

LE LEGGI SUL VOLONTARIATO: ATTUALITÀ E PROSPETTIVE

Sono tante le leggi che regolano il terzo settore che si vorrebbero modificare, anche perché emanate quando non esistevano fenomeni associativi ed operativi oggi diffusi

Come espressione spontanea di cittadinanza, il volontariato mal si presta ad essere imbrigliato all'interno di schemi normativi: se proposte di rinnovamento devono arrivare, deve essere il mondo del volontariato a proporle e soprattutto si deve approdare a una legge nazionale che soddisfi tutte le esigenze e risolva tutte le criticità avvertite in questi anni, anche alleggerendo gravami burocratici diversi da regione a regione. Con una premessa di fondo e cioè che non potrà e non dovrà essere la nuova legge eventualmente emanata a definire cos'è il volontariato. La nuova legge che regolerà la materia dovrà piuttosto fornire indicazioni che semplifichino l'attività delle organizzazioni di volontariato e ne favoriscano lo sviluppo.

Tra l'altro le diverse disposizioni, contenute nelle normative regionali, possono creare difficoltà alle organizzazioni di volontariato nel momento in cui queste vogliano dar vita a una rete di collegamento o ad una struttura di collegamento o coordinamento di associazioni di carattere nazionale (le associazioni di secondo livello) perché i requisiti per l'iscrizione al registro stabiliti da una regione possono essere diversi da quelli richiesti in un'altra.

Alla luce delle modifiche apportate alla Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 sono cambiate le competenze dello Stato e delle regioni in materia legislativa ed amministrativa. Le materie di esclusiva competenza statale sono: politica estera, difesa, moneta, ordine pubblico, giustizia, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, norme generali sull'istruzione, previdenza, leggi elettorali, tutela dell'ambiente e dei beni culturali. La potestà regolamentare, cioè il potere di emanare i regolamenti attuativi delle leggi, è attribuita in via generale alle Regioni, riservando allo Stato solo quella relativa alle materie di legislazione

di
**Alessio
Affanni**

**Le competenze
dello Stato e
delle Regioni**

esclusiva. Fra le materie riservate allo Stato (Cost. art. 117, commi 2 e 3), ad esempio, non si colloca quella socio-assistenziale, rispetto alla quale le Regioni hanno potestà legislativa primaria, cioè non limitata dai principi fondamentali della legislazione statale, ma vincolata solo al rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario europeo e degli obblighi internazionali.

Per il volontariato, l'oggettiva difficoltà di inquadrare in quale materia e in quale competenza rientri, se statale o regionale, ha portato la Corte Costituzionale a pronunciarsi con alcune sentenze.

Da un lato è stato precisato che esistono alcune materie di esclusiva competenza statale (art. 117, comma secondo, Cost.) ma di tipo "trasversale" (tutela della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, tutela dell'ambiente). Alcune materie, infatti, sono espressione di principi, valori e finalità universali (come la difesa dell'ambiente): lo Stato non deve comprimere l'apporto e la concorrenza della normativa locale, qualora questa si conformi all'attuazione delle medesime finalità. D'altro canto, però, data proprio la trasversalità di materie come il volontariato, si avverte la necessità che vi sia uniformità a livello nazionale, che lo Stato continui a fissare principi normativi entro i quali le leggi regionali possano costruire la normativa locale, arricchendola nel caso con contenuti ulteriori. Ciò è quanto accaduto con la legge 266 del '91 rispetto alla quale però, negli anni, i contenuti integrativi delle leggi regionali sono risultati spesso difformi.

La legge quadro 266/91

Sulla base di questo mutato assetto del testo costituzionale occorre valutare, anche nell'ottica della riforma della legge quadro n. 266 del '91, se lo Stato, su una materia come il volontariato, trasversale a vari ambiti delle politiche sociali, può ancora emanare una legge che stabilisca i principi entro i quali le Regioni sono chiamate a legiferare con leggi d'attuazione introducendo, al più, elementi di dettaglio (come le finalità perseguibili dalle organizzazioni di volontariato), o se, invece, non vi sia una potestà legislativa regionale e quindi, dal punto di vista della riforma, l'impulso non debba partire dalle Regioni, da parte degli organi di coordinamento interregionali oppure estendendo i contenuti di una legge regionale anche alle altre, così da redigere, ad esempio, linee guida per le leggi di emanazione regionale e avviando un processo uniformativo anzitutto delle leggi regionali che porti poi all'emanazione di un testo in sede parlamentare che sancisca l'uniformità

normativa a livello nazionale. Questo processo sarebbe senz'altro lungo e laborioso, visto che tra l'altro in alcune regioni sono tuttora vigenti le leggi regionali emanate nel 1993, come in Abruzzo, mai aggiornate.

Ad esempio, riguardo le finalità stabilite dalla leggi regionali, sono ormai tante le organizzazioni di volontariato che si occupano di fornire aiuti umanitari alle popolazioni nei paesi in via di sviluppo, pur non essendo organizzazioni non governative. In alcune Regioni alle organizzazioni di volontariato che perseguono tali finalità è consentito iscriversi al registro regionale.

Le stesse modalità di iscrizione al registro regionale variano (in Emilia Romagna ne esiste uno anche a livello provinciale) talora richiedendo documentazione diversa, oltre che requisiti statutari non uniformi. Con la conseguenza che spesso non in tutte le Regioni possono iscriversi associazioni di secondo livello o organismi di collegamento e coordinamento (reti) di organizzazioni di volontariato.

Riguardo le imposte locali, come la tassa per l'automobile, nella regione Molise la legge regionale stabilisce l'esenzione dai tributi regionali, senza rinviare la disciplina a leggi successive e sparse.

Anche riguardo gli organismi di rappresentanza per le organizzazioni di volontariato, ne esiste uno esclusivo per questo tipo di associazioni solo in alcune regioni, come Abruzzo e Toscana. In altre, invece, esistono solo Osservatori, con sola funzione consultiva, talora presiedute dal Presidente della Giunta regionale che provvede anche a convocarli. In alcune Regioni i rappresentanti di questi organismi sono nominati direttamente dalle organizzazioni di volontariato.

In previsione di una riforma potrebbe essere implementato il potere delle Conferenze regionali del volontariato, facendo sì che non abbiano solo potere consultivo e prevedendo forme di partecipazione obbligatorie, e non solo possibili, per ciò che attiene alla determinazione delle politiche regionali.

Anche rispetto alle risorse affidate ai centri di servizio per il volontariato, regolati da normativa nazionale, l'ulteriore definizione nelle leggi regionali si è tradotta in disposizioni differenti: in alcuni casi si prevede che il fondo speciale possa essere utilizzato anche per finanziare i progetti delle associazioni, oppure che si possano mettere a disposizione strutture che le organizzazioni di volontariato possono destinare a

Le leggi regionali

Regioni e Centri di servizio

Un testo unico?

sede. La stessa composizione dei centri di servizio è talora disciplinata nel senso di stabilire che siano composti in numero prevalente da organizzazioni di volontariato. Talvolta la Regione con proprio rappresentante presiede anche il comitato di gestione, come in Veneto.

Tante le differenze, quindi, tra le normative locali, che aumentano considerando alcuni casi particolari, come la Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano, dove un'unica legge disciplina sia le organizzazioni di volontariato che le associazioni di promozione sociale. Ma certo non è in questo senso che appare opportuno muoversi nell'ottica di una riforma normativa, così come non pare risolutivo emanare, come in Lombardia, un testo unico, mera raccolta delle normative preesistenti.

In una prospettiva di revisione dei testi legislativi, inoltre, appare opportuno raccordarsi con le altre leggi di settore, come la legge 328/2000 sulla riforma dei servizi sociali e le varie leggi attuative (ad esempio nel Lazio la legge regionale n. 41 del 2003, cui si collegano le Delibere di Giunta regionale n. 1304 e 1305 per la regolamentazione delle strutture residenziali) e così per quanto riguarda le leggi di protezione civile o la normativa sul cinque per mille.

L'Iva e altre esenzioni

Nell'ottica di una riforma a livello nazionale della legge 266, invece (più opportunamente in sede parlamentare che non di governo), sembra ormai necessario precisare i contenuti dell'esenzione sull'Iva, stabilendo anche l'esenzione dell'imposta sugli acquisti effettuati dalle organizzazioni di volontariato (operazioni passive), perché quella già esistente e riguardante le attività realizzate (operazioni attive) di fatto per le organizzazioni di volontariato non è mai applicata, in quanto non effettuano servizi a pagamento per cui si richiede la partita Iva. Potrebbe essere prevista l'istituzione di un apposito albo nazionale ove iscriverne, come per le associazioni di promozione sociale, gli organismi di volontariato (anche di secondo livello), che operano in almeno 5 regioni e 20 province, direttamente o tramite proprie sedi locali.

Appare, poi, opportuno stabilire che l'esenzione dall'imposta di bollo e di registro in caso di registrazione degli atti all'Agenzia delle entrate (anche questa di competenza statale in quanto materia fiscale) sia riconosciuta a tutte le organizzazioni di volontariato costituite ai sensi della legge nazionale, senza richiedere che siano anche già iscritte ai registri regionali. ■