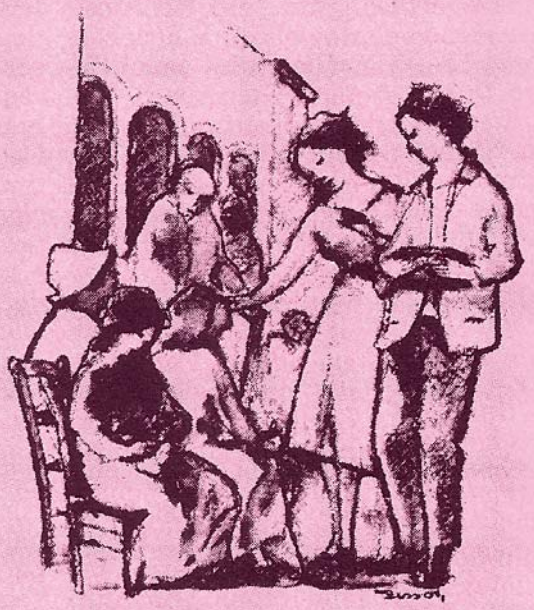
Bollettino ufficiale dell'UNEBA
Unione Nazionale
Istituzioni e Iniziative
di Assistenza Sociale

# nuova proposta

anno XXXVII - n. 9/10 - 2011
spediz. in abb. post. - D.L. 353/2003
(conv. in L. 27/02/2004 n.46)
art. 1 comma 2 e 3, Roma

## GLI ATTI DEL X CONGRESSO NAZIONALE U.N.E.B.A.
## 11 - 12 - 13 novembre 1993

**"Istituzioni pubbliche e soggetti del privato sociale per una solidarietà garante dei diritti fondamentali della persona"**



***Quando Cristo mi giudicherà io so di certo che Egli mi farà questa domanda: "Cosa hai fatto per sradicare dalla società, nella quale ti ho posto come regolatore e dispensatore del bene comune, la miseria dei tuoi fratelli"?***

**Giorgio La Pira**

# SOMMARIO


3 - SESSANTA ANNI DOPO - 5
L'UNEBA nella sua storia e nei suoi congressi

7 - I CATTOLICI NELL'ASSISTENZA E NELLA SANITA'

10 - SOLIDARIETA' E VOLONTARIATO: CELEBRAZIONE O ALTRO ?

12 - L'OBOLO DELLA VEDOVA

13 - MINORI: VIOLENZA IN FAMIGLIA

16 - ENTI NON PROFIT

19 - NORME GIURIDICHE – GIURISPRUDENZA – CONSULENZA

23 - GIORNATA MONDIALE CONTRO IL LAVORO MINORILE - ALUNNI DISABILI NELLA SCUOLA

24 - COLPO D'ALA: LA NORMALITA' DEL VOLONTARIATO

Ricordiamo che l'UNEBA ha il suo sito *www.uneba.org* dove si trovano notizie aggiornate sulle varie tematiche che interessano i nostri associati e coloro, Istituzioni comprese, che operano nei settori socio – assistenziali. Per ricevere il servizio di Newsletter, in funzione dal 2008, scrivere a *info@uneba.org*.

## SESSANTA ANNI DOPO - 5

# L'UNEBA NELLA SUA STORIA E NEI SUOI CONGRESSI

**di Maurizio Giordano**

La questione della legge-quadro fu ripresa nel **IX Congresso nazionale**, che si riunì a Montecatini Terme dal 20 al 23 marzo 1985 con il tema *"Politica e cultura dei servizi sociali di fronte al cambiamento della società"*, oggetto della relazione base tenuta dal Presidente, on. Paolo Cabras, nella Sala dei Gigli di Palazzo Vecchio in Firenze. Rispetto agli anni in cui l'UNEBA fu fondata e rispetto agli anni del *boom* economico e del mito dello sviluppo continuo, la società era profondamente cambiata nei costumi, nella concezione della vita familiare, nella struttura demografica, nell'organizzazione del lavoro e dei processi produttivi, negli stili di vita, con conseguenze dirette sulle condizioni sociali delle persone e delle famiglie. Si cominciava a parlare delle "nuove povertà", delle carenze di relazionalità, dei disagi da emarginazione non necessariamente di valenza economica. Incertezza e contraddittorietà caratterizzano - notava Cabras - il modo di vivere e di atteggiarsi di fronte al futuro, e questo pone i servizi sociali, tradizionalmente orientati a dare risposte a bisogni elementari, di fronte a nuovi problemi. Mentre l'organizzazione pubblica continua a muoversi con metodi burocratici, conservatori, legati ad impersonali automatismi, in campo privato molte opere cercano nuove strade, ma sono frenate da incomprensioni e comportamenti che trovano spazio in assenza di un quadro normativo adeguato ai tempi ed in linea con i principi costituzionali.
Per contro è ormai acquisito che la sicurezza sociale costituisce un dato ineliminabile di ogni società civilmente ed economicamente avanzata e democraticamente organizzata, quale modo di redistribuzione del reddito e di erogazione di determinati servizi e prestazioni: ma, soprattutto per la componente assistenziale, resta il nodo di come finalizzarla all'uomo, non solo nelle sue pratiche esigenze, ma nella complessità della sua personalità, della sua storia, dei suoi valori. Di qui: "la necessità della diretta partecipazione della persona e della famiglia; la valorizzazione del volontariato; un diverso rapporto pubblico-privato, che integri e coinvolga le risorse in una azione programmata; la razionalizzazione della pubblica amministrazione".
I delegati furono concordi nel decidere un nuovo impegno: predisporre un "progetto di legge di iniziativa popolare", per impegnare il Parlamento e le forze politiche a rispondere finalmente alle attese, a lungo deluse, della fondamentale "legge-quadro" nazionale. Il testo fu messo a punto da una apposita Commissione ed esso si dimostrò ben presto utile anche come traccia per nuove iniziative delle Regioni e per la legge di iniziativa popolare CGIL-CISL-UIL, alla cui stesura l'UNEBA collaborò direttamente, La proposta raccolse quasi un milione di firme e fu presentata in Parlamento e discussa in abbinamento alle altre analoghe proposte di legge di iniziativa parlamentare.
Si ebbe, al Congresso, sulla base della relazione organizzativa del segretario generale Maurizio Giordano, un ampio e impegnato dibattito sul funzionamento e sulla gestione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (C.C.N.L.), giunto al suo secondo anno di applicazione; sui riflessi del nuovo Concordato fra l'Italia e la Santa Sede nel riguardi delle opere e iniziative assistenziali private; sull'applicazione del nuovo Codice di Diritto Canonico; sull'attenzione da porre ai nuovi bisogni delle società, il cui rapido cambiamento postulava cambiamenti nei servizi, per "risposte" che dai poteri pubblici rischiavano spesso di arrivare tardi e inadeguatamente. Oggetto di attenzione fu anche la consapevolezza di dover applicare metodologie più avanzate (l'informatica) nei servizi sociali e di dover curare maggiormente la qualificazione del personale e l'efficienza dei servizi, aprendosi sempre più alla comunità. Un'ampia panoramica, con adeguato dibattito, fu poi riservata alle questioni connesse coi "rapporti istituzionali": Regioni, Province, Comuni, USL; legislazione, programmazione dei servizi, convenzionamenti; ruolo delle istituzioni assistenziali e formule di partecipazione; evoluzione legislativa e giurisprudenziale relativa alle IPAB; collocazione del Volontariato e sua funzione di stimolo alla innovazione e alla partecipazione.

### LE IPAB DOPO UN SECOLO

Il periodo trascorso tra il IX ed il X Congresso è caratterizzato da due momenti: l'approvazione di numerose leggi regionali, nella persistente assenza della legge quadro nazionale; la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art.1 della legge Crispi, n. 6972 del 1890, nella parte in cui non prevede che le IPAB *"possono continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano i requisiti di un'istituzione privata"*: viene, dunque, a cadere la norma base della forzata pubblicizzazione degli enti assistenziali.
Due i modelli di *welfare* nell'assistenza e nei servizi sociali che si vengono affermando in campo regionale: uno (Umbria, Toscana, Emilia, Piemonte), basato soprattutto sulla pro-

grammazione e sulla gestione pubblica, con un ruolo privato contenuto nei limiti della logica della supplenza, partecipazione formale e solo consultiva di utenti, sindacati, cittadini, articolazione in unità locali dei servizi sociali e sanitari; l'altro (Lombardia, Veneto, Sicilia, Sardegna, Basilicata), più attento ad una collaborazione tra pubblico e privato, ad un certo grado di libertà di scelta da parte dell'utente e della famiglia tra diverse risposte e opzioni (sia sotto il profilo dei contenuti che dell'ente gestore); sul piano dell'organizzazione territoriale, alcune Regioni propendono per l'unitarietà dei momenti sanitario ed assistenziale, altre prevedono una doppia Unità locale. Quasi ovunque sono previsti registri regionali delle istituzioni private senza fini di lucro che intendano rapportarsi convenzionalmente (non si parla ancora di accreditamento) con l'ente pubblico, previa osservanza di determinate condizioni tra cui, ovunque, quella dell'osservanza del contratto collettivo di lavoro di categoria. Sia sotto il profilo normativo che, soprattutto, sostanziale, comincia a delinearsi quella che sarà definita l'Italia col vestito di Arlecchino, con forti differenze di risposta al cittadino in relazione alla Regione di residenza, che si accentueranno a seguito della riforma costituzionale del 2001 e, prevedibilmente, a mano a mano che il processo federativo verrà attuato (se non temperato dalla garanzia di eguaglianza rispetto ai livelli essenziali dei diritti civili e sociali e da un adeguato Fondo perequativo nazionale).
Per quanto riguarda la questione IPAB, molte leggi regionali vengono superate dalla sentenza n. 396/1988 con cui la Corte costituzionale (anche questa volta intervenendo in una causa promossa da aderenti all'UNEBA e con il determinato impegno di Giuseppe Restelli e dell'avv. Bassano Baroni) pone le premesse per la abrogazione della legge Crispi, che poi formalmente avverrà solo a seguito della legge di riforma dell'assistenza n. 328/2000.
Così descrive Baroni su Nuova Proposta gli aspetti fondamentali e gli effetti della sentenza:
"- nel vigente sistema costituzionale (in specie in relazione ai principi sanciti dall'art. 38 della Costituzione) non è affatto richiesta la personalità giuridica di diritto pubblico per lo svolgimento, da parte degli enti morali, di attività assistenziali;
- l'art. 1 della L. n. 6972/1890 è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che tutti gli enti con finalità assistenziali debbano assumere la configurazione di istituzioni pubbliche;
- gli enti con supposta e formale qualificazione di IPAB possono essere riesaminati al fine di accertare la loro possibile natura privatistica;
- l'accertamento della natura giuridica privata può essere perseguito nelle forme alternative dell'accertamento giudiziale o della trasformazione in via amministrativa;
- i principi generali dell'ordinamento sono, di per sè, sufficienti per stabilire la natura giuridica (privata piuttosto che pubblica) dei singoli enti".
La Corte costituzionale è intervenuta successivamente più volte, rafforzando la tesi già adottata e sostenendo sia l'intangibilità delle regole poste dagli Statuti e dalle Tavole di fondazione, sia la non esaustività dei criteri contenuti dal D.P.C.M. del 16 febbraio 1990 (emanato a seguito della sentenza n. 396/1988). Si vedano le sentenze n. 363, 465 e 466 del 1990 e la sentenza n. 195 del 1992, oltre a numerose sentenze della Corte di Cassazione. I contenuti del citato D.P.C.M., che furono preliminarmente esaminati nel corso di una riunione a Firenze tra lo stesso avv. Baroni, il prof. Ugo De Siervo (che sarà poi nominato giudice costituzionale e, a fine 2010, presidente della stessa Corte) e il consigliere della Corte dei conti Maurizio Giordano, secondo quanto accennato nella sentenza n. 396, ricalcarono le categorie dei decreti legge del 1979, stabilendo, quali requisiti per il riconoscimento della privatezza degli enti qualificati IPAB, alternativamente: esistenza di una struttura associativa; istituzione o promozione originaria da parte di privati con risorse private; finalità di ispirazione religiosa o collegamento con una confessione religiosa; esistenza del riconoscimento formale di istituzione svolgente prevalente attività educativo-religiosa. Vano fu ogni tentativo di introdurre il principio, più volte affermato dalla Corte di Cassazione, della autonomia di scelta da parte degli organi statutari e, comunque, di decisioni basate sui principi fissati in linea generale dall'ordinamento giuridico italiano: posizioni ideologiche ed interessi politici (ed economici) di amministrazioni locali impedirono il pieno riconoscimento delle originarie volontà dei donatori e fondatori e del ruolo svolto dall'iniziativa privata nella gestione delle IPAB, tutte originate da antiche opere pie o, se costituite dopo il 1890, forzosamente obbligate ad assumere natura di ente pubblico.
In questo clima si tenne si tenne dall'11 al 13 novembre 1993 a S.Giustina Bellunese il **X**

**Congresso nazionale** dell'UNEBA ed ebbe significativamente come tema generale *"Istituzioni pubbliche e soggetti del privato-sociale, per una solidarietà garante dei diritti fondamentali della persona"*.
Provocatoriamente il segretario generale Giordano, nella sua relazione sul tema congressuale, partì dalla domanda del sociologo Alain Touraine: esiste una soluzione che eviti il disastro del servizio pubblico all'italiana e le ingiustizie del sistema privato all'americana? Esiste - è la sua risposta - ed è da individuarsi in quell'area ancora non ben conosciuta che andava sotto diversi nomi: terzo settore, terzo sistema, *no profit*, economia sociale, associazionismo, volontariato. Un'area che negli Stati Tuniti rappresentava il 7,14% della forza occupata, con una quota di PIL pari al 3,5% (5% con il volontariato); in Francia coinvolgeva oltre 600.000 associazioni e, nel solo settore sociosanitario, gestiva la metà della spesa adesso destinata dallo Stato; in Gran Bretagna circa 165.000 *Charities* producevano un reddito pari al 4% del PIL con un impegno dello Stato pari solo al 27% del costo(erogato attraverso il sistema dei *voucher,* già allora utilizzati in quello Stato); meno forte la presenza delle organizzazioni in Germania, con un'incidenza del 2% sul PIL.
Per l'Italia, con l'ISTAT che censiva soltanto le strutture residenziali (ne risultavano 4.422 per 286.259 posti letto), l'indagine più completa - anche se limitata ai servizi socioassistenziali e sociosanitari direttamente o indirettamente collegati con la Chiesa - era rappresentata dal II° Censimento della Consulta nazionale ecclesiale degli organismi socioassistenziali che (dati 1990) fotografava, presentando un rapporto completo nei due volumi "Chiesa ed emarginazione in Italia": 4.600 servizi, una utenza continuativa di circa 490.000 persone e 12.000 nuclei e 87 mila lavoratori (tra dipendenti e volontari). In una fase politica in cui si annunciavano le prime grandi leggi sul terzo settore (le fondazioni ex bancarie, gli organismi di volontariato, le cooperative sociali), l'UNEBA enunciava con chiarezza condizioni e caratteristiche del *no-profit,* tipologie dei rapporti con gli enti locali e le pubbliche amministrazioni in genere, inquadramento giuridico, trattamento tributario, relazioni sindacali.
La finalizzazione al bene comune di queste organizzazioni veniva argomentata dal Vice direttore della Caritas italiana, don Antonio Cecconi (*"Solidarietà e sussidiarietà nella realizzazione del bene comune")* sulla base dei documenti conciliari e soprattutto dell'enciclica *Sollicitudo rei socialis*: condivisione di beni; coinvolgimento attivo dei più deboli; apertura dei corpi intermedi a finalità di interesse generale; crescita della coscienza di solidarietà con i poveri e tra i poveri; scelta prioritaria della Chiesa per i poveri. Utili, nella sua ampia relazione, le provocazioni sulla sussidiarietà: capacità di inventarsi le realtà intermedie; scommessa sulla creatività e sui giovani; sussidiarietà non è protezionismo o ricerca di sussidi; attenzione ai pericoli della sussidiarietà a rovescio (il rischio di uno Stato che si ritiri per motivi finanziari ed organizzativi); capacità imprenditoriale e non dilettantismo di buona volontà.

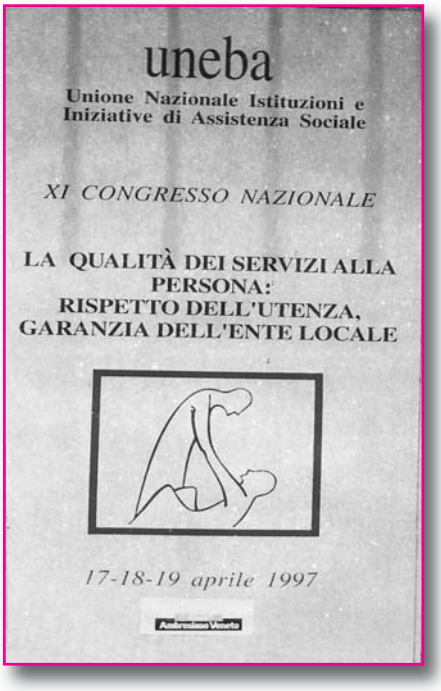
Di grande rilievo i lavori e le indicazioni delle Commissioni costituite nell'ambito del Congresso: Rapporti tra assistenza e sanità, tema la cui delicatezza diverrà sempre più evidente sia sotto il profilo sistematico che delle professionalità e - a mano a mano che i costi del Servizio sanitario esploderanno - finanziario; Rapporti volontariato e istituzioni socioassistenziali; Osservatorio sul rapporto di lavoro, che darà vita ad una struttura permanente dell'Associazione con la funzione di assistenza e proposta contrattuale e di gestione del CCNL; Gruppo IPAB, cui si deve l'elaborazione della politica dell'UNEBA rispetto alle novità legislative e giurisprudenziali che riguardavano queste opere e la attuazione di un servizio di consulenza nelle fasi di trasformazione in associazioni e fondazioni di diritto privato.

## NASCE L'OSSERVATORIO DEL LAVORO

A seguito del Congresso, il Consiglio nazionale nominò Presidente nazionale Maurizio Giordano e Segretario generale e Tesoriere Luca Degani, e istituì l'Osservatorio nazionale del lavoro (presidente, il dott. Ernesto Burattin), struttura ausiliaria degli organi dell'UNEBA, composta da rappresentanti di tutta Italia con la funzione di analisi e proposta in tema di rapporti di lavoro e di relazioni sindacali, elaborazione dello schema di piattaforma dell'Associazione in vista dei negoziati, assistenza nelle trattative sindacali, gestione del contratto, assistenza e consulenza nei confronti delle articolazioni locali dell'UNEBA e delle singole istituzioni. L'Osservatorio si consoliderà negli anni divenendo uno dei punti di forza dell'organizzazione associativa.

La verifica delle scelte approvate nel Congresso di Santa Giustina avviene nell'**XI° Congresso nazionale,** tenuto dal 17 al 19 aprile 1997 a Napoli, presso il Centro di Spiritualità "S.Ignazio" con un tema che si poneva in continuità con quello bellunese: *"La qualità dei servizi alla persona tra rispetto dell'utenza, garanzia dell'ente locale",* discusso sulla base di tre relazioni generali: del prof. Angelo Mattioni dell'Università cattolica di Milano sul tema congressuale, di suor Chiara Di Muro sul "Ruolo delle libere iniziative sociali e qualità dei servizi", e del dott. Lucio Pirillo su "Ruolo dell'ente locale e qualità dei servizi".
Un Congresso, introdotto dall'Arcivescovo di Napoli card. Michele Giordano e dal Presidente dell'UNEBA campana, mons. Carlo Pinto, particolarmente attento al miglioramento della qualità dei servizi in un quadro politico già basato sull'alternanza delle maggioranze e sulla pluralità delle opzioni politiche regionali e comunali che vede l'UNEBA accentuare la propria "apartiticità" in favore di rapporti basati sull'effettiva forza rappresentativa, sulla capacità di risposta, sulla trasparenza e verificabilità dei risultati. Soprattutto una UNEBA che (Mattioni) ispira la propria azione e caratterizza il proprio ruolo sui concetti di libertà, sussidiarietà, solidarietà, concetti strettamente tra

loro legati: senza libertà delle iniziative assistenziali, non esiste libertà di scelta per i cittadini e le famiglie, il discorso della sussidiarietà si restringe al campo istituzionale (Stato, Regioni, Comuni) e non comprende quei corpi intermedi (sussidiarietà sociale o orizzontale) richiamati già nell'art. 2 della Costituzione, la solidarietà rischia di ridursi a formule impersonali ed automatiche di assistenzialismo pubblico. Ma accanto al diritto di agire esiste un obbligo di efficienza e trasparenza, di garanzia del massimo della qualit, di disponibilità ed apertura verso il "pubblico" nelle sue funzioni di programmazione, sì, ma anche, e in modo particolare, di vigilanza e controllo, trattandosi pur sempre della gestione di servizi con finalità generale che possono incidere su comportamenti personale e sulla sfera privata delle persone.




La relazione giuridica del prof. Mattioni ha trovato immediato riscontro nella relazione di suor Chiara di Muro che ha richiamato il Catechismo della Chiesa cattolica ("principio, soggetto e fine di tutte le istituzioni sociali è e deve essere la persona umana") e la enciclica di Giovanni XXIII *Mater et magistra,* nella parte dedicata alla tendenza umana a sviluppare le varie forme di associazionismo che sviluppano le doti della persona, il suo spirito di iniziativa, il suo senso di responsabilità e concorrono a tutelare i suoi diritti. Un intervento ricco di citazioni e denso di riflessioni che merita di essere riletto oggi (è pubblicato integralmente nel n. 6/1997 di Nuova Proposta) anche per la sua attualità fornendo una lettura alla luce del Magistero di tre passaggi enunciati nel 1997 ma che caratterizzano anche i nostri tempi: la progressiva attuazione del decentramento territoriale; la crisi economica e la conseguente tendenza a togliere respiro alle riforma sociali; l'emergere di forme nuove e gravi di povertà.

Di qui alcuni orientamenti programmatici per il privato: ritornare ai servizi sul territorio come alle origini, al tempo dei Fondatori; ritirarsi gradatamente dai servizi garantiti dall'ente pubblico, conservandone alcuni come segni di impegno esemplare; spostarsi verso bisogni scoperti e prevedere quelli nuovi; essere presenza di mediazione dialogica con il civile.

Dal canto suo il dott. Pirillo, nella sua lettura "civile" basata anche sulla sua esperienza di assessore ai servizi sociali del Comune di Napoli, ha richiamato l'attenzione su alcuni nodi critici: la progressiva riduzione delle risorse (ridotte negli ultimi 30 anni dall'1% allo 0,33% del Prodotto interno lordo); la mancanza di informazione capillare sui diritti che danneggia i più poveri ed emarginati; l'esistenza di vere e proprie barriere culturali; le carenze dell'ente locale nell'azione di vigilanza e controllo che, quando viene esercitata è guidata più da pregiudizi ideologici che da volontà di collaborazione; la mancanza di una strategia basata sulla famiglia. "A Napoli sono 200 mila i bambini a rischio sociale, e le realtà di città come Palermo e Bari sono altrettanto drammatiche. La condizione minorile e giovanile, se non si interviene con politiche familiari e sociali e con la realizzazione di centri di aggregazione, esploderà presto con conseguenze inimmaginabili: è questo un campo in cui si può incidere solo attraverso un efficace coordinamento, una leale collaborazione tra pubblico e privato ed una continua presenza sul territorio

I temi congressuali vengono poi vivacemente discussi nei gruppi di lavoro dedicati a: "Ruolo dell'UNEBA nella programmazione regionale e comunale: gli strumenti", "L'UNEBA al servizio degli aderenti: dalla lettura del bisogno all'organizzazione del servizio nella realtà che cambia", "La valutazione della qualità", "L'Osservatorio sul contratto nazionale di lavoro". In queste Commissioni (interessanti le mozioni conclusive che incideranno sull'assetto organizzativo e sull'azione dell'UNEBA) il tema della qualità è stato affrontato nella prospettiva di ricavare utili indicazioni per il miglioramento dei servizi alla persona e per la loro verificabilità attraverso l'individuazione di parametri di valutazione delle prestazioni, senza dimenticare la necessità di lasciare un ampio margine alla sperimentazione di nuove tipologie dei servizi, legati anche all'evoluzione dinamica dei bisogni.

L'UNEBA riaffermava così che la qualità dei servizi alla persona non è semplice elemento di efficienza o di più adeguata allocazione delle risorse, ma costituisce il presupposto essenziale del rispetto della dignità della persona - variabile indipendente nella organizzazione dei servizi - ed elemento di garanzia nei confronti delle norme fissate dall'ente locale.

Cinque le direttrici riassunte dal presidente, Maurizio Giordano, nelle conclusioni del Congresso: potenziamento dell'organizzazione, presupposto della capacità di rappresentanza e di presenza; qualità concreta e verificabile dei servizi, sia in rapporto con gli enti locali che quale dovere nei confronti degli assistiti; estensione della presenza nelle Regioni e rafforzamento delle Federazioni regionali; elaborazione di un progetto culturale ispirato ad una operante solidarietà ed attento al cambiamento; priorità all'unitarietà della persona in un momento in cui più forti si fanno gli interessi che privilegiano il momento sanitario.

# I CATTOLICI NELL'ASSISTENZA E NELLA SANITA'

**di Maurizio Giordano**

Presentati all'Assemblea dei Vescovi italiani i risultati del IV Censimento dei servizi sanitari, sociosanitari e socioassistenziali direttamente o indirettamente collegati con la Chiesa: ben 14.246 servizi (erano 10.938 nel 2000, quando però non si era considerata la sanità), di cui 916 sanitari e 13.298 tra sociosanitari e socioassistenziali. Il 47,9% è collocato al Nord, il 23,6% nel Centro e il 28,6% nel Sud e nelle Isole. La più ricca di opere è la Lombardia (1.862), seguono Emilia Romagna (1.512), Toscana (1492), Veneto (1227); sono stati censiti più di mille servizi anche in Piemonte, Lazio, Sicilia e Puglia. Oltre 420.000 gli occupati, tra laici e religiosi, dipendenti e volontari Una vera fotografia della carità organizzata scattata nel corso del 2010 (dati al 31 dicembre 2009) dalla Consulta nazionale ecclesiale degli organismi socioassistenziali insieme con l'Ufficio nazionale pastorale della sanità ed il Servizio informatico della CEI, cui hanno collaborato tutte le Diocesi con il coordinamento dei direttori Caritas e l'aiuto degli organismi aderenti alla Consulta.

Si è conclusa così la prima fase del progetto SINOSSI, che mira a dare alla Chiesa ed agli organismi e movimenti impegnati nell'assistenza e nella sanità un vero e proprio *database* delle opere, costantemente aggiornato e punto di partenza per ulteriori ricerche ed indagini mirate su specifici obiettivi: il territorio, la tipologia dei servizi, i destinatari, le modalità di svolgimento dei servizi, il personale, etc., che potranno essere attivate sia dal centro, che dalle Conferenze episcopali regionali, o dalle Diocesi o dai singoli organismi. Lo scopo è quello di conoscere per saper meglio rispondere alle esigenze delle persone e delle comunità.

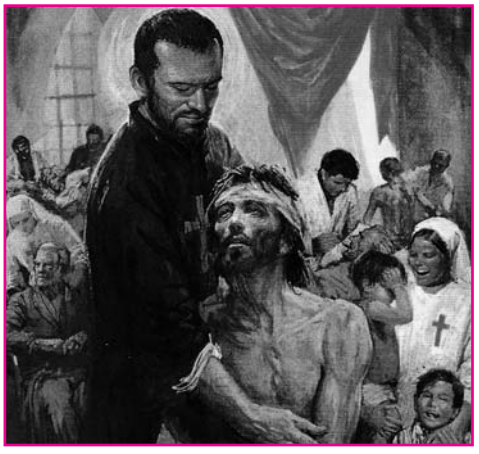
Alcune prime considerazioni sulle caratteristiche di questo variegato mondo.

***Residenzialità.***

E' continuato il processo di deistituzionalizzazione già rilevato nel Censimento del 2000: circa i due terzi dei servizi (il 62,4%) hanno carattere non residenziale e il 70% dei servizi nati negli ultimi venti anni sono di carattere non residenziale. E' un dato positivo che denota una buona capacità di risposta ai bisogni ed alle attese delle persone che aspirano ad una permanenza nel proprio ambiente di vita, anche se non va assunto acriticamente essendo possibile che molte trasformazioni/chiusure, siano avvenute non solo per scelte culturali, ma anche per ragioni di effettiva sostenibilità, dati gli elevati costi di gestione delle strutture residenziali, la diminuzione di religiosi e religiose, le opzioni dei destinatari dei servizi, etc. I servizi residenziali restano comunque l'ossatura del sistema e in molti casi rappresentano l'unica risposta possibile nella data situazione personale e familiare.

***Distribuzione territoriale.***

E' leggermente diminuito il divario tra macroregioni, anche se si deve porre in rilievo come quasi la metà dei servizi censiti siano collocati al Nord. Da un raffronto con i dati del 2000 (limitati al settore assistenziale, non avendo il III° Censimento considerato la sanità), i servizi collocati nel Nord Ovest sono diminuiti dal 33% al 26,9 mentre sono leggermente aumentati quelli collocati nel Nord Est e nel resto d'Italia. Resta il paradosso che le regioni più ricche hanno più servizi per i poveri!



***Anzianità dei servizi.***
4.615 sono sorti nel decennio 2000/2009 e 3.278 nel decennio precedente: quasi i due terzi hanno quindi meno di venti anni e si può notare come la curva ascendente si impenni a partire dagli anni "ottanta", possibile conseguenza, sul piano ecclesiale, del lento maturare dello spirito conciliare e, sul piano civile, del progressivo consolidarsi dell'istituto regionale ed affermarsi della titolarità e responsabilità dei Comuni, con maggiore coinvolgimento delle comunità locali.

## UN CONFRONTO CON IL 2000

Può essere utile qualche rapido confronto con i dati che erano emersi nel precedente Censimento fatto dalla Consulta nel 2000 (escludendo la sanità allora non considerata).

***Anziani.***
I servizi residenziali consistono essenzialmente in case di riposo (999, di cui 49 come attività aggiuntive, 20,% del totale dei servizi residenziali, contro il 36% nel 1999); le RSA sono 402 (di cui 22 come attività aggiuntiva) ma la popolazione anziana è destinataria - quasi esclusiva - anche di 46 RSA con nuclei Alzheimer. Nel complesso, tra principali ed aggiuntivi i servizi residenziali dedicati alle persone anziane sono 1.447, mentre le risposte più innovative e rispettose della loro personalità sono tuttora limitate: case famiglia, 1,2% del totale (nel 1999 il dato complessivo "per adulti" era 11,7%), gruppi appartamenti 0,4% (era maggiore: 1,3%). Servizi non residenziali: centri diurni, 244 (di cui 112 come attività aggiuntiva) pari all'1,5%, assistenza domiciliare (ma compresa quella per i disabili), 402 (di cui 192 come aggiuntiva) pari al 2,4%.

***Minori.***
I servizi ad essi destinati sono nel complesso (residenziali e non) 2003, di cui 789 come attività aggiuntiva. Le novità maggiori si incontrano nei servizi non residenziali e particolarmente in quelli integrativi o innovativi per la prima infanzia (79, di cui 44 come attività principale), nei centri di socializzazione per i minori a rischio (157, di cui 90 come attività principale) e nei centri di aggregazione giovanile (304, di cui 205 come attività principale). Come termine di raffronto si ricorda che nel 1999 gli istituti per minori rappresentavano il 5,1% del complesso dei servizi residenziali, le comunità alloggio il 5,8% e le case famiglia il 4,3%. E' questo un settore profondamente modificato a seguito della legge n. 149 del 2001 che ha abolito, a partire dal 31 dicembre 2006, i tradizionali istituti per minori.

***Famiglie.***
La quota più significativa nel settore dei servizi residenziali è rappresentata dalle comunità per mamme e bambini (297, pari al 5,5%, di cui 51 come attività aggiuntiva), mentre ancora bassa è l'incidenza delle comunità alloggio (60, attività principale; 14, aggiuntiva) e dei gruppi appartamento (48, attività principale; 14, aggiuntiva). I servizi di assistenza non residenziale sono 1.500 (978 come attività principale), con una forte presenza di consultori familiari e centri di aiuto vita.

***Immigrati.***
Rispetto alle esigenze, sembra che sia ancora troppo scarsa l'attenzione verso questa area di disagio, ormai divenuta strutturale e destinata ad ampliarsi nel tempo. Le opere censite rappresentano appena il 3,7% delle strutture residenziali, mentre per quelle non residenziali l'analisi deve essere condotta con strumenti di indagine più sofisticati, in quanto le persone straniere concorrono insieme con quelle italiane nella loro fruizione.

***Non autosufficienti.***
L'impressione è di una insufficiente attenzione: le RSA destinate a persone con meno di 65 anni rappresentano l'1,3% dei servizi residenziali (55, come attività principale; 19, come aggiuntiva; oltre a 24, di cui 2 come attività aggiuntiva, dedicate ai malati di AIDS). I servizi non residenziali sono complessivamente 1.531, ma comprendono cumulativamente sia anziani che disabili, per cui il dato dovrà essere disaggregato ed approfondito (solo 347 centri diurni rappresentano un servizio dedicato esclusivamente ai disabili).

***Assistenza alle persone affette da disurbi mentali o che abusano di sostanze stupefacenti.***
Sono stati censiti 411 servizi (di cui 17 quali attività aggiuntive). Nel precedente Censi-

**SERVIZI PER CATEGORIE DI ATTIVITA (VALORI ASSOLUTI E %)**

| Categorie intermedie | Attività principale | % |
|---|---|---|
| Servizi ambulatoriali | 141 | 15,4 |
| Servizi ospedalieri | 122 | 13,3 |
| Servizi di riabilitazione | 109 | 11,9 |
| Hospice | 19 | 2,1 |
| Altre attività sanitarie (ambulanze, banche del sangue, altro) | 525 | 57,3 |
| **TOTALE SERVIZI SANITARI** | **916** | **100,0** |
| | | |
| Residenze sanitarie assistenziali (RSA) | 478 | 3,6 |
| Servizi residenziali per persone affette da disturbi mentali o che abusano di sostanze stupefacenti | 394 | 3,0 |
| Assistenza residenziale per anziani e disabili | 1.422 | 10,7 |
| Assistenza residenziale per minori | 615 | 4,6 |
| Assistenza residenziale per famiglie | 473 | 3,6 |
| Assistenza residenziale per immigrati | 162 | 1,2 |
| Assistenza residenziale per persone senza dimora | 312 | 2,3 |
| Assistenza residenziale per malati di AIDS | 33 | 0,2 |
| Altre strutture di assistenza sociale residenziale | 551 | 4,1 |
| ***Totale servizi socio-assistenziali e socio-sanitari residenziali*** | ***4.440*** | ***33,3*** |
| | | |
| Assistenza non residenziale per anziani e disabili | 1.137 | 8,6 |
| Assistenza non residenziale per minori | 899 | 6,8 |
| Assistenza non residenziale per famiglie | 978 | 7,4 |
| Altre strutture/servizi di assistenza non residenziale (centri di ascolto, mense, centri di erogazione beni primari, ecc.) | 5.844 | 43,9 |
| ***Totale servizi socio-assistenziali e socio-sanitari non residenziali*** | ***8.858*** | ***66,7*** |
| | | |
| **Totale servizi socio-assistenziali e socio-sanitari** | **13.298** | **100,0** |
| **TOTALE COMPLESSIVO SERVIZI** | **14.214** | **100,0** |

| Tipo di destinatari | Servizi v.a. | % |
|---|---|---|
| Multiutenza | 5.343 | 37,6 |
| Anziani | 1.828 | 12,9 |
| Minori | 1.514 | 10,7 |
| Famiglie | 1.451 | 10,2 |
| Anziani/disabili * | 910 | 6,4 |
| Persone senza dimora | 367 | 2,6 |
| Immigrati | 352 | 2,5 |
| Disabili | 277 | 1,9 |
| Detenuti/ex-detenuti | 121 | 0,9 |
| Malati di AIDS | 55 | 0,4 |
| Altri destinatari (tra cui persone affette da disturbi mentali, che abusano di sostanze stupefacenti, ecc.) | 1.602 | 14,0 |
| **TOTALE** | **14.214** | **100,0** |

mento si era rilevati 973 servizi per tossicodipendenti ed extossicodipendenti, 46 servizi per alcolisti ed exalcolisti e 145 servizi per persone con problemi psichiatrici.

***L'"altra" assistenza.***
Nella classificazione è stata prevista una voce - non presente nelle codificazioni ufficiali - "Altre strutture/servizi di assistenza non residenziale" di grande interesse. includendo sia servizi ad attività principale che servizi con attività complementari (ma corrispondenti ad un unico progetto assistenziale) sono stati censiti 9.329 servizi (erano circa 2.500 nel 1999), tra cui: 92 unità di strada, 2.585 tra centri di ascolto e segretariati sociali (oltre a 444 esclusivamente per immigrati), 3.583 centri di erogazione di beni primari, 469 mense.

***Personale.***
Risultano, comprendendo anche la sanità: *laici*: 135.000 retribuiti; 265.836 volontari. *Religiosi*: 2.321 retribuiti e 12.654 volontari.

***Qualificazione giuridica*** dell'ente gestore, includendo anche la sanità, abbiamo il 41,1% di diritto civile, il 53,8% di diritto canonico (5,1% varie o non risposte).

# SOLIDARIETÀ E VOLONTARIATO: CELEBRAZIONI O ALTRO?

**di Giovanni Santone**

In quest'anno europeo del volontariato dibattiti e celebrazioni non mancano: tutte apprezzabili. Ma con queste note vorrei tentare di affrontare alcuni comportamenti **perché ciascuno di noi si accorga del vicino e dell'altro**, che è l'essenza della solidarietà. Ricordo una provocazione, che condivido, di don Ciotti di qualche anno fa: *ho un sogno: che sparisca il volontariato!* Il sogno è – come spiegava don Ciotti – che *la solidarietà non sia la virtù di qualcuno, non sia l'eccezione, ma diventi la regola, che l'azione volontaria sia incollata sulla pelle di tutti, in quanto cittadini, in quanto cristiani, in quanto uomini. Il sogno è che il volontariato sia la normalità fatta da tante azioni quotidiane.*

**Qualche episodio**, che ho vissuto, ma anche fatti recenti ci indicano che la fretta e l'indifferenza ci rende sempre meno attenti a quello che succede intorno a noi.

Nella mia attività come dipendente pubblico spesso ho avuto modo di incontrarmi sui temi delle politiche giovanili con altri Paesi. Con l'occasione c'era l'opportunità di conoscere abitudini e comportamenti. Fui particolarmente colpito in senso negativo da quello che vidi nel centro di una città del Nord Europa: davanti alla stazione ferroviaria giaceva a terra un uomo in preda a una formidabile sbornia e a gravi convulsioni. La scena a nessuno dei molti passanti destava un minimo di compassione. Si assisteva a *un guarda e passa.* Altro comportamento in un altrettanto civilissimo Paese europeo è quello della possibilità di incontrare nella loro casa persone che si è avuto modo di conoscere: perché ciò avvenga occorre prenotarsi (non scherzo!) per tempo. Il contrario esatto di quello che ho sperimentato in Paesi dell'est Europa, dopo il risveglio alla democrazia, dove l'accoglienza in casa e la disponibilità di *metterti a tuo agio* era diventata una piacevole scoperta. Come dire che l'accoglienza come prima forma di solidarietà è più radicata in persone che hanno vissuto forme di disagio.

Sempre sulla scia di esperienze e ricordi mi colpì qualche anno fa il fatto che l'**espressione della solidarietà in modo concreto** (vale a dire con l'invio di derrate alimentari, indumenti e denaro ) da parte di italiani del nord a favore di popolazioni dell'est Europa **dovesse avere come destinatari solo persone cristiane.** Uno strano modo di interpretare l'essere cristiani. Comunque anche oggi accade che in alcune regioni del settentrione, ci sia un rifiuto ad accogliere persone e famiglie provenienti dai Paesi del nord Africa, che fuggono da persecuzioni e dittature. Tanto per fare un esempio: se l'azione volontaria è espressione di solidarietà verso gli altri, senza alcuna distinzione, mi ha molto colpito un episodio successo nel cattolico Veneto in questi giorni in cui si chiede accoglienza di un modesto numero di profughi nord-africani. In

proposito fa riflettere quanto successo nel Comune di Gallio (circa 2000 abitanti) dell'Altopiano di Asiago, dove il sindaco, che avrebbe dovuto farsi carico dell'accoglienza di una, dico una sola persona, ha posto due condizioni: che sia giovane e cristiana. E in questo, da quanto risulta dalla stampa, pare abbia trovato anche l'appoggio del parroco (si veda in particolare il "Corriere della Sera" del 3 giugno con un articolo di Marco Bernardini dal titolo significativo: *Cristianesimo ad personam)*.

Si può continuare sul tema della discriminazione all'interno della società italiana. Infatti, in barba alla conclamata attenzione alla famiglia, la parte più debole, che sono i figli, continua ad essere discriminata, quando si afferma che va privilegiata e sostenuta la famiglia *regolare* (e quale sarebbe?), come se il bambino abbia la possibilità di scegliere i genitori dai quali essere generato. Peraltro non vanno dimenticate le discriminazioni che i bambini subiscono, spesso anche con la complicità di papà e mamma, nella scuola, nel gioco, nelle varie attività. Ci si dimentica di loro e si lascia che crescano soli e anche egoisti. E tanto per ricordare quello che è successo in questo periodo di calura (bambini abbandonati in macchina - per distrazione o altro?- con dolorose conseguenze); forse sarebbe stata sufficiente un po' di solidarietà e di disponibilità a dare una mano da parte delle famiglie del condominio e nel vicinato. A proposito ricordo esempi di bambini definiti difficili, che sono tornati alla normalità con l'affetto e l'attenzione delle persone, familiari e vicini, che dimostravano di aver fiducia in loro.

**Quindi solidarietà vuol dire anche disponibilità del vicino in caso di necessità**.

Sempre sul tema della solidarietà e dell'attenzione all'altro in questo anno europeo del volontariato non costerebbe molto il **lancio di una campagna della cortesia**, che dovrebbe coinvolgere le persone che lavorano in strutture pubbliche: nella sanità e nell'area sociale, nei servizi comunali e nelle scuole. Le buone maniere, la gentilezza e l'ascolto sono comportamenti che non solo non costano, ma servono anche a far percepire in modo positivo- come sarebbe giusto- le azioni delle pubbliche amministrazioni da parte di quanti, cittadini italiani e no, si rivolgono ad esse per avere una informazione o un servizio dovuto. Ma questo vale anche per le istituzioni religiose e laiche che prestano servizi alle persone. Non ci vorrebbe molto a essere cortesi con tutti, senza distinzioni. Al riguardo **si potrebbe anche istituire un premo simbolico o un albo per i più virtuosi**.

Ma quando si afferma –come ricordato all'inizio - che il volontariato *sia la normalità fatta da tante azioni quotidiane* che segnano il ritmo della giornata di ognuno di noi, credo che debba prendersi coscienza che ciò è possibile se vengono **rimosse le barriere di riserve e diffidenze nei confronti degli altri**, cosa che spesso nasce dalla non conoscenza della storia che c'è dietro ciascuna persona, soprattutto se di differente cultura e religione o semplicemente di pelle scura o con gli occhi a mandorla. Al riguardo altro ostacolo per una serena convivenza è nell'ossessiva richiesta di una maggiore sicurezza, che fa scattare diffidenza e intolleranza, che è il contrario del vivere bene, in armonia con il mondo che ci circonda.

# L'OBOLO DELLA VEDOVA

***Nel bilancio dell'Anno europeo del volontariato prevalgono le scenografie teatrali o le rappresentazioni vere dei bisogni? le parole in libertà o le analisi e le iniziative di soluzione? le passerelle di sponsor retribuiti o gli atti di solidarietà? …***

Ho letto che in fatto di solidarietà il primato spetta ai convíncímenti e alle tensioni morali e non alle emozioni-spettacolo. Ho trovato così confermata l'impressione che la solidarietà visualizzata sul display possa essere vittima di speculazioni finanziarie e rischi di aprire la strada all'evaporazione dell'impegno personale per effetto del caldo alibi di un'offerta in denaro.
Idee senza grinze, rafforzate –nel caso di uomini/immagine- dalla possibilità di piccoli o grandi imbrogli. In materia di negatività o di irrilevanza delle "manifestazioni del cuore", in effetti qualche dubbio può sorgere, fatta ovviamente salva la regola di evitare generalizzazioni.
È senz'altro vero che il limitarsi ad allentare i cordoni della borsa può sortire effetti oppiaceí sul piano del coinvolgímento nella dimensione di un problema e nella realtà di chi lo soffre; può essere vero però che un gesto altruistico di Francesco Totti riesca a sferzare "spiriti dormientí" e che la preghiera di Kílghour sulle pagine di un giornale abbia più forza di mille discorsi per far scoprire all'handícap il senso della vita e della speranza.
D'altra parte, perché ci commuoviamo e gridiamo al míracolo dí fronte a un bel film che denuncia storture e attanaglia la coscienza?
Delegare freddamente il proprio impegno a un assegno circolare può essere una pigra semplificazione per non sentirsi "fuori" o, magari, per prenotarsi benevolenze umane e divine, ma non si può escludere che quella delega fredda possa diventare una componente necessaria all'interno di un sistema che coalizza le forze per colpire un bersaglio. Una radicalízzazione di questi concetti rischia di far guardare con occhio sospetto qualsiasi lotteria di beneficenza e non fa tenere presente che il dono di una somma in denaro può partire da un contesto simile a quello che fece grande la vedova agli occhi di Dío.
Credo che il problema sia un altro e riguardi l'onestà con cui la solidarietà-spettacolo buca gli schermi: onestà nell'escludere falsi obiettivi; onestà nell'usare linguaggi fuori dall'enfasi e dal ricatto; onestà nel gestire economicamente le iniziative dando loro i1 carattere della trasparenza anche per quanto riguarda i1 cachet dei partecipanti: non perché siano obbligati a esibirsi gratuitamente ma perché ogni volto risulti senza maschera (ci bastano quelle di carnevale).

**G. Paolo Manganozzi**

## EUROPA E VOLONTARIATO

Nell'Anno europeo del volontariato gli Stati UE hanno promosso incontri-dibattiti per offrire ai volontari l'occasione di confrontarsi tra loro e con i rappresentanti delle Istituzioni per cogliere stimoli e contributi di idee e di motivazioni finalizzati al possibile miglioramento delle politiche sociali.
Ecco il calendario delle manifestazioni.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Bruxelles | 3-12 dicembre 2010 | Roma | 8-13 luglio 2011 |
| Budapest | 8-14 gennaio 2011 | Copenaghen | 28 luglio-3 agosto 2011 |
| Vienna | 25-27 gennaio 2011 | Stoccolma | 10-12 agosto 2011 |
| Lisbona | 3-9 febbraio 2011 | Dublino | 22-28 agosto 2011 |
| Lussemburgo | 16-19 febbraio 2011 | Warsavia | 1-14 settembre 2011 |
| Madrid | 28 febbraio-5 marzo 2011 | Helsinki | 15-17 settembre 2011 |
| Atene | 17-23 marzo 2011 | Riga | 26 settembre-2 ottobre 2011 |
| Nicosia | 4-6 aprile 2011 | Berlino | 7-20 ottobre 2011 |
| Parigi | 14-20 aprile 2011 | Amsterdam | 21-27 ottobre 2011 |
| Tallinn | 3-7 maggio 2011 | Londra | 28 ottobre-3 novembre 2011 |
| Bucarest | 9-15 maggio 2011 | Praga | 2-8 novembre 2011 |
| Ljubljana | 20-25 maggio 2011 | Bratislava | 14-20 novembre 2011 |
| Vilnius | 21-23 giugno 2011 | Sofia | 21-27 novembre 2011 |
| | | La Valetta | 28 novem-4 dicembre 2011 |

# MINORI: VIOLENZA IN FAMIGLIA

**di Renato Frisanco** *

Nel 2010 l'Associazione Save the Children ha realizzato nell'ambito del Progetto europeo Daphne una ricerca sul tema: "**Minori vittime di violenza assistita di genere in ambito familiare. Analisi dell'efficienza del sistema di protezione".** Il tema è ancora poco esplorato dalla letteratura scientifica e specialistica e quasi ignorato in Italia dagli operatori pubblici. Nel nostro Paese le analisi che riguardano l'ambiente familiare come possibile contesto foriero di patologie, anziché di tutela, devono confrontarsi con un assetto culturale e societario fortemente teso alla difesa di un'idea e un'immagine di famiglia quale luogo privato e positivo per definizione.

La violenza assistita trova uno spazio di attenzione in Italia sono nell'ultimo decennio e a seguito di un lento percorso di riconoscimento, sancito anche a livello normativo, della gravità e della pervasività del fenomeno della violenza sulle donne nello spazio delle relazioni familiari. Il collegamento tra la violenza subita direttamente dalle madri e le gravi conseguenze a breve e lungo termine di tipo comportamentale, psicologico, fisico, sociale e cognitivo sui figli non è tuttavia ancora un dato acquisito né per la maggioranza degli operatori dei servizi territoriali, né tanto meno per l'opinione pubblica.

La ricerca ha preso in esame il fenomeno a livello nazionale analizzandolo dal punto di vista legislativo, culturale, statistico e operativo. Dopo la preliminare ricognizione nazionale (*desk review*) è stata condotta un'indagine in tre regioni attraverso una serie di interviste (49) a operatori e "testimoni privilegiati" della realtà indagata.

## ALCUNE CONSIDERAZIONI

La prima considerazione che emerge dalla ricerca è la **povertà di dati rilevati e resi noti sul fenomeno** nel nostro Paese a livello centrale e locale. I dati esistenti sono lacunosi, frammentari, poco aggiornati, di fonte diversa e difficilmente comparabili. L'indagine campionaria dell'ISTAT sulla violenza, realizzata allo scopo di rilevare l'incidenza della vittimizzazione femminile, è del 2006, anno in cui non in tutte le regioni, anche quelle prese a campione, erano stati emanati i dispositivi normativi in grado di fronteggiare il fenomeno con misure adeguate. Sull'utenza dei centri antiviolenza e delle case di ospitalità, variamente denominate, non vi è alcun dato nazionale, ma solo fonti locali o di singole strutture, così come non sono disponibili dati sull'utenza femminile dei servizi territoriali per mancanza di un sistema informativo oggi supportabile in termini informatici e di rete. Gli stessi dati delle Forze dell'Ordine e sui provvedimenti delle Autorità Giudiziarie rispetto ai fenomeni in questione sono patrimonio delle banche dati dell'ISTAT (o del Ministero dell'Interno), ma non di un Osservatorio nazionale sul fenomeno in grado di renderli noti a tutti e di interpretarli per chi sul territorio deve impostare delle politiche di intervento.

La seconda considerazione concerne il **rapporto tra le politiche di Welfare e gli interventi di protezione** delle vittime della violenza intrafamiliare. In questo momento storico aumentano significativamente le denunce di donne per violenza domestica, acuita dall'intensificarsi di fenomeni di separazione conflittuale tra coniugi, e diminuiscono altrettanto significativamente le risorse del sistema di Welfare. In tutte e tre le regioni esaminate si nota una tendenziale riduzione dell'impegno pubblico in questo settore anche a fronte di capitoli di spesa definiti per legge. In tale situazione vi è il rischio per l'associazionismo femminile e il volontariato, che hanno storicamente svol-

to un ruolo fondamentale di apripista rispetto ai servizi, di passare da soggetti di sussidiarietà - in rapporto complementare a quello Pubblico - a soggetti della delega, e che quindi sostitutivi del Pubblico nell'ottica di un "*Welfare* secondario", ovvero basato sull'iniziativa privata e di terzo settore.

Tale *empasse* avviene proprio in una fase di crescente attenzione al fenomeno - confermata anche nelle tre regioni - caratterizzata da uno sforzo di realizzazione di un insieme di interventi e servizi, che fungono altresì da fattori di emersione di un problema sociale in gran parte ancora nascosto. La ricerca conferma l'evidenza che laddove i servizi per donne e minori colpiti da violenza sono più presenti, attivi e visibili vi è una crescita di denunce o di contatti con essi da parte delle donne. Anche in questo settore l'offerta di aiuto stimola l'emersione della domanda. E questo è palese dai risultati raggiunti con il progetto sperimentale A.C.T.I.O.N. nel torinese, o realizzati dal "Telefono rosa" di Roma o di Cosenza, quest'ultimo collegato con il più noto servizio telefonico "1522" del Dipartimento Pari Opportunità, tutte esperienze in cui i servizi attuano un lavoro in rete e gli operatori sono sostenuti da una formazione mirata per affrontare un fenomeno che tende all'"invisibilità".

Un altro risultato emerso è la recente codificazione della violenza domestica di genere come **problema di rilevanza sociale** con la conseguente produzione normativa di misure atte a prevenirla e a contrastarla. Ne deriva anche la recente implementazione di servizi dedicati all'accoglienza e alla protezione della donna e del bambino e quelli di valutazione e trattamento dei casi. Non vi è ancora, però, un sistema di servizi ben articolato sul territorio e coerente con standard di struttura e linee guida di funzionamento, anche in ragione di risorse e di strategie diverse di enti locali, soprattutto, delle Province che svolgono in molte realtà un ruolo di regia e garanzia nell'uso delle risorse.

## INTERVENTI POSSIBILI

Il panorama dei servizi esaminati nelle tre regioni evidenzia una **segmentazione di interventi** più che una loro armonizzazione in un percorso che aiuti entrambi, madre e figlio - e quando è possibile il padre maltrattante - a uscire dal trauma della violenza, che per i minori testimoni ha effetti psicologici certi e non dissimili a quelli dei bambini abusati o maltrattati. L'approccio più seguito è quello tradizionale dei centri antiviolenza che focalizzano il problema sulla sofferenza della donna e si impegnano a sostenerne la competenza genitoriale, oltre che a proteggere il nucleo madre-bambino. Negli approcci più avanzati si comincia ad intervenire con una modalità integrata, anche laddove servizi diversi prendono in cari-

co, secondo un progetto convergente, madre e bambino. Talvolta dopo aver lavorato sulle madri perché riconoscano i loro figli come vittime di violenza assistita, con la sofferenza e/o comportamenti disfunzionali che sono l'esito della violenza che si consuma tra le pareti domestiche. Rispetto ai servizi più specialistici per il minore e la famiglia si nota una tendenza ad istituire èquipe specializzate, soprattutto nella funzione di diagnosi e trattamento dei minori per una diretta o indiretta esposizione alla violenza domestica; o a rafforzare il servizio consultoriale la cui funzione è particolarmente utile in quanto prende in carico i bisogni della madre e quelli del minore, entrambi vittime della violenza intrafamiliare.

Vi è poi la necessità di affrontare i bisogni della madre e del bambino in uscita da una storia di violenza familiare, con specifici interventi che favoriscano il ritorno ad una **vita sociale normale.** Ciò significa poter contare su sostegni quali la casa, un lavoro per la madre, un aiuto sul piano educativo e di socializzazione-aggregazione per il bambino. Il problema del "dopo la violenza" non può essere l'abbandono del nucleo a se stesso ed è questo un problema posto da numerosi responsabili dei servizi.

## SERVIZI INTEGRATI

La ricerca ha poi evidenziato che i servizi e le competenze istituzionali che intervengono sui casi di violenza domestica sono **diversi e tra loro necessariamente intrecciati**: dalle forze dell'Ordine, alle istituzioni della giustizia, nelle diverse componenti, ai servizi sociali, sanitari e del volontariato. L'efficacia dell'intervento sui casi noti o denunciati dipende dalla capacità interattiva e dalle sinergie tra tutti gli attori. Un aspetto di positività emerso dalla ricerca è proprio la tendenza marcata a costituire reti tra i diversi soggetti coinvolti, talvolta dopo un lungo tirocinio operativo di scambi e interazioni. Negli ultimi due anni differenti sono gli strumenti di intesa sottoscritti da più soggetti, in modo da condividere pratiche e procedure di intervento, con effetti positivi in termini di maggiore tempestività degli interventi, minore dispersione di risorse ed efficacia nell'esito. Tuttavia rimangono margini notevoli di miglioramento nel rapporto tra enti e servizi, sia per quanto concerne le istituzioni della giustizia - il dialogo tra i tre comparti della Magistratura, minorile, civile e penale, non è mai scontato né l'operato è sempre convergente, mentre spesso prevalgono disomogeneità nei provvedimenti - che tra queste e i servizi socio-sanitari, che non sempre rispondono in modo consapevole e adeguato, o per carenza di mezzi e personale o per limiti nella loro cultura operativa.

Oltre alla necessità di un coordinamento/integrazione delle competenze e delle risorse si constata un'altra esigenza nel lavoro sul campo dei molteplici operatori istituzionali e dell'associazionismo, ovvero quella della **specializzazione dei compiti** all'interno di uno stesso comparto di intervento, preparando nuclei specifici di operatori dedicati all'intervento nei casi di violenza, come ad esempio i Nuclei di prossimità della Polizia municipale, oppure il Pool Fasce Deboli della Magistratura o ancora le équipes Maltrattamento e Abuso all'infanzia delle ASL.

Un risultato virtuoso delle intese raggiunte in tutte le regioni esaminate consiste nella comune consapevolezza dell'importanza di **segnalare i casi** di violenza accertata o sospetta in modo tempestivo per far così partire indagini e accertamenti, a tutela dei minori oltre che delle loro madri.

Sullo sfondo dell'intera riflessione si staglia la necessità di un **Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto alla violenza sulle donne**, che comprenda anche linee di intervento per la presa in carico dei minori testimoni di violenza. Nella predisposizione di tale piano, per il quale sono cominciate le consultazioni con l'associazionismo di settore presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, è ravvisata la chiave per la soluzione delle principali criticità rilevate a livello territoriale: il coordinamento tra gli attori della rete, l'omogeneizzazione dell'approccio alla prevenzione e al contrasto della violenza sulle donne e sui loro figli minori tra i diversi territori e servizi, la diffusione di una cultura che affronti gli stereotipi e i pregiudizi ancora diffusi nella rappresentazione delle vittime e che sveli la sofferenza dei minori testimoni della violenza. Tale obiettivo richiede oggi anche un aggiornamento legislativo per il riconoscimento della condizione di vittime della violenza assistita.

*Fondazione Roma – Terzo settore*

# ENTI NON PROFIT

di Alessio Affanni

***Esaminiamo due Atti di indirizzo dell'Agenzia delle Onlus, rivolti agli enti non profit: uno riguardante la possibilità di essere contemporaneamente iscritti nell'Anagrafe delle Onlus e nei Registri delle associazioni di promozione sociale e l'altro contenente indicazioni per la redazione del bilancio sociale.***

L'Agenzia per le ONLUS ha modificato il suo nome in **Agenzia per il terzo settore** con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 51 del 26 gennaio 2011, provvedimento che ha formalizzato l'effettivo ambito di azione dell'Agenzia, che non si occuperà più solo delle ONLUS ma dei vari enti non profit, ampliando anche alcune competenze e includendovi il raccordo tra i diversi soggetti istituzionali titolari dei registri nazionali e locali previsti per gli enti del terzo settore.

L'Agenzia, come previsto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 329 del 21 marzo 2001, ha tra le sue attribuzioni l'esercizio di poteri di indirizzo nell'ambito della normativa vigente, potendo segnalare e formulare proposte interpretative alle autorità competenti nei casi in cui norme di legge o di regolamento determinino distorsioni nell'attività delle organizzazioni del terzo settore; collabora inoltre con il Ministero delle finanze per l'uniforme applicazione delle norme tributarie di settore.

## ONLUS E APS: POSSIBILITA DI ISCRIZIONE IN ENTRAMBI I REGISTRI

Essendo pervenute diverse richieste di parere circa la possibilità per un'associazione di promozione sociale (di seguito "APS"), costituita ai sensi della Legge n. 383/2000, di iscriversi contestualmente nei Registri delle associazioni di promozione sociale e nell'Anagrafe delle ONLUS, prevista nel Decreto Legislativo n. 460/1997, l'Agenzia ha ritenuto di emanare un apposito Atto di indirizzo, approvato dal proprio Consiglio nella seduta del 15 aprile 2011.

L'iscrizione di associazioni in entrambi i registri ha suscitato dubbi di legittimità, tant'è che il comportamento tenuto dalle amministrazioni competenti, sia ai fini dell'iscrizione che ai fini della verifica dei requisiti per il mantenimento della stessa, non è risultato uniforme sul territorio nazionale.

L'Agenzia quindi ha verificato la questione dal punto di vista normativo e ha indicato linee comuni di indirizzo al fine di rendere omogenee le procedure.

L'Agenzia per le ONLUS (si legga "del Terzo settore"), nell'Atto di Indirizzo provvede ad inquadrare in via preliminare le disposizioni normative di riferimento: il D.Lgs. 460/1997 nell'art. 10, comma 9 richiama gli enti di promozione sociale riferendosi a "*gli enti di cui all'articolo 3, comma 6, lettera e), della legge 25 agosto 1991, n. 287, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'interno*". Non si tratta quindi delle APS disciplinate, in tempi più recenti, dalla L. n. 383/2000 e definite nell'art. 2 come "*le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati*".

E' essenziale constatare che questi due tipi di associazioni non sono coincidenti né sovrapponibili e, pertanto, può avvenire che un'APS abbia i requisiti propri solo della prima o della seconda tipologia oppure di entrambe.

In particolare, la prima categoria di enti di promozione sociale è annoverata tra i soggetti che possono assumere la qualifica di ONLUS in via "parziaria" se operano in uno degli 11 settori previsti dall'art. 10, comma 1, lett. *a)* del D.Lgs. n. 460/1997, ove però siano comunque soddisfatte tutte le altre condizioni dalle quali la disposizione di legge non esenta.

Le ONLUS "parziarie" non sono oggetto di questa disamina in quanto per esse non sussistono le criticità che questo Atto di Indirizzo intende affrontare.

L'attenzione si sofferma, pertanto, **solo sulle APS costituite ai sensi della L. 383/2000.**

A tal proposito nell'Atto di indirizzo si evidenzia che non vi è alcuna disposizione nelle normative di riferimento (quella sulle APS e quella sulle ONLUS) che implichi l'astratta incompatibilità tra le due figure e, dunque, non è illegittimo che un'associazione possa essere qualificata sia come APS che come ONLUS.

La dottrina prevalente ha sempre ritenuto che un'APS costituita ai sensi della L. 383 non po-

## Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale

teva ottenere la qualifica di ONLUS, dal momento che in tale legge non erano richiamate le disposizioni del decreto 460. Il decreto 460, pubblicato 3 anni prima, non poteva disporre nulla a proposito delle APS, ma anche dopo l'emanazione della L. 383 non si è provveduto a modificarlo al fine di includere tra i soggetti iscrivibili nell'Anagrafe delle ONLUS anche questo tipo di associazioni. La scelta, del resto, di pubblicare nel 2000 una legge che disciplinasse appositamente le APS sottolineava che l'intento del legislatore era quello di introdurre un nuovo tipo di associazione con proprie caratteristiche strutturali ed operative e proprie (apposite) agevolazioni fiscali, simili a quelle delle ONLUS ma non del tutto coincidenti in ragione delle differenti modalità operative (prevalente attività esterna con fini di solidarietà sociale nelle ONLUS, prevalente attività per i soci nelle APS).

L'Agenzia delle ONLUS **è però pervenuta ad una conclusione diversa** in quanto ha rilevato che i requisiti essenziali previsti per l'assunzione della qualifica di APS, contenuti in particolare negli artt. 2 e 3 della L. 383/2000 e più in generale nell'intera legge, sono in parte analoghi **e non in contrasto** con quelli stabiliti per le ONLUS: stesse modalità costitutive e requisiti statutari analoghi. In relazione ai fini istituzionali, alle attività caratterizzanti ed alle modalità di attuazione delle stesse è stato però osservato che, seppure le due normative richiamate contengono in taluni casi elementi che possono definirsi inconciliabili, tuttavia la loro presenza nello statuto è solo eventuale e, pertanto, ciò non può condizionare l'astratta possibilità di una contestuale iscrizione nei rispettivi albi.

Quanto evidenziato ha permesso all'Agenzia di affermare che, seppure possano presentarsi talune ipotesi di incompatibilità, esse devono essere singolarmente riscontrate affinché il provvedimento di diniego/cancellazione dal Registro delle APS o dall'Anagrafe delle ONLUS possa ritenersi legittimo.

Ne deriva che, sino a quando un ente, da un punto di vista formale e sostanziale, non violi le disposizioni previste dalle singole discipline delle ONLUS e delle APS, non ricorre alcun presupposto per il quale non possa contestualmente mantenersi l'iscrizione in entrambi gli albi.

### LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE DEGLI ENTI NON PROFIT

Un ulteriore documento approvato dal Consiglio dell'Agenzia per le ONLUS nella seduta del 15 aprile 2011 è quello sulle Linee guida, rivolte agli enti non profit, per la redazione del bilancio sociale, nel quale vengono illustrate le finalità, le caratteristiche strutturali ed i principali elementi informativi che devono essere contenuti in questo documento di rendicontazione. Vengono spiegate le modalità di realizzazione del bilancio sociale, in cui si definisce la metodologia per la sua realizzazione e la sua implementazione.

Nella Prima parte dell'Atto di indirizzo sono indicate le finalità e le caratteristiche del bilancio sociale.

Il bilancio sociale va redatto tenendo presente che esso deve consentire alla organizzazione non profit di rendere conto agli interessati (i cosiddetti "stakeholders", cioè tutti i soggetti coinvolti o destinatari dell'attività dell'ente) del grado di perseguimento della missione e, in una prospettiva più generale, delle responsabilità, degli impegni assunti, dei comportamenti e soprattutto dei risultati prodotti e realizzabili nel tempo, da valutare con riguardo ai valori ed alla missione dell'ente.

Nella Seconda parte dell'Atto di indirizzo sono indicati i contenuti del bilancio sociale, così indicizzati:

- le motivazioni, gli obiettivi e l'approccio seguito dall'ente nel processo di rendicontazione sociale (Parte 1: Introduzione e nota metodologica);
- le caratteristiche dell'ente, ovvero chi è, quali obiettivi si propone di perseguire e quale forma giuridica e modello organizzativo ha scelto per operare (Parte 2: Caratteristiche istituzionali ed organizzative);
- le attività che l'ente ha sviluppato per raggiungere i propri obiettivi ed i risultati generati dalla propria gestione nel periodo di rendicontazione (Parte 3: Aree di attività e relativi risultati sociali; Parte 4: Risultati economici ed ambientali);
- il feedback dei lettori e gli obiettivi futuri che l'ente si propone di perseguire al termine del periodo di rendicontazione (Parte 5: Obiettivi di miglioramento e questionario di valutazione).

Nell'Atto di indirizzo è anche indicato un sistema di schede sintetiche (contenute nell'Allegato dell'Atto di indirizzo) che l'ente può utilizzare, scegliendo quelle applicabili al proprio caso.

Vi sono infatti schede comuni e schede speci-

fiche che ciascun ente può prendere a riferimento ed utilizzare in base alla proprie caratteristiche, decidendo se, oltre alle informazioni essenziali, vi siano informazioni ulteriori (cosiddette "volontarie") che è opportuno fornire per rendere più chiaro, veritiero ed efficace il proprio bilancio sociale.
E così, ad esempio, nella voce "Caratteristiche istituzionali ed organizzative" andranno menzionati la composizione della base sociale, il personale retribuito ed in generale l'assetto istituzionale. Tra le "Aree di attività e relativi risultati sociali" si dovranno indicare le modalità di gestione patrimoniale ed il tipo di attività di svolta (nella schede sono esemplificati tutti i possibili ambiti di attività).
Nel bilancio sociale vanno poi indicati risultati economici e risultati ambientali e gli obiettivi di miglioramento, con un questionario di valutazione.
Nella Terza parte dell'Atto di indirizzo vengono trattate le fasi di realizzazione del bilancio sociale: la prima, quella del mandato degli organi istituzionali, la seconda relativa all'organizzazione del lavoro, con la raccolta delle informazioni e la stesura del documento, poi quella dell'approvazione e della diffusione del bilancio sociale e infine quella della valutazione delle informazioni e definizione degli obiettivi di miglioramento.
Sono previsti anche modelli per la mappatura e le attività di coinvolgimento degli stakeholders: è infatti possibile sviluppare azioni di "stakeholder engagement" declinate secondo diverse metodologie, che riflettano una differente intensità di relazione e di confronto, quali ad esempio, azioni monodirezionali di tipo informativo (ad esempio, pubblicazione del bilancio sul sito internet dell'ente) o azioni o di tipo consultivo (ad esempio, questionario di valutazione del bilancio oppure incontri con gli stakeholders finalizzati al confronto sulle informazioni fornite nel bilancio).
Alla fine del documento è previsto anche un utile glossario dei termini ed una griglia utilizzabile dalle organizzazioni non profit per verificare la completezza e il raccordo del proprio bilancio sociale con le Linee Guida.

## AGENZIA DELLE ENTRATE: PREVISTI PIU CONTROLLI

L'Agenzia delle Entrate ha pubblicato la circolare 21/E del 18/5/2011 intitolata "*Prevenzione e contrasto dell'evasione – Anno 2011 – Indirizzi operativi*" che fornisce ai propri uffici le indicazioni per ottimizzare le attività di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale. Il paragrafo che riguarda gli enti del terzo settore è il 2.4 sugli Enti non commerciali, ONLUS e altri soggetti che fruiscono di regimi fiscali agevolativi. Verrà data priorità, nell'attività operativa di controllo, alle più rilevanti situazioni di abuso. I controlli avverranno sulla sinergia tra Direzioni provinciali, l'Ufficio controlli (Area persone fisiche ed enti non commerciali, ove istituita) e gli Uffici Territoriali, sotto il necessario coordinamento del Direttore Provinciale, il quale è responsabile della qualità delle selezioni effettuate.
La circolare contiene indicazioni a verificare la situazione di organizzazioni di volontariato iscritte ai registri, e quindi ONLUS di diritto, che svolgono attività commerciali non marginali. Si riporta un estratto: "Nell'ambito dell'analisi di rischio relativa ai soggetti in argomento va riservata una cura particolare nei confronti delle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri istituiti presso le Regioni o le Province, ai sensi della legge n. 266 del 1991, onde intercettare specifici profili di rischio circa lo svolgimento di attività produttive e commerciali non marginali, come indicato nel decreto del 25 maggio 1995. Nelle ipotesi in cui venga riscontrato lo svolgimento delle dette attività, si procede al recupero delle agevolazioni fiscali indebitamente fruite e al disconoscimento della qualifica di ONLUS di diritto, come definita dall'art. 30, comma 5, del decreto legge n. 185 del 2008, previa comunicazione alla struttura regionale o provinciale competente per i controlli previsti dalla citata legge n. 266 del 1991. Al fine di acquisire le informazioni riguardanti tali organizzazioni presso le strutture pubbliche regionali o provinciali deputate alla tenuta dei suddetti registri, si ricorda che è sempre possibile procedere alle relative richieste ai sensi dell'art. 32, primo comma, n. 5), del D.P.R. n. 600 del 1973." *Riferimenti anche per le ONLUS iscritte all'Anagrafe: qualora, in sede di controllo, risultino elementi rilevanti con riferimento alla possibile inosservanza delle condizioni e dei requisiti previsti, gli uffici informano tempestivamente la Direzione regionale competente, che valuta gli elementi riscontrati al fine dell'eventuale emanazione del provvedimento di cancellazione dell'organizzazione dall'Anagrafe.*

a cura dell'avv. Giacomo Mari

n.142

## STATO - MODIFICHE AL REGOLAMENTO RECANTE NORME PER L'AGENZIA PER LE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITA' SOCIALE DI CUI AL DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 21 MARZO 2001, N. 329

***(Decreto del presidente del consiglio dei ministri 26 gennaio 2011, n. 51 – Pubblicato sulla G.U. n. 95 del 26 aprile 2011)***

Per effetto del Regolamento in oggetto l'agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 settembre 2000, assume la denominazione di "Agenzia per il terzo settore". Con lo stesso regolamento sono state introdotte alcune modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 marzo 2001, n. 329.

- In particolare la lettera f) dell'art. 3, comma 1, del decreto citato è sostituita dalla seguente: "f) cura la raccolta, l'aggiornamento ed il monitoraggio dei dati e documenti delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia mediante raccordi operativi con il Ministero degli affari esteri, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'Agenzia delle entrate, il DigitPA, l'Istat e le istituzioni titolari della gestione dei registri afferenti organizzazioni, terzo settore ed enti";
- La lettera i) dell'art. 3, comma 1 è sostituita dalla seguente: "i) vigila sull'attività di sostegno a distanza, di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica, anche attraverso l'impiego di mezzi di comunicazione svolta dalle organizzazioni, dal terzo settore e dagli enti, allo scopo di assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento";
- la lettera k) dell'art. 3, comma 1, è sostituita dalla seguente: "k) nei casi di scioglimento degli enti o organizzazioni, rende parere vincolante sulla devoluzione del loro patrimonio ai sensi, rispettivamente, degli articoli 10, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e 148, comma 8, lettera b), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 e 4, settimo comma, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, fatte salve le normative relative a specifiche organizzazioni ed enti. Detto parere deve essere comunicato, contestualmente, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali";
- la lettera l) dell'art. 3, comma 1è sostituita dalla seguente: "l) collabora con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, ai fini dell'uniforme applicazione delle norme tributarie, inviando agli stessi e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali proposte su fattispecie concrete o astratte riguardanti il regime fiscale delle organizzazioni, terzo settore e enti";
- dopo la lettera m) dell'art. 3, comma 1, sono aggiunte le seguenti: "m-bis) nei casi di cessazione dell'impresa sociale, si esprime, su richiesta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in applicazione di quanto previsto dall'articolo 13, comma 5, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 e dal decreto attuativo del Ministro della solidarietà sociale 24 gennaio 2008";
- "m-ter) coadiuva e supporta, mediante protocolli d'intesa o accordi di programma, i soggetti istituzionali competenti, quali regioni, enti locali, Camere di commercio, uffici territoriali e altre amministrazioni pubbliche, al fine di armonizzare i criteri di formazione e le modalità di gestione dei registri di settore";
- La lettera a) dell'art. 5, comma 1 è sostituita dalla seguente: "a) corrisponde con tutte le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto pubblico, instaurando con essi forme di collaborazione utili ai fini dell'indirizzo, della promozione, della conoscenza e mappatura territoriale nonché del controllo delle organizzazioni, del terzo settore e degli altri enti in Italia";
- la lettera c) dell'art. 5, comma 1, è sostituita dalla seguente: "c) consulta, in via periodica, le associazioni che si occupano degli interessi di settore delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti riconosciute come parti sociali del Governo";
- la lettera f) dell'art. 5, comma 1, è sostituita dalla seguente: "f) comunica agli organi competenti, per l'adozione di provvedimenti consequenziali, le violazioni e anomalie riscontrate in occasione dello svolgimento della propria attività di controllo; trasmette all'ufficio delle entrate competente, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero dello sviluppo economico, al Ministero degli affari esteri il processo verbale delle violazioni constatate, anche ai fini dell'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;"
- L'art. 6 è sostituito dal seguente: "Art. 6 (Composizione dell'Agenzia). -
  1. L'Agenzia è un organo collegiale costituito dal presidente e da quattro componenti, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui uno nominato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, uno nominato su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e uno nominato su proposta della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.
  2. Il presidente è scelto tra persone di notoria indipendenza, che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di responsabilità e rilievo. I quattro componenti sono scelti tra persone alle quali siano riconosciute elevate competenze ed esperienza professionale nelle discipline giuridiche ed economico-sociali o nel settore di attività degli enti ed organizzazioni controllati. A pena di decadenza essi non possono avere interessi diretti o stabilmente collegati negli enti e organizzazioni soggetti al controllo dell'Agenzia. 3. Tutti i componenti durano in carica quattro anni e non possono essere confermati."
- I commi 1 e 2 dell'art. 7 sono sostituiti dai seguenti:
  "1. L'Agenzia è convocata dal presidente, quando lo ritiene opportuno ovvero su richiesta di almeno due componenti. Il presidente ne stabilisce l'ordine del giorno, designa i relatori e dirige i lavori. Ogni componente può richiedere al presidente la convocazione dell'Agenzia indicandone le ragioni. Almeno due componenti possono chiedere l'inserimento di punti specifici all'ordine del giorno. Il presidente, previa verifica di conformità, li inserisce nella prima seduta utile.
  2. Per la validità delle deliberazioni dell'Agenzia è necessaria la presenza del presidente e di un numero di componenti non inferiore a due. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei votanti: in caso di parità di voti prevale il voto del presidente.".
- Il comma 1, primo periodo, dell'art. 9 è sostituito dal seguente: "1. L'Agenzia, in sede di prima applicazione, si avvale di un

numero non superiore a quindici unità di personale messe a disposizione dal Comune di Milano, nonché di un contingente non superiore a venti unità di personale provenienti dalle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, collocate in posizione di comando, fuori ruolo o altra equipollente secondo i rispettivi ordinamenti, nelle forme previste dalla normativa vigente.".

## STATO - AGENZIA PER IL TERZO SETTORE

***(Atto di indirizzo reso ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) del D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329 in relazione alla configurabilità di un Trust Onlus. Approvato dalla Commissione in data 17 maggio 2011. Approvato dal Consiglio nella seduta del 25 maggio 2011).***

Con l'atto di indirizzo in oggetto l'Agenzia per il terzo settore, già Agenzia per le ONLUS, ha affrontato il tema relativo alla possibilità per un trust di assumere la veste di onlus e godere dei relativi benefici fiscali.
A tal fine l'Agenzia rileva che l'istituto del trust, per quanto largamente diffuso nella prassi interna, non trova tuttavia nel nostro ordinamento una disciplina organica, dovendosi all'uopo fare ricorso a quanto previsto dalla Legge n. 364 del 16 ottobre 1989 di ratifica della Convenzione de L'Aja del 1° luglio 1985; che per trust si deve intendere un complesso di beni e/o rapporti giuridici istituiti da una persona, cosiddetto disponente o settlor, mediante atto tra vivi o mortis causa, e posti sotto il controllo di un trustee nell'interesse di un beneficiario o per il conseguimento di un fine determinato; che i beni in trust costituiscono una massa distinta e non sono parte del patrimonio del trustee; che il trustee è investito del potere ed onerato dell'obbligo, di cui deve rendere conto, di amministrare, gestire o disporre dei beni in conformità alle disposizioni del trust e secondo le norme imposte dalla legge al trustee; che da un punto di vista fiscale la legge 27 dicembre 2006, n. 296 ("legge finanziaria 2007"), all'art. 1, comma 74 include tra i soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società (IRES)

a) i trust residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali;
b) i trust residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali;
c) i trust non residenti nel territorio dello Stato; che ai fini dell'imposizione dei redditi la norma in parola distingue due tipologie di trust ovvero da un lato i cd. trust trasparenti con beneficiari individuati, a cui sono imputati in ogni caso i redditi conseguiti dal trust in proporzione alla quota di partecipazione individuata nell'atto di costituzione o in altri documenti successivi ovvero, in mancanza, in parti uguali; dall'altro i cd. trust opachi senza beneficiari individuati, i cui redditi vengono attribuiti al trust medesimo.

Ciò detto, al fine di valutare la possibilità per un trust di acquisire la qualifica di Onlus occorre fare riferimento a quanto stabilito dall'art. 10 del D.Lgs. 460/97; tale norma, nell'elencare i soggetti che possono essere Onlus, dopo aver richiamato le figure giuridiche disciplinate dal codice civile ossia associazioni, fondazioni e comitati, menziona "gli altri enti di carattere privato", categoria nella quale si ritiene possa essere ricompreso il trust.
Il citato art. 10 prevede come requisito ulteriore ai fini del legittimo godimento della qualifica di Onlus il fatto che l'atto costituivo e lo statuto dell'ente siano stati redatti nella forma dell'atto pubblico, ovvero della scrittura privata autenticata o registrata; sebbene tali requisiti di forma non siano espressamente richiesti dall'art. 3 della Convenzione de L'Aja per la costituzione di un trust, nella prassi tuttavia la costituzione avviene di norma in forma di atto pubblico notarile e dunque anche questo secondo requisito di forma può dirsi assolto.
Proseguendo l'atto istitutivo, redatto nelle suddette forme, deve contenere espressamente le clausole di cui al comma 1, art. 10 del D.Lgs. 460/97; in particolare il requisito che prioritariamente deve contraddistinguere la Onlus è il perseguimento di finalità di solidarietà sociale di cui alla lettera b), comma 1, art. 10, requisito che si realizza a condizione che l'ente operi in uno dei settori tassativamente indicati dal Legislatore e che, per quelli a solidarismo c.d. condizionato, rivolga la propria attività a beneficio di soggetti svantaggiati, ai sensi del comma 2 della stessa norma.
Con riferimento alla distinzione introdotta dal legislatore tra trust opaco e trust trasparente l'Agenzia ritiene che sebbene in via generale la struttura del trust opaco o di scopo appaia maggiormente conforme ai requisiti dettati dal legislatore per il legittimo godimento della qualifica di Onlus, ciò non esclude tuttavia che anche un trust con beneficiari individuati possa risultare in possesso dei requisiti richiesti dal D.Lgs. 460/97 e dunque essere qualificato come Onlus.
Inoltre, ai fini del rispetto di quanto prescritto dalla lett. b) comma 1, art. 10 D.Lgs. 460/97 il trust deve contenere espressamente la clausola di irrevocabilità e ciò al fine di garantire l'effettivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale e non deve annoverare fra i beneficiari il disponente stesso.
Con riguardo poi ai requisiti ulteriori individuati dall'art. 10 ai fini del legittimo godimento della qualifica di Onlus l'Agenzia osserva che non sembrano sussistere ostacoli all'inserimento, all'interno dell'atto istitutivo del trust, di quanto prescritto dalle lettere c), d), e), f), g) ed i) della norma richiamata.
In particolare, il divieto di distribuire gli utili sarà contenuto in una clausola diretta al trustee, così come l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per lo svolgimento dell'attività istituzionale e/o connesse, nonché l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale; dovrà, inoltre, essere previsto espressamente che in caso di perdita della qualifica di Onlus il patrimonio dovrà essere devoluto ad altre Onlus o a fini di pubblica utilità, sentito il parere dell'Agenzia per il terzo settore, mentre la denominazione del trust dovrà infine, contenere l'acronimo Onlus.
Con riferimento, invece, alla previsione di cui alla lettera h), comma 1, art. 10, l'Agenzia ritiene che si tratti di un requisito non applicabile all'istituto del trust considerato che la presenza di un ordinamento democratico costituisce un requisito necessario negli enti a carattere associativo, nei quali prevale l'elemento personale su quello patrimoniale, ma non applicabile alle fondazioni e dunque neppure al trust, in quanto istituto assimilabile alle fondazioni nel quale il patrimonio risulta vincolato ad un determinato fine di destinazione e segregato rispetto al patrimonio personale del trustee.
In ultimo l'Agenzia richiama l'attenzione sul fatto che, in assenza di una normativa italiana di riferimento che disciplini l'istituto del trust, si dovrà prestare particolare attenzione al fatto che la legge straniera individuata dal disponente non sia contraria alle clausole previste dal D. Lgs. n. 460/1997 ai fini del conseguimento della qualifica di Onlus, avuto riguardo in particolare al perseguimento delle finalità di solidarietà sociale ed alla devoluzione dei beni secondo quanto prescritto dall'art. 10 del D.lgs. 460/97 citato.

## REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA - REGOLAMENTO PER LA RIPARTIZIONE TRA I COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI DELLE RISORSE DI CUI ALL'ARTICOLO 39, COMMA 3 DELLA LEGGE REGIONALE 31 MARZO 2006, N. 6 (SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI PER LA PROMOZIONE E LA TUTELA DEI DIRITTI DI CITTADINANZA SOCIALE)

***(Decreto del Presidente della regione 14 aprile 2011, n. 76 - Pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 27 aprile 2011)***

Con il regolamento in parola sono disciplinate le modalità di ripartizione delle risorse del fondo sociale regionale di parte corrente, determinate annualmente con legge di bilancio, e quelle destinate dallo Stato alla realizzazione di interventi e servizi sociali, che concorrono a sostenere finanziariamente la gestione dei ser-

vizi socio-assistenziali, socio-educativi e sociosanitari di competenza dei comuni, singoli ed associati, di cui all'art. 39, 1° comma legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 ("*sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*"), al netto della quota riservata per le finalità di cui al 2° comma dell'articolo citato.
Destinatari della ripartizione dei fondi sono gli enti gestori del servizio sociale dei comuni di cui all'art. 18, 2° comma legge regionale n. 6/2006.
Ai fini del riparto il regolamento prevede che le risorse annualmente disponibili, al netto della quota di accompagnamento prevista dall'art. 5 e per il solo periodo riferito alla norma transitoria, sono suddivise su base parametrica applicando i seguenti criteri:
a) prioritariamente il 7% della quota disponibile è destinato agli enti gestori sul cui territorio è individuato un comune con una densità abitativa superiore a 800 abitanti per kmq e che abbia una popolazione residente superiore agli 11.000 abitanti;
b) la rimanente disponibilità è ripartita:
   1) per il 43% sulla base della popolazione residente in ogni ambito distrettuale;
   2) per il 25% sulla base della popolazione anziana presente in ogni ambito distrettuale;
   3) per il 20% sulla base della popolazione minorile presente in ogni ambito distrettuale;
   4) per il 7% sulla base della dispersione territoriale e del numero di comuni certificati come totalmente montani presente in ogni ambito distrettuale;
   5) per il restante 5% sulla base della popolazione straniera residente in ogni ambito distrettuale.
La rendicontazione è effettuata ai sensi di quanto disposto dall'art. 42 della legge regionale 20 marzo 2000, n. 7 ("*Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso*"), nei termini stabiliti nel decreto di concessione.
Infine per gli anni dal 2011al 2014, è riservata fino ad un massimo del 4% per cento delle risorse annualmente disponibili, una quota di accompagnamento destinata agli enti gestori del servizio sociale dei comuni che, a seguito della ripartizione effettuata sulla base dei criteri parametrici di cui all'art. 3, 1° comma, evidenziano un'assegnazione complessiva inferiore a quella trasferita nell'anno 2009. L'importo al quale fare riferimento è dato dalla somma delle assegnazioni effettuate nell'anno 2009 ai Comuni singoli e agli enti gestori in applicazione del decreto del Presidente della Regione 8 agosto 2007, n. 245 ("*Regolamento per la ripartizione tra i comuni singoli e associati delle risorse di cui all'art. 39, comma 3 della legge regionale n. 6/2006*") a cui si aggiungono le assegnazioni effettuate ai soli enti gestori in applicazione dell'art. 4, 1° comma, lettere c) ed e) del decreto del Presidente della Regione n. 28 settembre 2009, n. 260 ("*Regolamento per la determinazione dell'entità, dei criteri di riparto e delle modalità di utilizzo della quota destinata per l'anno 2009 al finanziamento delle funzioni socio-assistenziali, socio-educative e socio-sanitarie dei comuni di cui all'art. 39, comma 2 della legge regionale 31 marzo 2006, n. 6*").
La ripartizione delle risorse della quota di accompagnamento avviene con le seguenti modalità:
a) per l'anno 2011 il 100% della differenza evidenziata in ogni ambito distrettuale;
b) per l'anno 2012 il 75% di quanto trasferito nell'anno 2011;
c) per l'anno 2013 il 50% di quanto trasferito nell'anno 2011;
d) per l'anno 2014 il 25% di quanto trasferito nell'anno 2011.

## REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE (PROVINCIA DI BOLZANO) - NORME IN MATERIA DI ASSISTENZA E BENEFICENZA, DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO, DI SUPERAMENTO O ELIMINAZIONE DELLE BARRIERE ARCHITETTONICHE, DI IGIENE E SANITA' E DI EDILIZIA AGEVOLATA

***(Legge provinciale 13 maggio 2011, n. 3 - Pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige n. 21/I-II del 24 maggio 2011)***

La legge in esame introduce delle modifiche alla legge provinciale 31 agosto 1974, n. 7 ("Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio"); in particolare, dopo il comma 2 dell'art. 16-ter è inserito il seguente comma "2-bis. I beni agevolati sono soggetti ad un vincolo di destinazione. Con la presentazione della domanda di agevolazione gli enti si obbligano al rispetto di tale vincolo di destinazione. Nella delibera di cui al comma 3 sono definiti durata e modalità del vincolo per le diverse tipologie di beni agevolati, così come le modalità di restituzione del contributo nel caso di alienazione o modifica della destinazione del bene agevolato".
Dopo l'art. 22 della legge provinciale 8 novembre 1974, n. 26, è inserito il seguente articolo "art. 22-bis ("Superamento consentito della capacità ricettiva per le iscrizioni"). - 1. Il comune gestore del servizio di asilo nido può accettare un numero di iscrizioni di bambini superiore alla capacità ricettiva della singola struttura in misura massima del 15 per cento dei posti. In caso di presenza contemporanea di bambini superiore alla capacità ricettiva della singola struttura si deroga ai parametri minimi di cui al comma 4 dell'art. 22, fermo restando che ogni singola sezione di asilo nido non potrà accogliere contemporaneamente più di due bambini oltre il limite di capacità ricettiva ordinaria della sezione").
L'art. 7 della legge provinciale 30 aprile 1991, n. 13, e successive modifiche, è così sostituito: "Art. 7 ("Concorso alle spese"). - 1. L'accesso alle prestazioni prescinde dalle condizioni economiche e sociali degli assistiti. Ai fini dell'ammissione alle prestazioni di natura economica si osservano i limiti di reddito fissati con regolamento di esecuzione. Con regolamento di esecuzione sono fissati criteri e modalità omogenei per il concorso alle spese delle prestazioni da parte degli assistiti e delle altre persone tenute al pagamento; sono inoltre individuati i soggetti tenuti al concorso alle spese. Il regolamento di esecuzione tiene conto:
a) delle condizioni economiche dei soggetti interessati;
b) della rilevanza sociale delle prestazioni;
c) della composizione del nucleo familiare. Deve comunque essere garantita agli assistiti la conservazione di una quota delle entrate, tale da permettere loro di far fronte in modo adeguato alle esigenze personali".
Dopo il comma 6 dell'art. 14 della legge provinciale 30 aprile 1991, n. 13, è inserito il seguente comma: "7. Nel caso di gestione di servizi sociali di fronte a mancato conseguimento dell'autorizzazione o dell'accreditamento di cui al comma 6, ovvero in caso di omessa presentazione della domanda di autorizzazione o di accreditamento in seguito a relativa diffida, la Provincia è autorizzata a disporre e ad attuare la chiusura del servizio. Le spese sono poste a carico del gestore del servizio".
Dopo il comma 2 dell'art. 20-bis della legge provinciale 30 aprile 1991, n. 13, e successive modifiche, è inserito il seguente comma: "2-bis. I beni agevolati sono soggetti ad un vincolo di destinazione all'attività socio-assistenziale. Con la presentazione della domanda di agevolazione gli enti si obbligano al rispetto di tale vincolo di destinazione. Nel regolamento di esecuzione di cui al comma 2 sono definiti durata e modalità del vincolo per le diverse tipologie di beni agevolati, così come le modalità di restituzione del contributo nel caso di alienazione o modifica della destinazione del bene agevolato".
Dopo il comma 1 dell'art. 21 della legge provinciale 30 aprile 1991, n. 13, è inserito il seguente comma: "2. Per la messa a disposizione delle infrastrutture e dei servizi informatici necessari

per l'attuazione dei servizi sociali di cui all'art. 1, la Provincia può stipulare accordi con il Consorzio dei comuni della provincia di Bolzano".
I commi 1 e 2 dell'art. 9 della legge provinciale 30 ottobre 1973, n. 77, e successive modifiche, sono così sostituiti: "1. Costituiscono servizi di assistenza residenziale per gli anziani:
a) l'accompagnamento abitativo;
b) la casa di riposo;
c) il centro di degenza;
d) la comunità alloggio.
L'accompagnamento abitativo consiste in un accompagnamento a bassa o media intensità per persone anziane nell'organizzazione e nello svolgimento della loro vita quotidiana in apposite abitazioni".
L'art. 10 della legge provinciale 30 ottobre 1973, n. 77, e successive modifiche, è così sostituito: "Art. 10 ("Regolamento di esecuzione"). - 1. Gli obiettivi e i requisiti strutturali dei servizi di cui all'art. 9 sono disciplinati con regolamento di esecuzione".
Il comma 2 dell'art. 11 della legge provinciale 30 ottobre 1973, n. 7, e successive modifiche, è così sostituito: "2. L'accordo viene stipulato entro il 31 ottobre dell'anno precedente all'anno di riferimento tra l'ente gestore del servizio e i comuni ove il servizio è svolto". La lettera d) del comma 1 dell'art. 11 e gli articoli 21, 34, 39 e 40-ter della legge provinciale 30 ottobre 1973, n. 77, e successive modifiche, sono abrogati.
Dopo il comma 5 dell'art. 8 della legge provinciale 12 ottobre 2007, n. 9 ("Interventi per l'assistenza alle persone non autosufficienti" è aggiunto il seguente comma: "6. Nel caso di cumulo dell'assegno di cura con agevolazioni garantite da altri enti ed aventi le medesime finalità dell'assegno di cura, gli importi mensili di cui al comma 2 possono essere ridotti sulla base di criteri fissati dalla Giunta provinciale".
Il comma 1 dell'art. 14 della legge provinciale 30 giugno 1983, n. 20 "Nuove provvidenze in favore dei soggetti portatori di handicap", è così sostituito:
"1. Il trasporto scolastico e, ove necessario, l'accompagnamento dei soggetti portatori di handicap sono attuati mediante i servizi organizzati dalla Ripartizione provinciale Mobilità, sempre che non possa provvedervi la famiglia dell'utente. Il trasporto presso i servizi sociali semiresidenziali e l'accompagnamento, ove necessario, dei soggetti portatori di handicap sono attuati prioritariamente:
a) dalle famiglie;
b) mediante il servizio di trasporto pubblico;
c) mediante i servizi di trasporto scolastico già esistenti, per i posti disponibili;
d) dagli enti gestori dei servizi sociali".
Il comma 2 dell'art. 7 della legge provinciale 21 maggio 2002, n. 7 ("Disposizioni per favorire il superamento o l'eliminazione delle barriere architettoniche") è così sostituito:
"2. con regolamento di esecuzione sono altresì fissate le prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità di edifici e spazi pubblici e privati aperti al pubblico e di quelli realizzati per scopi abitativi dall'Istituto per l'edilizia sociale e dai comuni".

## REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE (PROVINCIA DI TRENTO) - DISPOSIZIONI PER LA PROMOZIONE E DIFFUSIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO A TUTELA DELLE PERSONE FRAGILI

***(Legge provinciale 16 marzo 2011, n. 4 - Pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige n. 12/I-II del 22 marzo 2011)***

Con la legge provinciale n. 4/2011 la Provincia autonoma di Trento riconosce l'istituto dell'amministrazione di sostegno, come previsto dalla legge 9 gennaio 2004, n. 6, in quanto strumento privilegiato di volontariato e cittadinanza attiva per la tutela delle persone prive, in tutto o in parte, di autonomia o di capacità di provvedere ai propri interessi.
Le finalità previste dalla legge sono perseguite nell'ambito degli interventi socio-assistenziali integrativi o sostitutivi del nucleo familiare disciplinati dalla legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 ("*legge provinciale sulle politiche sociali*").
A tal fine la legge prevede che la provincia e gli enti locali, secondo le rispettive competenze stabilite dalla legge provinciale sulle politiche sociali, promuovono l'istituto dell'amministratore di sostegno, in particolare attraverso:
a) il lavoro di rete fra soggetti pubblici e privati coinvolti nell'attivazione e promozione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, con particolare riguardo al raccordo con gli uffici dei giudici tutelari, del servizio sociale territoriale e le risorse formali e informali presenti sul territorio;
b) azioni di formazione, informazione, diffusione e promozione dell'istituto dell'amministratore di sostegno, anche attraverso materiale informativo ed incontri pubblici;
c) attività di supporto e promozione di percorsi di mutualità tra amministratori di sostegno, soggetti tutelati e familiari.
La provincia e gli enti locali possono affidare i servizi sopra menzionati ai punti di ascolto per il cittadino, previsti dall'art. 45 della legge provinciale sulle politiche sociali, o ai punti unici di accesso previsti dall'art. 21 della legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 ("*legge provinciale sulla tutela della salute*"), o ai soggetti accreditati ai sensi dell'art. 20 della legge provinciale sulle politiche sociali secondo le modalità previste dall'art. 22 della medesima legge.
La provincia stipula, con oneri a proprio carico, una polizza di assicurazione di responsabilità civile contro terzi a favore degli amministratori di sostegno nominati dai giudici tutelari dei Tribunali di Trento e Rovereto e delle relative sezioni distaccate.
Nel caso di persone appartenenti a nuclei familiari con una condizione economica e patrimoniale non sufficiente al soddisfacimento dei bisogni generali della vita, la provincia può partecipare al rimborso dell'indennità prevista dalla normativa statale per l'amministratore di sostegno, nei limiti degli stanziamenti espressamente disposti nel bilancio provinciale e secondo i criteri e le modalità definiti dalla giunta provinciale.
Per lo svolgimento delle attività previste dalla legge la giunta provinciale si avvale del tavolo per la promozione dell'amministratore di sostegno, quale organo di consulenza e proposta.
La provincia istituisce un elenco provinciale dei volontari disponibili ad accettare il ruolo di amministratore di sostegno; gli iscritti possono chiedere l'aggiornamento costante dell'elenco comunicando le eventuali nomine.

## REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE (PROVINCIA DI TRENTO) - MODIFICAZIONI DELLA LEGGE PROVINCIALE SUI TRASPORTI: INTERVENTI A FAVORE DEI DISABILI

***(Legge provinciale 16 marzo 2011, n. 5 - Pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige n. 12/I-II del 22 marzo 2011)***

Con la legge in parola sono state introdotte delle modifiche all'art. 33 della legge provinciale 9 luglio 1993, n. 16 ("legge provinciale sui trasporti"); in particolare
a) alla fine della lettera b) del comma 1-bis sono inserite le parole: "a meno che non si tratti di viaggiatori sui mezzi dei servizi urbani titolari di abbonamento di libera circolazione per disabili";
b) dopo il comma 3 è inserito il seguente: "3-bis. Le attività di controllo sono svolte dai soggetti previsti dal comma 3 anche nel caso in cui sia prevista, sui bus in servizio urbano, la salita dalla sola porta anteriore, misura che la società di gestione del servizio adotta, in conformità a deliberazione attuativa della giunta provinciale, per le corse in orario serale e nelle giornate festive.".

# GIORNATA MONDIALE CONTRO IL LAVORO MINORILE 2011

Nel nuovo rapporto pubblicato in occasione della Giornata mondiale contro il lavoro minorile, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) avverte che il numero estremamente elevato di minori continua ad essere coinvolto in forme di lavoro pericoloso, pari attualmente a 115 milioni sui 215 milioni di bambini lavoratori in tutto il mondo, e richiede che siano prese misure urgenti per porre fine a questo stato di cose.

Il rapporto, intitolato **Children in hazardous work: What we know, what we need to do** (Bambini impiegati in lavori pericolosi: cosa sappiamo e cosa dobbiamo fare"), cita una serie di studi realizzati nei paesi industrializzati e nei paesi in via di sviluppo da cui risulta che ogni minuto, in qualche parte del mondo, un minore che lavora è vittima di un incidente, di una malattia o di un trauma psicologico legato alla sua attività professionale.

Organizzazione Internazionale del Lavoro

Lo studio afferma, inoltre, che anche se il numero totale di minori di età compresa tra i 5 ed i 17 anni che svolgono attività lavorative pericolose si è ridotto nel periodo 2004-2008, il numero di quelli di età compresa tra i 15 ed i 17 anni è aumentato del 20% nello stesso periodo, passando da 52 a 62 milioni.

Lo scorso anno, il Rapporto mondiale dell'ILO sul lavoro minorile aveva già avvertito di un rallentamento negli sforzi attuati per eliminare le peggiori forme di lavoro minorile. Il rapporto esprimeva preoccupazione sul fatto che la crisi economica avrebbe potuto arrestare del tutto i progressi verso il raggiungimento dell'obiettivo di abolizione delle peggiori forme di lavoro minorile entro il 2016. Un anno dopo, l'ILO resta ancora estremamente preoccupata per l'impatto della crisi sui minori.

Il rapporto richiede di rinnovare gli sforzi affinché ogni bambino possa frequentare la scuola almeno fino al raggiungimento dell'età minima legale per lavorare (a seconda delle legislazioni nazionali l'età minima è compresa tra i 14 ed i 16 anni). E aggiunge che devono essere prese rapidamente delle misure per combattere i lavori pericolosi svolti da quei minori che, pur avendo raggiunto l'età minima per lavorare, si trovano ad affrontare dei rischi sul proprio posto di lavoro. Il rapporto richiede, poi, che ogni paese fornisca una lista delle tipologie di lavoro pericoloso così come richiesto dalle convenzioni dell'ILO sul lavoro minorile. Esso propone anche la realizzazione di attività di formazione destinate ai giovani lavoratori che hanno raggiunto l'età lavorativa minima per renderli coscienti dei rischi, ma anche dei propri diritti e delle proprie responsabilità sul posto di lavoro.

Il rapporto segnala, inoltre, che l'esposizione ai rischi può avere un effetto particolarmente grave sui minori, il cui fisico e la cui mente sono ancora in piena fase di sviluppo anche alla fine dell'adolescenza. Lo studio passa in rassegna sei settori economici: agricoltura, pesca, lavoro domestico, attività minerarie ed estrattive, servizi e vendita ambulante.

Il rapporto dell'ILO conclude che, se è necessario rafforzare la sicurezza e la salute di tutti i lavoratori, devono essere intraprese delle misure specifiche di protezione per gli adolescenti che si trovano tra l'età minima lavorativa ed i 18 anni. Queste misure devono fare parte di un approccio coordinato nel quale le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori nonché gli ispettorati del lavoro svolgono un ruolo particolarmente importante.

# CRESCE IL NUMERO DEGLI ALUNNI DISABILI NELLA SCUOLA

Il Rapporto **Gli alunni con disabilità nella scuola italiana: bilancio e proposte**, promosso e realizzato in collaborazione da Associazione Treelle, Caritas Italiana e Fondazione Giovanni Agnelli ripercorre le tappe culturali e normative di 30 anni di esperienza italiana d'integrazione della disabilità nella scuola, fornendo un quadro aggiornato dai dati ed elementi di confronto internazionale.

Negli ultimi dieci anni gli alunni con *disabilità* nella scuola italiana sono aumentati di circa il 45%, superando la soglia di 200.000 nell'anno scolastico 2009/10. I *docenti* di sostegno sono aumentati da 75.000 nel 2002/03 a 95.000 (dato ufficioso) del 2010/11. Il numero di alunni con disabilità per docente di sostegno è rimasto nel tempo sostanzialmente stabile, oscillando fra 1,9 e 2 a livello nazionale, con differenze territoriali. Un fenomeno emergente è il ritmo intenso di crescita degli alunni stranieri con disabilità certificate: 20% dal 2008/09 al 2009/10, rispetto al 7% dell'insieme degli alunni stranieri.

Motivo di preoccupazione è l'elevata mobilità degli insegnanti di sostegno, superiore a quella dei curricolari: oltre il 40% degli allievi con disabilità cambia *insegnante* di sostegno una o anche più volte all'anno, con conseguenze negative per la continuità didattica e l'efficacia del processo d'integrazione: il fenomeno si spiega con la rigidità burocratica delle graduatorie degli insegnanti di sostegno non di ruolo e con i meccanismi che hanno reso il posto di sostegno un percorso privilegiato per l'ingresso in ruolo: anche se dopo 5 anni l'insegnante di sostegno può ritornare ad un posto normale, con un'inaccettabile spreco di risorse e di competenze.

La spesa annuale totale è stimata intorno a 4 miliardi di euro, all'interno della quale le voci più significative sono le retribuzioni dei 95.000 insegnanti di sostegno e i compensi erogati dagli enti locali agli operatori e a figure esterne alla scuola (una stima provvisoria è di circa 25.000 addetti). Fra i costi indiretti, la riduzione del tetto massimo di studenti per le classi con alunni con disabilità, che porta – almeno de iure – alla formazione di nuove classi e un conseguente ampliamento di organico.

COLPO D'ALA

*Questa pagina vuole essere un "colpo d'ala", cioè una proposta per un momento di riflessione.*

# LA NORMALITÀ DEL VOLONTARIATO

***Ho un sogno: che sparisca il volontariato!***
***che la solidarietà non sia la virtù di qualcuno,***
***non sia l'eccezione,***
***ma diventi la regola,***
***che l'azione volontaria sia incollata sulla pelle di tutti,***
***in quanto cittadini,***
***in quanto cristiani,***
***in quanto uomini.***
***Il sogno è che il volontariato sia la normalità fatta da tante azioni quotidiane.***

***don Luigi Ciotti***

nuova proposta

Bollettino ufficiale dell'UNEBA - Unione Nazionale Istituzioni e Iniziative di Assistenza Sociale
**Direttore Responsabile: MAURIZIO GIORDANO**
**Redazione ed Amministrazione:** 00185 Roma - Via Gioberti, 60 - Tel. 065943091 - Fax 0659602303
e - mail: info@uneba.it - sito internet: www.uneba.org
Autorizzazione del Tribunale di Roma N. 88 del 21/2/1991
Progetto e realizzazione grafica: www.fabiodesimone.it
Stampa: Consorzio AGE s.r.l. - Roma

Il giornale è inviato gratuitamente agli associati dell'UNEBA
Finito di stampare nel luglio 2011