

## PERCORSO TEMATICO STORICO-GIURIDICO

### IL VOLONTARIATO NAZIONALE E INTERNAZIONALE<sup>1</sup>

#### IL VOLONTARIATO INTERNAZIONALE: ASPETTI GENERALI

"Il volontario è oggi uno degli strumenti più efficaci di sviluppo. Crediamo che, se attentamente alimentato, lo spirito del volontario, così nobile e fragile al tempo stesso, continuerà ad essere una grande forza per lo sviluppo nazionale ed internazionale".

Così recita la dichiarazione di Maseru, luogo del secondo *meeting* internazionale organizzato dallo UNV (Volontari delle Nazioni Unite) sul tema; "Volontariato internazionale e sviluppo"<sup>2</sup>.

La dichiarazione prosegue definendo il volontariato una fonte appropriata e complementare di manodopera professionale utilizzabile da parte dei Paesi in via di sviluppo.

Effettivamente il volontario è colui che fornisce, anche nei Paesi industrializzati, risorse umane aggiuntive a completamento dei programmi governativi o intergovernativi.

Egli contribuisce con la sua opera ad alleviare le sofferenze dei malati e dei poveri, aiuta gli individui ad affrontare i loro problemi, si inserisce in una dinamica di cambiamento sociale all'interno del tessuto civile, con l'obiettivo di incidere sulle cause che generano l'esclusione.

Le molle che fanno scattare in un individuo l'esigenza di fare volontariato sono state storicamente le più svariate: per molti è una sorta di dovere morale che si esplicita attraverso l'assistenza personale ad altri esseri umani; per altri è semplicemente un gesto di umana solidarietà, un desiderio di far del bene; oppure un modo per dimostrare un impegno politico ed ideologico; non mancano motivazioni riconducibili al bisogno di allontanare da se stessi una sorta di senso di colpa causato dall'appartenenza alle cosiddette classi benestanti; per altri ancora vi è un forte stimolo culturale alla base, e in alcuni casi, addirittura un desiderio di avventura.

Il volontariato, nelle sue forme moderne, ha avuto inizio in Europa e Nord America nel corso del diciannovesimo secolo.

Sono molte le **definizioni di volontariato internazionale**.

Tra queste risulta particolarmente significativa quella del Centro Nazionale per il Volontariato francese che identifica il volontario con colui che si impegna sulla base di una libera scelta a prestare un servizio di interesse sociale comune nell'ambito di un'azione organizzata e senza fini di lucro<sup>3</sup>.

Emergono da questa definizione cinque elementi portanti dell'azione di volontariato:

**1) L'impegno.** L'azione di volontariato costituisce un impegno la cui serietà non può minimamente essere sottovalutata.

**2) La libera scelta.** Una scelta non libera è una non scelta, a maggior ragione in un settore in cui l'oggetto dell'azione umana è costituito in qualche modo dall'anteporre le esigenze degli altri alle proprie.

**3) La natura del servizio.** L'attività di volontariato si deve caratterizzare per la sua utilità sociale, riconosciuta da tutta la comunità.

**4) L'organizzazione.** Il volontariato come mezzo per conseguire obiettivi di sviluppo presuppone necessariamente una politica e soprattutto delle strutture idonee a poter raggiungere gli obiettivi prefissati. È forse questo l'elemento che distingue l'azione di volontariato da altre iniziative che, altrettanto nobili, sono riconducibili ad attività caritative, assistenzialiste e di beneficenza. Queste ultime, infatti, non hanno necessariamente bisogno di un supporto di gruppo, associativo ed organizzativo per potersi estrinsecare, né, tanto meno, di attività di selezione e formazione del personale.

**5) L'assenza di finalità di lucro.** Esso costituisce uno degli elementi portanti dell'azione di volontariato e la sua imprescindibilità appare sin troppo evidente.

Se in passato l'immagine del volontario coincideva piuttosto con quella di una persona impegnata in un servizio individuale a favore delle persone bisognose, in una relazione di carattere sostanzialmente interpersonale, nei tempi più recenti si è assistito ad una evoluzione di questa immagine.

<sup>1</sup> Il testo è tratto da: FOCSIV, *Il Volontariato internazionale in Europa*, Quaderni 45, 1996

<sup>2</sup> Maseru, Lesotho, 16-21 novembre 1986, U.N. Doc. UNV II/1986/REP/1/E, pag. 39

<sup>3</sup> "Le Volontariat", M. Le Net e J. Wequin, La Documentation Française, n.4780, Parigi. 1985

Il volontario fa parte di un contesto sociale ben preciso, è inserito all'interno di organizzazioni strutturate, opera un servizio per la comunità e lavora con l'obiettivo di affiancare le popolazioni dei Paesi del Sud del mondo nei processi di autosviluppo e autodeterminazione, anche condividendo le conoscenze e le competenze acquisite.

Negli ultimi anni, inoltre, si assiste ad un tentativo di **compartecipazione** decisionale ed esecutiva con i "beneficiari" determinando modelli socialmente utili e sostenibili.

È questo il passaggio che fa capire come il volontariato presupponga, oltre ad una profonda idealità, anche un'analisi e conoscenza della realtà economica, sociale ed umana sia dei Paesi in via di sviluppo che di quelli industrializzati.

Anche il Parlamento europeo è intervenuto, con una risoluzione approvata nel 1983, per ribadire il carattere non obbligatorio e socialmente rilevante del servizio volontario<sup>4</sup>. Oltre ad auspicare già allora la creazione di infrastrutture adeguate per l'invio dei volontari e l'adozione di un corpo di regole e garanzie minime europee, il Parlamento ha posto una questione emblematica delle implicazioni sociali dell'attività di volontariato. A proposito del carattere non retributivo dell'attività del volontariato, l'Assemblea di Strasburgo ha voluto infatti rappresentare le preoccupazioni dei sindacati europei che i lavoratori volontari non retribuiti possano essere incaricati di svolgere funzioni che sono sempre rientrate nel novero delle funzioni retribuite, conducendo in questa maniera ad una diminuzione dei posti di lavoro retribuiti.

E non è tutto: il timore dei sindacati è che l'utilizzo di risorse volontarie possa indurre ad una diminuzione della forza contrattuale dei lavoratori nel richiedere migliori condizioni di lavoro e migliori salari.

Il problema si è posto, dunque, nel senso di valutare se sia opportuno che tutti i bisogni sociali siano sostenuti dallo Stato oppure sia ammissibile il riconoscimento di un ruolo da parte dei volontari in tale settore.

Ora non v'è dubbio che quello appena esposto sia effettivamente un potenziale rischio per gli equilibri nei rapporti di lavoro; ma la soluzione estrema di ipotizzare un rovesciamento di tutte le attività attualmente portate avanti da organizzazioni di volontariato sul sistema pubblico appare davvero paradossale e non praticabile<sup>5</sup>.

## **ASPETTI SPECIFICI DEL VOLONTARIATO INTERNAZIONALE**

Nella profonda diversità delle forme storiche, legate alle culture e ai contesti socio-istituzionali dei singoli Paesi, in cui si è sviluppato il volontariato internazionale (dal modello dei "Peace Corps" negli USA, dalla DED tedesca, dai JVC giapponesi e di altre organizzazioni comunque promananti dall'autorità statale fino ai modelli strutturatisi per libera iniziativa di comparti della società civile, come è avvenuto in modo prevalente in diversi paesi europei, esistono in ogni caso alcune linee identificative molto precise ed un percorso di evoluzione sostanzialmente comune, in particolare legato al progressivo mutare delle condizioni di intervento nei Paesi di servizio.

Il volontariato internazionale concepisce il proprio operato al servizio di un processo di emancipazione della comunità locale a fianco della quale interviene, affinché ciascuna veda sostanzarsi il diritto ad essere protagonista e non beneficiario dello sviluppo.

Questo significa non identificare lo sviluppo con la sola crescita economica, l'assistenza tecnica od umanitaria, il semplice trasferimento di denaro, tecnologie o infrastrutture. Ma soprattutto come scambio, come dinamica di relazioni, all'interno delle quali si costruiscono in partenariato piccoli progetti localizzati o programmi di più ampio respiro, per dare vita a direzioni durevoli e sostenibili.

Proprio per questo, il volontariato richiede in massima prevalenza un impegno che necessita di continuità, di professionalità, di dinamiche di partecipazione effettiva con le singole comunità locali, fatto che comporta un tempo "lungo" del servizio.

In questa prospettiva, ai fini di una più precisa definizione, risulta assai più importante una dichiarazione dell'UNV del 1991, secondo il quale: *"... È venuto il tempo di sottolineare l'importanza per lo sviluppo umano dello spirito di servizio e partenariato dei volontari, che penetra tutte le fasce della società e che ha contribuito in modo decisivo a suscitare recentemente numerosi cambiamenti. Il suo contributo è ormai riconosciuto nei tre ambiti principali della cooperazione tecnica, dei programmi di aiuto e di sviluppo, delle attività di sostegno comunitario. Se si riconosce che i processi di democratizzazione e quelli incentrati sulla partecipazione sono basilari per uno sviluppo durevole, allora le qualità degli agenti volontari sono della massima pertinenza per la cooperazione. "*

<sup>4</sup> GUCE n. 10/288-290, del 16.1.1984

<sup>5</sup> Cfr. Y. Beigbeder, "The role and status of International Humanitarian Volunteers and Organizations", Martinus Nishoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, pag. 106.

Pertanto il volontariato internazionale si è trovato a far fronte ad un processo di progressiva complessificazione della sua azione, che sul piano della prassi si è sempre più spostato dall'assistenza alla cooperazione, giocando un ruolo sempre più politico, sia sul piano della progettazione anticipatrice che della mediazione istituzionale.

Dal rapporto fisico con le comunità locali nelle quali opera il volontario, dove vi si sperimentano processi di sviluppo sostenibile, il volontariato si è trovato progressivamente immerso in decine di esperienze di mediazione istituzionale nei diversi Paesi del Sud. Dai rapporti con le amministrazioni locali, per raccordare i singoli interventi nel contesto di più ampie politiche di sviluppo nazionali; ai rapporti con i vari Ministeri, per giungere, in alcuni casi, anche alla collaborazione nella definizione di politiche settoriali di sviluppo del Paese, oppure all'assunzione di moli di anticipazione di nuovi modelli di cooperazione, all'interno di un quadro di programmazione che vede coinvolti numerosi altri operatori pubblici e privati del paese.

Su questo secondo passaggio si è infine innestato il crescente riconoscimento da parte degli organismi internazionali, delle cooperazioni pubbliche e delle amministrazioni locali intervenenti nei vari Paesi. Riconoscendo la maggiore efficacia ed efficienza del lavoro del volontariato e delle organizzazioni di invio più in generale, ne ricercano sempre più la concreta collaborazione nella messa in opera di programmi di sviluppo più ampi, a scala regionale o chiedono al volontariato di svolgere un ruolo di sperimentazioni di progettualità da lanciare successivamente su scale più ampie.

Nei Paesi del Sud, pertanto, si è progressivamente evoluto e complessificato il ruolo di mediazione e di negoziazione svolto dal volontariato internazionale e dai suoi operatori, ponendolo su un crinale estremamente stimolante, ma anche complesso.

Da un lato ha richiesto profili sempre più definiti per i volontari, una formazione permanente ed adeguata, una forte istituzionalizzazione del suo servizio con un aumento della complessità organizzativa. Dall'altro ha necessità di un sempre più preciso e stabile quadro normativo, di tutele giuridiche e di sostegni delle autorità pubbliche dei paesi di provenienza, che ne consentissero la stabilità nel tempo.

Con il duplice rischio che l'improvvisa crisi di uno di tali elementi o la sempre presente tendenza al recupero strumentale del volontariato all'interno di una logica di agente esecutivo a basso costo di interventi governativi possano minare la capacità di tenuta e di ulteriore evoluzione nel tempo di un soggetto, per il quale la chiave di volta del successo riconosciuto è un misto caratterizzato da professionalità e flessibilità dalla messa in gioco personale del volontario stesso e dall'adattamento dei tempi dell'evoluzione dell'intervento alle ragioni della partecipazione.

Questi elementi hanno dunque definito una forte comunanza di idealità e di obiettivi tra il volontariato nazionale ed il volontariato internazionale, ma una necessaria distinzione organizzativa e giuridica.

Ogni società nazionale determina il tipo di rapporto di impiego ed un corpo di regole che include i diritti e i doveri del volontario. Per quanto attiene il trattamento economico, si è progressivamente inserita una distinzione tra i volontari nazionali ed i volontari internazionali. In genere si ritiene che i volontari che lavorano nel proprio paese non debbano essere retribuiti per il lavoro svolto.

Mentre per coloro che sono impiegati in missioni all'estero sono sempre rimborsate le spese di viaggio sostenute per ragioni di servizio, così come è previsto un sostegno economico e la garanzia degli oneri previdenziali e assicurativi.

## **LA SITUAZIONE ITALIANA**

Un percorso di analoga distinzione tra le rispettive specificità si è avuta anche nel nostro Paese, nel quale, tuttavia, tra le prime normative che regolano il volontariato internazionale e quelle sul volontariato nazionale intercorrono oltre 20 anni.

Il percorso di trasformazione del volontariato da movimento ad istituzione si può far risalire agli anni sessanta, quando vide la luce la prima normativa che riconosceva la possibilità di svolgere un servizio civile nei Paesi in via di sviluppo, nota come Legge Pedini (1966).

Nel nostro Paese si può affermare, a ragione, che l'impegno italiano di cooperazione è nato dal volontariato. Il volontariato spontaneo che si è successivamente strutturato in organismi, poi in Federazioni e coordinamenti nazionali. Molti organismi esistevano già prima della legge n. 1033 del 1966. Fu proprio a partire dall'obiettivo di rafforzare in modo organico l'azione del volontariato internazionale che si arrivò alla successiva legge n. 1222 del 1971.

Non fu certo un caso se l'Italia, in un periodo storico caratterizzato dalla nascita dei Corpi nazionali dei volontari per la pace, modellati sul sistema dei *Peace Corps* voluti dal Presidente Kennedy, optava per un sistema misto, confermato e reso ancora più organico dalle successive leggi 38/79 e 49/87, secondo il quale l'attività dello Stato è normalmente integrata da quella di Enti, Istituti e organismi pubblici e privati che operano nel settore del volontariato civile, promuovendo e realizzando propri programmi, che lo Stato riconosce e cui offre un grado giuridico di riferimento e di tutela, strumenti per promuoverne l'azione e contributi per le loro attività.

Per una nuova normativa sul volontariato bisognerà aspettare il 25 maggio 2016 per l'approvazione del disegno di legge Delega al Governo per la **riforma del Terzo Settore**<sup>6</sup>, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale per una revisione organica della legislazione riguardante il volontariato, la cooperazione sociale, l'associazionismo non-profit, le fondazioni e le imprese sociali.

## **VOLONTARIATO INTERNAZIONALE, VOLONTARIATO NAZIONALE IN ITALIA**

L'esperienza del volontariato ha rappresentato un importante canale di cooperazione diretta tra popoli, che ha potuto anche crescere e acquisire capacità di intervento più strutturali grazie al positivo rapporto con le pubbliche istituzioni (dal 1971 al 1989), percorrendo tutto quel processo di crescita istituzionale prima descritto.

Pur con il mutamento di alcune variabili importanti, i successivi interventi legislativi producono tre effetti non secondari per la figura del volontario perché:

1. il volontario diviene, da privato indistinto, soggetto sociale giuridicamente riconosciuto e, le Ong di appartenenza, soggetti credibili di politica estera;
2. al volontario vengono offerti, a certe condizioni, mezzi economici e incentivi per intervenire in programmi strutturali di cooperazione allo sviluppo;
3. Il volontario viene distinto per tempo, profilo e modo da chi si impegna, pur volontariamente, nella solidarietà internazionale.

A questo patrimonio di elaborazione e prassi ha attinto, a detta di suoi diversi esponenti, lo stesso volontariato nazionale, quando nella seconda metà degli anni 80 si è avviata la riflessione per giungere all'approvazione da parte del Parlamento della prima legge quadro del 1991<sup>7</sup>.

La legge stabilisce i principi ispiratori della disciplina dei rapporti tra istituzioni pubbliche ed organizzazioni di volontariato, esaltando il valore sociale delle attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo (art. 1).

Il legislatore fornisce poi una definizione delle attività e delle associazioni di volontariato perché:

- deve intendersi "attività di volontariato" quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto, esclusivamente per fini di solidarietà (art. 2, primo comma).
- L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo, nemmeno dal beneficiario. Infatti, il volontario, secondo il dettato della legge, può ricevere solo il rimborso delle spese effettivamente sostenute per l'attività prestata (art. 2, terzo comma).
- Le "organizzazioni di volontariato" sono invece quegli organismi liberamente costituiti al fine di svolgere l'attività di volontariato, che si avvalgono in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali volontarie e gratuite di propri aderenti (art. 3).

La stessa legge quadro fa salva la normativa vigente per le attività di volontariato non comprese nel testo, con particolare riferimento alle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo (art. 13). La lettera dell'art. 13 potrebbe far pensare ad una differente accezione del termine "volontariato", a seconda che esso si riferisca ad attività esercitate sul territorio nazionale piuttosto che ad interventi nei Paesi in via di sviluppo.

In presenza di uno strumento normativo che appositamente regola la politica di cooperazione allo sviluppo e il trattamento dei volontari internazionali<sup>8</sup>, l'intenzione del legislatore di non interferire in

---

<sup>6</sup> Per un approfondimento sulla Riforma si rimanda all'articolo di PRO.DO.C.S. nella Sezione di Trama di Cittadinanze/Cambiamento

<sup>7</sup> La legge n. 266 dell'11.8.1991.

<sup>8</sup> La l. 49 del 20.2.1987. "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo".

questa materia con le disposizioni della legge quadro sul volontariato nazionale appare condivisibile, sia sotto il profilo della forma che del merito.

Esisteva, infatti, l'esigenza di non complicare ulteriormente l'applicazione della legge n. 49, già resa complessa da numerosi interventi normativi e regolamentari successivi alla sua approvazione. D'altra parte le due attività (volontariato nazionale e volontariato internazionale) presentano caratteristiche tra loro molto diverse.

Vi è *in primis* una differenza nei soggetti impegnati. Basti pensare che il volontariato internazionale rientra pienamente, anche se non in veste di attore principale, nel quadro della politica estera italiana, mentre il volontariato nazionale implica il coinvolgimento di settori istituzionali diversi.

Nell'attività di volontariato internazionale riveste, poi, un ruolo centrale il contratto firmato dal volontario con l'organismo di invio.

Tale contratto evidentemente restringe la portata di alcune delle caratteristiche fondamentali della figura del volontario, quali per esempio la libertà nel disporre del proprio tempo.

Il volontario internazionale poi coopera con attori locali, ai quali spesso è legato da rapporti di gerarchia, e questo fatto determina problematiche in qualche misura sconosciute all'azione dei volontari nazionali, quali lo studio delle realtà culturali di società e comunità molto diverse.

A fronte dei suddetti elementi di differenziazione, è pur sempre vero che queste due attività possiedono alcuni elementi di forte analogia.

Infatti, quando la legge n. 49 si riferisce al volontario impegnato in attività di cooperazione internazionale, richiede espressamente che questi rinunci ad ogni finalità lucrativa e sia animato dalla ricerca prioritaria dei valori della solidarietà e della cooperazione.

Gli stessi identici valori, la ricerca della solidarietà unita all'assenza di ogni intento lucrativo reggono l'intero impianto normativo della legge quadro sul volontariato internazionale.

## **I VOLONTARI INTERNAZIONALI NEL PANORAMA COMUNITARIO**

La politica di cooperazione è stata ufficialmente inserita dal Trattato di Maastricht nell'alveo delle politiche comunitarie, vale a dire di quelle politiche per cui tutti gli Stati membri dell'Unione Europea si impegnano ad adottare programmi, prendere decisioni e stabilire posizioni comuni.

Grazie a ciò dovrebbe essere, teoricamente, più facile da parte dell'UE apportare un contributo sostanziale ai Paesi in Via di Sviluppo, a condizione che i vari Stati membri siano in grado di adottare una linea di orientamento e di intervento strategico globale in materia di cooperazione allo sviluppo.

Nel quadro istituzionale del nuovo Trattato, la definizione di una strategia comunitaria di cooperazione suppone, innanzitutto, il raggiungimento di un consenso sui principi e gli obiettivi su cui fondare l'azione degli Stati membri della Comunità, nonché la disponibilità ad apportare alle legislazioni nazionali le modifiche opportune per il raggiungimento di posizioni comuni.

Poco tempo dopo l'approvazione del Trattato di Maastricht, infatti la Commissione Europea adottò una comunicazione relativa a "I rapporti della Comunità con i Paesi in Via di Sviluppo in prospettiva dell'Unione Politica", a dimostrazione del tentativo di identificare un certo numero di Assi di Azione sui quali le politiche della Comunità e degli Stati membri sono chiamati ad uniformarsi<sup>9</sup>.

Infatti, il problema della disciplina delle condizioni del personale che viene inviato in servizio, viene considerato, dagli organi comunitari, tra le politiche comuni derivanti dal Trattato sull'Unione Europea.

A questo proposito, però, si pongono immediatamente una serie di questioni.

Infatti, se si concorda sul fatto che si debba garantire ai volontari europei un certo numero di garanzie minime, il problema che si pone, in prima battuta, riguarda il settore delle legislazioni interne dei Paesi membri che un eventuale strumento normativo comunitario andrebbe a regolamentare, nel processo di armonizzazione delle legislazioni stesse. La stretta connessione che presenta il volontariato con settori delle normative interne dei Paesi membri dell'Unione,

---

<sup>9</sup> Per una sintesi della comunicazione cfr. la rivista mensile "Europa" n. 36 del luglio 1992. Supplemento sulla "Cooperazione allo sviluppo".

particolarmente refrattarie a un processo di omogeneizzazione, rende tale processo particolarmente delicato e difficile.

Per non parlare, poi, delle preoccupazioni, peraltro a nostro avviso infondate, che una tale armonizzazione possa in qualche modo costituire un elemento di rigidità ulteriore nella gestione delle risorse umane volontarie.

Il 4 novembre 1993, la Commissione per lo Sviluppo e la Cooperazione del Parlamento Europeo ha votato una relazione, approvata in seduta plenaria, il 19 novembre 1993, relativa alla protezione sociale dei volontari per lo sviluppo<sup>10</sup>.

Nel testo della relazione si sottolineava l'assoluta importanza, per i Paesi in Via di Sviluppo, che accusino carenza sotto tale profilo, di poter disporre di risorse umane necessarie per il loro sviluppo.

Il Parlamento sottolineava, altresì, come uno tra i maggiori ostacoli nell'invio di volontari nel Terzo Mondo, fosse costituito dalle carenze sotto il profilo della previdenza sociale, sia durante la loro permanenza all'estero, sia durante il periodo successivo al servizio.

Va ricordato che, in precedenza, la Commissione Europea aveva adottato una relazione sullo stato di attuazione, da parte degli Stati membri, della Raccomandazione del Consiglio delle Comunità Europee del 1985 relativa alla sicurezza sociale per i volontari allo sviluppo<sup>11</sup>.

Da tale relazione sono emersi dati molto interessanti riguardo allo stato attuale delle legislazioni europee in materia di volontariato internazionale. Come verrà, poi, più puntualmente analizzato nelle schede riguardanti ogni singolo Paese, la Spagna e il Regno Unito risultano ancora prive di una normativa organica sul trattamento dei volontari, fattore, questo, che comunque non impedisce affatto il funzionamento dell'invio di volontari in progetti di cooperazione e la tutela dei loro diritti.

Al contrario, in Paesi dove queste norme esistono, si sono registrate carenze relative alla disciplina dei rapporti contrattuali tra volontari e organismi di invio (ad es. relativamente al computo del periodo di formazione pre-servizio ai fini della tutela previdenziale).

Da tali rilievi emerge che il problema dell'armonizzazione delle normative si scontra non solo "a valle", vale a dire quali settori rendere omogenei attraverso una normazione comunitaria, ma anche "a monte", vale a dire, per quanto riguarda, per esempio, Spagna e Gran Bretagna, legislazione sì o legislazione no.

L'Italia fu oggetto di espresse critiche per il fatto di non prevedere assolutamente alcun tipo di garanzia assicurativa per i volontari che siano disoccupati al rientro in patria dopo il servizio.

Come già accennato sopra, la relazione della Commissione Europea prendeva le mosse da una raccomandazione votata dal Consiglio delle Comunità Europee il 13 giugno 1985.

Il Consiglio, in quell'occasione, si rivolse agli Stati membri dell'Unione con l'obiettivo di fare in modo che i volontari e i loro familiari potessero usufruire di una normativa che prevedesse garanzie in materia di sicurezza sociale, con un trattamento simile a quello riservato ai lavoratori del Paese di invio dei volontari.

La Raccomandazione faceva riferimento specifico ai vari settori di interesse, tra cui il trattamento in caso di malattia, maternità, invalidità, vecchiaia, decesso, infortuni sul lavoro e malattie professionali, disoccupazione e assegni familiari.

Il Parlamento Europeo, in realtà, già dal 1988, oltre che con la relazione di cui sopra, aveva espresso alle istituzioni comunitarie il proprio convincimento circa la necessità di fare chiarezza nella materia, non tramite l'utilizzo di semplici raccomandazioni (atti giuridici che, privi di efficacia vincolante, troppo spesso si traducono in semplici inviti disattesi dagli Stati membri), bensì mediante la predisposizione di una direttiva *ad hoc* che, per la sua natura di atto vincolante, fosse in grado di incidere in maniera efficace sulle carenze normative dei singoli Stati membri.

Il Parlamento, poi, nella sua relazione del 1993 non mancò di mettere in evidenza una sostanziale asimmetria, una mancanza di corrispondenza tra il finanziamento europeo di volontari, esistente e anche di una certa entità, ed un loro collegamento ad una dimensione europea, o meglio ad uno status europeo.

---

<sup>10</sup> Cfr. i documenti di seduta del Parlamento Europeo, in particolare la relazione della Commissione per lo Sviluppo e la Cooperazione del 4.11.1993 PE 205.702/def.

<sup>11</sup> Per la relazione della Commissione Europea, cfr. SEC (92) 591 def. Per la raccomandazione del Consiglio d'Europa del 1985, cfr. GUCE, serie C 122 del 22.5. 1985.

Infatti, ciò che è necessario mettere in evidenza, è che ancora oggi i volontari che partono con progetti cofinanziati dall'Unione, sono comunque considerati personale inquadrato in una dimensione nazionale e non europea. Ciò giustifica, appunto, le carenze per quanto riguarda dati e informazioni sul numero del personale inviato da Ong nazionali in progetti cofinanziati, ma anche, spesso, sull'entità stessa dei mezzi finanziari comunitari destinati alle spese del personale.

A dimostrazione del ritardo culturale dell'Unione Europea, basti pensare che, nemmeno nell'ambito della Convenzione di Lomé sono previsti strumenti finanziari da destinare all'impiego di volontari per lo sviluppo<sup>12</sup>.

In risposta a questo atteggiamento comunitario è interessante rilevare come nel corso degli anni siano cresciute collaborazioni e sinergie tra le stesse organizzazioni di volontariato internazionale dei vari Paesi.

Una tra le esperienze più interessanti è sicuramente da considerare quella che è stata assunta nel 1985 da due Paesi membri dell'Unione, Francia (con AFVP -Association Française des Volontaires du Progrès) e Germania (con DED -Deutsche Entwicklungsdienst), relativo alla creazione di un corpo di volontari intergovernativo, al quale è stato dato il nome di EVD (European Volunteers for Development Program). L'intento era quello di avviare un progetto pilota, al quale ha successivamente aderito l'Irlanda con APSO -Agency for Personal Service Overseas, che creasse le premesse per la costituzione di un corpo unico di volontari, soggetti tutti alle medesime condizioni e garantiti dalla medesima tutela.

Il progetto, impegnato soprattutto nel settore agricolo, dopo una prima fase pilota durata tre anni, ha assunto un carattere permanente. I finanziamenti provengono dalle organizzazioni partecipanti, le quale conservano, comunque, la loro indipendenza e le loro peculiari finalità.

Nonostante la vocazione europea, dunque, viene conservata l'individualità di ogni singolo organismo partecipante. Al momento attuale si sono uniti al progetto volontari provenienti anche dai Paesi Bassi, dal Belgio, Danimarca e Spagna.

Per quanto riguarda il trattamento economico e le garanzie, ci si è ispirati alle condizioni previste per gli UNV, cioè i volontari delle Nazioni Unite.

Questo nuovo approccio apre sicuramente nuovi orizzonti che vanno al di là della semplice cooperazione fra Paesi.

Nel progetto pilota era previsto, inoltre, che i Governi di Francia e Germania concludessero accordi con i Paesi beneficiari degli interventi (accordi la cui adesione era espressamente aperta agli altri Paesi membri dell'UE), garantendo a questi la selezione, formazione e l'invio di personale qualificato da destinare ad attività di cooperazione.

## **I VOLONTARI DELLE NAZIONI UNITE**

Il 7 dicembre 1970 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha costituito il programma UNV (United Nations Volunteers)<sup>13</sup>. Questa agenzia è amministrata dallo UNDP (United Nations Development Program), che finanzia i suoi programmi attraverso un'apposita linea di bilancio.

UNV in effetti è dotato di un fondo speciale, nel quale però vengono inserite solo le donazioni che gli Stati membri desiderano vincolare a determinate aree o programmi particolari.

Se nei primi anni di funzionamento lo UNV ha quasi esclusivamente lavorato all'esecuzione di progetti di cooperazione, negli ultimi tempi si sono moltiplicati i suoi impegni in attività di breve periodo, come le operazioni di peace building, monitoraggio elettorale e gestione delle emergenze. Per quel che riguarda le condizioni di invio dei volontari l'agenzia (data la sua natura internazionale) ha da sempre cercato di ispirarsi a criteri di massima flessibilità.

Tre sono i requisiti fondamentali richiesti per poter divenire volontario delle Nazioni Unite:

- 1) Diploma universitario o post-universitario;
- 2) Un'esperienza professionale di minimo due anni;
- 3) Una forte motivazione ad intraprendere un servizio con lo UNV.

Relativamente al secondo dei requisiti, è interessante notare come la media dei volontari in servizio abbia ben più di due anni di esperienza professionale (si calcola un'esperienza media di 9/10 anni). Il volontario tipo dello UNV è infatti una persona di età media compresa fra i 36 e i 40 anni.

Altro aspetto interessante riguarda la gestione delle spese per l'invio dei volontari.

Essendo stato calcolato che un volontario costa mediamente 26.000 dollari all'anno, diversi sono i meccanismi di finanziamento delle spese necessarie.

---

<sup>12</sup> La Convenzione di Lomé regola la cooperazione tra l'UE e gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)

<sup>13</sup> Cfr. la Risoluzione dell'Assemblea ONU n. 2659 della XXVa sessione.

Se si fa eccezione per i volontari provenienti dai Paesi in via di sviluppo, i cui costi complessivi vengono interamente coperti dallo UNDP, per i volontari provenienti dai paesi industrializzati due sono le possibili forme di finanziamento:

1) il volontario è finanziato per intero da un'organizzazione o dal Governo del Paese di provenienza;

2) nei casi in cui l'organizzazione o il Governo del Paese di provenienza dimostrano di non avere fondi sufficienti per affrontare le spese di gestione dei volontari, queste vengono divise con lo UNV. In tali evenienze infatti UNV si fa carico dei cosiddetti "*in-country costs*" (mensilità, indennità di equipaggiamento, ferie etc.), mentre gli organismi del Paese di provenienza del volontario supportano i cosiddetti "*external costs*" (tutti quei costi non direttamente collegati con il soggiorno all'estero del volontario: pagamento delle spese di viaggio, dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi, trattamento di fine rapporto, etc.).

L'interpretazione del tipo di rapporto che intercorre tra l'agenzia e i volontari può presentare qualche difficoltà. Infatti, se molti sostengono che UNV, per via della sua struttura orizzontale, non può essere equiparata ad un datore di lavoro nazionale, con specifici obblighi giuridici nei confronti del volontario impiegato, è altrettanto vero che le parti firmano un regolare contratto di servizio, e che quindi si impegnano giuridicamente alla sua osservanza.

I membri del UNV sono considerati degli agenti delle Nazioni Unite, incaricati di portare avanti il programma dello UNV.

**Fonte: FOCSIV, *Il Volontariato internazionale in Europa*, Quaderni 45, 1996**