

# **Volontariato: sussidiarietà, pluralismo sociale e la tentazione del dirigismo (ancora sulla riforma della normativa sul volontariato – osservazioni sulla bozza governativa 17 settembre 2003 di riforma della l. 266/91) (\*)**

*di Sandro De Götzen*

## **Sommario**

*1. La revisione legislativa in corso: il livello statale e quello regionale. La priorità dell'intervento statale nel tempo ed i contenuti suoi propri. Competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile". L'opportunità della pratica della concertazione o negoziazione legislativa con le Regioni e le forze sociali del volontariato: il metodo si fa sostanza. – 2. L'autonomia delle organizzazioni di volontariato. Le indicazioni dell'art. 118, comma 4, Cost. sulla sussidiarietà orizzontale e la valorizzazione del pluralismo sociale. – 2.1. Dalle posizioni sulla "funzionalizzazione" del volontariato alla concezione del volontariato come espressione dell'autonomia privata. – 2.2. La dottrina di P. Rescigno: il pericolo del dirigismo nei confronti delle organizzazioni di volontariato insito nella scelta politica dei settori da finanziare. – 3. Osservazioni sparse su singoli punti di una recente proposta governativa di riforma (17 settembre 2003): A) Solidarietà e volontariato: profili "ideali" o "ideologici" e presumibili ricadute pratiche (inopportune): le organizzazioni di "auto-aiuto"; la distinzione tra organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale. – 4. (Segue) B) Democraticità degli organismi dirigenti delle organizzazioni di volontariato: elettività e limiti e significato della cooptazione. – 5. (Segue) C) Volontariato e servizi "leggeri" fuori mercato. Convenzioni. Gratuità. – 6. (Segue) D) Organizzazione pubblica del volontariato: a) Registri delle organizzazioni di volontariato nazionale e regionali; rapporti con altri raggruppamenti associativi del Terzo settore. b) Osservatorio nazionale del volontariato: compiti e organizzazione. – 7. (Segue) E) Una probabile ridefinizione dei rapporti tra volontariato e fondazioni bancarie. Le soluzioni proposte dal*

---

(\*) Il presente lavoro costituisce la rielaborazione di una relazione al Seminario per i Presidenti di Organizzazioni di volontariato del Friuli-Venezia Giulia e del Veneto sulle proposte di riforma del Governo per la modifica della legge 266/91 (31 ottobre 2003, Mestre).

*Governo vs. le soluzioni che emergono da fondazioni e volontariato. – 7.1. Cenni sulla vicenda delle fondazioni bancarie. – 7.2. Comitati di gestione (dei fondi speciali per il volontariato): composizione, compiti, organizzazione; centri di servizio per il volontariato. – 7.3. Un'alternativa interessante delineata "dal basso" nella configurazione dei rapporti tra volontariato e fondazioni bancarie. – 7.4. La posizione delle fondazioni bancarie sul volontariato. – 8. Conclusioni. Necessità della democraticità nelle organizzazioni di volontariato, nella "organizzazione pubblica" del volontariato. Specificità ed unitarietà del volontariato nel segno della solidarietà e collegamento "a rete" delle organizzazioni.*

1. *La revisione legislativa in corso: il livello statale e quello regionale. La priorità dell'intervento statale nel tempo ed i contenuti suoi propri. Competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile". L'opportunità della pratica della concertazione o negoziazione legislativa con le Regioni e le forze sociali del volontariato: il metodo si fa sostanza*

La revisione legislativa in corso della normativa statale sul volontariato e le analoghe e collegate iniziative che si profilano sul fronte delle Regioni, dovrebbero caratterizzarsi per l'adozione, da parte delle istituzioni pubbliche, di una politica di concertazione e di dialogo con il mondo del volontariato.

Il modello di normativa sul volontariato posto dalla legge 266/1991 sembra coerente con la natura del fenomeno, che richiede una regolamentazione "leggera", a pena di compromettere il delicato equilibrio, e, conseguentemente, non parrebbe richiedere profondi interventi <sup>(1)</sup>.

Tale opinione in merito alla revisione della legge n. 261 del 1991, sembra trovare riscontro nelle indicazioni che provengono dal mondo del volontariato, che non vede come un obiettivo prioritario tale riforma annunciata <sup>(2)</sup>; dal punto di vista tecni-

---

(1) Si rinvia alle considerazioni svolte in S. DE GÖTZEN, *Spunti per una riflessione su recenti proposte di riforma della legge 266/1991 sul volontariato, nella prospettiva delle riforme istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, p. 287.

(2) In tal senso si v. esplicitamente, ad esempio, Documento della Conferenza regio-

co, sembrano necessari principalmente limitati aggiustamenti al testo normativo dovuti all'adeguamento dell'articolato ai nuovi rapporti Stato-Regioni, conseguenti alla novella costituzionale del 2001.

Sembra importante, tuttavia, che tale intervento di ridefinizione legislativa, pur valorizzando il ruolo nuovo delle Regioni, in primo luogo, non trascuri il ruolo della normativa statale nella delineazione della figura delle organizzazioni di volontariato, in quanto soggetti dell'"ordinamento civile", che è di esclusiva competenza statale<sup>(3)</sup>; non sembra opportuno, in secondo luogo, stralciare dal vecchio testo della legge 266/1991 disposizioni che pongono posizioni soggettive di favore per i volontari, strumentali ad un più efficace intervento, anche se comportano obblighi per le Regioni (si fa riferimento, in particolare, alla regola secondo la quale i volontari possono partecipare alle attività di formazione ed aggiornamento organizzate dalle Regioni)

---

nale del volontariato del Veneto del 24 settembre 2003: "A giudizio della Conferenza, il volontariato non avverte l'esigenza di modifiche sostanziali alla legge 266/91, soprattutto dopo l'approvazione e la pubblicazione della legge 383/2000, salvo qualche semplificazione della normativa che regola la vita delle associazioni".

(3) Sul ruolo della normativa statale e regionale nella riforma della disciplina del volontariato, e sui principali contenuti delle bozze di riforma discussi si rinvia a S. DE GÖTZEN, *Spunti per una riflessione su recenti proposte di riforma della legge 266/1991 sul volontariato, nella prospettiva delle riforme istituzionali*, cit., p. 287 ss. (e in *Movi-Fogli di informazione e coordinamento*, 2003, fasc. 3/4, p. 28 ss.); F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, ivi, p. 243; sul tema specifico della competenza statale in materia di diritto privato e sul significato dell'espressione "ordinamento civile" si v. per tutti G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Reg.*, 2001, p. 1247 ss.; E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia "ordinamento civile", di esclusiva competenza statale*, in *Le Reg.*, 2001, p. 1343 ss.; D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Annuario 2002*, Ass. It. Prof. Dir. Amm., Milano, Giuffrè, 2003, p. 19 ss. in partic. p. 28 s., per una interpretazione che non coincide con una riformulazione del vecchio limite del diritto privato, ma ricomprende anche gli "strumenti" o "modelli giuridici" che "riguardano i rapporti tra i privati e le amministrazioni pubbliche". Un angolo prospettico diverso valorizza S. BARTOLE, *Regioni ed ordinamento locale: il punto di vista del costituzionalista*, in AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 71 ss. (ivi contributi multidisciplinari); G. FALCON, in S. BARTOLE R. BIN G. FALCON R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 133 s; p. 136 ss. sul significato della distribuzione dei poteri legislativi ordinari tra lo Stato e le Regioni ordinarie.

(<sup>4</sup>).

Le proposte avanzate nella bozza governativa per un nuova disciplina statale sembrano in parte ispirarsi al riconoscimento dell'autonomia del volontariato, se si considera, ad esempio, la scelta del riconoscimento espresso della natura di organizzazioni di volontariato anche alle organizzazioni di collegamento e coordinamento tra le organizzazioni di volontariato, ciò che valorizza la relativa comunità culturale

Si riconosce, in questo modo, l'esistenza di un collegamento tra organizzazioni di volontariato che rende possibile – nel momento in cui sembrano affermarsi politiche di diretto coinvolgimento nella rete dei servizi sociali, in fase di programmazione, anche del volontariato, secondo l'impianto della legge 328/2000 – l'individuazione di interlocutori delle istituzioni pubbliche (<sup>5</sup>).

---

(4) L'eliminazione dei riferimenti al diritto dei volontari di partecipare alle attività formative organizzate dalle Regioni, già previsto dalla 266/1991, non sembra imposta dal mutamento dei rapporti Stato-Regioni conseguenti alla riforma costituzionale: sembra, infatti, che cospicua dottrina abbia proposto soluzioni tecniche credibili ed adeguate per giustificare la vigenza di molti importanti principi affermati da leggi trasversali alle p.a., i cui argomenti possono impiegarsi per il mantenimento di obblighi delle Regioni nei confronti del volontariato, come quello alla partecipazione dei volontari alle attività di formazione. v. G. PASTORI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, in *Annuario* 2002, Ass. It. Prof. Dir. Amm., Milano, Giuffrè, 2003, p. 33 ss., in partic. p. 35, ove si sottolinea come la legge n. 241/1990 si è accostata al tema dell'attività amministrativa con l'approccio di definire uno "statuto del cittadino", che valga nei confronti del pluralismo delle amministrazioni; D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: prime considerazioni*, ivi, p. 19 ss., ove si ricava la riserva allo Stato di modelli giuridici che ricorrono tra privati o tra privati e amministrazioni pubbliche da un'interpretazione di varie clausole costituzionali introdotte dalla legge 3/2001: "ordinamento civile", "tutela della concorrenza" (art. 117, lett. e)); determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, lett. m)); rilevandosi che appare ormai diversa la rilevanza delle disposizioni della l. 241 per le amministrazioni non statali; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002, (4 ed.), p. 347 ss., ove manifesta dubbi sulla perdurante vincolatività per le Regioni della disciplina del procedimento dettata dalla legge 241/1990, dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione.

(5) Si v. per tutti sulla legge 328/2000 e sui provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano; Giuffrè, 2003; A. MARI, *La pianificazione dei servizi sociali*, IPSOA, Milano, 2003; F. DI LASCIO, *La legislazione regionale in materia di assistenza sociale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giorn.*

Sarebbe comunque opportuno, anche alla luce di quanto si è appena osservato, sul mantenimento di obblighi delle Regioni nei confronti delle organizzazioni di volontariato, che il metodo della negoziazione legislativa fosse seguito dal legislatore nazionale con un coinvolgimento delle Regioni stesse, oltre che del mondo del volontariato, già nella fase della elaborazione della normativa nazionale.

Non sembra essere questo il metodo seguito nell'elaborazione della riforma, che si basa su un testo proposto dal Governo senza un previo "negoziato" informale né una reale consultazione delle organizzazioni di volontariato.

Tale metodo sembra di per sé inopportuno, perché non raccoglie le idee e le indicazioni che un legislatore meno sbrigativo avrebbe potuto trarre da una serie di contatti con i volontari destinatari della disciplina, da un lato, e, dall'altro, dalle diversificate esperienze regionali, che non appaiono apprezzabili solo alla luce dei testi normativi vigenti, ma richiedono un'interpretazione che tenga conto dei risultati conseguiti in ciascuna realtà regionale. Si è già sostenuto come non si debba perdere l'occasione di mettere a frutto le diversificate esperienze amministrative regionali in merito al trattamento del volontariato, favorendo una circolazione dei modelli che alla luce dell'esperienza si sono rivelati più efficaci nel perseguimento delle politiche di sostegno al volontariato <sup>(6)</sup>.

---

*dir. amm.*, 2003, p. 679 ss.

(6) Sulla legislazione regionale S. DE GÖTZEN, *Spunti per una riflessione su recenti proposte di riforma della legge 266/1991 sul volontariato*, cit., p. 287 e ivi bibliografia; si v. inoltre A. CELOTTO, *Legislazione regionale sul volontariato*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI, (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 93 ss.; U. DE SIERVO (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, Giuffrè, 1998; F. RAO, *L'attuazione della legge quadro sul volontariato nelle normative regionali*, in *Servizi sociali*, suppl. al 5/1995, p. 376 ss.

2. *L'autonomia delle organizzazioni di volontariato. Le indicazioni dell'art. 118, comma 4, Cost. sulla sussidiarietà orizzontale e la valorizzazione del pluralismo sociale*

2.1 *Dalle posizioni sulla "funzionalizzazione" del volontariato alla concezione del volontariato come espressione dell'autonomia privata*

Le organizzazioni di volontariato si collocano, dunque, nell'ambito dell'autonomia privata, dei singoli e delle formazioni sociali <sup>(7)</sup>; ciò è vero anche quando le organizzazioni svolgono la loro attività in collegamento con le istituzioni pubbliche, in base a rapporti stabili nel tempo, regolati mediante convenzioni <sup>(8)</sup>.

L'idea, isolata, della "funzionalizzazione" dell'attività delle organizzazioni di volontariato, secondo la quale il soggetto di volontariato, che, vincolato da convenzioni con la p.a., si inserirebbe nella organizzazione pubblica, e dovrebbe essere sottoposto ad una disciplina assimilabile a quella dettata per l'amministrazione, non risulta accettabile alla luce dei principi costituzionali sul pluralismo sociale ed in particolare alla luce dell'art. 2 Cost. <sup>(9)</sup>.

---

(7) Si v. per tutti recentemente M. ESPOSITO, *Profili costituzionali dell'autonomia privata*, Padova, Cedam, 2003, che inquadra l'autonomia privata come elemento dell'organizzazione costituzionale della collettività, *passim*.

(8) S. DE GÖTZEN, *Organizzazioni di volontariato: relazioni con le amministrazioni pubbliche*, in *Studi in memoria di M. L. Corbino*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 213 ss.; L. BIANCHI, *Organizzazioni di volontariato e diritto di accesso agli atti e documenti amministrativi*, in *Pol. dir.*, 1995, p. 89 ss.; più di recente 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 a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 117 ss.; F. PELLIZZER G. SANTI, *La "convenzione" con gli enti non profit fra sistema contrattualistico comunitario, normative nazionali ed intervento attuativo regionale*, in A. CARINCI (a cura di), *Non profit e volontariato*, Milano, IPSOA, 1999, p. 139 ss.

(9) V. per la critica a tali tesi (che pare ispirata da preoccupazioni del rispetto del principio di eguaglianza dei cittadini e dei criteri organizzativi della p.a. che la garantiscono, quali buon andamento e imparzialità), rilevando che l'iniziativa privata nel settore dei servizi sociali non pregiudica l'intervento pubblico, V. TONDI DELLA MU-

L'introduzione nell'ordinamento italiano, a livello costituzionale, del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.) sembra rafforzare in modo inequivocabile questa concezione dell'autonomia delle formazioni sociali e manifesta indubbiamente un *favor* per l'affidamento di compiti pubblici (anche) a soggetti del Terzo settore, in primo luogo proprio alle organizzazioni di volontariato. Tuttavia va ribadita l'affermazione secondo la quale l'art. 118, comma 4, non ha modificato, tacitamente, il quadro costituzionale complessivo<sup>(10)</sup>, che si ritrae anche dai diritti delle persone e dai "compiti" che la Carta attribuisce alla Repubblica.

La esaltazione del principio di sussidiarietà orizzontale come panacea per tutti i mali dell'amministrazione e della società e delle disfunzioni dello Stato sociale, non può, tuttavia, non provocare perplessità e diffidenze<sup>(11)</sup>.

---

RA, *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. 141.

(10) D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2002, (2 ed.), in partic. p. 126. Ivi l'A. con specifico riferimento ai servizi sociali osserva, condivisibilmente, come "la libera presenza di queste iniziative private a fianco di quelle pubbliche rivolte agli stessi utenti potenziali esige un non facile coordinamento, al fine di assicurare che i servizi siano disponibili per tutti senza limitazioni della libertà dei produttori privati dei servizi stessi né delle libertà degli utenti, ma anche senza sprechi di risorse pubbliche".

(11) Sul principio di sussidiarietà, esiste oramai una letteratura, anche giuridica, amplissima; si ricordano i contributi che hanno maggiormente inciso sull'elaborazione del presente saggio: v. da ultimo per tutti G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 3 ss.; S. BARTOLE, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium iuris*, 1999, p. 380 ss.; G. FALCON, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 1998, p. 279 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti sullo "Stato sociale sussidiario"*, in *Teoria del diritto e dello stato*, 2002, p. 235 ss. (fasc. 2); R. BIN, *Capire la Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2002, (2 ed.), in partic. p. 154 ss.; G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2003, p. 346 s.; F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 266 ss.; in prospettiva comparata si v. inoltre vari contributi al Convegno internazionale di studio "Il principio di sussidiarietà in alcuni ordinamenti costituzionali contemporanei", Trieste 8-9 maggio 1998: ivi C. BLANCO DE MORAIS, *La dimensione interna del principio di sussidiarietà nell'ordinamento portoghese* (dattiloscritto); V. GÖTZ, *Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco con particolare riferimento alla sua dimensione federale* (dattiloscritto); M. BAUDREZ, *Un principio ispiratore di riforme: la sussidiarietà in Francia* (dattiloscritto); H. KLIEMT, *Subsidiarity as guiding princi-*

Esso, infatti, interpretato in modo estremo e “sconnesso” dalla prima parte della Costituzione, che prevede diritti dei cittadini e compiti della Repubblica, potrebbe costituire una comoda giustificazione per un progressivo “abbandono” di fondamentali compiti di interesse generale (interessi pubblici) da parte delle amministrazioni pubbliche, con risultati che sono ancora da prefigurare, ma che si risolverebbero in uno smantellamento dello Stato sociale, del *Welfare State* <sup>(12)</sup>.

Va sottolineato che il significato della sussidiarietà orizzontale, anche nel suo rapporto con la sussidiarietà verticale, non è ancora definito, anche se gli studiosi, giuristi ed altri esperti di fenomeni sociali, stanno proponendo ricostruzioni di esso e ne vanno analizzando gli effetti sull’ordinamento giuridico e sulle relazioni tra società civile e istituzioni pubbliche.

Il primo elemento da chiarire sembra essere proprio la configurazione del privato che “sussidia” le amministrazioni pubbliche: l’imprenditore, il privato sociale o del terzo settore, il volontariato specificamente, o anche altri “apparati”, in cui convive un po’ di pubblico e un po’ di privato.

Secondo caute ipotesi dottrinali anche le Camere di commercio, autonomie funzionali, (che sono un po’ pubblico e un po’ privato), potrebbero integrare l’ipotesi della sussidiarietà

---

*ple of constitutional design and of constitutional adjudication*, in *Normative Systems in Legal and Moral Theory, Festschrift for Carlos E. Alchouron and Eugenio Bullygin*, Duncker & Humblot, Berlin, 1997, p. 183 ss.; sul principio di sussidiarietà in altro ambito L. SICO, voce *Sussidiarietà (principio di) (diritto comunitario)*, in *Enc. Dir., Agg.*, V, 2001, p. 1062 ss.

Le riflessioni della pubblicistica italiana sono comunque risalenti: anche per un riferimento al dibattito tedesco sul tema si v. E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell’intervento statale*, in *Nuova antologia*, 1959 (ora in ID., *Persona, società intermedie e Stato, Saggi*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 85 ss.).

(12) Si v. per tutti U. ASCOLI, *Volontariato e politiche sociali nel sistema italiano di Welfare*, dattiloscritto, intervento al Convegno di Gorizia del 25 gennaio 2003; ID., *Le prospettive dello Stato sociale*, in P. GINSBORG (a cura di), *Stato dell’Italia*, Il Saggiatore, Milano, 1994, p. 538 ss.; si v. in prospettiva più propriamente giuridica S. BARTOLE, *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Reg.*, (edit.), 2001, p. 797 ss., in partic. p. 801; L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, cit., p. 126 ss.; da ultimo R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai “livelli essenziali delle prestazioni”*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 629 ss. ove l’A. mette in rilievo come sia reale il rischio di un inacidimento (ulteriore) della disparità tra Regioni ricche e Regioni povere.

orizzontale <sup>(13)</sup>.

Secondo altre ricostruzioni teoriche la ricerca dei soggetti privati che integrerebbero la fattispecie della sussidiarietà orizzontale porta ad indicare le fondazioni bancarie ed altre fondazioni legali speciali, come le fondazioni liriche o quelle previdenziali, accomunate dal prestare “servizi alla persona” <sup>(14)</sup> che al momento sono sottoposti al controllo dell’apparato politico-elettivo: tale tesi è sostenuta sulla base dell’affermazione che si tratta di soggetti privati; ma si tratterebbe, in questo caso, di una sussidiarietà orizzontale in cui il “sussidiante” è controllato pur sempre dagli apparati dei pubblici poteri; mi pare che sussistano fondati dubbi sul fatto che siano realmente soggetti privati e non piuttosto “pezzi” di amministrazione, sia pure organizzati in forma privatistica <sup>(15)</sup>.

Va messo in rilievo, comunque, che l’eventuale affidamento di compiti pubblici a soggetti privati, al privato sociale innanzitutto, non deve risolversi in un mero disimpegno delle istituzioni pubbliche da settori di rilevanza sociale, per ridurre ad ogni costo l’impegno finanziario pubblico: la prima parte della Co-

---

(13) R. BIN, *La sussidiarietà “orizzontale”: alla ricerca dei soggetti privati in Le Istituzioni del Federalismo* (edit.), 1999, p. 5 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, in partic. p. 169 ss. (cap. V) e p. 257 (cap. VI).

(14) In tal senso, sulla scorta di un’approfondita indagine sugli aspetti della sussidiarietà, P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 263 ss. (Cap. III), che parte dal presupposto, non generalmente condiviso, che le fondazioni legali speciali – quali le fondazioni bancarie o le fondazioni previdenziali – abbiano natura privata.

(15) La natura giuridica delle fondazioni bancarie pare controversa, anche attualmente, dopo la pronunzia della Corte cost., sent. n. 300 e 301 del 2003 (v. *infra*, par. 7.1); sembrano pronunziarsi per la natura pubblicistica vari AA; si v. per tutti, anche per una ricostruzione del dibattito F. MERUSI, *La nuova disciplina delle fondazioni bancarie*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 713 ss.; M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Le fondazioni bancarie*, Mulino, Bologna, 2001, p. 58 ss.; p. 88 ss. Sebbene i confini tra pubblico e privato siano, da sempre, di assai problematica definizione, le ragioni per distinguere soggetti della società civile ed apparati che in qualche modo sono indirizzati da “centri” che si riconnettono al circuito politico-rappresentativo, sembra permanere. Se pur vi sono voci che tendono a considerare superata la distinzione pubblico-privato, si deve rilevare come il dibattito sia percolato anche nei Paesi di *common law*. Si v. in proposito P. LEYLAND, T. WOODS, *Administrative Law*, Oxford University Press, 2002 (4 ed.), in partic. p. 241 ss., con una sintesi del dibattito sul tema.

stituzione affida compiti alle istituzioni pubbliche, e il principio di sussidiarietà va inserito nella trama delineata dalla Costituzione nel suo complesso. Di più, va sottolineata la circostanza, ben nota, che, già prima della novella costituzionale, l'art. 2 Cost. prevedeva una tutela della persona non solamente nei suoi diritti individuali, ma anche nell'esplicazione della sua personalità nell'ambito delle formazioni sociali: anche in tal senso l'art. 118, comma 4, Cost. va inserito in questo più ampio e risalente contesto costituzionale<sup>(16)</sup>.

Va richiamata una indagine recente sul principio di sussidiarietà che sottolinea come, tra le condizioni richieste perché gli apparati pubblici “cedano terreno” al privato nell'attuazione del principio di sussidiarietà, risulta necessariamente presente l'equivalenza delle prestazioni erogate dal servizio pubblico e dal privato che lo “sussidia”<sup>(17)</sup>.

Tale condizione deve essere rispettata anche nell'affidamento di servizi al volontariato<sup>(18)</sup>.

---

(16) Si rinvia alla produzione scientifica di P. RESCIGNO, ora in ID., *Persona e comunità*, Padova, Cedam, I, II, III, volumi che riuniscono gli scritti dal 1956 al 1999; si fa riferimento anche a G. LEVI, *Le formazioni sociali*, Milano, Giuffrè, 1999, *passim.*; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1989, *passim.*

(17) G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 30, ove si specifica come i “soggetti pubblici non si debbono favorire *sempre* ed *in ogni caso*, ma solo se, usando i criteri contenuti nel principio, si dimostra che i poteri pubblici possono svolgere quelle stesse attività di interesse generale meglio di quanto siano in grado di fare i cittadini”; nello stesso senso pare orientato anche S. MANGIAMELLI, *Appunti sullo “Stato sociale sussidiario”*, cit., p. 248 ss., il quale rilevando che “i diritti sociali non devono essere realizzati più attraverso prestazioni totalmente pubbliche”, rileva che “gli scopi pubblici della prestazione devono essere imposti dall'esterno attraverso limiti giuridicamente precisi, che assicurino anche la trasparenza finanziaria dei compiti pubblici assolti dai privati” e che la Stato sociale sussidiario “garantisce gli *standars* sociali essenziali e compatibili con il principio del rispetto della persona umana”.

(18) Si v. per tutti N. GAVIANO, *La decisione comunitaria sulle fondazioni bancarie: diritto della concorrenza ed enti non-profit*, in *Il Dir. dell'Unione Eu.*, 2003, p. 89 ss., in partic. p. 108 ove si rileva come, dato che gli enti *for profit* e *non profit*, essendo tutti “accunati dal fatto di poter operare negli stessi mercati (per tutti, si pensi a quelli dei servizi alla persona)”, si trovano tutti soggetti alle stesse regole volte a tutelare le dinamiche competitive; F. DEL 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.

Il problema dell'adeguamento ordinamentale al principio di sussidiarietà "orizzontale" è dibattuto e sembra riallacciarsi ai dibattiti in corso all'interno del mondo del volontariato – che si conferma come un laboratorio di sperimentazione sociale ed istituzionale – che si traducono in un profondo ripensamento del ruolo stesso del volontariato nella società e nelle relazioni con gli altri soggetti del Terzo settore <sup>(19)</sup>.

## 2.2 *La dottrina di P. Rescigno: il pericolo del dirigismo nei confronti delle organizzazioni di volontariato insito nella scelta politica dei settori da finanziare*

Una illustre dottrina, che si ispira alla necessità di "privilegiare le ragioni dei gruppi spontanei nella società pluralista" <sup>(20)</sup> rilevava, in relazione alla legge 266/1991, nella fase di avvio dell'attuazione della nuova normativa, pericolose ambiguità

---

ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 391 ss.

(19) Sulla ricca riflessione interna al mondo del volontariato sul proprio ruolo, proiettato in una società complessa che cambia, si v. da ultimo, almeno, L. TAVAZZA, *Dalla Terra Promessa alla Terra Permessa.*, FIVOL, Roma, 2001; V. NOZZA, *La Carta di identità del volontariato dimensione del dono e della gratuità. Il senso del volontariato per la Caritas*, cit.; v. gli interventi in Atti del Convegno di Cagliari, *Ricomprendere e ri-comprendersi*, in *Fogli di inform. e coord. MOVI*, n. 3-4, 2003, numero monografico su "Il volontariato oltre la transizione"; Atti del Convegno "Dal bisogno alla domanda: Volontariato e economia sociale tra gratuità e interesse", Roma, 20 giugno 2002 (a cura di V. MATHIEU e L. PALETTI (il testo del volume è pubblicato *on line* alla voce *bacheca* del sito [www.novaspes.org](http://www.novaspes.org)); S. ROCCHI, *Il volontariato fra tradizione e innovazione*, Roma, NIS, 1993. Per un inquadramento delle problematiche giuridiche attinenti al diritto del lavoro nelle diverse fasi dello sviluppo culturale del fenomeno del volontariato si rinvia a L. MENGHINI, *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, Milano, Giuffrè, 1989; si v. anche, in una prospettiva attenta agli sviluppi culturali nel volontariato S. RISTUCCIA, *Volontariato e fondazioni*, Rimini, Maggioli, 1996, in partic. p. 51 ss.

(20) P. RESCIGNO, *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato*, in *Giur. it.*, 1993, IV, c. 1 ss., (l'inciso da nt. unica, c. 4); sul tema v. anche F. RIGANO, *La libertà assistita. Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1995, *passim*, ed in partic. le conclusioni, p. 332 ove si sottolinea come nel settore della promozione dell'associazionismo privato la necessità del principio di eguaglianza si possa realizzare attraverso leggi di settore che pongano "una regolamentazione di volta in volta ispirata al bilanciamento dei valori tratti sia dall'art. 18 Cost., sia dalle discipline costituzionali dei beni assunti a finalità statutaria dai gruppi privati"; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., *passim*.

sia nell'individuazione delle finalità dichiarate dell'intervento legislativo – che consistono nel “garantire l'essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare le stesse organizzazioni di volontariato e le loro attività istituzionali” – sia nella definizione dell'oggetto delle attività di volontariato contenuta nella legge 266/1991 (art. 1, comma 1, l. 266: “La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle *finalità di carattere sociale, civile e culturale* individuate dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali”) (21); tale definizione, però, è stata interpretata in modo assai lato, così da ricomprendere la tutela di tutte le attività che lo spirito di solidarietà suggerisce al volontariato, anche in settori non tradizionali, quali l'ambiente, le minoranze, i beni artistici e culturali (22), e la legislazione regionale successiva, come è stato rilevato, si pone su queste posizioni (23).

Tale interpretazione, prevalsa nella prassi, pare giustificarsi, d'altra parte, oltre che alla luce della logica comune, anche dal punto di vista giuridico, là dove si deve porre una distinzione tra l'attività delle p.a., sempre finalizzata alla cura dell'interesse pubblico predeterminato dalla legge, e l'attività del privato che deve essere libera nei fini e che incontra nella legge, tenden-

---

(21) L'art. 1 della legge 266/1991 definisce l'oggetto delle attività di volontariato in modo molto ampio, che non è stato compreso dalla legislazione regionale.

(22) In tal senso L. MENGHINI, *Nuove riflessioni sulla qualificazione giuridica del lavoro gratuito e sui limiti della sua ammissibilità*, in *Studi in onore di P. Rescigno*, IV, *Diritto privato*, 1998, p. 337, che oltre ai settori già indicati nel testo menziona, condivisibilmente, la pace, le minoranze, la nuova emarginazione (facendo, a mio avviso, emergere anche una componente multiculturale dell'impegno di volontariato), ed il tempo libero di giovani ed anziani.

Si v. anche N. GAZZERI, *A proposito del d.lgs. 112/1998: e il volontariato organizzato?*, in *Aedon*, n. 1, 1998, a proposito degli spazi di rappresentanza consultiva per il volontariato organizzato, che mancano in merito ai beni ed alle attività culturali (suggerendo un inserimento di esponenti delle organizzazioni di volontariato nelle Commissioni regionali per i beni e le attività culturali di cui all'art. 154 del d.lgs. 112/98).

(23) S. DE GÖTZEN, *Spunti per una riflessione su recenti proposte di riforma della legge 266/1991 sul volontariato*, cit., p. 303 ss.

zialmente, solo limiti esterni che consistono nell'obbligo di restare nell'ambito del lecito<sup>(24)</sup>.

Possiamo far nostra l'osservazione di un'altra sensibile dottrina<sup>(25)</sup>, che distingue tra "libertà nel lavoro", "libertà nel divertimento" e un'altra forma di libertà, quella di "partecipare all'attività di associazioni e istituzioni che abbiano fini di rilevanza sociale", che vanno "dai gruppi impegnati nella difesa della città e del territorio alle associazioni con finalità culturali, dalle antiche libertà locali, che magari si tratta di riscoprire e di reinventare, alla partecipazione dei genitori al processo educativo, alla gestione più diretta da parte degli interessati dei servizi sociali, come la sanità pubblica". Tale dottrina sottolinea come vi sia un largo spazio per "un'iniziativa umana non funzionalizzata al sistema" e come si possa creare "l'antisistema della libertà al sistema dell'efficienza".

Altri, nello stesso ordine di idee, discendente dall'interpretazione dei principi costituzionali, (artt. 2 e 33 Cost.) – dalla quale ricaveremo, in seguito, indicazioni di ordine istituzionale – fa rilevare come anche le università, formazioni sociali che hanno "compiti originari propri", "che la legge dello Stato può cercare di definire e precisare, ma che non può certo modificare o amputare" sono organizzazioni complesse, "nel cui interno vi sono ruoli diversi, che possono ben portare a forme diverse di partecipazione", che "deve essere garantita a tutti, se non si vuole contravvenire alla premessa, dell'università come formazione sociale in cui si svolge la personalità dei singoli"<sup>(26)</sup>,

Resta comunque vivo il pericolo denunciato nel saggio sopra ricordato di P. Rescigno, di una politica "dirigistica" imposta dall'esterno al mondo del volontariato; per controbattere tale

---

(24) Per tutti G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2001, in partic. p. 406.

(25) Per le incisive frasi inserite nel testo v. N. MATTEUCCI, *Il liberalismo in un mondo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1972 (nuova ediz. 1998), p. 171.

(26) U. POTOTSCHNIG, *L'università come società*, in ID., *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 1999, p. 817 ss., in partic. p. 820 ss. Si legge ancora, in tale saggio: "l'attività universitaria ha bisogno di libertà", con la precisazione che "I diversi aspetti dell'autonomia derivano infatti dalla necessità di collegare questi momenti di libertà dell'Università con l'ordinamento amministrativo"

tendenza, che appare chiaramente nella strutturazione complessiva della bozza di riforma governativa, si manifesta la necessità di preferire una disciplina normativa “leggera” e diversamente orientata.

Il mondo del volontariato ha dimostrato la sua autonoma vitalità anche con l’operato di quelle organizzazioni che non sono inserite nel sistema delineato dalla legge 266/1991, non iscrivendosi ai registri regionali e operando senza attingere ai finanziamenti pubblici (che vengono erogati, peraltro, va sottolineato, anche ad organizzazioni non iscritte, con vantaggi e pericoli)<sup>(27)</sup>.

Ove gli orientamenti normativi ed amministrativi che non pongono steccati al novero di attività oggetto del volontariato cambiassero, vi sarebbe, nel concreto, il problema di trovare una giustificazione alla limitazione dello svolgimento di attività per le quali il volontariato è tecnicamente preparato e per le quali nulla chiede alle istituzioni. Parzialmente diverso, naturalmente, il caso di attività in settori nei quali, per operare, il volontariato deve inserirsi in strutture o in filiere di attività della p.a.<sup>(28)</sup>.

L’afferinarsi di politiche dirigistiche non troverebbe altra giustificazione se non quella di usare (in modo distorto, com-

---

(27) I pericoli consistono in una mancanza di certezza che l’organizzazione beneficiaria dei contributi pubblici e privati pratichi realmente attività di volontariato; d’altra parte, anche i registri regionali delle organizzazioni, almeno in alcune Regioni (v. ad esempio Friuli-Venezia Giulia) non vengono periodicamente rivisti; sull’importanza, viceversa, della trasparenza del mondo del volontariato, oltre a molte “voci interne” si v., incisivamente, M. STALTERI, *Enti non profit e tutela della fiducia. Esperienza inglese e prospettive della riforma italiana*, Torino, Giappichelli, 2002, *passim* e in partic. p. 427 ss.

(28) Si v. in merito V. ITALIA, *Le organizzazioni di volontariato*, Giuffrè, Milano, 1998 (2 ed.), p. 108 ss., in merito ai diritti relativi a specifiche attività di volontariato, quali ingresso negli ospedali, assistenza e visite ai malati; ad altre attività che si presentano “parallele” ad identiche attività di enti pubblici”, quali la raccolta di rifiuti solidi urbani, per le quali è necessario il consenso dell’ente pubblico. Sul punto della regolamentazione amministrativa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani si v. P. FIOCCO, *La gestione dei rifiuti tra d.lgs 22/1997 e leggi complementari*, Edizioni ambiente, Milano, 2003, *passim* ed in partic. p. 392 ss. Ancora, particolare si presenta l’approccio con la pubblica amministrazione nel caso del volontariato di protezione civile, che richiede coordinamento con gli apparati pubblici coinvolti.

primandone la libertà) il privato-sociale per ridurre artificiosamente la spesa pubblica; tali politiche snaturerebbero, a nostro avviso, l'idea stessa di volontariato (ma inciderebbero anche sulla forma di Stato, con la eliminazione o la compressione del pluralismo sociale e un deperimento, di portata variabile nei diversi ambiti, dei diritti costituzionali) <sup>(29)</sup>.

Cercheremo, nell'esame delle proposte in discussione, di privilegiare questo angolo visuale, della valutazione della possibile "intrusività" delle diverse modifiche alla normativa vigente rispetto alla sfera di autonomia che deve essere riconosciuta al volontariato, nell'ambito di una concezione "alta" del pluralismo sociale, pur senza considerare la società civile separata e disgiunta dalle istituzioni rappresentative <sup>(30)</sup>.

---

(29) Sul significato che riveste il pluralismo sociale e il principio posto dall'art. 2, Cost. si rinvia per tutti, oltre che ai lavori citt. *supra*, nt. 16, a A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, Cedam, 2003, (3 ed.), in partic. p. 3 ss., p. 12 ss. sull'art. 2, Cost. ed il riconoscimento delle formazioni sociali; v. inoltre, collegando il pluralismo sociale alla forma di Stato, E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., in partic. p. 60 ss.; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2003, p. 86 ss., su pluralismo e diritti sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Si v. anche la riflessione di R. H. DAHL, *Intervista sul pluralismo* (a cura di G. BOSETTI), Laterza, Bari-Roma, 2002.

(30) L'idea di una società civile che, in modo marcato, si sottragga al mito del controllo politico, alla base della concezione che ispira le preoccupazioni espresse dalla dottrina sopra ricordata, non appare generalmente condivisa, trovando spesso accoglimento, anche in tempi recenti, la tesi opposta, sostenuta da giuristi conservatori e progressisti, che sostengono l'opportunità di un "controllo "pubblico" o "politico" sulle "funzioni svolte dai partiti e dalle associazioni o dal "potere sociale", da parte del popolo o della collettività": si rinvia per il dibattito, ed una serrata e condivisibile critica di tale ultima tesi, a N. MATTEUCCI, *Il liberalismo in un mondo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1972 (nuova ediz. 1998), p. 142 ss. Sulla portata del principio sancito all'art. 2, Cost. per tutti A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit. *supra*, p. 12 ss.

Da un diverso punto di vista la concezione criticata ci appare come una ripresa, con motivazioni teoriche diverse, della ideologia giuridica che sta alla base della disciplina delle associazioni e delle altre organizzazioni non caratterizzate dal fine di lucro (almeno in senso soggettivo) nel codice civile del 1942 (che però ha da essere letto alla luce delle indicazioni poste dalla Costituzione del 1948). Si v. in merito da ultimo, per tutti, M. BASILE, *Le persone giuridiche*, in *Tratt. di dir. priv.* a cura di G. IUDICA e P. ZATTI, Milano, Giuffrè, 2003, p. 4 ss., p. 12 ss.

3. *Osservazioni sparse su singoli punti di una recente proposta governativa di riforma (17 settembre 2003). A) solidarietà e volontariato: profili “ideali” o “ideologici” e presumibili ricadute pratiche (inopportune): le organizzazioni di “autoaiuto”; la distinzione tra organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale*

Le brevi considerazioni che precedono ci consentono di inserire in una cornice di politica legislativa – e in una cornice “giuridico-ideologica” manifesta, come pare corretto in un discorso che ambisca ad essere tecnico-giuridico<sup>(31)</sup> – alcune osservazioni, di tipo istituzionale, relative al dibattito in corso sulla riforma della normativa nazionale sul volontariato, mostrando da quali prospettive si valutano le singole proposte tecniche di riforma.

Uno dei punti, apparentemente oscuri, della bozza governativa in discussione per la riforma della legge nazionale sul volontariato sembra essere l’eliminazione dell’inciso “solidarietà”, quale caratteristica qualificante del volontariato.

Va premesso, innanzitutto, che il termine solidarietà sembra presentare un pregnante significato giuridico, nel nostro ordinamento costituzionale, come corollario del principio personalista – inteso come rilievo costituzionale della persona umana –: solidarietà e sussidiarietà possono essere visti come “criteri ordinatori dei rapporti tra il singolo, le comunità intermedie e gli apparati pubblici”<sup>(32)</sup>.

Le “basi ideali” del volontariato sembrano, infatti, poggiare

---

Si v., in prospettiva sociologica, M. MAGATTI, *Istruzioni per l’uso della società civile*, in *Vita e pensiero*, 2003, p. 35 ss., per il quale la società civile (associazionismo, volontariato, movimenti) va guardata come “un laboratorio di socialità e di forme organizzative capace di anticipare – e qualche volta indurre – trasformazioni più generali”.

(31) Sulla inevitabile politicità delle teorie giuridiche già W. WILHELM, *Metodologia giuridica nel secolo XIX*, Milano, 1974, p. 148 ss. (trad. it. ed. tedesca 1958); si v. sul punto, in prospettiva storico-giuridica, con particolare riferimento al ruolo ideologico della dottrina pubblicistica italiana G. FALCON, *Donato Donati*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1978, p. 234 ss.

(32) Recentemente, in tal senso, si v. la ricostruzione di F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, *passim*.

proprio sulle caratteristiche congiunte della gratuità e della solidarietà<sup>(33)</sup>, così che l'eliminazione dell'inciso "solidarietà" dalla definizione legislativa di esso sembrerebbe dettata, a prima vista, più che altro, da un desiderio di semplificazione del testo, che appare quantomeno inopportuna: si osserva infatti come "il legislatore, nell'elaborare la legge quadro, si è riferito alla concezione di attività di volontariato che gli era stata consegnata dagli studi sociologici e dall'"autodescrizione" dei protagonisti del fenomeno"<sup>(34)</sup>, adottando un metodo di "legificazione" del fenomeno rispettoso delle sue caratteristiche peculiari.

Ricordiamo ancora che l'emergere del volontariato appare

---

(33) Si v. al riguardo, per una sintesi dell'ampio dibattito su quelli che paiono due indiscussi capisaldi del concetto di volontariato, gratuità e solidarietà, D. REI, *La gratuità del volontariato: culture, regole, pratiche*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 487 ss.; complessa appare la riflessione in merito di L. MENGHINI, *Nuove riflessioni sulla qualificazione giuridica del lavoro gratuito e sui limiti della sua ammissibilità*, cit.; in merito alla gratuità, l'A. rileva come tale espressione sta a significare che "a fronte dell'attività ricevuta né il gruppo né il beneficiario sono tenuti ad alcuna controprestazione, salvo il rimborso delle mere spese vive, e che al volontario non può derivare alcun utile né diretto né indiretto" (p. 349), precisando altresì che la legge quadro "va oltre questa configurazione della gratuità" intendendosi evitare "ogni ipotesi di semivolontariato", (ricorda la tesi secondo cui le prestazioni che non possono essere fornite dai volontari debbono essere cercate al di fuori del loro novero, da soggetti estranei all'organizzazione) ritenendo non possa esservi "alcuna terza via oltre l'alternativa tra volontariato puro e lavoro oneroso" (p. 346); pure sulla solidarietà questo A. sembra distinguere diversi piani di analisi, e, da un lato, definisce il volontariato come "lavoro dipendente svolto senza corrispettivo per motivi di solidarietà ed in attuazione di valori costituzionali" che "trova il suo riconoscimento nelle disposizioni sulla promozione della personalità dell'uomo e sulla valorizzazione di ogni attività socialmente utile liberamente scelta" (p. 346) mentre dall'altro, negando che il legislatore della l. 266/1991 abbia tipizzato una nuova fattispecie negoziale, precisa che la solidarietà non può essere intesa come "caratteristica strutturale della prestazione lavorativa", ma che "il suo rilievo oggettivo è solo quello [...] del rafforzamento della gratuità" (p. 354), in quanto la l. 266 che descrive il lavoro gratuito non distingue a seconda che quest'ultimo sia reso con il vincolo della subordinazione oppure senza tale vincolo.

Per una impostazione non tecnico-giuridica, che nasce dalla riflessione interna al mondo del volontariato, importante L. TAVAZZA, *Dalla Terra Promessa alla Terra Permessa*, cit., *passim*, ma in partic. p. 9 ss., p. 147 ss. sul riconoscimento del volontariato nella legge 266/1991; e, (p. 148) sul volontariato come "soggetto politico che promuove uguaglianza e tutela delle fasce più deboli".

(34) Per questa osservazione, si v. L. MENGHINI, *Nuove riflessioni sulla qualificazione giuridica del lavoro gratuito e sui limiti della sua ammissibilità*, cit., p. 347.

come “una delle più significative espressioni del diritto vivente”<sup>(35)</sup>, un settore che, per la sua intrinseca natura, e la sua nascita per germinazione spontanea, deve essere sottoposto, più che alla legge, all’autodeterminazione dei privati, per quanto riguarda i fini e le modalità di attuazione, salvo limiti legislativi esterni a tutela dei destinatari degli interventi, e incentivazioni in settori particolari, rimessi, questi, alla scelta degli apparati politici.

Si potrebbe pensare, nella ricerca di una motivazione tecnico-giuridica della eliminazione dell’espressione “solidarietà” dal testo della legge 266, anche ad un malaccorto e benintenzionato tentativo di consentire l’inserimento tra le organizzazioni di volontariato – facendole accedere ai benefici relativi – delle cd. organizzazioni di autoaiuto, che è discusso se attualmente possano esservi annoverate; ma non pare che l’elemento della solidarietà sia assente, nell’autoaiuto<sup>(36)</sup>. Oppure, si po-

---

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

(36) Diversamente orientato sul punto il Gruppo di lavoro legge sul volontariato, costituito all’interno del Forum del Terzo settore, ove si osserva, in senso critico, che, eliminando l’inciso “esclusivamente a fini di solidarietà”, si ottiene l’effetto di ammettere nell’ambito del volontariato anche un’organizzazione “che [...] si dedicherà esclusivamente ai soli propri iscritti”. Non siamo di questo avviso. Scandaloso se si trattasse di un circolo “esclusivo” per il tennis “a caccia” di contributi pubblici; ben diversa pare il caso dell’organizzazione di autoaiuto: anzi, si consideri che l’esclusione di tali organizzazioni dal circuito del volontariato sembra ghetizzare i malati e priva il volontariato del lievito ideale di chi decide di affrontare da cittadino attivo la sfortuna toccatagli in sorte. Tale questione riguarda comunque il merito delle scelte ideali, sulle quali il giurista può dir la sua, anche in senso critico, ma non può forzare l’interpretazione tecnica. Per una impostazione diversa, non giuridica, del problema, utili spunti di riflessione in P. SINGER, *Etica pratica*, Napoli, Liguori editore, 1989, p. 173 ss. ove si discute dell’obbligo dell’assistenza nei casi di povertà assoluta e del dovere di prenderci cura di quelli che vivono accanto a noi, delle nostre famiglie e dei poveri del nostro Paese: “L’elemento di verità nella tesi secondo cui dovremmo prima pensare a noi stessi, consiste nel vantaggio di un sistema riconosciuto di responsabilità. Quando la famiglia e le comunità locali si curano dei loro membri più poveri, legami d’affetto e rapporti personali raggiungono obiettivi che richiederebbero altrimenti un grande e impersonale apparato burocratico”. Anche sulla scorta di queste osservazioni, ci sembra opportuno ribadire che il caso di chi, colpito da malattie, cerchi, con altre persone nelle sue condizioni e le famiglie, di aiutarsi da sé, non pare, moralmente, impegno egoistico o di importanza minore di chi si dedichi ad aiutare altri: ci pare che l’esempio di tenacia e di assunzione di responsabilità costituisca, anzi, una lezione di morale civile.

trebbe pensare ad un altrettanto tecnicamente inopportuno stragemma per rendere incontestato l'inserimento tra le organizzazioni di volontariato anche di quelle di "tutela ambientale", ma non pare che tale fine, condivisibile, richieda l'eliminazione della qualifica di "solidarietà", dato che anche il volontariato "ambientalistico" sembra partecipe già ora di questa qualifica.

Si potrebbe trattare, ancora, di un tentativo, non adeguato tecnicamente, di intervenire sulla questione, assai dubbia, della distinzione delle organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale.

Secondo un'opinione dottrinale, fatta propria, parrebbe, dal mondo del volontariato, il carattere della solidarietà, inteso come eterodestinazione dell'attività volontaria, distinguerebbe il volontariato dalle altre associazioni e in particolare da quelle di promozione sociale<sup>(37)</sup>: secondo tale tesi, le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 266/1991 dovrebbero considerarsi una *species* – con i propri caratteri – del *genus* delle associazioni di cui alla legge 383/2000, "categoria che vuole riuscire ad abbracciare (per promuoverlo) ogni fenomeno organizzato di promozione sociale, anche se non riconducibile al volontariato in senso stretto", sottolineando che, nella definizione delle associazioni di promozione sociale, da un lato, vi è "il riferimento, accanto alle finalità "di carattere sociale, civile, culturale" di quelle di "ricerca etica e spirituale" e, dall'altro, come già sopra rilevato, si include anche la possibilità che esse agiscano anche "a favore degli associati" (art. 2, comma 1)<sup>(38)</sup>.

Tale opinione appare non condivisibile, là dove punta sulla presenza o meno dell'elemento della solidarietà per distinguere volontariato e associazioni di promozione sociale, anche alla

---

(37) In tal senso si esprime 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 etc.*, cit., p. 305 ss., in partic. p. 312 ss. Sulle associazioni di promozione sociale, si v. M. BASILE, *Le persone giuridiche*, cit., p. 23 ss. e *passim*, loc. cit.; G. PONZANELLI, *Approvata la legge sulle associazioni di promozione sociale*, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 148 ss., p. 155 ss.

(38) 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. 312 ss.

luce dell'art. 1 della l. 383/2000, che pone la definizione di associazione di promozione sociale (che riprende espressioni già presenti nell'art. 1, l. 266/1991), nel quale si legge che “la Repubblica riconosce il valore sociale dell'associazionismo liberamente costituito e delle sue molteplici attività come espressione di partecipazione, *solidarietà*, e pluralismo; ne promuove lo sviluppo in tutte le sue articolazioni territoriali, nella salvaguardia della sua autonomia; favorisce il suo apporto originale al conseguimento di finalità di carattere sociale, civile, culturale e di ricerca etica e spirituale”.

Si deve ulteriormente ricordare, nella critica a tale tesi, che le organizzazioni di volontariato non necessariamente assumono forma giuridica di associazione<sup>(39)</sup>.

La dottrina civilistica ha messo in evidenza che la disciplina della legge sulle associazioni di promozione sociale “riprende quasi *in toto* quella sulle organizzazioni di volontariato”<sup>(40)</sup>.

Il problema della distinzione tra le due categorie di soggetti, va sottolineato, non è solo teorico, ma riguarda la concreta iscrizione degli organismi con finalità di promozione sociale e

(39) Il punto non è discusso: si v. per tutti N. LIPARI, *Enunciare i principi guida*, in *Fondazioni e Associazioni. Proposte per una riforma del primo libro del Codice Civile* (a cura del Gruppo di Studio Società e Istituzioni), Rimini, Maggioli, 1995, p. 183 ss.: l'A., che come parlamentare ha “traghetato” la legge quadro sul volontariato in aula, ricorda di avere scritto nella relazione che accompagnava il disegno di legge che “la logica ispiratrice della legge sul volontariato era quella di valorizzare al massimo un fine, cioè il perseguimento di un effetto di tipo solidaristico, indipendentemente da ogni incidenza sulle forme giuridiche attraverso le quali strutture di tipo collettivo potevano in concreto concorrere alla realizzazione di quel fine” e che tale affermazione è stata ribadita da più parti politiche sia in commissione che in aula.

(40) G. CAMPANELLI, *Volontariato e legge sulle associazioni di promozione sociale*, cit., p. 381 ss., che rileva come, al di là di differenze contenutistiche tra le discipline, che individua nella previsione di un registro nazionale per le sole associazioni di promozione sociale, “si potrebbe [...] identificare il testo di legge sulla disciplina delle associazioni di promozione sociale come il continuatore della legge quadro sul volontariato”, se non fosse che all'interno della stessa l. 383 si utilizzano entrambe le espressioni, con l'intento di tener distinte “quantomeno a livello definitorio, i due organismi” (p. 384).

Difficile appare la distinzione tra i due tipi di organismi associativi, se si prescinde da disposizioni introdotte dalla l. 383 relativamente ai registri delle associazioni a livello nazionale, o relativamente all'istituzione sia di uno specifico Osservatorio nazionale dell'associazionismo che di Osservatori regionali.

solidarietà all'uno o all'altro dei registri – la proposta di riforma del volontariato, tra l'altro, prevede anche per le organizzazioni di volontariato un registro nazionale – o, ma è questione di politica legislativa, ad entrambi (quest'ultima opzione sembra da rifiutare, in quanto rappresenterebbe una superfetazione delle rappresentanze degli organismi di volontariato). Sul punto dovrebbe pronunciarsi il legislatore, partendo non da una impostazione astratta, della distinzione tra due modelli legislativi, ma acquisendo dati sulla realtà dell'impiego socialmente prevalente dei due tipi di organizzazioni.

I tentativi di trovare una base tecnico-giuridica alla eliminazione della qualifica di solidarietà nella definizione di volontariato sembrano dunque destinati a restare insoddisfatti: a meno di individuare altre, più sottili, spiegazioni, la mancata menzione del carattere della solidarietà sembra esprimere una scelta arbitraria, da rigettare con decisione.

#### 4. *(Segue) B) Democraticità degli organismi dirigenti delle organizzazioni di volontariato: elettività e limiti e significato della cooptazione*

La bozza governativa di riforma limita il requisito della “democraticità della struttura” richiesto alle organizzazioni di volontariato, prevedendo (art. 3, comma 3, lett. *d*), bozza) “l'elettività di almeno i due terzi dei membri di ciascuna carica associativa” e, con ciò, consentendo la scelta per cooptazione del terzo rimanente, senza, peraltro, indicare alcun requisito (come si fa, invece, in altri casi, come per i componenti degli apparati direttivi delle fondazioni bancarie).

La critica del Gruppo di lavoro legge volontariato del Terzo settore all'introduzione di tale regola sembra essere pienamente giustificata; se essa ha il pregio di tener conto che nelle organizzazioni di volontariato “non laiche” può essere opportuno inserire per cooptazione un assistente ecclesiastico, conformemente all'indirizzo religioso o culturale dell'organizzazione, senza simulare un'elezione, risulta ingiustificata la proporzione

tra membri elettivi e membri cooptati (sino ad un terzo), prevista nella bozza governativa.

La dottrina sottolinea come la previsione dell'obbligo, per un ampio ventaglio di soggetti, oltre alle organizzazioni di volontariato, di uniformare il proprio ordinamento interno a "criteri di democraticità", appare necessario per "impedire che un singolo – o un'esigua minoranza – spadroneggi sull'organizzazione", impedendo anche che "la struttura oligarchica celi una gestione dell'intrapresa "non profit" come cosa propria da parte di pochi speculatori" (41).

Tale deroga alla regola della elettività non trova spiegazioni razionali accettabili: si potrebbe pensare che membri cooptati dovrebbero essere scelti fra i privati che finanziano l'organizzazione, ma tale "falla" rispetto al criterio dell'elettività, potrebbe all'estremo giungere all'aberrazione di consentire l'inserimento, negli organi dirigenti o di controllo di associazioni che abbiano stipulato convenzioni con istituzioni pubbliche, di membri designati dagli stessi contraenti pubblici. Sembra francamente troppo.

Si potrebbe, dunque, riaffacciare, attraverso questa regola della "cooptazione ampia", estesa ad un terzo dei membri delle cariche associative delle organizzazioni di volontariato, senza indicazioni di criteri di scelta, una tentazione dirigistica (che sembra presente, in modo molto più marcato, in altre disposizioni, relative al rapporto tra comitati di gestione e centri di servizio).

Potrebbe essere opportuno specificare allora, in un nuovo articolato, quali figure possano essere scelte mediante cooptazione, oltre che, si intende, limitarne drasticamente il numero.

Una estensione cospicua della pratica della cooptazione ne-

---

(41) Si v., condivisibilmente, 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. 287 ss., in partic. p. 318 e ivi nt. 84; si v. inoltre le incisive indicazioni di G. PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, Giappichelli, 2000, (2 ed.), in partic. p. 214 sul contenuto minimo del concetto di democraticità, che presenta "zone d'ombra" nella legge 266/1991, per il carattere generale dell'enunciazione del principio, che però può "trovare chiarimento nella legislazione regionale".

gli organi associativi del volontariato sembra, inoltre, contrastare con l'esigenza di rafforzare una società civile democratica, in cui emergano interlocutori delle istituzioni pubbliche: se si auspica una "democratizzazione dal basso", bisogna essere consapevoli che la regola della "cooptazione ampia", per di più senza indicazione di criteri oggettivi di scelta, sembra essere in controtendenza rispetto a questo fine <sup>(42)</sup>.

Tale posizione appare inspiegabile ed in contrasto con principi costituzionali a tutela del pluralismo sociale, rivelando ben scarsa attenzione ai principi degli artt. 2 e 118, comma 4, Cost.

Appare viepiù strano ove si considerino le teorie della dottrina pubblicistica alla stregua delle quali la stessa azione delle amministrazioni pubbliche deve consentire di instaurare relazioni tendenzialmente "paritarie" tra l'autorità pubblica e i cittadini.

L'azione della pubblica amministrazione deve essere ispirata al principio, sancito dalla legge 241/1990, della partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo, che conduce ad un inserimento del materiale conoscitivo fornito da singoli ed organizzazioni legittimate alla partecipazione, nell'*iter* che porta alla decisione amministrativa, con l'obbligo per l'ammi-

---

(42) Si v. A. GIDDENS, *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, Milano, editore EST, 2001 (1 ed. it., Il Saggiatore, Milano, 1999), in partic. p. 76 ss. In tal senso utili indicazioni sembrano trarsi dal rilievo secondo cui (p. 82) "La democratizzazione della democrazia non può essere soltanto locale o nazionale – lo Stato deve avere una visione cosmopolita, mentre la democratizzazione dall'alto non dovrebbe fermarsi al livello regionale. La democratizzazione dal basso presume il rinnovamento della società civile [...]" da cui si deduce che (p. 83) "Promuovere una società civile attiva è parte fondamentale della politica della terza via". Si osserva poi (p. 88) che "Lo Stato può anche sommergere la società civile. Ciò è accaduto nelle economie comuniste dell'Europa orientale e dell'Unione sovietica [...]. Una società civile sana protegge l'individuo da un opprimente potere dello Stato. Eppure la società civile non è, come alcuni amano immaginare, una fonte di ordine e armonia spontanei: la rigenerazione della comunità può creare problemi e tensioni [...]. Lo Stato dovrebbe inoltre proteggere gli individui dai conflitti sempre presenti nella società civile. Lo Stato non può devolversi in società civile: "Se lo Stato è dappertutto, non è in nessun luogo"<sup>3</sup>".

La democraticità interna delle organizzazioni sociali, a nostro avviso, sembra contribuire alla rigenerazione democratica della società civile; e pare vada limitata solo se, e nei limiti in cui, sembra indispensabile.

nistrazione di tenerne conto <sup>(43)</sup>. Le stesse organizzazioni di volontariato possono partecipare al procedimento amministrativo <sup>(44)</sup>.

Alla luce di tutte queste considerazioni, sembra difficile giustificare la perdita – che di questo si tratta – per i cittadini che, associati tra loro, perseguono fini solidaristici, della possibilità di decidere da chi vogliano che l'organizzazione sia guidata e, ciò che ancor più rileva, come essa debba essere guidata: si tratta di logiche incompatibili tra loro.

##### 5. (Segue) C) *Volontariato e servizi "leggeri" fuori mercato. Convenzioni. Gratuità.*

La bozza governativa di riforma della legge sul volontariato (all'art. 5, comma 1, lett. i)) prevede, tra le fonti dalle quali il volontariato può trarre le risorse economiche per il funzionamento delle organizzazioni e lo svolgimento dell'attività, anche "titoli validi per l'acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Il Gruppo di lavoro legge sul volontariato del Forum Terzo

---

(43) V. per tutti F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in *Jus*, 1987, p. 277 ss., in partic. p. 291 ove si afferma che "bisogna pensare a forme di partecipazione collettiva diversa dall'attuale sistema elettorale"; "L'Amministrazione dello Stato democratico, fondandosi sul principio di partecipazione, è dunque il motore del rivolgimento che i nostri tempi richiedono. Partendo dall'Amministrazione, come uno dei punti nodali della struttura e dell'azione dello Stato, si può, anzi si deve, giungere ad una nuova forma di Stato che può superare i vecchi macroparadigmi offrendone, con uno stacco preciso di qualità, uno nuovo consono ai tempi". In prospettiva politologica, con toni consonanti, G. PASQUINO, *Rappresentanza della complessità e governabilità democratica*, in *Democrazia e diritto*, 1987, p. 49 ss. in partic. p. 68.

Dopo la l. 241/1990 si v. A. PUBUSA, *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 1996, in partic. p. 79 ss. che configura l'instaurazione di un rapporto giuridico procedimentale tra p.a. e amministrato.

(44) Per tale rilievo S. DE GÖTZEN, *Organizzazioni di volontariato: relazioni con le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 216 ss.; F. RAO, *Partecipazione e trasparenza: il ruolo dei cittadini, degli operatori e degli amministratori*, in ID., (a cura di), *Responsabilità, partecipazione e trasparenza. La qualificazione dei rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini e soggetti del terzo sistema*, Padova, Fondazione E. Zancan, 1993, p. 7 ss.

settore prende posizione sul punto, rilevando, condivisibilmente, che usare titoli di acquisto di servizi per finanziare l'attività delle organizzazioni di volontariato, finisce per snaturare il ruolo stesso del volontariato e attua una forma di concorrenza sleale alle imprese sociali, riconoscibili attualmente, a nostro avviso, almeno in quelle diverse formazioni sociali del terzo settore organizzate in forma "aziendalistica", che hanno assunto forma giuridica, ad esempio, di cooperativa sociale<sup>(45)</sup>.

Lo stesso Gruppo di lavoro legge sul volontariato rileva, inoltre, che le prestazioni del volontariato è opportuno siano regolate solamente da convenzioni, considerate l'unico strumento efficiente di raccordo con istituzioni ed enti.

Tale ultima indicazione, relativa all'impiego preferenziale dello strumento della convenzione, può essere condivisibile, in linea di principio, se però si limita la considerazione al volontariato svolto da grosse organizzazioni: le piccole organizzazioni non sembra possano ricorrere agevolmente allo strumento della convenzione, che richiede stabilità organizzativa e impegno costante e continuativo per non abbassare gli standard dei servizi erogati<sup>(46)</sup>.

La proposta del Gruppo di lavoro nell'ambito del Forum consistente in una specifica regolazione dello strumento della

---

(45) Si parla nel testo di "imprese sociali" con riferimento ai soggetti *non profit* che vengono fatti rientrare nel Terzo settore, ma che si caratterizzano per un'organizzazione di stampo aziendalistico, anche mediante una partecipazione azionaria in società, che producono utili ma non li distribuiscono; non si vuole fare riferimento al d.d.l. C 3045 presentato alla Camera il 19 luglio 2002, "delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale"; si veda in merito in tal senso S. LA PORTA, *Commento all'art. 5 l. 328*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, Giuffrè, 2003; sul tema dell'impresa sociale si v. V. MATHIEU, L. PAOLETTI (a cura di), *Dal bisogno alla domanda. Volontariato e economia sociale tra gratuità e interesse*, Atti del Convegno di Roma, 20 giugno 2002, testo del volume pubblicato *on line* alla voce *bacheca* del sito [www.novaspes.org](http://www.novaspes.org); ivi M. BRUGNOLETTI, p. 75 ss. sul concetto di impresa sociale.

(46) Si tratta, infatti, nella maggior parte dei casi, di servizi già svolti da pubbliche amministrazioni, che in tal modo vengono "esternalizzati", conformemente ad una tendenza che pare stabilizzata nell'ordinamento italiano; si v. in merito, in prospettiva più ampia G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, *passim*.

convenzione tra enti, pubblici e privati, e organizzazioni di volontariato, con una precisa determinazione delle caratteristiche, in qualche modo tipizzandola, non sembra condivisibile.

Eventuali “convenzioni” sembra vadano disciplinate dal diritto comune dei contratti posto dal codice civile, salvo il rispetto delle norme sulla scelta del contraente da parte delle p.a., senza “ingessare” con regole particolari i rapporti negoziali, come sarebbe se, in ipotesi, si individuasse un nuovo tipo nominato di contratto con organizzazioni di volontariato; la varietà delle situazioni concrete richiederebbe, comunque, probabilmente, di andare oltre alla eventuale disciplina esplicita o, in caso contrario, verrebbe comunque limitata, senza apparente vantaggio, la duttilità dello strumento contrattuale nel conformare i rapporti tra istituzioni o privati e organizzazioni di volontariato<sup>(47)</sup>.

La proposta governativa per l’ammissione anche di “titoli validi per l’acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali”<sup>(48)</sup> tra i modi di acquisizione di risorse economiche della organizzazione di volontariato e l’orientamento di privilegiare lo strumento della convenzione per i rapporti del volontariato con istituzioni pubbliche e private pongono un problema affrontato nel dibattito

---

(47) F. DEL 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.; V. ITALIA, A. ZUCCHETTI, *Le organizzazioni di volontariato*, Milano, Giuffrè, 1998 (2 ed.), in partic. p. 253 ss. che mette in luce come “la scelta delle organizzazioni di volontariato per la stipulazione delle convenzioni non è libera, ma (art. 10, comma 2, lett. c)), si basa sui requisiti e criteri che saranno stabiliti da leggi regionali, anche in relazione ai diversi settori di intervento” (p. 255 ss.). Sembrerebbe rispondere maggiormente alle esigenze manifestate non tanto una tipizzazione legislativa delle convenzioni che vedono come parte il volontariato, che appare difficile alla luce della eterogeneità di rapporti configurabili nei diversi settori di intervento, ma la semplice e privata redazione di schemi contrattuali tipo (su cui vedi ad esempio V. ITALIA, A. ZUCCHETTI, *op. cit.*, p. 275 ss.).

(48) Si tratta dei buoni-servizio assegnati agli utenti: si v. F. GABOARDI, *Il diritto amministrativo dei servizi sociali*, Roma, Carocci, 2003, p. 79 ss.: “I buoni-servizio (o *vaucher*) vengono assegnati agli utenti per l’acquisto di prestazioni da quelli che preferiscono tra i diversi fornitori (pubblici o privati) accreditati dall’agenzia pubblica, operanti in concorrenza tra loro. Il costo del servizio sarà poi rimborsato alle imprese fornitrici dall’ente pubblico che li ha emessi”.

interno al mondo del volontariato, sul “cosa fare”, su quale tipo di prestazioni erogare e, conseguentemente, su quale organizzazione prediligere <sup>(49)</sup>.

Il rapporto continuativo con le istituzioni per l'erogazione di servizi, e la conseguente necessità del rispetto di alti livelli qualitativi delle prestazioni erogate, che consenta di divenire una alternativa ai servizi erogati da strutture pubbliche o di privati operanti nel mercato (strutture “for profit”) potrebbe implicare, è discorso diffuso nel mondo del volontariato, una progressiva introduzione nell'organizzazione di volontariato di un sempre maggior numero di professionisti retribuiti <sup>(50)</sup>: potrebbe determinare una perdita o una sensibile diminuzione della flessibilità e della possibilità di rilevare nuovi bisogni e nuovi modi di soddisfazione di essi <sup>(51)</sup>, dato che l'organizzazione di volontariato, anche di dimensioni considerevoli, finisce per concentrare le risorse umane e materiali disponibili sull'adempimento delle obbligazioni contratte, che finiscono così per conformarne non solamente l'attività presente, ma anche organizzazione ed attività futura.

Emerge allora l'interrogativo se, ove queste realtà si consolidino, non sia più opportuna una trasformazione in un soggetto diverso, ad esempio di tipo cooperativo, più adeguato alla realtà strutturale ed economica assunta dall'organizzazione <sup>(52)</sup>. Si

---

(49) Tali interrogativi sono stati al centro della discussione al Convegno Nazionale di Cagliari, del Movi, 24-26 aprile 2003, i cui atti sono pubblicati in *Movi Fogli di inform e coord.*, n. 3/4, 2003: ivi in particolare in questa prospettiva si v. gli interventi di Mons G. NERVO, p. 10 ss.; di R. FRISANCO, p. 18 ss.; di P. FANTOZZI, p. 40 ss.; di G. LUMIA, *Il volontariato sfida la politica e le istituzioni*, p. 41 ss.

(50) R. FRISANCO, *Oltre la transizione nuovi ruoli e cammini del volontariato sociale*, in *Movi Fogli di informazione e coordinamento*, n. 2/3, 2003, p. 18 (intervento al Convegno di Cagliari del 24-26 aprile 2003), riportando i risultati dell'ultima rilevazione nazionale sulle organizzazioni di volontariato, ricorda che molte organizzazioni di volontariato vedono prevalere il lavoro remunerato su quello volontario ed in molte è presente la prassi del “compenso in nero”.

(51) Tale caratteristica non è solamente un dato sociologico, ma si ritrae dalla definizione legislativa di volontariato posta dalla l. 266/1991 (art. 1 comma “[...] e ne favorisce l'apporto originale”).

(52) Si tratta di alcuni degli interrogativi sottesi al Convegno di Cagliari del 24-26 aprile 2003, i cui Atti sono pubblicati in *Movi Fogli di informazione e coordinamento*, n. 3/4, 2003, cit. *supra*.

tratta di un processo di trasformazione attualmente in atto<sup>(53)</sup>.

L'idea che costituisce il presupposto di questo indirizzo di pensiero sta in una concezione diversa del volontariato, che eroga servizi "leggeri", maggiormente dimensionati sulle organizzazioni con una preponderante presenza di volontari che operano a titolo gratuito, e che ben possono dedicare le energie migliori ai servizi che non si trovano sul mercato, sulle sperimentazioni di nuove prestazioni, anche relative a bisogni emergenti, ed alla proposta di progetti innovativi<sup>(54)</sup>.

Sono previste novità, nella bozza governativa in discussione, anche per ciò che concerne il carattere della gratuità, che connota il volontariato non solamente da un punto di vista etico, ma anche da un punto di vista giuridico: gratuità rafforzata dall'incompatibilità per i volontari di svolgere attività retribuita, anche se di natura diversa, per l'organizzazione alla quale appartengono<sup>(55)</sup>.

---

(53) R. FRISANCO, *Oltre la transizione nuovi ruoli e cammini del volontariato sociale*, cit., p. 18.

(54) Propone la formula della fantasia istituzionalizzata N. LIPARI, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del Welfare State*, in *Riv. Dir. civ.*, 1982, II, p. 820; v. V. NOZZA, *La carta di identità del volontariato – dimensione del dono e della gratuità. Il senso del volontariato per la Caritas*, Relazione al seminario "Le prospettive del volontariato dopo Arezzo nella regione Friuli Venezia Giulia" Gorizia, 25 gennaio 2003, dattiloscritto, p. 2 osserva come si possono rilevare due caratteristiche nel volontariato cattolico, "la multifunzionalità, cioè l'adeguamento a servizi diversi" ed il "pendolarismo, cioè il passaggio da un servizio all'altro". "Queste due caratteristiche collocano il volontariato cattolico soprattutto dentro un quadro di servizi leggeri, o meglio costantemente in movimento che necessitano di disponibilità più che di professionalità, ma pur sempre di preparazione motivazionale che dà qualità alla relazione di aiuto". Nella stessa linea di pensiero il sindacato "Prime osservazioni CGIL CISL UIL sulla proposta di modifica della legge 266/91 sul volontariato", che in relazione alla bozza di riforma governativa che si commenta rileva: "Siamo nettamente contrari ai titoli per acquisto e la fruizione dei servizi sociali come una delle forme di finanziamento dell'attività di volontariato. Ciò in ragione della natura integrativa delle prestazioni volontarie ad un mercato di servizi all'interno del quale il titolo viene speso. In più si verificherebbe una concorrenza impropria sia nei confronti delle cooperative sociali che si avvalgono solo parzialmente di volontari, sia nei confronti di tutti gli altri soggetti *non profit* e *profit* che si avvalgono del lavoro retribuito".

Emerge dunque che anche il sindacato sembra prediligere un ruolo del volontariato integrativo e non strutturale e sostitutivo dell'intervento pubblico.

(55) L. MENGHINI, *Nuove riflessioni sulla qualificazione giuridica del lavoro gratuito e sui limiti della sua ammissibilità*, cit., *passim*.

Si vuol far riferimento alla proposta del regime del rimborso spese per il volontario, che incide, dall'esterno, sulla nozione di gratuità: la legge 266/1991, all'art. 2, comma 2, prevede che "Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti *preventivamente* stabiliti dalle organizzazioni stesse" <sup>(56)</sup>.

Il Gruppo di lavoro legge sul volontariato del Forum Terzo settore contesta l'eliminazione del requisito della preventiva fissazione dei limiti entro i quali vengono rimborsate le spese; a nostro avviso, tale critica risulta pienamente condivisibile, osservando che la fissazione preventiva dei limiti di spesa rende trasparente l'amministrazione delle organizzazioni di volontariato e tutela il volontario stesso.

Sembrano osservazioni assolutamente ragionevoli, soprattutto a chi pensi al regime dei rimborsi delle missioni e spese del pubblico dipendente da parte delle amministrazioni pubbliche, che si ispira proprio al criterio della predeterminazione della spesa rimborsabile <sup>(57)</sup>.

Il mantenimento della previsione della legge 266/1991 sul rimborso delle spese sembra necessario per non introdurre in maniera surrettizia forme di compenso, che possono intaccare la gratuità, una delle caratteristiche irrinunciabili e connotanti del volontariato e introdurre, così, forme di semivolontariato <sup>(58)</sup>.

---

(56) D. REI, *La gratuità del volontariato: culture, regole, pratiche*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 487 ss.

(57) P. VIRGA, *Il pubblico impiego dopo la privatizzazione*, Milano, Giuffrè, 2002 (IV ed.), in particolare p. 112 ss.: il dipendente ha diritto al rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute (biglietti di viaggio) e ad una diaria, che varia secondo la qualifica e che è periodicamente aggiornata in relazione al costo della vita. Tale disciplina si ispira dunque proprio al principio della preventiva determinazione del livello di spesa; un periodico aggiornamento, a nostro avviso, dovrebbe essere più semplice per le organizzazioni di volontariato.

(58) Per un deciso rifiuto dell'ammissibilità, dal punto di vista giuridico, di forme di semivolontariato, per tutti, L. MENGHINI, *Nuove riflessioni sulla qualificazione giuridica del lavoro gratuito e sui limiti della sua ammissibilità*, cit., p. 350 ss., p. 355 ss. Conforme la posizione del sindacato "Prime osservazioni CGIL CISL UIL sulla proposta di modifica della legge 266/91 sul volontariato" (presentata all'Osservatorio il 17 settembre 2003), che, censurando la prassi dei rimborsi forfettari, precisa che per sal-

Contestazioni decise incontra anche, proprio da parte dei sindacati, la proposta (art. 17, comma 2, bozza governativa) di estendere forme di sospensione retribuita dal lavoro, in quanto contraddittoria rispetto al principio di gratuità<sup>(59)</sup>.

6. (Segue) D) *Organizzazione pubblica del volontariato*: a) *Registri delle organizzazioni di volontariato nazionale e regionali; rapporti con altri raggruppamenti associativi del Terzo settore*. b) *Osservatorio nazionale del volontariato: compiti e organizzazione*

L'organizzazione pubblica del volontariato viene ristrutturata, con l'introduzione, nella bozza governativa, di una innovazione voluta dal volontariato, consistente nella previsione di un registro nazionale delle organizzazioni di volontariato, che affianca quelli regionali, sul modello di quello già previsto per le associazioni di promozione sociale.

Il criterio prescelto per l'iscrizione dell'organizzazione nel registro nazionale del volontariato, consiste nella presenza in almeno cinque Regioni e venti Province (art. 6 *bis*, bozza in commento).

Si è già osservato, in altra sede, in merito ai criteri d'individuazione delle organizzazioni di volontariato nazionali, che sembra da chiedersi se non sia, invece, opportuno prendere in considerazione altro criterio – diverso da quello proposto dalla bozza di riforma, relativo alla presenza in più Regioni – basato, invece, sull'oggetto dell'attività, che rientri in ambito di

---

vaguardare il principio "sarebbe necessario introdurre un sistema sanzionatorio".

(59) Sul punto si v. "Prime osservazioni CGIL CISL UIL sulla proposta di modifica della legge 266/91 sul volontariato" (presentata all'Osservatorio il 17 settembre 2003): "qualunque forma di sospensione retribuita dal lavoro, contraddicendo al principio di gratuità, va assolutamente limitata e non deve, in ogni caso, incidere sul costo del lavoro". Riserve su analoghe precedenti proposte anche in S. DE GÖTZEN, *Spunti per una riflessione su recenti proposte di riforma della legge 266/91 sul volontariato*, cit., p. 315 ss., nel senso di una necessaria verifica dell'impatto della normativa sul costo del lavoro.

competenza statale <sup>(60)</sup>.

Risulta opportuno, inoltre, individuare un regolamento per la gestione del registro, da emanarsi sentite le organizzazioni di volontariato e le organizzazioni di collegamento tra esse, da un lato, e le Regioni dall'altro.

Mutano anche le disposizioni relative all'Osservatorio nazionale per il volontariato, che appaiono di dubbia concezione e fattura: non si scelgono, infatti, predefiniti criteri di rappresentanza e di composizione di tale apparato (attualmente deve trattarsi di rappresentanti di organizzazioni operanti in almeno sei Regioni, scelti liberamente dalle stesse, come prevede l'art. 12, l. 266): secondo la bozza governativa, invece, possono essere semplicemente "membri di organizzazioni", ciò che espone al pericolo di cooptazione governativa di un volontariato "addomesticato" e vicino, ideologicamente, alla maggioranza del momento.

Ciò favorirebbe la rottura di quella comunità culturale del volontariato che trae alimento dalle sue diverse anime, cattolica e laica, che costituiscono poli di sviluppo di una dialettica interna, scollegato, almeno sinora, dallo schieramento politico-partitico.

La composizione dell'Osservatorio proposta dalla bozza governativa ha suscitato nel mondo del volontariato fondati dubbi, che riguardano in particolare: *a)* la rappresentanza dei Comitati di gestione dei fondi regionali per il volontariato, con diritto di voto; ma, si obietta, tali comitati debbono finanziare progetti e spese di gestione delle associazioni: reale è il pericolo di un conflitto di interessi; *b)* l'esclusione dei rappresentanti di Regioni ed enti locali, che sono gli interlocutori del volontariato, andrebbe quantomeno spiegata (altrimenti si deve imputare al centralismo mascherato dal manto di un "federalismo" ridotto a puro slogan); *c)* l'assenza delle consulte di settore del volontariato (carcere, sanità, protezione civile) la cui esperienza sarebbe particolarmente utile dati i compiti dell'Osservatorio.

---

(60) S. DE GÖTZEN, *Spunti per una riflessione su recenti proposte di riforma della legge 266/1991 sul volontariato*, cit., p. 313.

Il disegno della bozza governativa sembra profilare un Osservatorio non necessariamente rappresentativo del mondo del volontariato nelle sue complesse articolazioni: ma allora a che e a chi serve <sup>(61)</sup>?

7. *Una probabile ridefinizione dei rapporti tra volontariato e fondazioni bancarie. Le soluzioni proposte dal Governo vs. le soluzioni che emergono da fondazioni e volontariato*

7.1 *Cenni sulla vicenda delle fondazioni bancarie*

Le fondazioni bancarie, come è noto, costituiscono una fonte di finanziamento di importanza determinante per il volontariato: in questa sede prenderemo in considerazione questo particolare angolo visuale, che, però, pare, getta luce sulla complessiva figura di tali enti.

Le attuali fondazioni bancarie derivano dagli enti risultanti dalla privatizzazione delle banche pubbliche, che sono state suddivise in due distinte entità: l'una, l'ente conferente, al quale vennero attribuite in proprietà le azioni dell'altra entità, trasformata in società per azioni, che in tale forma esercitava l'attività bancaria; in prosieguo di tempo, la normativa impose la netta separazione tra le due entità, che, dagli inizi degli anni '90 ad oggi, non è ancora compiuta, imponendosi alle fondazioni bancarie, definite come fondazioni di diritto comune, la alienazione delle quote azionarie che consentivano il controllo sulle banche (anche questa vicenda non si è conclusa e una parte delle fondazioni bancarie detiene, tuttora, il controllo delle banche da cui sono sorte per gemmazione <sup>(62)</sup>).

(61) V. sui compiti dell'Osservatorio nazionale sul volontariato art. 12, comma 1, l. 266; art. 12, comma 1 *ter*, bozza in esame. Si tratta delle obiezioni avanzate dalle organizzazioni di volontariato.

(62) Si v., comunque, le dichiarazioni di intenti da parte delle fondazioni bancarie di voler ridurre le partecipazioni nelle banche e le notizie sulle trattative tra Governo e ACRI per l'ingresso delle fondazioni *ex* bancarie nella Cassa depositi e prestiti SpA: recentemente, ad esempio M. CAIAFFA, Segre: "Orientati a scendere in Sanpaolo", in *Corriere del Veneto*, 28 novembre 2003.

Con la riforma Ciampi (d.lgs. 153/1999) la vicenda delle fondazioni bancarie sembrava chiusa, con il riconoscimento a questi nuovi enti della natura di ente privato *non profit*, nella forma della fondazione di diritto privato speciale (con una disciplina particolare ed obblighi particolari; la nuova “mission” era individuata nel destinare l’utile del patrimonio ad erogazioni o ad attività di pubblica utilità, in una serie di settori individuati dallo Statuto<sup>(63)</sup>).

La successiva tormentata riforma Tremonti (regolamento ministeriale sulla base della legge finanziaria 2002) importò la sostanziale trasformazione delle fondazioni bancarie in ente pubblico – o l’accentuazione di tale carattere, se si accoglie l’idea che neppure le fondazioni bancarie delineate dalla riforma Ciampi fossero realmente enti privati<sup>(64)</sup> –, con l’attribuzione della designazione della maggioranza dei membri degli organi direttivi da parte degli enti locali; mutava anche l’ambito dei settori di intervento, che consentiva (impondeva) anche il finanziamento di settori diversi, come le grandi opere pubbliche: si profilava la deviazione del flusso di finanziamenti, già diretti al terzo settore, verso gli enti pubblici locali, a disposizione del circuito politico-rappresentativo, per compiti propri delle pubbliche amministrazioni<sup>(65)</sup>.

Una complessa vicenda giudiziaria ha portato, di recente, la Corte costituzionale a ribadire la natura privata delle fondazioni bancarie, “potando” la nuova normativa là dove essa era incompatibile con tale natura, ed interpretando molte norme impugnate in senso conforme alla loro natura privata. (Corte cost.,

---

(63) La letteratura, giuridica e non, in tema di fondazioni bancarie è sterminata. Si v. per tutti, sull’evoluzione istituzionale che ha portato alle fondazioni bancarie, M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all’ente non-profit*, Bologna, Il Mulino, 2001.

(64) In tal senso, in modo condivisibile, M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Le fondazioni bancarie*, cit., p. 84 ss.; F. MERUSI, *La nuova disciplina delle fondazioni bancarie*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1999, p. 713; in prospettiva più ampia F. MERUSI, *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, Il Mulino, 2002.

(65) Sui problemi derivanti dal regolamento attuativo della cd. legge Tremonti inserita nella Finanziaria 2002 si v. M. CLARICH, *L’autunno caldo delle fondazioni bancarie: su autonomia e statuti l’incognita Consulta*, in *Guida agli enti locali*, *Sole 24 ore*, 31 agosto 2002, p. 6.

sentt. 300 e 301/2003) <sup>(66)</sup>. La Corte ha, in sostanza, stabilito che la maggioranza dei componenti degli organi direttivi delle fondazioni non debbono essere scelti dagli enti locali, ma dagli enti esponenziali del territorio, anche privati; ha poi stabilito che non sono possibili interventi di indirizzo, mediante direttive del ministro che vigila sulle fondazioni bancarie <sup>(67)</sup>. Si è in questo modo restituita la fondazione bancaria, così parrebbe, alla “mission” di finanziare iniziative di rilievo sociale nei settori prescelti (per non disperdere eccessivamente gli interventi, concentrandoli possibilmente su alcuni obiettivi principali).

Le fondazioni bancarie sono uno degli interlocutori istituzionali del volontariato e più in genere del terzo settore <sup>(68)</sup>. L’art. 15, l. 266/1991 (confermato dall’art. 3, comma 3, d.lgs. 153/1999 sulle fondazioni bancarie) impone alle fondazioni bancarie l’obbligo di prevedere nei propri statuti che una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi, al netto delle spese di funzionamento e di accantonamento per le riserve previste per legge, venga destinata alla costituzione di fondi speciali presso le Regioni, al fine di istituire centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, per sostenere e qualificarne l’attività <sup>(69)</sup>.

---

(66) Per un primo commento alle sentt. nn. 300 e 301 della Corte cost. si v. V. SPARANO, B. SPARANO, *Meno Stato nelle fondazioni bancarie*, in *Dir. e giust.*, 2003, (fasc. 38, 1 novembre 2003), p. 24 ss.; si v. inoltre *ex multis* G. VITTADINI, *Fondazioni, vince la società civile*, in *Sole 24 ore*, 2 ottobre 2003, p. 37.

(67) Si v. in merito S. RISTUCCIA, *Fondazioni, dialogo sui nuovi indirizzi*, in *Sole 24 ore*, 14 ottobre 2003, ove si ricorda come la Corte costituzionale afferma che regolamenti che modificano la legge in qualsiasi direzione, senza indicazione di criteri compatibili con la natura privata delle fondazioni *ex* bancarie, viola i parametri costituzionali. Altri indirizzi generali debbono essere considerati parametri per il controllo; da tali linee di indirizzo le fondazioni bancarie possono discostarsi (cioè, secondo l’A., suggerisce l’esigenza di un procedimento di consultazione delle fondazioni preventivo rispetto all’assunzione degli indirizzi).

(68) S. PARDINI, *Fondazioni bancarie e volontariato*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato*, cit., p. 511 ss.

(69) La Corte costituzionale ha riconosciuto tale norma immediatamente precettiva, derivando da essa per gli istituti di credito un “onere” che individua una “soluzione organizzativa [...] che deve venire in emersione fin dal momento genetico dell’ente conferente” (Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, p. 1206 con nota di E. PALICI DI SUNI, *Il volontariato tra valori costituzionali supremi ed autonomia regionale*; S. PARDINI, *op. cit. supra*, p. 515 ss.; su tale importante decisione v.

## 7.2 *Comitati di gestione (dei fondi speciali per il volontariato): composizione, compiti, organizzazione; centri di servizio per il volontariato*

La configurazione data, nella bozza governativa, ai Comitati di gestione (dei fondi regionali) e alle relazioni configurate tra i Comitati stessi ed i Centri servizi sembra da rivedere, costituendo uno strumento per attuare uno strano “dirigismo” nei confronti delle organizzazioni di volontariato.

Gli artt. 15 *bis* e 15 *ter* della bozza in esame introducono una dettagliata disciplina dei Comitati di gestione dei fondi regionali, che, non menzionati dalla legge 266/1991, venivano disciplinati dal d.m. 8 ottobre 1997, la cui disciplina viene largamente ripresa <sup>(70)</sup>.

La designazione della maggioranza dei membri dei Comitati di gestione spetta, secondo la bozza in commento, e conformemente alla disciplina previgente, alle fondazioni *ex* bancarie, con la nomina di un membro anche da parte dell'Associazione delle Casse di risparmio italiane (ACRI), associazione che riunisce praticamente tutte le fondazioni bancarie italiane: si può obiettare che non pare adeguato che in questi Comitati di gestione siano assolutamente minoritarie le rappresentanze di enti locali e volontariato.

Incongrua sembra anche la proposta ministeriale là dove prevede (art. 15 *bis*) l'affidamento a siffatti Comitati di gestione, della decisione di costituzione dei Centri di servizio; parimenti illogica pare la previsione inerente la ripartizione dei fondi regionali, che possono essere destinati per il 40% a spese di funzionamento dei Comitati di gestione; il Comitato di gestione dovrebbe inoltre distribuire i fondi alle associazioni su progetti presentati tramite i Centri di servizio: si cumula però, in tal modo, contro il senso comune, nel Comitato di gestione funzione di gestione e funzione di controllo, sottraendo il con-

---

anche S. DE GÖTZEN, *Spunti per una riflessione su recenti proposte di riforma della legge 266/1991 sul volontariato*, cit., p. 293 ss. e AA. *ivi cit.*

(70) D.m. 8 ottobre 1997 – Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le Regioni (in *G.U.* n. 241 del 15 ottobre 1997).

trollo sulle risorse ai Centri di servizio (ma chi controlla i Comitati di gestione?).

La disciplina precedente (Comunicazione Turco) prevedeva invece che i Centri di servizio, nel progetto annuale di attività, presentassero anche i criteri e gli indirizzi per il finanziamento delle organizzazioni di volontariato <sup>(71)</sup>.

La disciplina proposta per i Comitati di gestione in merito alla gestione dei fondi regionali per il volontariato, nei quali si vede una prevalenza di rappresentanti delle fondazioni *ex* bancarie (sulla base dell'antico principio per cui chi paga decide?) e, inoltre, i rapporti individuati dalla proposta governativa in merito alle relazioni organizzative con i Centri di servizio, possono mettere a rischio l'autonomia del volontariato, innescando fenomeni di "dirigismo" acefalo (dati i compiti assegnati ai Comitati di gestione, con una maggioranza dei membri designati dalle fondazioni *ex* bancarie, le quali, pur finanziando anche le iniziative del volontariato, restano a tale mondo estranee).

### *7.3 Un'alternativa interessante delineata "dal basso" nella configurazione dei rapporti tra volontariato e fondazioni bancarie*

Diversa sembra la posizione del volontariato ed anche quella delle fondazioni bancarie, desumibile dal "Settimo rapporto sulle fondazioni bancarie" a cura dell'ACRI.

A) Iniziamo a delineare la posizione espressa dal volontariato (documento del Gruppo nazionale del volontariato promosso dal Forum permanente del Terzo settore sulle proposte di modifica della legge 266/1991), che colloca le fondazioni bancarie in una posizione di controllo.

Si tratta di un'impostazione che presenta interessanti prospettive, nel segno di una dialettica interna alla società civile ed al privato-sociale, e che si affianca alla prospettiva di riforma dell'assetto pubblicistico relativo agli enti *non profit* nel loro

---

(71) Riferimenti anche alla disciplina sui Centri di servizio in varie regioni in U. DE SIERVO (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, Giuffrè, 1998.

complesso, da lungo tempo dibattuta, consistente nella costituzione di un'Autorità indipendente per la vigilanza in tale settore<sup>(72)</sup>.

Il documento del Forum permanente del Terzo settore propone in sostanza un'"alleanza" con le fondazioni bancarie, distinguendo però, nettamente, con indubbia efficacia, i ruoli rispettivi: alle fondazioni bancarie viene riconosciuto il ruolo di soggetto che controlla nei Comitati di gestione l'efficace impiego delle risorse messe a disposizione del volontariato, senza per questo essere soggetto di indirizzo; il cumulo di funzioni di indirizzo e di controllo, infatti, rischierebbe di smorzare la forza propulsiva e propositiva del volontariato nella elaborazione di strategie di intervento nuove, producendo una forma di dirigismo anomalo (per esercitare il quale, probabilmente, le fondazioni bancarie dovrebbero attrezzarsi, mutando e ingrossando la loro organizzazione, a discapito del volume delle erogazioni).

Al volontariato nei Centri di servizio dovrebbe, invece, restare il governo e dell'indirizzo e della gestione, "come utilizzatore attento ed esigente dei servizi, chiedendo maggiore qualità, tempestività, appropriatezza delle risposte, seguendo "la strada della valutazione attenta e continuativa ed esigente, realizzata dal mondo del volontariato e dai Comitati di gestione" (doc. Forum *supra* citato).

Tale proposta di riordino istituzionale che nasce "dal basso" non solamente pare dimostrare la vitalità della cultura del volontariato, ma appare anche meritevole di attenta considerazione da parte dei tecnici, contemperando in modo equilibrato esigenze diverse ma convergenti<sup>(73)</sup>. Sembra, infatti, attuare una

---

(72) Si v. in merito M. BASILE, *Le persone giuridiche*, cit., p. 212 ss. sulle nuove forme di controllo sugli organismi che attuino programmi o iniziative di interesse generale; M. V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro*, cit., p. 318; A. ZOPPINI, *La legge sulle cd. fondazioni bancarie*, in *Corr. Giur.*, 1999, p. 407 ss., in partic. p. 414, ove ci si interroga sui compiti di cui sarà investita la futura Autorità; A. MALTONI, *Le fondazioni di origine bancaria secondo il d.d.l. Ciampi-Visco: verso l'adozione di uno statuto charitable?*, in *Riv trim. Dir. Pubbl.*, 1998, p. 295 ss., in partic. p. 357; S. AMOROSINO, *I poteri pubblici di vigilanza sulle fondazioni bancarie*, in S. AMOROSINO, F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Le "fondazioni" bancarie*, Padova, Cedam, p. 161 ss.

(73) Il documento del Gruppo nazionale del volontariato promosso dal Forum per-

delle parole d'ordine del mondo del volontariato, che consiste nel "ricollegarsi", cioè "stabilire rapporti nuovi e diversi con gli altri attori sociali che, sia pure con ruoli e finalità diverse, agiscono sullo stesso scenario a vantaggio delle fasce più deboli"<sup>(74)</sup>.

#### 7.4 *La posizione delle fondazioni bancarie sul volontariato*

Il "Settimo rapporto sulle fondazioni bancarie" (2002) mostra con tutta evidenza come i rapporti tra fondazioni bancarie e mondo del volontariato siano di decisiva importanza per il settore e confermano un interesse per il volontariato che va ben al di là dell'obbligo di accantonamento di fondi speciali previsto dalla legge 266, per i Comitati di gestione ed i Centri di servizio.

Si rileva, infatti, che le fondazioni bancarie hanno effettuato considerevoli interventi diretti di promozione e sostegno del volontariato (4 milioni di euro, 3,8% del totale erogato nel settore), che si somma all'accantonamento di fondi previsto dalla legge 266/1991<sup>(75)</sup>.

Sempre dal Rapporto 2002 si ricava che le fondazioni bancarie rispondono prevalentemente ad un profilo *grant making*, e che erogano i fondi a beneficio delle comunità di riferimento prevalentemente avendo come destinatari soggetti privati, ri-

---

manente del Terzo settore sulle proposte di modifica della legge 266/1991, che qui si prende in esame, sceglie di mantenere una differenziazione tra organismi di indirizzo e di gestione, da una parte, e di controllo dall'altra. Ricorda e valorizza in tal modo l'esperienza risultante dalla "sperimentazione attuata in alcuni ambiti regionali dai Centri di servizio in sinergia con i rispettivi Comitati di gestione, dove i primi hanno proposto un bando di finanziamento al volontariato con meccanismi trasparenti e pubblici, attuati da commissioni miste con la presenza diretta anche di rappresentanti dello stesso Comitato di gestione, mentre i secondi approvano il bando all'interno del programma annuale del Centro ed effettuano un reale controllo, lasciando invece l'autonomia dell'indirizzo e dei contenuti al volontariato".

(74) Così il *paper* che introduce il Convegno Nazionale di Cagliari del 25-26 aprile 2003, "Dalla terra promessa alla terra permessa. Rivisitare le funzioni del volontariato sociale nel Paese che cambia", dattiloscritto, p. 2.

(75) "Settimo rapporto sulle fondazioni bancarie" (2002), cit., p. 83; si v. inoltre F. MAGGIO, *Fondazioni sempre più generose*, in *Sole 24 ore*, 24 novembre 2003, sull'ottavo rapporto dell'ACRI.

spetto a quelli pubblici.

Le fondazioni bancarie – anche se in casi significativi gestiscono direttamente iniziative, musei, strutture sanitarie e assistenziali o, in casi particolari, favoriscono la costituzione di fondazioni comunitarie (Fondazione CARIPLO)<sup>(76)</sup> – non sono enti in prevalenza direttamente operativi; ciò implica che il volontariato e la sua complessa trama di organizzazioni può costituire un tramite naturale per la realizzazione dei fini di utilità sociale che le fondazioni debbono perseguire secondo le proprie previsioni statutarie.

Se pur non sono mancati, in passato, momenti di attrito, l'atteggiamento delle fondazioni bancarie sembra essere di *favor* per il mondo del volontariato, concepito come un *partner* per realizzare il proprio fine istituzionale, nel rispetto, peraltro, dei fini specifici delle organizzazioni di volontariato destinatarie delle erogazioni.

**8. Conclusioni. Necessità della democraticità nelle organizzazioni di volontariato, nella "organizzazione pubblica" del volontariato. Specificità ed unitarietà del volontariato nel segno della solidarietà e collegamento "a rete" delle organizzazioni**

Sembra imporsi, per le ragioni esposte, un intervento normativo di riforma non invasivo, che rispetti la generalità dei campi ove si può esplicare l'impegno gratuito e solidale del volonta-

---

(76) La Fondazione CARIPLO sta promuovendo la costituzione di fondazioni di comunità nei territori ove tradizionalmente opera; esse sono strumenti per ottenere un effetto moltiplicatore delle risorse destinate, e realizzare "iniziative filantropiche caratterizzate da un forte radicamento territoriale" (Settimo rapporto, cit., p. 83, nt. 7.) Sulla promozione di fondazioni di comunità da parte delle fondazioni bancarie si v. esaurientemente M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non profit*, cit., p. 131 ss.; S. RISTUCCIA, *Volontariato e fondazioni. Fisionomia del settore non-profit*, Rimini, Maggioli, 1996, p. 228.

Si v. inoltre le rilevazioni di S. MORANDI, *L'assetto funzionale-organizzativo e l'attività erogativa delle fondazioni bancarie*, in M. CLARICH, A. PISANESCHI, *op. cit. supra* (appendice), p. 159 ss.

riato, lasciandone la disciplina più all'autonomia privata che alla legge: assolutamente inadeguata appare, in tale prospettiva, la bozza elaborata dal Governo, che risente della mancanza di un dialogo effettivo con gli attori sociali destinatari della disciplina.

Si conferma la valutazione che, pur presentando aspetti perfettabili, la legge 266/1991 si è dimostrata adeguata a disciplinare "con mano leggera" il fenomeno del volontariato; e che essa è frutto di un sensibile atteggiamento di attenzione per le configurazioni del fenomeno emergenti oltre che dalla dottrina sociologica, anche dall'"autoconnotazione" dello stesso mondo del volontariato.

Non risulta peraltro che la proposta organica, elaborata, su invito del Governo, dalla Commissione dell'Osservatorio nazionale del volontariato, prima della Conferenza nazionale di Arezzo dell'ottobre 2002, sia stata presa in considerazione almeno come punto di partenza della proposta governativa che si è commentata, né che sia stato esaminato il documento specifico approvato dalla Conferenza sulla riforma della disciplina del volontariato <sup>(77)</sup>.

Nella prospettiva di una riforma dovranno essere tenute presenti non solamente le norme sul volontariato in senso stretto, ma anche quelle sugli altri soggetti che operano nel Terzo settore, cogliendo l'occasione per stabilire dei criteri distintivi precisi tra organizzazioni di volontariato in senso stretto e associazioni di organizzazione sociale, per il buon motivo che vi è la necessità di capire quali organizzazioni si debbono iscrivere in un registro e quali nell'altro, in modo da delineare con chiarezza il quadro organizzativo "pubblico" nel quale le organizzazioni si collocano (v. Osservatori nazionale e regionali del volontariato e partecipazione di membri in rappresentanza del volontariato al CNEL). Questo appare un compito affidato al legislatore statale.

Dubbi provoca la disciplina proposta per i Comitati di ge-

---

(77) Ricorda tale atteggiamento il "Documento congiunto dei volontari del Veneto e Friuli-Venezia Giulia sulle ipotesi di modifica della legge 266/1991" approvato il 31 ottobre 2003.

stione per la gestione dei fondi regionali per il volontariato, nei quali si vede una prevalenza di rappresentanti delle fondazioni *ex* bancarie, che può mettere a rischio l'autonomia del volontariato.

Parallelamente alla riforma della "organizzazione pubblica" del volontariato, pare debbano essere valorizzate le organizzazioni di collegamento delle organizzazioni di volontariato, che consentono a quest'ultime di strutturarsi "in rete", con l'effetto di costituire un interlocutore affidabile delle istituzioni pubbliche e di sostenere lo sviluppo di un'autonoma cultura del volontariato, favorendone l'adeguamento ai cambiamenti mediante l'apprendimento <sup>(78)</sup>.

Le fondazioni bancarie, collegate ancora, nei fatti – anche se ciò è recentemente stato negato dalla giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 300 e 3001/2003), con decisioni che guardano però più al dover essere degli enti che alla situazione concreta, e che potrebbero imporre al legislatore modifiche alla disciplina di tali enti – al sistema creditizio e al circuito politico rappresentativo, risultando enti al guado tra natura pubblica e privata, potrebbero condizionare concretamente lo sviluppo del modo del volontariato. Non si comprende, in tal senso, la regola proposta secondo la quale anche le fondazioni bancarie potrebbero richiedere ai Comitati di gestione, nei quali hanno la maggioranza, l'istituzione dei centri di servizio, né quella secondo la quale i Comitati di gestione nominano un membro del centro di

---

(78) Si v. in merito, anche se riferito ad ambiti diversi dal volontariato, G. MAJONE, *Forme di controllo e apprendimento istituzionale*, in *Riv. trim. di sc. dell'amm.*, 1987, p. 25 ss. Il collegamento in rete favorisce i processi di "apprendimento istituzionale" da parte delle diverse organizzazioni di volontariato. Sul modello organizzativo dell'impresa a rete si v. per tutti A.C. INVERNIZZI, *Le nuove tendenze organizzative*, Torino, Giappichelli, 1998, in partic. p. 117 ss. che definisce l'impresa a rete come un "network di soggetti, eccellenti nel proprio campo, orientati verso un obiettivo comune" orientato all'"ottimizzazione delle competenze reciproche"; all'utilizzazione strategica delle relazioni con i *partner*"; all'"ottenimento di *performances* economicamente misurabili, raggiunte dai singoli e dall'intero sistema"; alla collaborazione interna ed esterna come nuovo valore strategico che consente di sviluppare un'elevata capacità di scambio, di permeabilità e di adattamento con altre strutture organizzative". Si v. anche A. LOMI, *Reti organizzative. Teoria, tecnica e applicazioni*, Bologna, Il Mulino, 1991.

servizio: regole tutte che delineano un'inedita forma di dirigi-  
simo del volontariato, che non riteniamo in linea con le indica-  
zioni che emergono dall'art. 2 Cost. sul pluralismo sociale, né  
con quelle desumibili dall'art 118, comma 4.

Si rivela, dal tono e dai contenuti del dibattito in corso, come  
il mondo del volontariato abbia una sua autonoma capacità di  
elaborare e proporre soluzioni istituzionali innovative – quale il  
rapporto con le fondazioni bancarie – che non deve essere tra-  
scurata, sia nel dibattito tecnico-giuridico, che ne esce arricchito  
e positivamente “contaminato”, sia, a maggior ragione, nella  
riforma della normativa sul volontariato <sup>(79)</sup>.

---

(79) L'azione delle fondazioni bancarie, che riguarda entrambi i settori, sembra, inol-  
tre, costituire un (ulteriore) punto di incontro tra il mondo dell'Università e della  
ricerca – come delineato da un'illustre dottrina amministrativistica, che configura  
l'Università come una società, una formazione sociale, cui tutti partecipano, sia pur  
con ruoli diversi, all'unico scopo di promuovere l'insegnamento e la ricerca – ed il  
mondo del volontariato. (Si vedano in particolare U. POTOTSCHNIG, *L'Università co-  
me società* (1976); ID., *L'autonomia universitaria: strutture di governo e di autogo-  
verno* (1988); ID., *Insegnare all'Università: un mestiere diverso* (1982), ora in U.  
POTOTSCHNIG, *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 1999, p. 817 ss., p. 823 ss., p. 835 ss.;  
G. GHETTI, *Note introduttive sull'intervento delle fondazioni bancarie nei settori del-  
la ricerca scientifica, dell'istruzione e della formazione*, in *Convivenza nella libertà*,  
*Scritti in onore di G. Abbamonte*, Napoli, Jovene, 1999, II vol., p. 721 ss.).  
L'Università e il mondo del volontariato: entrambi mondi delicati, trovano un punto  
di incontro ideale nel segno di un'autonomia latamente intesa: autonomie di segno  
diverso che si incontrano e traggono reciprocamente stimoli e forza (U. POTO-  
TSCHNIG, *La collaborazione tra due autonomie di genere diverso; autonomia regio-  
nale e autonomia universitaria*, in ID., *Scritti scelti*, cit., p. 585 ss.) come “sede di  
formazione della personalità umana” (N. MATTEUCCI, *Il liberalismo in un mondo in  
trasformazione*, cit., p. 172, che definisce in tal modo il compito intangibile ed origi-  
nale dell'Università; tali caratteri non sono meno propri del mondo del volontariato).