

# **Spunti per una riflessione su recenti proposte di riforma della legge 266/91 sul volontariato, nella prospettiva delle riforme istituzionali (\*)**

*di Sandro De Götzen*

## **Sommario**

**1. Premessa.** – **2.** Il significato e la perdurante attualità della legge quadro 266/91. – **3.** La articolata legislazione sul volontariato e le esigenze di riforma alla luce dei mutamenti indotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione nella ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regione. – **4.** La variegata attuazione regionale della legge quadro 266/91. Confronto su alcuni aspetti significativi della legislazione delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Possibile circolazione di modelli nella legislazione regionale. – **5.** Le recenti proposte di riforma della legge 266/91. – **6.** Conclusioni. Spunti di riflessione per una riforma. Il singolare rapporto tra volontariato e diritto.

## **1. Premessa**

Le attuali proposte di riforma della legge 266/91 si collocano in un momento di transizione ordinamentale, conseguente all'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione, e in una fase di ripensamento del ruolo del volontariato "dall'interno", che tiene conto anche del marcato restringimento dell'intervento pubblico che fa prevedere un ridimensionamento dello Stato sociale <sup>(1)</sup>.

---

(\*) Il presente lavoro costituisce la rielaborazione di un intervento al convegno "Dopo Arezzo: le prospettive del volontariato nella Regione Friuli-Venezia Giulia", Gorizia, 25 gennaio 2003, promosso da Centro servizi volontariato Friuli-Venezia Giulia, MOVI, CARITAS e Provincia di Gorizia.

(1) Momenti recenti di riflessione dall'interno sull'impegno del volontariato sono costituiti dai lavori della IV Conferenza nazionale del volontariato di Arezzo del 2002 e dalla stesura della Carta nazionale del volontariato del 2001 (anno internazionale del volontariato).

È ben noto che la legge 266/91, che pure ha segnato una cesura nella disciplina normativa del fenomeno, si è inserita in un quadro normativo che già comprendeva leggi statali e leggi regionali, concernenti, in settori particolari di attività pubbliche, il ruolo del volontariato<sup>(2)</sup>.

Successivamente alla legge 266/91, altri importanti corpi normativi si sono aggiunti, ed in parte sovrapposti, variamente combinandosi, alla disciplina da essa posta sul volontariato: in primo luogo, si sono dettate discipline di settore, che in modo più approfondito hanno disciplinato il ruolo del volontariato nei rapporti con le istituzioni pubbliche (basti pensare alla legge 328/2000 sulla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali); ancora, in altra prospettiva, accanto agli organismi del volontariato la legislazione ha previsto altri soggetti, di "utilità sociale", quali le associazioni di promozione sociale, le cooperative sociali; nella più comprensiva categoria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, sono stati accomunati agli organismi di volontariato questi ed altri soggetti (nell'ampia individuazione fatta dall'art. 10 del d.lgs. 460/97)

---

Si veda inoltre, per gli aspetti giuridici, L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, Giuffrè, 2002 (Atti del Convegno di studi, Pisa, gennaio 2001, organizzato congiuntamente dall'Università di Pisa e dalle organizzazioni di volontariato). U. ASCOLI, *Volontariato e politiche sociali nel sistema italiano di Welfare*, dattiloscritto, intervento al Convegno di Gorizia del 25 gennaio 2003, il quale pone in evidenza come il terzo settore si trovi di fronte non a politiche improntate ad un "Welfare solidale", teso a coinvolgere tutti gli attori sociali, ma ad un "welfare compassionevole", teso a ridurre l'intervento pubblico e a "governare i problemi sociali più gravi con la filantropia e l'assistenza caritatevole". Per un inquadramento delle problematiche giuridiche nelle diverse fasi di sviluppo culturale del fenomeno del volontariato per tutti L. MENGHINI, *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, Milano, Giuffrè, 1989; S. RISTUCCIA, *Volontariato e fondazioni*, Rimini, Maggioli, 1996, in partic. p. 51 ss.

(2) Si pensi, solo per restare alla legislazione statale che prende in considerazione il volontariato prima della legge-quadro 266/91, alla legge 26 luglio 1975, n. 354, a proposito dell'ordinamento penitenziario; alla legge 22 dicembre 1975, n. 685 in tema di interventi pubblici in relazione alle sostanze stupefacenti; alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale.

Per una considerazione del ruolo svolto da leggi regionali antecedenti alla legge quadro 266/91, relativamente ad alcune realtà regionali si veda U. DE SIERVO (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, Giuffrè, 1998, *passim*.

che possono operare in ambiti assai più vasti di quelli degli organismi di volontariato<sup>(3)</sup>.

Parte della dottrina giuridica si è interrogata in merito al problema della permanente attualità della legge 266, in questo quadro normativo complesso, sottolineando la “fuga” dalla legge quadro<sup>(4)</sup>, e osservandosi da taluni che la disomogenea attuazione regionale potrebbe consigliare il rilascio del settore all'autoregolamentazione<sup>(5)</sup>.

Le recenti proposte di riforma della disciplina del volontariato sembrano tuttavia partire dal diverso presupposto che la legge quadro, pur se non pone una disciplina completa del fenomeno del volontariato, resta tuttavia il (o un) punto di partenza per una complessiva ridisciplina del settore.

Va, quindi, ripensato il ruolo svolto dalla legge quadro 261/91 e dalla legislazione attuativa, anche alla luce delle riforme introdotte dal nuovo Titolo V della Costituzione; prenderemo in considerazione alcune leggi regionali di attuazione della l. 266 osservando, in relazione a una ristretta gamma di problemi, come esse attuino modelli diversi; alle luce di queste considerazioni d'insieme esamineremo le più rilevanti novità delle recenti e discusse proposte di riforma della legge quadro.

---

(3) Come è noto, le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali sono automaticamente inserite nella categoria delle ONLUS, ai sensi dell'art. 10, comma 8, d.lgs. 460/97 (che fa salve le previsioni di maggior favore per il volontariato). Per la delimitazione di una figura di “ente privato di privilegio”, oggetto di speciali tutele e incentivi ma anche di oneri speciali v. M.V. DE GIORGI, *Fondamenti di diritto degli enti “non profit”*, Padova, Cedam, 1997, in partic. p. 16 s.

(4) Si sono indicati, sotto l'etichetta di “fuga” dalla legge 266/91, fenomeni diversi: a) la mancata iscrizione ai registri regionali di molte organizzazioni di volontariato; b) la disomogeneità della legislazione regionale; c) il prescindere, in taluni casi, della normativa di settore dal requisito dell'iscrizione ai registri per applicare la legislazione premiale.

(5) Si veda, in tal senso, le indagini e le riflessioni di A. CELOTTO, *Legislazione regionale sul volontariato*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI, *Il volontariato*, cit., p. 93 ss., in partic. p. 116.

## 2. *Il significato e la perdurante attualità della legge quadro 266/91*

Una riflessione volta a valutare le possibilità e le prospettive di innovazione della disciplina del volontariato può utilmente partire, a nostro avviso, dalla considerazione del ruolo svolto dalla legge quadro 266/91.

Si possono individuare nella dottrina più recente due diversi modi di guardare alla legge 266.

Secondo un orientamento l'approvazione della legge quadro 266 costituisce una evoluzione, un salto di qualità rispetto alla normativa precedente che vedeva il volontariato legato alla riforma dell'assistenza pubblica <sup>(6)</sup>. La emanazione di un'auto-noma legge sul volontariato, svincolata dal complesso normativo sull'assistenza sociale, portò, secondo questo condivisibile modo di vedere, ad un cambiamento di prospettiva, guidando il legislatore a individuare le caratteristiche proprie dell'attività (e delle organizzazioni) di volontariato ricomprendendo un'ampia gamma di organismi, operanti nei campi più diversi, favorendo un incremento dell'associazionismo "più marcatamente indirizzato a fini di altruismo fattivo" <sup>(7)</sup>.

La legge 266, secondo tale prospettiva, sottolinea il rilievo della solidarietà nel fenomeno del volontariato, che gravita non più intorno alla disciplina dell'assistenza sociale, ma nell'ambito del principio della libertà di associazione e delle formazioni sociali intermedie <sup>(8)</sup>.

---

(6) La l. 833/78, istitutiva del servizio sanitario nazionale, all'art. 45, comma 3, pur riconoscendo un ruolo al volontariato nel conseguimento dei fini del sistema sanitario pubblico, ne rinvia una compiuta disciplina all'approvazione della legge di riforma dell'assistenza.

(7) S. RISTUCCIA, *Volontariato e fondazioni*, cit., p. 80 ss. sottolinea come la legge 266 "riconosce una realtà sociale e la identifica", "fa "eco" a questa realtà e attraverso quest'effetto di risonanza contribuisce (o almeno può contribuire) alla sua diffusione". Tale prospettiva risulta confortata dal rilievo dell'incremento, successivo alla l. 266, del numero delle organizzazioni di volontariato, operanti nei campi più diversi, in E. RANCI ORTIGOSA, *Analisi socio-economica del volontariato prima e dopo la legge quadro*, in L. BRUSCUGLIA E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, cit. p. 9 ss.

(8) In questo senso E. FERRARI, *Sussidiarietà e ruolo delle associazioni di volontaria-*

Secondo un'altra prospettiva, la legge quadro sul volontariato si caratterizza precipuamente come legge che disciplina i "rapporti tra associazioni di volontariato ed istituzioni", per dar riconoscimento alla "presenza pubblica del volontariato", sottolineando che essa è datata o superflua <sup>(9)</sup>.

All'orientamento "svalutativo" o "riduttivo" della legge quadro 266 si possono opporre due ordini di argomenti, riconducibili al rilievo che la legge 266 va oltre al rapporto con le istituzioni pubbliche e che, in questo campo, prevede o consente integrazioni da parte di discipline più approfondite e non comporta l'obbligo delle organizzazioni di entrare in rapporto con le istituzioni pubbliche.

In primo luogo, la legge 266 ha precisato il concetto giuridico di attività di volontariato: l'art. 2 afferma che "per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà" <sup>(10)</sup>; ha, inoltre, individuato i caratteri

---

to, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e Pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 267 ss., in particolare p. 270 ss.

(9) M. E. MARTINI, *Introduzione al convegno*, in E. BRUSCUGLIA, E. ROSSI, *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, cit., p. 1 ss., in particolare p. 4, che pare considerare prevalente o esclusivo nella legge 266 la prospettiva del rapporto volontariato-istituzioni pubbliche; nello stesso ordine di idee mi pare si possano collocare anche alcune posizioni dottrinali, già ricordate, che incentrano la propria critica alla legge 266 sulla disomogeneità della attuazione regionale. A. CELOTTO, *Legislazione regionale sul volontariato*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 93 ss., in particolare p. 116.

(10) Tale definizione risulta utile, a nostro avviso, anche per la soluzione di problemi attinenti al volontariato individuale e al volontariato non istituzionalizzato, che sceglie di svolgere la sua attività al di fuori dell'inquadramento previsto dalla l. 266; in tal senso anche C. VENDITTI, *L'attività di volontariato*, Napoli, Jovene, 1997, il quale, pur nell'ambito di una costruzione diversa da quella accolta nel testo (v. *infra* nota 12), negando cioè che l'attività di volontariato possa configurarsi come attività lavorativa (p. 58 ss., in particolare p. 67), mette in luce come la nozione legale di attività di volontariato espressa dalla legge quadro debba estendersi anche al volontariato individuale (p. 21, p. 22 ss., in particolare p. 26); anzi, come, l'attenzione dell'interprete debba spostarsi, nel definire il fenomeno, dal gruppo al singolo soggetto agente, nella cui azione si deve riscontrare la presenza di tutti i caratteri della fattispecie legale. Sembra prendere in considerazione egualmente anche l'azione di volontariato individuale C. Cost. sent. 75/92 definendo il volontariato "un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma

essenziali di un organismo nuovo, che tale attività svolge<sup>(11)</sup>; essa disciplina il rapporto del volontario con l'organizzazione, che può essere qualificato come lavoro gratuito, che diventa un rapporto tipico, mentre prima della legge 266/91 si trattava di un contratto innominato<sup>(12)</sup>.

In secondo luogo, si deve forse ridimensionare la portata della l. 266 per ciò che riguarda i rapporti tra organizzazioni di volontariato e le istituzioni pubbliche: essa, in realtà, pone in merito una trama appena accennata, lasciando – opportunamente – molto spazio all'integrazione da parte di altre normative, quelle regionali e quelle relative a particolari settori di intervento del volontariato<sup>(13)</sup>. Per di più la legge 266 non impone agli organismi che svolgono attività di volontariato di porsi in rapporto con le istituzioni pubbliche, richiedendo determinati adempimenti solamente per l'accesso alle agevolazioni previste.

---

dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui”.

(11) L'art. 3 della legge 266 precisa che “è considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'art. 2”; sul significato del “riconoscimento” del volontariato da parte della legge 266 va certo precisato che esso costituisce applicazione dell'art. 18 Cost., mentre i diversi requisiti richiesti per le organizzazioni (quali registrazione e democraticità interna) sono oneri per l'accesso alle agevolazioni dalla legge stessa previsti; si v. in merito ai limiti di disciplina G. LEONARDI, *Associazioni private di interesse generale. Profili amministrativi*, II, Padova, Cedam, 1999, p. 499 ss.; riassume il dibattito dottrinale M. OLIVETTI, voce *Volontariato*, *Enc. Giur. Treccani*, XXXII, 1994, p. 2.

(12) In tal senso sembra orientato G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 300 ss. quando sottolinea come la fonte del vincolo di subordinazione del volontario, simile a quella del lavoratore subordinato nell'impresa, non viene rinvenuta nell'art. 2094 c.c., ma, sulla base dell'art. 2 legge 266, si rinviene nello statuto dell'organizzazione di volontariato, sinché il volontario aderisca all'organizzazione. Si veda anche, subito dopo l'emanazione della legge 266/91 sul volontariato, in tal senso L. MENGHINI, *Il lavoro nella legge quadro sul volontariato*, in *Riv. giur. Lav.*, 1992, I, p. 66, il quale osserva che “La legge riveste particolare rilievo [...] perché pone al suo centro il lavoro gratuito, rispetto al quale opera delle scelte che influenzano l'identificazione sia di quello che rientra nella sua considerazione sia di zone che restano al di fuori”; R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro e Terzo settore*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2001, p. 329 ss., in partic. p. 338.

(13) Si deve tener conto, a tale proposito, della circostanza che, nei diversi settori di competenza, le istituzioni pubbliche possono scegliere modi specifici di intervento e che, conseguentemente, i rapporti con le organizzazioni di volontariato possono essere strutturati e disciplinati in maniera diversa e caratteristica da leggi di settore, in modo adeguato alle esigenze, non sempre coincidenti, degli ambiti tipici di intervento del volontariato, come la protezione civile, l'assistenza e la sanità.

Le recenti proposte di riforma della legge quadro sembrano valorizzare la prima prospettiva, che valorizza la legge quadro 266, individuandola come la sede per introdurre elementi di riforma della disciplina del volontariato.

3. *La articolata legislazione sul volontariato e le esigenze di riforma alla luce dei mutamenti indotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione nella ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regione*

3.1. Se ci si interroga sulla competenza legislativa sul volontariato, anche alla luce della nuova ripartizione del potere normativo posto dal nuovo Titolo V della Costituzione – avendo presente che la disciplina del volontariato trova la sua disciplina in uno stratificato complesso normativo, a livello statale e regionale, pur imperniato sulla legge quadro 266 –, la risposta non può che essere articolata, complessa.

Il filo conduttore di una sintetica ricognizione in merito alla ripartizione della competenza normativa in tema di volontariato è costituito dalla sent. 75/92, nella quale la Corte costituzionale affronta i problemi di legittimità sollevati in merito alla legge 266/91. Ne considereremo unicamente alcuni snodi particolarmente significativi ai nostri fini: pur nel mutato assetto costituzionale del Titolo V, la decisione pone una trama di problemi e offre spunti ricostruttivi ancora attuali.

a) In primo luogo, l'insegnamento della sent. 75/92 (cons. 2 in dir.) <sup>(14)</sup> esclude la possibilità di configurare il volontariato come una “materia, seppure formata dalla confluenza di segmenti o di profili riconducibili a più settori di attività”. Il volontariato “costituisce un modo di essere della persona nell’ambito

---

(14) Si v. in *Le Regioni*, 1993, p. 102 ss., con note di G. PARODI, *La l. 266/1991 sul volontariato come legge di principi* (p.104 ss.) e di F. RIGANO, *L’attuazione dei principi della legge sul volontariato: l’istituzione dei registri regionali* (p. 120 ss.); si v., inoltre, su alcuni aspetti della sent. 75/92, D. VITTORIA, *La disciplina delle organizzazioni collettive e il limite del diritto privato alla competenza legislativa delle Regioni*, *ivi.*, 1992, p. 1750 (nota a sent. C. cost. 35/92).

dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui". La Corte ricava da questi rilievi che il volontariato "in quanto tale, sfugge a qualsiasi rigida classificazione di competenza, nel senso che può trovare spazio e si può realizzare all'interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria, tanto se riservato ai poteri di regolazione e di disposizione dello Stato, quanto se assegnato alle attribuzioni delle Regioni o delle Province autonome (o degli enti locali)".

b) In secondo luogo, tale sentenza attribuisce al legislatore statale la competenza normativa in merito all'individuazione della "connotazione essenziale delle attività e delle organizzazioni operanti in tale campo" (punto 2 cons. in dir.), ribadisce successivamente che ad esso spetta la definizione dei "requisiti essenziali attinenti ai caratteri strutturali, all'autonomia interna e alla trasparenza delle organizzazioni di volontariato" la cui ricorrenza "è configurata come condizione necessaria perché tali organizzazioni possano beneficiare delle agevolazioni e delle strutture di servizio e sostegno previste dalla legge" (punto 3 cons. in dir.).

La decisione richiama congiuntamente a sostegno di queste indicazioni: a) l'esigenza di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale dei rapporti relativi a "valori costituzionali primari" <sup>(15)</sup>; b) la qualificazione dei requisiti delle organizzazioni di volontariato come attinenti al diritto privato <sup>(16)</sup>.

---

(15) Costituisce un'indicazione consueta nella giurisprudenza costituzionale il rilievo dell'esigenza di disciplina uniforme in tutto il territorio nazionale dei rapporti relativi a "valori costituzionali primari" (ad es. C. cost. sent. 217/88, ricordata dalla stessa decisione, in *Le Regioni*, 1988, p. 820 ss.). La sent. 75/92 definisce il volontariato "come schema generale di azione della vita di relazione, basato sui valori costituzionali primari della libertà individuale e della solidarietà sociale".

(16) La sent. 75/92 afferma che spetta al legislatore nazionale la fissazione dei caratteri essenziali delle organizzazioni di volontariato, i "requisiti essenziali attinenti ai caratteri strutturali, all'autonomia interna e alla trasparenza delle organizzazioni di volontariato", argomentando che attengono al diritto privato (dalla giurisprudenza costituzionale costruito, da sempre, come un limite alla legislazione regionale). Critici sull'impiego di tale argomento da parte della sent. 75/92, M. MALO, *Il limite del diritto privato nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1995, p. 879 ss., in partic. p. 894; D. VITTORIA, *La disciplina delle organizzazioni collettive e il limite del diritto privato alla competenza legislativa delle Regioni*, *ivi*, 1992, p. 1757 ss., in par-

c) La sentenza (punto 6 cons. in dir.) afferma poi la spettanza allo Stato, in merito alla disciplina relativa all'Osservatorio nazionale del volontariato, dato che i "compiti di interesse generale a beneficio dello sviluppo del volontariato in quanto tale" richiamano l'interesse nazionale.

d) La sent. 75 di cui si parla, per quanto riguarda la "definizione del tipo di rapporti che devono intercorrere tra le varie istanze del potere pubblico e le organizzazioni dei volontari e in ordine alla determinazione delle relative modalità dell'azione amministrativa" (punto 2 cons. in dir.) rileva, poi, che il legislatore pone disposizioni che vanno intese come di interesse nazionale o come "principi generali dell'ordinamento giuridico" e attinenti a "valori costituzionali supremi"; ma successivamente (punto 5 cons. in dir) respinge le istanze di incostituzionalità dell'art. 10, l. 266, relativo proprio ai rapporti tra volontariato e istituzioni pubbliche, perché esso "fissa gli oggetti che le leggi regionali e provinciali dovranno disciplinare", e non "non stabilisce principi o criteri volti a restringere i possibili contenuti della legislazione futura", "ma richiede che quest'ultima abbia cura di disciplinare, nel modo che riterrà più opportuno, gli oggetti elencati".

Da tale complessa argomentazione sembra ricavarsi principalmente la vincolatività per le Regioni dell'emanazione della disciplina del registro regionale del volontariato e, nel contempo, la discrezionalità del legislatore regionale in merito ai contenuti, sugli oggetti indicati nell'art. 10, l. 266.

3.2. La sent. 75/92 sembra fornire varie indicazioni, in merito alla individuazione della ripartizione tra Stato e Regioni delle competenze normative relative alla disciplina del volontariato, utili anche nel mutato assetto costituzionale.

Punto di partenza per tale ricognizione sembra l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale il volontariato non può essere considerato una materia: esso, come modo di azione generale di un soggetto come singolo o as-

---

tic. p. 1764 s., che però oltre rileva come la l. 266 preveda una specifica categoria di soggetti di diritto.

sociato a scopo solidaristico, si pone “trasversalmente” alle diverse materie di intervento.

Tale indicazione spiega come il volontariato non compaia in nessuna delle due elencazioni di materie di cui al nuovo testo dell’art. 117 Cost.: né quella che concerne le materie di competenza esclusiva statale, né quella che concerne le materie di competenza concorrente; spiega, inoltre, come sia da escludere che il volontariato possa farsi rientrare nella competenza residuale regionale (le materie non elencate, secondo l’indicazione dell’art. 117, comma 4, Cost., sono di competenza primaria delle Regioni) <sup>(17)</sup>.

Dalla sent. 75/92 si ricava anche un’indicazione su come impostare l’analisi dei vari aspetti della disciplina del volontariato, pur tenendo conto del mutato assetto costituzionale: la materia trattata dalla legge 266/91 può essere ripartita tra aspetti privatistici, di cui si ribadisce l’attinenza a diritti essenziali della persona e aspetti di tipo pubblicistico, sia inerenti ai rapporti tra organizzazioni di volontariato e istituzioni pubbliche, sia inerenti alla previsione di strutture pubbliche di “governo” o di sostegno al volontariato.

3.3. Gli aspetti privatistici della l. 266/91 concernono “l’individuazione della connotazione essenziale delle attività e delle organizzazioni operanti in tale campo” (sent. 75/92, punto 2 cons. in dir.), che restano di pertinenza statale.

Il nuovo Titolo V della Costituzione attribuisce, infatti, alla legislazione esclusiva dello Stato, tra l’altro, la competenza in

---

(17) Si vedano recentemente per una ricostruzione complessiva dei problemi posti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con varietà di accenti, R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1233 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, *ivi*, p. 1247 ss.; con attenzione alla potestà legislativa R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, *ivi*, 2001, p. 613 ss.; P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, *ivi*, 2001, p. 1223 ss. Sulle successive proposte si modifica dei rapporti tra Stato e regioni – d.d.l. approvato dal Consiglio dei ministri e presentato al Senato il 26 febbraio 2002, con il titolo *Modifiche dell’art. 117 della Costituzione*, per un ampio inquadramento nel quadro delle riforme costituzionali si veda L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Bologna, Mulino, 2002.

“materia”, di “ordinamento civile”, che, secondo l’interpretazione preferibile, costituisce l’esplicitazione del limite generale cd. del diritto privato individuato dalla giurisprudenza costituzionale sin dall’inizio della sua attività in relazione alla potestà legislativa regionale, che ha sostanzialmente precluso la possibilità dello sviluppo di un “diritto privato regionale”<sup>(18)</sup>.

La dottrina più recente, concorde sulla necessità di una riflessione ulteriore sul significato della materia “ordinamento civile” assume una posizione “prudente”<sup>(19)</sup> o, diversamente, sembra delineare una legislazione regionale di diritto privato<sup>(20)</sup>, i cui limiti sono ancora da precisare<sup>(21)</sup>.

La posizione più prudente, e, a nostro avviso, in linea con la giurisprudenza costituzionale più recente<sup>(22)</sup>, ammette, in meri-

---

(18) L’espressione “diritto privato regionale” si ritrova in N. IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, Padova, Cedam, 1990, p. 8, che sottolinea come tale prospettiva, pur controversa, sia meritevole di attenta riflessione. Per un quadro complessivo e per lo sviluppo nel tempo della giurisprudenza si veda per tutti M. MALO, *Il limite del diritto privato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 879 ss.

(19) G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., p. 1251 s.

(20) Rileva E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia “ordinamento civile” di competenza esclusiva statale*, cit., p. 135 che l’ampiezza di queste materie di competenza esclusiva statale andrebbe determinata con criterio eziologico, considerando i motivi della riserva allo Stato e delimitandone di conseguenza l’estensione.

In tal prospettiva, dal rilievo che la riserva allo Stato dell’“ordinamento civile” dipende dall’esigenza di assicurare l’uniformità dei rapporti giuridici tra privati, per assicurare le libertà garantite in condizioni di formale eguaglianza su tutto il territorio nazionale nel rispetto degli artt. 2 e 3 Cost., si può ricavare la conseguenza che il nuovo Titolo V non deve interpretarsi come preclusivo di una legislazione regionale di diritto privato, negli ambiti materiali, più ampi che per il passato, riconosciuti alla potestà normativa regionale, restando l’ordinamento civile allo Stato solo “nelle aree in cui sono coinvolti diritti fondamentali della persona”.

(21) Per una prima indicazione relativa ai diversi settori del diritto civile che necessitano di approfondimenti in merito al problema dei confini tra la competenza legislativa statale e quella regionale, in una prospettiva di maggior apertura al legislatore regionale, v. E. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 1356.

(22) C. Cost. sent. 352/2001, in *Le Regioni*, 2001, p. 579 ss. con nota di E. LAMARQUE, *Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione: l’ultima pronuncia della Corte costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale*. Di recente, ma ancora nel vigore del “vecchio” Titolo V, la Corte rileva che “l’incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera però in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regiona-

to alla normativa di diritto privato, la possibilità di un intervento del legislatore regionale limitatamente ad “adattamenti strettamente conseguenti alla disciplina amministrativistica” o, anche, “in ipotesi, discipline specifiche di istituti particolari, connessi alle attività pubbliche”<sup>(23)</sup>.

Già accogliendo questa cauta apertura al legislatore regionale, si possono intravedere “aree grigie”, di incerta spettanza, nel riparto delle competenze normative sul volontariato.

La disciplina dei requisiti dell’ordinamento delle organizzazioni di volontariato dovrebbe spettare sempre al legislatore nazionale, (come si ricava già dalla sent. 75/92 cit. *supra*), ma qualche aspetto della disciplina civilistica, alla disciplina amministrativistica, potrebbe essere oggetto di normativa regionale integrativa: si potrebbero immaginare forse possibili integrazioni dei requisiti di carattere formale per l’iscrizione al registro regionale (attribuzione di personalità giuridica o adempimenti di minor portata).

Altro ambito privatistico che interessa la disciplina del volontariato, inteso come “lavoro gratuito”<sup>(24)</sup> nel quale potrebbero esserci dubbi sulla ripartizione di competenze legislative, sembra appunto il diritto del lavoro, che rientra nell’ordinamento civile”, vista la previsione della nuova materia di competenza concorrente indicata come “tutela e sicurezza del lavoro”. Il diritto del lavoro, seguendo una interpretazione garantistica, dovrebbe essere di totale appannaggio statale per quanto riguarda la intera disciplina civilistica del rapporto di

---

le e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza”(sent. 352/2001, punto 6.3 cons. in dir.).

(23) G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., p. 1251 s. rileva che l’espressione “ordinamento civile” “potrebbe contenere una piccola apertura”, se per “ordinamento” si intende non qualunque norma astrattamente incidente sui rapporti privatistici [...] ma le norme che nel loro insieme determinano il sistema”, precisando che non dovrebbero essere esclusi “adattamenti strettamente conseguenti alla disciplina amministrativistica”, né “discipline specifiche di istituti particolari, connessi alle attività pubbliche”.

(24) Sui problemi implicati per il diritto del lavoro dalla crescita del terzo settore, si veda R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro e Terzo settore*, cit., 329 ss., il quale distingue nettamente tra volontariato puro, produzione economica di servizi a scopo sociale e cooperative sociali.

lavoro (anche gratuito), ma le espressioni usate dal legislatore non consentono tale certezza, e si avanza, infatti, il dubbio se la materia “tutela del lavoro”, di competenza concorrente, non possa includere anche parte della disciplina del rapporto <sup>(25)</sup>.

3.4. Per quanto riguarda gli aspetti pubblicistici inerenti al volontariato, sembra necessario tener presenti due ordini di considerazioni.

Si deve tener conto sia della diversa distribuzione delle attribuzioni legislative, che vede un ampliamento delle materie rientranti nell’ambito regionale, <sup>(26)</sup> sia dei limiti che il legislatore regionale incontra nell’ambito delle nuove materie di competenza primaria e in quelle di competenza concorrente.

La disciplina dei rapporti tra volontariato ed organizzazioni pubbliche sembra ripartita, tra legislazione statale e regionale, a seconda della competenza nella “materia” di intervento del volontariato, e del diverso livello di interessi.

La legislazione statale sembra poter intervenire in ogni materia regionale, in virtù dei “titoli di intervento trasversali” previsti tra le “materie” di competenza statale <sup>(27)</sup>, ma la portata

---

(25) Secondo una interpretazione garantistica che attribuisce l’intero diritto del lavoro al legislatore statale, la materia “tutela e sicurezza del lavoro” di competenza concorrente ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost., dovrebbe quindi riguardare solamente gli aspetti pubblicistici e amministrativistici del diritto del lavoro: così E. LAMARQUE, *op. supra cit.* p. 1356, nota 41; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., p. 1252, ipotizza che “la tutela del lavoro” possa includere almeno in parte la disciplina del rapporto. In tema di ripercussioni della riforma costituzionale sul diritto del lavoro si rinvia a M. NAPOLI, “Tutela e sicurezza del lavoro” nella riforma del Titolo V della Costituzione, in *Quale futuro per il diritto del lavoro?*, Atti della giornata di studio di Milano del 12 aprile 2002, Giuffrè, Milano, 2002, p. 13 ss.; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, di prossima pubblicazione in *Riv. it. dir. lav.*, 2003.

(26) Si veda per tutti R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, cit., p. 613 ss., in particolare p. 621, che rileva come la potestà legislativa delle Regioni si sia dilatata, in maniera significativa, sotto il profilo dell’estensione delle competenze, già con l’attribuzione di tante materie nuove di competenza concorrente, non altrettanto, presumibilmente, sotto il profilo dello spessore e della profondità di tali competenze.

(27) G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V*, cit., p. 1252, indica tra queste materie statali costituenti “titoli di intervento trasversale”, che costituiscono un modo per lo Stato di entrare in qualunque materia regionale, il potere di legiferare per determinare “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, c. 2, lett. m)); il potere di determinare le “funzioni fondamentali di

dell'intervento legislativo statale varia ovviamente a seconda che le materie siano di competenza concorrente o di competenza regionale residuale di livello primario.

La potestà legislativa concorrente, pur se il nuovo articolo 117, comma 3, muta il catalogo delle materie di potestà concorrente, e non menziona il limite dell'interesse nazionale, vede il permanere del potere statale di determinare con legge i principi fondamentali della materia, che sembra consentire un più agevole intervento conformatore dello Stato, eventualmente anche per ciò che riguarda l'impostazione dei rapporti tra istituzioni regionali e organizzazioni di volontariato<sup>(28)</sup>.

Meno agevole e più contenuta risulta la possibilità di intervento della normativa statale in materie di competenza legislativa regionale residuale. Si pensi, ad esempio, ed è tema assai dibattuto anche in relazione al ruolo del volontariato, che la nuova ripartizione di competenze legislative sposta la materia dell'assistenza sociale nell'ambito della competenza primaria (non esclusiva) delle Regioni.

La legge quadro 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali dichiara, infatti, tutte le sue analitiche disposizioni "principi fondamentali" o "norme fondamentali di riforma economico sociale", ciò che importava nell'ordinamento precedente, la loro vincolatività per le Regioni<sup>(29)</sup>.

Ma l'attuale art. 117 Cost., comma 1, prevede che la potestà primaria delle Regioni sia sottoposta ai soli limiti del rispetto

---

Comuni, Province e città metropolitane" (art. 117, comma 2, lett. p)); rileva che altre materie elastiche e trasversali sono ancora, esemplificativamente, la "tutela della concorrenza", la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", osservando al contempo che "altri elementi di trasversalità delle materie, ora meno percepibili, emergeranno nel tempo".

(28) Prospettazioni divergenti su un altro aspetto della competenza legislativa concorrente, in merito alla possibilità per lo Stato di continuare a porre, accanto a "principi fondamentali", disposizioni di dettaglio, "direttamente operative"; per la limitazione di tale potere a casi eccezionali G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V*, cit. p. 1257 ss.; per un mantenimento del potere di accompagnare comunque i nuovi principi con una normativa di dettaglio, R. TOSI, *Note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, cit., p. 1237.

(29) U. DE SIERVO, *Volontariato, stato sociale e nuovi diritti*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 43 ss., nota l'incompatibilità di tali previsioni della legge 328/2000 nel nuovo ordinamento costituzionale.

della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali: vengono meno i limiti dei "principi fondamentali" e quelli delle "norme fondamentali di riforma economico sociale" <sup>(30)</sup>.

Si è rilevato, in particolare, che la competenza regionale in materia di assistenza sociale appare realmente esclusiva sotto il profilo organizzativo dei servizi sociali, "ciò che potrebbe portare a concepire in modo molto differenziato il rapporto pubblico-privato-privato sociale" <sup>(31)</sup> e quindi il ruolo del volontariato.

3.5. Il timore di una accentuazione eccessiva delle differenze nelle modalità di intervento del volontariato nelle diverse materie regionali divenute di competenza primaria, però, non sembra doversi necessariamente concretizzare <sup>(32)</sup>.

Tale disparità di ruolo del volontariato nei diversi contesti regionali, potrebbe essere, se non cancellata, date le scelte del nuovo Titolo V, almeno attenuata, richiamando due ordini di considerazioni.

In primo luogo, si deve tener conto delle conseguenze della competenza statale in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. m)).

Tale clausola, che consente l'intervento legislativo statale in

---

(30) G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione* (editoriale), in *Le Regioni*, 2001, 3 ss., il quale rileva come, in applicazione dell'art. 10 della nuova legge costituzionale – che prevede che sino all'adeguamento degli Statuti delle Regioni speciali si applichino alle autonomie differenziate le parti che prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite – l'autonomia legislativa delle Regioni autonome risulti più ampia, dovendosi ritenere che quello che era il limite delle riforme cessi di essere un limite autonomo, "per divenire il risvolto negativo del potere statale di definire, in particolare, i fondamentali diritti civili e politici".

(31) O. ROSELLI, *Il volontariato (e l'insieme del terzo settore) nella gestione dei servizi sociali*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 305 ss., in partic. p. 316.

(32) O. ROSELLI, *Il volontariato (e l'insieme del terzo settore) nella gestione dei servizi sociali*, cit. p. 316 ss., pronostica la "tenuta" della legge 328/2000, mettendo in risalto, oltre alla disattenzione del ceto politico per gli effetti della riforma costituzionale, il fatto che il modello prospettato dalla l. 328 cit., di per sé consente una pluralità di modi di attuazione da parte delle Regioni.

qualsiasi materia regionale, sembra giustificare, a nostro avviso, un'ingerenza statale anche in funzione di garanzia del pieno utilizzo delle risorse economiche e personali disponibili, con la conseguenza di render necessario un modello di servizi sociali, seppur variamente concepito nelle diverse Regioni, non gestito dai soli soggetti pubblici, ma con l'intervento determinante del volontariato<sup>(33)</sup>.

In secondo luogo, si deve poi tener presente che secondo l'art. 118, comma 4, Cost. "Stato, Regioni, città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo sviluppo di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà": tale indicazione, che costituzionalizza il principio di sussidiarietà orizzontale, non può non comportare, tra l'altro, che sia la normativa statale che quella regionale (ma anche quella dei minori enti territoriali) organizzino le funzioni amministrative in modo da favorire l'intervento della società civile, in particolare dei soggetti impegnati "in attività di interesse generale" e in quest'ambito anche quello del volontariato<sup>(34)</sup>.

3.6. Anche il mantenimento alla competenza legislativa statale di strutture volte a supportare il volontariato nel suo insieme, in tutto il territorio nazionale, quali l'Osservatorio naziona-

---

(33) Potrà mutare da una Regione all'altra l'incisività dell'intervento dei volontari, ad esempio in sede di partecipazione delle organizzazioni alla programmazione nel settore di intervento, molto pronunciata nel sistema predisposto dalla legge 328/2000; ma è da osservare che già nel sistema della legge quadro 266/91 le forme di tale partecipazione sono rimesse alla determinazione delle Regioni (art. 10, comma 2, lett. b), l. 266).

(34) L'art. 118 Cost., prevedendo la sussidiarietà orizzontale, integra l'art. 2 Cost. che valorizza il libero pluralismo sociale: la formulazione proposta valorizza l'intervento non di tutti i soggetti privati, ma in particolare i soggetti impegnati in "attività di interesse generale". T. MARTINES, A. RUGGERI, G. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit, p. 255 rilevano che l'intervento promozionale implicato dal principio di sussidiarietà in senso orizzontale, comporta il favorire la possibilità che i gruppi di cittadini possano anche creare strutture di interazione con gli organi pubblici; non sembra invece che imponga la rappresentanza dei destinatari del favor all'interno degli organi pubblici; precisa però che si può pensare che gli Statuti nel costituire il Consiglio delle autonomie "siano facultizzati ad inserire anche le rappresentanze dei soggetti indicati al comma 4 dell'art. 118, tra cui, ad es., le associazioni di volontariato e quelle ambientaliste".

le per il volontariato o la previsione statale di specifici registri regionali per le organizzazioni di volontariato, giustificabile nel vigore del precedente Titolo V, con il richiamo generale all'interesse nazionale (v. *infra* par. 3.1; in tal senso sent. 75/92 cit.), sembra attualmente ricavabile da un ulteriore richiamo sia al potere statale di determinare “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, comma 2, lett. m) <sup>(35)</sup>, sia al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4), che vincola tutti i livelli istituzionali a favorire l'intervento del privato sociale “per lo svolgimento di attività di interesse generale”.

4. *La variegata attuazione regionale della legge quadro 266/91. Confronto su alcuni aspetti significativi della legislazione delle Regioni Friuli- Venezia Giulia, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Possibile circolazione di modelli nella legislazione regionale*

4.1. Nella prospettiva di riforma della disciplina del volontariato si impone anche una considerazione della legislazione regionale attuativa della legge quadro 266/91, che ha riguardato l'implementazione della disciplina in relazione a rapporti amministrativistici.

È la legislazione regionale, in realtà, ad aver dettato le discipline amministrativistiche “direttamente operative” in merito ai rapporti tra organizzazioni di volontariato e istituzioni, pur sempre, come la legge 266, non pervasive ed integrabili da discipline di settore.

È indubbio che l'attuazione regionale della legge 266 abbia

---

(35) Nella prospettiva nella quale sembra orientato G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V*, cit, p. 1251, ove rileva che è da escludere che potestà legislative statali possano essere dedotte da principi generalissimi, quali appunto l'interesse nazionale, dato che “ciò che il costituente ha ritenuto di interesse nazionale si manifesta attraverso le materie e i compiti statali previsti dall'art. 117”, che non vanno intesi in modo restrittivo. Va rilevato però come l'A. ritenga “improprio far discendere ulteriori potestà legislative statali da altri luoghi della Costituzione, che non vi facciano riferimento in modo espresso”(ivi, p. 1251).

delineato modelli difformi, sia per le differenze normative, che per le diverse prassi instaurate sulla base magari di regole giuridiche all'apparenza simili <sup>(36)</sup>.

Si è già ricordata la critica secondo la quale la legge 266/99 (in particolare l'art. 10), non fornisca alle Regioni principi da sviluppare nella propria legislazione, ma come essa si limiti ad indicare gli oggetti sui quali la normativa regionale deve intervenire portando al negativo risultato di una attuazione della legge 266/91 per vari aspetti difforme da Regione a Regione <sup>(37)</sup>. Tali critiche possono, a nostro avviso, essere considerate troppo radicali ed ingenerose.

Gli oggetti dei quali l'art. 10 prevedeva la disciplina da parte del legislatore regionale <sup>(38)</sup> possono essere ricondotti a modalità organizzative della Regione stessa, da rispettare, o a scelte politiche che paiono rientrare nell'autonomia delle Regioni: si pensi, per esempio, all'individuazione delle modalità per

---

(36) Ci si vuole riferire, ad esempio, alla diversa operatività ed alla diversa incisività nella realtà regionale degli organi misti che vedono assieme politici e dirigenti burocratici dei diversi settori della Regione e rappresentanti degli organismi di volontariato. Basta non finanziarne o supportarne in concreto l'attività – o che si verifichi una disaffezione del ceto politico, con scarse presenze, perché quello che sembra uno strumento di consultazione efficace si riveli in realtà inadeguato.

(37) Ci riferiamo in particolare alle posizioni espresse da A. CELOTTO, *Legislazione regionale sul volontariato*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI, *Il volontariato*, cit., p. 93 ss. in particolare p. 99 ss. e 116, che, senza un intervento legislativo che rimedi alle disomogeneità nella disciplina del fenomeno del volontariato, ritiene preferibile rilasciare il settore all'autoregolamentazione. Ma chi consideri che la legge 266 ha delineato, in via generale, la nozione di attività di volontariato non può essere d'accordo con questa posizione.

(38) L'art. 10 della legge quadro 266/91 indicava diversi oggetti di disciplina al legislatore regionale (comma 2): "a) le modalità cui dovranno attenersi le organizzazioni per lo svolgimento delle prestazioni che formano oggetto dell'attività di volontariato, all'interno delle strutture pubbliche e di strutture convenzionate con le Regioni e le Province autonome"; b) le forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni iscritte nei registri [...] alla programmazione degli interventi nei settori in cui esse operano; c) i requisiti ed i criteri che danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni per la stipulazione delle convenzioni; d) gli organi e le forme di controllo secondo quanto previsto dall'art. 6; e) le condizioni e le forme di finanziamento e di sostegno delle attività di volontariato; f) la partecipazione dei volontari aderenti alle organizzazioni iscritte nei registri di cui all'art. 6 ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale svolti o promossi dalle Regioni, dalle Province autonome e dagli enti locali nei settori di intervento diretto delle organizzazioni stesse".

l'intervento delle organizzazioni all'interno delle strutture pubbliche o convenzionate; alle forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni iscritte alla programmazione degli interventi nei settori di attività delle organizzazioni stesse.

Inoltre, tale varietà di forme organizzative, diverse da Regione a Regione, invece che essere vista come un ostacolo all'evoluzione del volontariato, sembra in realtà dover essere considerata come un elemento positivo, se si considera che i modelli delineati e, si badi, sperimentati, nelle varie Regioni, possono circolare, sulla base della forza propulsiva della cultura elaborata dalle organizzazioni del volontariato.

Prenderemo in considerazione, in modo esemplificativo, solamente alcuni dei problemi che si sono posti nell'attuazione regionale della legge 266 <sup>(39)</sup>.

4.2. L'indicazione generale delle finalità proprie delle organizzazioni di volontariato da parte della legge 266 (art. 1) – “finalità di carattere sociale, civile e culturale” – costituisce un profilo assai discusso, criticato per i vincoli che pone allo sviluppo delle formazioni sociali, o, viceversa, per la sua eccessiva genericità. Tale previsione sembra un modo non invasivo di delineare l'attività di volontariato, una clausola generale che comprende tutti gli eventuali settori di utilità sociale, senza porre reali steccati alla iniziativa solidale <sup>(40)</sup>; la precisazione con-

---

(39) Per l'esame di alcuni ordinamenti regionali sul volontariato, si vedano U. DE SIERVO (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, cit.; F. RAO, *L'attuazione della legge quadro sul volontariato nelle normative regionali*, in *Servizi sociali*, suppl. al 5/1995, p. 37 ss.

(40) Tale indicazione della legge quadro è stata autorevolmente considerata, tuttavia, “un “manifesto” in cui la ricchezza dei motivi e del programma di azione riscatta qualche pericolosa ambiguità dell'impostazione”: si veda P. RESCIGNO, *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato*, in *Giur. It.*, 1993, IV, 4, che rileva tuttavia come il fatto che le finalità da perseguire debbano essere “individuate” dallo Stato o dalle Regioni costituisca “un indice preoccupante di una concezione del pluralismo che da una fonte esterna all'autonomia dei gruppi riceve volta a volta riconoscimento o negligenza, privilegi o limitazioni, discriminazioni favorevoli o negative”. Posizione opposta esprime, d'altra parte A. CELOTTO, *Legislazione regionale sul volontariato*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 93 ss., in particolare p. 109 ss. che lamenta i margini di indeterminatezza degli elenchi delle attività delle organizzazioni di volontariato.

Si deve mettere in rilievo tuttavia, da un lato, il carattere latissimo della individua-

tenuta nel medesimo articolo 1, l. 266 cit., che prevede l'individuazione in concreto di tali finalità da parte dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, si riferisce semplicemente ai settori nei quali, per scelta politica, le organizzazioni di volontariato sono destinatarie di incentivi da parte dei diversi livelli istituzionali.

Gli elenchi stabiliti dalle leggi regionali legittimamente divergono tra loro, essendo espressione del potere di scegliere, nell'esplicazione della autonomia regionale, se e quali settori del volontariato sostenere in modo particolare anche in armonia con le scelte in materia di interessi pubblici.

4.3. La legge 266/91 prevede che le Regioni e le Province autonome disciplinino l'istituzione e la tenuta dei registri delle organizzazioni di volontariato (art. 6, comma 1); le autorità regionali hanno l'obbligo di iscrivere le organizzazioni che sono in possesso dei requisiti di legge e perseguono le finalità individuate dalla legislazione regionale, e a tale obbligo si contrappone il diritto di ottenere l'iscrizione, tutelato giurisdizionalmente nei modi previsti dalla legge statale (art. 6, comma 5, l. 266).

Va sottolineato, a questo proposito, che varie leggi nazionali che si sono affiancate alla legge quadro sul volontariato importano distinti regimi di riconoscimento per l'accesso ai diversi regimi di favore, tanto che una stessa organizzazione può essere soggetta a plurime iscrizioni in albi o registri <sup>(41)</sup>.

---

zione delle finalità delle organizzazioni di volontariato da parte della legge quadro, che non sembra escludere alcuna finalità socialmente utile; d'altro lato, come sembra difficile escludere la possibilità di scegliere, da parte delle Regioni, ma anche degli altri livelli istituzionali, a quali settori del volontariato destinare contributi ed incentivi, nella valutazione politica degli interessi pubblici loro affidati. Tali decisioni delle istituzioni pubbliche non sembrano mortificare il pluralismo sociale o l'autonomia dei gruppi: secondo attendibili indagini vi è una percentuale altissima di organizzazioni di volontariato che ha scelto di operare al di fuori di ogni registrazione e da ogni rapporto formale con le istituzioni.

(41) Ciò, è diffusamente osservato, comporta oneri e adempimenti che sono difficili da rispettare specialmente per le organizzazioni più piccole. Si ricorda a titolo di esempio che la legge 104/92, sulle persone handicappate, prevede un albo apposito degli organismi coinvolti in tali attività, che indica particolari requisiti – possesso della personalità giuridica o natura di associazione – non necessari per l'iscrizione prevista dalla legge 266. Per i problemi che comporta per le organizzazioni di volon-

Scopo primario delle elencazioni regionali dei “settori” dei registri sembra essere quello di indicare una serie di finalità di utilità sociale che ciascuna Regione si propone, con disposizione di tipo programmatico, di favorire con forme di incentivazione e di contributi <sup>(42)</sup>.

L’indicazione dei settori del registro regionale solitamente non si presenta come una selezione rigida immutabile ed esaustiva, ma suscettibile di integrazione, demandata non solo a fonti normative.

La previsione legislativa nelle leggi regionali dei diversi settori dei registri nei quali collocare le diverse organizzazioni (legittimamente) divergono e si nota in alcune discipline che gli ambiti di intervento non sono tassativamente stabiliti per legge ma, ad esempio, si prevede che la Giunta regionale, su parere della commissione consiliare competente, possa “riconoscere ulteriori e diversi ambiti di attività” (l. r. Emilia-Romagna 37/96, art. 2, comma 2); la l. r. Veneto 40/93, art. 4, comma 1, prevede, ancor più radicalmente, che il registro regionale delle associazioni di volontariato “può essere articolato in sezioni con deliberazione della Giunta [...]”; la l. r. Friuli-Venezia Giulia 12/95, art. 6, similmente prevede che accanto ai settori esplicitamente indicati dalla legge stessa, vi sia un settore che riguarda “attività innovative non rientranti nei precedenti settori”.

Tali clausole, pur diversamente formulate, sembrano avere il significato di prevedere elenchi, formulati in modo elastico, di settori “a finanziamento preferenziale” ciò che li conferma come momenti di programmazione regionale, ma, come è stato

---

tariato che operano in tale settore si v. V. TONDI DELLA MURA, *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell’evoluzione della forma dello stato sociale*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 117 ss. in partic. p. 148. Per la difficoltà soprattutto delle piccole organizzazioni per l’iscrizione ai registri regionali del volontariato, una ricerca svolta dal settore studi e ricerche della fondazione italiana del volontariato: i risultati in A. MENNA, *Perchè no. Le ragioni della non iscrizione ai registri regionali del volontariato*, in *Riv. del volont.*, 1996, sett., p. 31.

(42) Tali indicazioni, come è evidente, vanno poi sostenute, nel corso del tempo, con la previsione concreta di forme di incentivo e di sostegno alle organizzazioni dei settori indicati.

notato, anche come strumenti di iscrizione di organizzazioni che operano in altri settori individuati dalla legislazione statale<sup>(43)</sup>.

Una ulteriore particolarità è costituita anche dalla previsione, in attuazione della l. 266, accanto al registro regionale, anche di registri provinciali. La l. r. Emilia-Romagna 37/96, art. 2, comma 5, dispone che “nelle sezioni provinciali vengono iscritte le organizzazioni di volontariato aventi sede e operanti nel relativo ambito territoriale e gli organismi di coordinamento e collegamento provinciali, cui aderiscono organizzazioni di volontariato prevalentemente iscritte”.

Anche di tale particolarità organizzativa potrebbero essere indagati gli effetti concretamente prodotti, vantaggi e svantaggi apportati, per valutare se si tratti di un modello “esportabile”.

4.4. Divergono anche i modelli previsti dalle leggi regionali in merito alle forme di incentivazione e promozione del volontariato, riconducibili (escludendo la stipula di convenzioni o il supporto fornito dai centri di servizio per il volontariato) a due distinte tipologie di interventi di sostegno da parte delle istituzioni pubbliche: la organizzazione o il finanziamento di iniziative di formazione ed aggiornamento per i volontari (o la partecipazione degli stessi ad iniziative di aggiornamento e formazione comunque organizzate dalla Regione); la messa a disposizione di contributi per finanziare direttamente le iniziative solidali (cui si accompagna la messa a disposizione di locali e strumenti per l'intervento concreto nei vari settori).

Questa seconda forma di incentivazione e sostegno alle attività specifiche delle organizzazioni risulta prevista dalla legislazione dell'Emilia-Romagna, della Lombardia, del Veneto<sup>(44)</sup>, ma non da quella del Friuli-Venezia Giulia, che prevede

---

(43) In tal senso v. F. RIGANO, *L'attuazione dei principi della legge sul volontariato: l'istituzione dei registri regionali*, (nota a sent. C. Cost. 75/92), in *Le Regioni*, 1993, p. 120 ss., in partic. p. 132, il quale, ricordando in relazione alla l. r. Liguria 15/92 che l'ultimo dei settori di attività elencati in tale registro è indicato come “altri” osserva che il ricorso a tale criterio, in mancanza di un registro nazionale, “potrebbe essere giustificato dall'esigenza di consentire l'iscrizione anche alle organizzazioni attive negli altri settori individuati dalla legge statale”.

(44) L. r. Emilia-Romagna 37/96, art. 12, comma 5 “Gli enti pubblici [...] possono

l'erogazione di contributi solamente per attività di formazione dei volontari (l. r. Friuli-Venezia Giulia 12/95, art. 8, comma 1), interpretata, nella prassi, in senso limitativo, con esclusione di contributi ad altri fini: le attività delle organizzazioni di volontariato risultano sostenute finanziariamente, sulla base della l. r. Friuli-Venezia Giulia 12/95 di attuazione della l. 266, solo se realizzate mediante convenzioni con gli enti pubblici.

Tale scelta limitativa della legislazione regionale del Friuli-Venezia Giulia risulta difficile da spiegare, se non ipotizzando un deciso privilegio per un'attività delle organizzazioni di volontariato di supporto ai servizi pubblici; il modello delineato dalle altre normative regionali, con la possibilità di erogazione alle organizzazioni di volontariato di "contributi [...] finalizzati al sostegno di specifiche attività o progetti di pubblico interesse" (così, ad esempio, l. r. Emilia-Romagna 37/96, art. 12, comma 5) sembra favorire invece la autonoma iniziativa di intervento delle organizzazioni di volontariato, in risposta a bisogni nuovi e con modalità innovative, che possono costituire efficaci strumenti di rilevazione e sperimentazione, di cui può beneficiare la cultura amministrativa degli enti pubblici<sup>(45)</sup>.

4.5. La legge 266/91 concepisce il regime di stipula di "convenzioni" tra enti pubblici e organizzazioni di volontariato<sup>(46)</sup>

---

inoltre erogare contributi alle organizzazioni di volontariato iscritte nel Registro regionale, finalizzati al sostegno di specifiche attività o progetti di pubblico interesse"; l. r. Veneto 40/93, art. 12, commi 2, 3, 4, che prevede la possibilità di "erogare contributi alle organizzazioni di volontariato iscritte nel registro regionale esclusivamente allo scopo di sostenere specifiche e documentate attività o progetti, tenuto conto delle determinazioni programmatiche regionali risultanti dai piani di settore" (comma 2). La l. r. Lombardia 22/93, art. 7, comma 1, prevede che "la Regione interviene a sostegno delle organizzazioni di volontariato in forma di contributo sia a sostegno delle attività generali, ivi comprese le attività di formazione, sia per specifiche attività documentate e per progetti. La Giunta regionale predispone annualmente una proposta per la definizione dei criteri di intervento [...]".

(45) Non pare infatti che sia entrato a far parte del tessuto normativo della l. 266 la delimitazione, di tipo oggettivo, delle attività del volontariato a quelle solo "integrative" dell'intervento pubblico, ciò che avrebbe avuto il paradossale effetto di escludere l'attività di volontariato in settori nei quali manca l'intervento pubblico; si v. in proposito, con una ricostruzione anche del dibattito parlamentare sulla l. 266, V. TONDI DELLA MURA, *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell'evoluzione della forma di stato sociale*, cit. p. 140 ss.

(46) Sul concetto di convenzione amministrativa, che implica "la determinazione

come uno dei meccanismi fondamentali del sistema di azione del volontariato; anch'esso risulta diversamente disciplinato dalla legislazione regionale attuativa.

La stipula di convenzioni è lo strumento che maggiormente sembra prestarsi all'integrazione dell'intervento pubblico con quello delle organizzazioni di volontariato, sia all'interno di strutture pubbliche o convenzionate, sia in ambiti diversi (in tal senso la l. 266, art. 10, comma 2, lett. a)); e ad esempio, l. r. Friuli-Venezia Giulia 12/95, art. 10).

Le leggi regionali, secondo le prescrizioni della legge quadro, art. 10, lett. c), prevedono i criteri di priorità da seguire nella stipula delle convenzioni (alcune di esse in realtà demandandone la disciplina al regolamento di attuazione, come la l. r. Lazio, artt. 11 e 12), ponendo discipline diverse.

Si è rilevato, nell'ambito di un'ampia disamina della legislazione regionale <sup>(47)</sup>, che i criteri di priorità maggiormente ricorrenti sono costituiti: a) dalla presenza dell'organizzazione sul territorio; b) dalla dotazione di strutture organizzative, tecniche e umane specializzate; c) dall'espletamento dell'attività di formazione dei volontari.

Tale modello, che rispecchia sicuramente criteri di priorità di grande importanza, si riscontra nella legislazione del Friuli-Venezia Giulia (art. 10, comma 2, l. r. 12/95).

La legislazione delle altre Regioni qui considerate contempla anche altri criteri di priorità, che sembrano presentare interesse (e che potrebbero essere eventualmente, vantaggiosamente "recepiti").

Le leggi del Veneto e dell'Emilia-Romagna prevedono, tra i criteri di priorità nella stipula di convenzioni, il perseguimento

---

consensuale di reciproci impegni" tra la p.a. e una controparte, v. G. FALCON, voce *Convenzioni e accordi amministrativi I) Profili generali*, in *Enc. Giur.*, IX, 1988; sulle convenzioni con gli organismi di volontariato, F. DAL CANTO, *La scelta del contraente nelle convenzioni tra enti pubblici ed organizzazioni di volontariato per l'affidamento dei servizi alla persona alla luce della più recente normativa di settore*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 391 ss.

Si v. anche in merito V. ITALIA, A. ZUCCHETTI, *Le organizzazioni di volontariato*, Milano, Giuffrè, 1998 (2 ed.), p. 255 ss.

(47) A. CELOTTO, *Legislazione regionale sul volontariato*, cit., p. 112.

di obiettivi relativi alla “soluzione di problematiche connesse ad emergenze sociali, o sanitarie o ambientali” (art. 10 l. r. Veneto; art. 13, lett. g), l. r. Emilia-Romagna).

La l. r. Emilia-Romagna 37/96 all’art. 13, lett. c), indica, inoltre, tra i criteri di priorità “l’offerta di modalità a carattere innovativo e/o sperimentale per lo svolgimento delle attività di pubblico interesse” e alla successiva lett. g) “attività innovative per la soluzione di problematiche connesse ad emergenze sociali o sanitarie o ambientali” (disposizione poco sopra ricordata).

La l. r. Veneto, art. 10, comma 1, lett. e), prevede, nello stesso ordine di idee, tra i criteri di priorità per le convenzioni l’espletamento dell’attività con sistemi e modalità innovativi che garantiscano comunque il concreto ed efficace raggiungimento degli obiettivi” (48).

Queste ultime leggi regionali individuano in tal modo un modello di impiego delle convenzioni che favorisce l’espletamento di attività innovative o sperimentali, concorrendo a promuovere attività attinenti a bisogni o modalità di intervento nuovi, che può essere preso in considerazione per eventuali iniziative di riforma legislativa a livello regionale (o anche statale).

##### 5. *Le recenti proposte di riforma della legge 266/91*

Le proposte di riforma della legge quadro 266/91 sono l’una di iniziativa parlamentare (presentata il 16 settembre 2002), l’altra proveniente dall’Osservatorio nazionale per il volontaria-

---

(48) La l. r. Lombardia (art. 8, comma 1), con un *favor* per la promozione di attività innovative e sperimentali, prevede che le convenzioni che le organizzazioni di volontariato possono stipulare con la Regione od altri enti pubblici riguardino “a) attività e servizi assunti integralmente in proprio; b) attività innovative e sperimentali; c) attività integrative o di supporto a servizi pubblici”; indicando però come criteri di priorità (art. 8, comma 3) la scelta di quelle organizzazioni “a) le cui attività principali si realizzano nel settore per il quale si chiede l’intervento e che abbiano inoltre avviato esperienze concrete; b) che hanno sotto varie forme sostenuto la formazione e l’aggiornamento dei volontari, con particolare riferimento all’area per la quale si chiede il convenzionamento”.

to (nella versione del 30 luglio 2002).

Il d.d.l. C 3148 sembra aver tenuto conto dei contenuti del testo precedente, date le numerose coincidenze riscontrabili: indicheremo, in questa sede, gli aspetti più rilevanti, sottolineando gli aspetti comuni e quelli divergenti (prescinderemo da puntuali rinvii agli articolati delle proposte).

a) Entrambi i progetti intervengono sulla indicazione delle finalità indicate dall'art. 1, comma 1, l. 266 come proprie delle organizzazioni di volontariato (carattere sociale, civile, culturale) con criteri però opposti: il d.d.l. C 3148 aggiunge alcune indicazioni alle generiche (e comprensive) finalità di cui alla legge quadro; il progetto dell'Osservatorio si limita ad eliminare il riferimento alla spettanza dell'individuazione di tali finalità allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali.

Il progetto dell'Osservatorio sembra concepire l'art. 1, comma 1, l. 266 come una clausola generale e comprensiva; l'indicazione di ulteriori finalità, prevista dal d.d.l. C 3148 sembra avere il valore di una indicazione dell'importanza politico-culturale del volontariato nei settori indicati, quali ad esempio, la promozione e tutela dei diritti dei cittadini (cd. volontariato di *advocacy*-patrocinio, tutela che fa pensare alle strutture di tutela dei consumatori)<sup>(49)</sup>.

b) Entrambi i progetti indicano, come organizzazione di volontariato, anche gli enti di coordinamento e le federazioni di organismi di volontariato. Tale precisazione appare opportuna, visto anche lo sviluppo di tale fenomeno, "servente" rispetto alle organizzazioni che si occupano del "fare solidale" che può favorire un'azione concertata delle diverse organizzazioni di volontariato, alimentare lo sviluppo e la circolazione della cultura del volontariato e promuovere la "democraticità" del settore.

c) Comune ai due progetti risulta, anche nella formulazione, l'esplicita definizione – perfettamente coincidente – delle organizzazioni di volontariato a carattere nazionale: "per organizza-

---

(49) L'ampliamento dell'elenco di materie attinenti al volontariato non pare una novità normativamente significativa, in quanto la originaria indicazione dell'art. 1 della l. 266 sembra già onnicomprensiva. V. *supra* par. 4.2.

zioni di volontariato a carattere nazionale e per enti di coordinamento o federazioni di organismi di volontariato a carattere nazionale, si intendono quei soggetti che svolgono attività e sono presenti in almeno cinque Regioni e in almeno venti Province”. L’origine di questa disposizione, come è evidente, va rinvenuta nell’art. 7 della legge 383/2000, che indica gli stessi requisiti per le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale (che possono iscriversi in apposito registro nazionale)<sup>(50)</sup>.

d) Entrambi i progetti prevedono espressamente che “non sono organizzazioni di volontariato i partiti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei datori di lavoro, le associazioni professionali e di categoria, le associazioni di promozione sociale e tutte le associazioni che hanno come finalità la tutela esclusiva di interessi economici degli associati”.

Tale indicazione – che riporta l’identica indicazione contenuta all’art. 2, comma 2, l. 383/2000, sulle associazioni di promozione sociale – sottolinea la specificità dell’attività di volontariato, rivolta unicamente alla erogazione di prestazioni per il perseguimento di fini solidaristici, in modo gratuito, confermando la concezione di attività di volontariato accolta dalla legge 266. Potrebbe essere utile, nel precisare i confini dell’attività di volontariato, risolvere la questione, non pacifica, dell’appartenenza al settore del volontariato delle cd. organizzazioni di volontariato di mutuo soccorso<sup>(51)</sup>.

---

(50) Sulle associazioni di promozione sociale, per un primo commento ed un inquadramento sistematico, si v. G. PONZANELLI, *Osservazioni* (alla l. 383 del 2000 – disciplina delle associazioni di promozione sociale), in *Corr. Giur.*, 2001, p. 155; G. CAMPANELLI, *Volontariato e legge sulle associazioni di promozione sociale*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 365.

(51) Vi è contrasto nella dottrina giuridica sulla generale riconducibilità della attività di volontariato di mutuo soccorso alla sfera dell’attività di volontariato, rilevandosi da alcuni che ciò potrebbe escludersi nel caso il partecipante al gruppo possa conseguire “personali vantaggi”: in tal senso C. VENDITTI, *L’attività di volontariato*, cit., p. 25 ss.; M.D. STALTERI, *Riflessioni su un recente modello di legislazione sulle non profit organizations: la legge quadro sul volontariato*, in G. PONZANELLI (a cura di), *Gli enti “non profit” in Italia*, Padova, Cedam, 1994, p. 93 ss., spec. p. 105, rileva che tali attività possono risultare solo apparentemente altruistiche; in senso diverso, per il rilievo che il “volontariato di mutuo soccorso” rientra comunque fra i diversi tipi di attività di volontariato F. ANGELONI, *Liberalità e solidarietà – Contributo allo*

e) La previsione di un registro nazionale delle organizzazioni di volontariato risulta comune ai due progetti (pur con modalità diverse, dato che la proposta dell'Osservatorio rinvia per la disciplina concreta ad un successivo regolamento): l'iscrizione al registro nazionale è prevista per organizzazioni che estendano l'ambito di attività a più Regioni, che sono quelle indicate *infra* sub c) come organizzazioni di carattere nazionale.

Il criterio per individuare le organizzazioni nazionali da iscrivere al registro nazionale è la loro effettiva presenza in più Regioni; ci si può chiedere se non sia preferibile altro possibile criterio, di individuare le organizzazioni che svolgano attività in materie sulle quali deve intervenire la legge statale. La iscrizione in un unico registro nazionale delle organizzazioni ramificate ed operanti in più Regioni sembra consentire un effettivo controllo su di esse (e risparmia alle stesse organizzazioni l'iscrizioni a più registri: ma non evita la necessità del rispetto delle diverse discipline regionali nei settori di intervento) <sup>(52)</sup>.

f) Entrambi i progetti prevedono modifiche alla disciplina dell'Osservatorio nazionale per il volontariato, diversamente collocato dal punto di vista istituzionale (non più presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, come prevedeva la l. 266, ma presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali) del quale viene modificata la composizione, mantenendosi comunque una prevalenza dei volontari, ed una presenza di esperti e di sindacalisti; ad esso, secondo il d.d.l. 3148, viene affidato la tenuta e l'aggiornamento del registro nazionale.

Restano i compiti già affidati all'Osservatorio dalla l. 266, art. 12, ai quali si aggiungono, per il d.d.l. C 3148, l'esame di messaggi di utilità sociale redatti dalle organizzazioni iscritte e il monitoraggio sul funzionamento dei centri servizi.

g) I due progetti non concordano su questioni di grande importanza: un primo punto riguarda la gratuità come elemento caratterizzante dell'attività di volontariato.

Il d.d.l. C 3148 prevede che le organizzazioni di volontariato

---

*studio del volontariato*, Padova, Cedam, 1994, in partic. p. 280.

(52) F. RIGANO, *L'attuazione dei principi della legge sul volontariato: l'istituzione dei registri regionali*, in *Le Regioni*, cit., p. 120 ss.

possano “determinare le modalità del rimborso”: ci si deve chiedere se con ciò si intendono prevedere rimborsi di tipo forfettario, perché una tal previsione potrebbe consentire di mascherare forme di “semivolontariato”, e fenomeni di sfruttamento, magari dovuto ad aspettative di occupazioni future (si tenderebbe a confondere il confine tra la posizione dei volontari e coloro che sono legati alle organizzazioni stesse da rapporti di lavoro dipendente o prestano lavoro autonomo, come consente la legge 266, art. 5, comma 4<sup>(53)</sup>).

Diversamente, il progetto dell'Osservatorio sul punto specifica l'indicazione di cui alla l. 266, ribadendo il principio per cui per l'attività di volontariato vi può essere solamente un rimborso spese, precisando che ciò deve avvenire dietro la presentazione di “idonea documentazione”.

h) Ancora il solo d.d.l. C 3148 prevede eccezioni alla gratuità delle cariche associative per il responsabile di organizzazioni di carattere nazionale; tale deroga (che incide sulla disposizione posta dall'art. 2, comma 3, l. 266) consentirebbe anche a persone in età lavorativa di assumere ruoli di responsabilità estremamente assorbenti. Un pericolo sembra però esser costituito dalla non facile delimitazione di tale ambito di deroga, che il testo della proposta non tratteggia.

i) Il d.d.l. 3148 pone una disciplina dettagliata (considerando assieme, si badi, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, di cui alla l. 383/2000) in merito alle facilitazioni da riconoscere ai volontari nell'ambito dei rapporti lavorativi retribuiti al di fuori delle organizzazioni di volontariato. Oltre alla flessibilità dell'orario di lavoro (come già la 266), “per poter svolgere l'attività di volontariato prevista da convenzioni con gli enti pubblici”, “compatibilmente con l'organizzazione aziendale o dell'amministrazione di apparte-

---

(53) L. MENGHINI, *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, cit., p. 162 per una critica al lavoro reso, anche a fini solidaristici, non gratuitamente ma per un corrispettivo molto inferiore a quello di mercato; si v. anche, recentemente, D. REI, *La gratuità del volontariato: culture, regole, pratiche*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 487 ss.; per una netta separazione dell'area del volontariato puro, R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro e Terzo settore*, cit., p. 331.

nenza” si prevedono anche modalità di erogazione della prestazione di lavoro alternative “secondo la disciplina prevista dai contratti o dagli accordi di collettivi” (come il telelavoro o il *part-time* reversibile) e la concessione di periodi di aspettativa non retribuita “ad un rappresentante per ogni organizzazione di volontariato a carattere nazionale”.

Sull'introduzione di tali facilitazioni andrebbe condotta una riflessione in termini di opportunità, di “fattibilità delle leggi”, che richiede la considerazione di elementi conoscitivi ulteriori rispetto al testo normativo: andrebbe valutato quanti lavoratori potrebbero usufruire di tali opportunità e quale impatto essa avrebbe sul mondo produttivo.

l) La proposta dell'Osservatorio prevede infine limitate deroghe al requisito di democraticità della struttura (posto dalla l. 266, art. 3, comma 3), con riferimento ad organizzazioni di struttura complessa, enti di coordinamento o federazioni di organismi di volontariato; la necessità di una scelta rapida ed efficace dei rappresentanti dei volontari inseriti in tali strutture, può comportare scelte che non passano attraverso procedimenti di tipo elettivo (rese difficili anche per la particolare conformazione e la “mutabilità” del mondo delle organizzazioni di volontariato).

## 6. Conclusioni. Spunti di riflessione per una riforma. Il singolare rapporto tra volontariato e diritto

Le particolari relazioni tra diritto e volontariato, che hanno fatto autorevolmente dire che nell'iniziale emergere del volontariato si può vedere “una delle più significative espressioni del “diritto vivente”<sup>(54)</sup> sembrano consigliare di tenere in particolare considerazione, in vista di una riforma legislativa del settore, i contributi propositivi e conoscitivi provenienti dal mondo del volontariato<sup>(55)</sup>, operando rigorose verifiche di fattibilità della

---

(54) F.D. BUSNELLI, *Brevi considerazioni introduttive*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. X.

(55) U. ASCOLI, *Volontariato e politiche sociali nel sistema italiano di Welfare*, cit,

legge, nel rispetto degli assetti che, anche nella prassi, questo mondo importante e fragile tende a darsi, tenendo conto della diversificata esperienza regionale e della scelta di una parte rilevante del volontariato italiano di non accedere alla legislazione di sostegno già posta con la l. 266 (rifiutandone gli oneri presupposti).

Un interrogativo, data la stratificazione delle normative sul volontariato cui abbiamo accennato, concerne l'oggetto stesso della riforma, se essa debba incidere sulla legge quadro 266 o se debba piuttosto modificare le regolamentazioni più specifiche di settore.

Sembra inevitabile che leggi sulle organizzazioni di volontariato nei diversi settori, che pongono discipline specifiche, più approfondite rispetto al modello di rapporti con le istituzioni pubbliche tratteggiato dalla legge 266/91, continuino ad affiancarla, indipendentemente dal fatto che la competenza normativa nelle singole materie spetti allo Stato o alle Regioni. Se si vuole, quindi, intervenire sui rapporti delle organizzazioni di volontariato con le istituzioni pubbliche, si dovrà modificare non solamente la legge quadro 266, ma (anche) le normative di settore relative alle diverse materie, statali o regionali.

Sembra necessario, invece, intervenire direttamente sulla legge quadro 266 se si vuole modificare l'organizzazione dei raccordi tra istituzioni nazionali e organizzazioni di volontariato (Osservatorio nazionale del volontariato, previsione generale del sistema di registrazione delle organizzazioni), dato che si tratta di un livello di interessi che resta di competenza dello Stato e che non sembra prestarsi a una disciplina parcellizzata in normative di settore.

Ancora, si deve intervenire sulla legge quadro 266/91 – come fanno le recenti proposte di riforma sopra brevemente illustrate – anche se si vuole modificare lo statuto personale dei volontari o la disciplina giuridica della figura soggettiva dell'organizzazione di volontariato. Si tratta infatti della “disci-

---

auspica in tal senso una grande conferenza nazionale del volontariato autoconvocata cui potrebbero partecipare anche semplici cittadini, studiosi, intellettuali, dirigenti politici e sindacali.

plina generale” del volontariato, che attiene alla materia del diritto privato (“ordinamento civile”), di competenza statale.

L’attribuzione di nuove e più ampie attribuzioni alle Regioni, previsto dal nuovo assetto nella distribuzione delle competenze legislative nel nuovo Titolo V della Costituzione, comporterà, come si è visto in merito alla disciplina dell’assistenza sociale, maggiori possibilità di differenze tra le diverse Regioni nella disciplina delle materie, che potranno accentuare posizioni non omogenee per le organizzazioni di volontariato. Gli interventi di riforma della normativa regionale attuativa della legge quadro, sugli oggetti indicati dall’art. 10, l. 266/91, potranno sfruttare una ricchezza di esperienze che può circolare ed essere trapiantata in altre Regioni. Il veicolo di tale possibile circolazione dei modelli delineati nelle diverse Regioni, come è evidente, è costituito dalla cultura comune del mondo del volontariato. Si sono ricordati sopra, a titolo di esempio, la determinazione dei criteri di priorità nelle convenzioni, la finalità dei contributi regionali alle organizzazioni di volontariato o, anche, l’affiancamento ai registri regionali delle organizzazioni di volontariato, di registri provinciali.

Va però evidenziato come il futuro del *Welfare State* nel suo complesso sembra legato all’impiego che il legislatore statale intenderà fare dei suoi poteri di determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” e di indicazione dei “principi fondamentali” nelle materie di competenza concorrente<sup>(56)</sup>.

Sarebbe comunque utile che il legislatore statale intervenisse non in maniera episodica, ma affiancando, alla modifica della legge quadro sul volontariato, una riforma complessiva delle

---

(56) Esprime tale preoccupazione S. BARTOLE, *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni* (edit.), 2001, p. 797 ss., in partic. p. 801; più recentemente L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, cit. p. 126 ss. che alla luce delle successive proposte di modifica dell’art. 117 Cost. – che attribuiscono alla competenza “esclusiva” regionale le materie delle sanità, istruzione e polizia locale – e dal dibattito politico rileva criticamente che si sta profilando “un significativo ridimensionamento del ruolo delle istituzioni pubbliche a garanzia dei diritti civili e sociali e, in definitiva, dell’ambito stesso di questi diritti”.

organizzazioni *non profit*, che coinvolga anche il sistema del codice civile, tenendo conto dei diversi soggetti *non profit* individuati dalle numerose leggi speciali che hanno complicato, variamente sovrapponendosi le une alle altre, la disciplina codicistica degli enti del Libro I <sup>(57)</sup>.

---

(57) M.V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, p. 87 ss. ha parlato, in modo significativo, di un groviglio di leggi speciali. Si veda per tutti, da ultimo, per una considerazione complessiva di tutto il mondo *non profit* nella prospettiva delle riforme, D. CARUSI (a cura di), *Associazioni e fondazioni. Dal codice civile alle riforme annunciate*, Convegno di studi in onore di P. Rescigno, Milano, Giuffrè, 2001, *passim* e in partic. p. 105 ss. ove interventi in materia di ONLUS e organizzazioni di volontariato. Per la necessità di difendere la “virtù unificante” del codice civile, pur nella consapevolezza della crisi del sistema e della frantumazione legislativa, si v. per tutti, con accenti diversi, N. IRTI, *I cinquant'anni del codice civile*, Scheiwiller, Milano, 1992, *passim*, in partic. p. 48; ID, *Una generazione di giuristi*, Scheiwiller, Milano, 1988, p. 50 ss.