alla vigente legge 49/87.

- In primo luogo, per ciò che concerne i volontari, il percorso del testo di legge votato dal Senato, è stato quantomai accidentato, con un punto di partenza che era un deciso abbassamento dei livelli delle tutele e delle garanzie maturate in trent'anni di legislazione e di prassi amministrativa; con un punto di arrivo che, pur con alcune innovazioni significative, sostanzialmente ripropone il quadro della normativa vigente. Su questo punto, da un lato è stata necessaria un'aspra dialettica rispetto a chi voleva ricondurre queste figure ad un volontariato indistinto e a chi voleva trasformarli in semplici professionisti a basso costo; dall'altro è davvero mancato quello sguardo più europeo, che consentisse una riforma normativa e organizzativa posizionata sulle prevalenti, nonché positive ed oggi più efficaci, linee di tendenza degli altri paesi europei. In questo senso, è del tutto negativa la sorpresa dell'ultima ora, la quale consente l'impiego dei volontari anche da parte dei soggetti della cooperazione decentrata, con l'esito probabile che avremo i volontari delle associazioni e i volontari degli Enti locali e delle realtà ad essi collegati, contribuendo così ulteriormente a frantumare il mondo del volontariato, ma anche a cambiare la figura del volontario, da espressione di associazioni di cui è parte vitale a operatore individuale ingaggiato da operatori pubblici e privati della cooperazione per realizzare un “lavoro”, senza poi considerare tutte le difficoltà gestionali ed organizzative per consentire la reale applicazione dei benefici e delle tutele di legge.
- La questione dei benefici fiscali per le ONG e per la cooperazione decentrata, la cui formulazione finale è certamente una conquista importante per i soggetti della cooperazione decentrata, ma è la perdita

chiara di almeno un punto per le ONG rispetto alla legge 49/87 (il 2% di detraibilità delle donazioni effettuate alle ONG), cui si aggiunge la minore chiarezza rispetto alla normativa vigente per altri aspetti. Resta il fatto che sostanzialmente scompare il regime speciale per le ONG - che data da oltre 15 anni - e il tutto viene ricompreso nel più ampio e, come ben sappiamo, già assai controverso, sistema previsto dal DL 460 concernente le ONLUS.

- Infine, resta una riserva più generale sul complesso meccanismo di responsabilità politiche e di gestione disegnato da questa legge, che in ogni caso, per rispettare quel principio di maggiore distinzione dei ruoli voluto dal legislatore, risulta più articolato e dunque anche potenzialmente più costoso. Senza contare poi le doverose sospensioni di giudizio rispetto all'efficacia del meccanismo nei suoi molti passaggi; su quanto le concrete disposizioni applicative, del Regolamento prima e delle norme di terzo grado, diranno per interpretare la nuova legge. Purtroppo, resta ancora troppo recente la memoria di una precedente legge, la 49/87, che tutti salutarono come il superamento delle contraddizioni e storture precedenti e che poi si inceppò proprio a partire dalle procedure applicative e, più recentemente, sui rapporti tra i diversi organi dello Stato.

Il cammino che ha di fronte la legge non è certamente privo di ostacoli e se da un lato molto ci si può ancora doverosamente e legittimamente aspettare un ulteriore miglioramento del testo della riforma, dall'altro non possiamo tacere il timore che, in una situazione politico-istituzionale che resta confusa o quantomeno non serenamente lineare, possiamo anche aspettarci sorprese ulteriormente negative, fino a giungere a dilazioni che annullerebbero tutto il significato dello sforzo fatto sinora. In questa prospettiva, un ruolo fondamentale spetta al Governo e alle forze parlamentari, anche a partire dalla Legge finanziaria per il 2000. Ma un ruolo analogo spetta anche alle forze sociali, senza le quali – in questi anni difficilissimi – forse non si sarebbe neppure più ricominciato a parlare di cooperazione con i paesi più poveri.

# FORUM PERMANENTE DEL TERZO SETTORE

## SINTESI DEL DOCUMENTO PROGRAMMATICO PRESENTATO DAL PORTAVOCE PATRIARCA

a cura di Paola Scarsi

**Il 30 settembre si è tenuto a Roma il Consiglio Nazionale del Forum. Presentiamo una sintesi del documento programmatico 1999/2000 presentato dal portavoce Edoardo Patriarca.**

I risultati sinora ottenuti sono significativi, potremo definirli storici, per l'intero Terzo settore italiano, ma il percorso avviato non è affatto terminato.

I temi che ci vedono ora impegnati sono molteplici, e noi dobbiamo dare una prospettiva di ricerca culturale e sociale al nostro agire, mantenendo il ruolo di ascolto e di anticipazione di bisogni nuovi ed emergenti nella società, con quella capacità di lettura e di interpretazione dei processi sociali che è una delle funzioni politiche più precipue del Terzo settore. Mobilitando le migliori energie della società civile dobbiamo produrre cultura nuova, suggerire forme innovative di soluzione dei problemi, favorire la riorganizzazione del tessuto sociale e la riforma dello Stato, nella prospettiva di una sussidiarietà fattiva e concreta.

Dobbiamo mantenere e rafforzare la capacità di "esprimere una forma societaria nuova, non riconducibile né alla sfera politica né a quella economica".

---

### Linee programmatiche

#### *Il coordinamento*

La nostra struttura ha funzione di rappresentanza politica, ma anche di raccolta e sintesi (da tradurre in piattaforme politiche condivise) delle sollecitazioni che provengono dalle singole associazioni. Dobbiamo quindi rafforzare la rete tra forum regionali, e tra regionali e nazionale; costituire tavoli permanenti sui diversi e più attuali temi; articolare maggiormente la rappresentanza a livello nazionale, valorizzando le singole competenze.

---

#### La rappresentanza

La nostra presenza ai tavoli della concertazione è stata positiva per alcuni aspetti, come la programmazione dei fondi strutturali, ma assai difficile e insoddisfacente nei rapporti con il

Governo, specie in quest'ultima fase. Sono ancora numerosi i ritardi (peraltro più volte ribaditi) su quanto indicato nel Patto siglato nello scorso mese di febbraio.

---

### Gli impegni

Il monitoraggio della legge finanziaria; un tavolo di verifica (già richiesto) su quanto non ancora attuato del patto di febbraio; la legge sull'assistenza; un tavolo sulla riforma del servizio militare di leva e su quello civile; l'accordo con il Ministero della Pubblica Istruzione; la questione delle tariffe postali; il contratto di servizio tra Rai e Ministero; un tavolo di confronto con i Ministeri dei Beni Culturali e della Sanità; l'accordo quadro con i sindacati; la collaborazione con Banca Etica, Aster-X e Vita. Il sostegno allo sviluppo dell'economia sociale nel nostro Paese.

#### *La comunicazione*

Accrescere la comunicazione interna per garantire lo scambio di esperienze e documenti tra le associazioni e mantenere viva la rete tra i forum regionali e il nazionale, e rafforzare la comunicazione esterna: con tali obiettivi si è costituito un gruppo di lavoro ed è in fase progettuale la realizzazione del sito Internet.

#### *Gli approfondimenti*

Il ruolo del volontariato nel Terzo settore; le politiche giovanili e i temi legati all'educazione e alla formazione; la riforma dell'esercito e del servizio civile; le fondazioni bancarie; la concertazione, lo sviluppo delle politiche sociali e sanitarie e del partenariato regionale; la costruzione di una Europa delle società civili. Sono temi ed impegni così numerosi da rendere concreto il rischio della dispersione. Come evitarlo? Valorizzando al massimo il "sistema Forum", promuovendo tra noi quella sussidiarietà orizzontale che valorizza la missione di ogni organizzazione e lasciando al livello nazionale il difficile ruolo di sostegno, sintesi e rilancio.