

2091

La Legge sul Volontariato

Analisi & Commento Giuridico

a cura del Prof. Luciano Bruscuola

ISBN 88-13-18723-8

PREZZO L. 15.000



266/91

La Legge sul Volontariato

ANALISI e COMMENTO GIURIDICO

a cura del Prof. LUCIANO BRUSCUGLIA



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
1993

Publicazione realizzata nell'ambito della Convenzione con il:
C.N.R. - Rete Provinciale della ricerca su "Famiglia, emarginazione sociale e volontariato".

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 1993 by *Adami - Padova*

ISBN 88-13-18723-8

Stampato in Italia - Printed in Italy

Tip. LEONELLI - Villanova di Casermaso (Bo)

PRESENTAZIONE

Il presente commento alla legge-quadro sul volontariato (L. n. 11 agosto 1991, n. 266) è stato realizzato nell'ambito di una ricerca interdisciplinare (giuridica e sociologica) sul tema « Famiglia, emarginazione sociale e volontariato », condotta dal Centro Nazionale per il Volontariato in attuazione di una convenzione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche e si deve in gran parte ai ricercatori impegnati in questa più ampia indagine. Costituisce anche l'assolvimento di un impegno preso e la prosecuzione e un approfondimento di uno studio del Seminario di studio sulla Legge sopracitata, svoltosi a Roma il 19 novembre 1991, sempre a cura del Centro Nazionale per il Volontariato.

Un'attenta ed organica ricostruzione del dato normativo appariva necessaria nell'attuale fase dove principi enunciati anche solennemente trovano evidenti ma imprevisive e contraddittorie — soprattutto se raffrontate con l'umanità di posizioni raggiunte in sede di formazione della legge — difficoltà di attuazione.



CENTRO NAZIONALE PER IL VOLONTARIATO
CP.202 - 55100 LUCCA - Tel. 0583 / 41 95 00

Indice

Legge-quadro sul volontariato (L. 11 agosto 1991, n. 266).

Commentario a cura di LUCIANO BRUSCUGLIA.

Art. 1. — *Finalità e oggetto della legge.*

Commento di L. CRI.

SOMMARIO: 1. Il riconoscimento della attività di volontariato: valore, funzione, apporto. — 2. Originalità del volontariato e naturalezza della famiglia nell'art. 29 Cost.: un richiamo possibile. — 3. Volontariato individuale ed organizzazione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale. pag. 1

Art. 2. — *Attività di volontariato.*

Commento di M. MARIANI.

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Gli elementi della fattispecie. — 3. In particolare, l'assenza del fine di lucro. — 4. La nuova definizione e la giurisprudenza sul lavoro gratuito. — 5. Cenni sull'inquadramento sistematico dell'attività di volontariato. pag. 11

Art. 3. — *Organizzazioni di volontariato.*

Commento di M. GORGONI.

SOMMARIO: 1. Organizzazione di volontariato: tentativo di delineare i tratti essenziali. — 2. Lo scopo solidaristico e l'assenza di lucro. — 3. Fondazioni, comitati, associazioni. — 4. Accordi degli aderenti. Statuto e atto costitutivo. — 5. *Segue:* democraticità della struttura. — 6. *Segue:* diritti ed obblighi degli associati. — 7. Spunti in ordine alla applicabilità diretta della disciplina delle persone giuridiche. — 8. Cenni alla possibilità di riferire i « risultati » dell'attività di volontariato alla P.A. pag. 21

Art. 4. — *Assicurazione degli aderenti ad organizzazioni di volontariato.*

Commento di M. PALADINI.

Sommario: 1. Premessa. — 2. L'assicurazione contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato. — 3. L'assicurazione per i danni a terzi ed il problema della responsabilità civile del volontario. — 4. I meccanismi assicurativi semipubblici. pag. 35

Art. 5. — *Risorse economiche.*

Commento di L. BRUSCUOLA e S. PARDINI.

Sommario: 1. Il fondo comune. — 2. Il parere del Consiglio di Stato del 18 dicembre 1991, n. 2980. — 3. Il sistema delle associazioni non riconosciute dopo la legge-quadro sul volontariato. — 4. Ancora sull'iscrizione e sul riconoscimento. — 5. L'instaurazione dei beni e la pubblicità immobiliare (e mobiliare). — 6. Una considerazione conclusiva. — 7. I lasciti testamentari come risorse economiche di cui al comma 1° lett. e): problemi di ordine letterale; — 8. (segue): ... i riflessi privatistici: la « capacità successoria » delle organizzazioni di volontariato; — 9. (segue): ... implicazioni con gli istituti del diritto delle successioni. — 10. Scioglimento, cessazione, estinzione delle organizzazioni di volontariato. pag. 41

Art. 6. — *Registri delle organizzazioni di volontariato istituiti dalle regioni e delle province autonome.*

Commento di M. GORCONI.

Sommario: 1. Rapporti tra legge-quadro e leggi regionali e provinciali di attuazione. — 2. Albi o registri (generali)? — 3. Diritto segretivo all'iscrizione. — 4. Organizzazioni a struttura complessa. pag. 60

Art. 7. — *Convenzioni.*

Commento di F. RIGANO e E. ROSSI.

Sommario: 1. Premessa: la scelta della convenzione come strumento di disciplina dei rapporti fra « pubblico » e « privato ». — 2. La legislazione statale preesistente alla legge-quadro. — 3. La legislazione regionale precedente la legge-quadro. — 4. I lavori parlamentari. — 5. Definizione di convenzione. — 6. Profili segretivi. — 7. L'oggetto della convenzione. — 8. I requisiti necessari nel testo della convenzione. — 9. La disciplina del rapporto convenzionale. pag. 67

Art. 8. — *Agevolazioni fiscali.*

Art. 9. — *Valutazione dell'imponibile.*

Commento di F. RIGANO.

Sommario (artt. 8, 9): 1. Le agevolazioni fiscali al volontariato: cenni al quadro costituzionale. — 2. Osservazioni generali sul regime fiscale stabilito dalla legge n. 266. — 3. L'iscrizione ai registri quale condizione necessaria per godere dei benefici. — 4. Le imposte dirette: gli enti non commerciali nel T.U.I.R. — 5. (Segue): il regime per le organizzazioni di volontariato: A) I proventi da attività commerciali « marginali » e « strumentali »; B) Le altre entrate elencate nell'art. 5. — 6. Le imposte indirette: A) I.T.V.A. — B) Le imposte di registro e di bollo; C) L'imposta sulle successioni e sulle donazioni; D) Le altre imposte. — 7. Le agevolazioni alle liberalità dei privati. pag. 84

Art. 10. — *Norme regionali e delle province autonome.*

Commento di E. ROSSI.

Sommario: 1. La legge in commento come legge-quadro: problemi in ordine al valore di riconoscere alle disposizioni in essa contenute nei riguardi delle leggi regionali. — 2. La sentenza Corte cost. 28 febbraio 1992, n. 75: la legge-quadro come normativa contenente principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato. — 3. Il problema della sorte delle leggi regionali antecedenti la legge-quadro; l'art. 10 della legge Scelba ed il prodursi dell'effetto abrogativo. — 4. Valore derogatorio dell'art. 16 rispetto alla regola generale posta dall'art. 10 della legge Scelba? — 5. L'ipotesi di mancata attivazione del legislatore regionale in sede di attuazione della normativa statale. — 6. Gli obiettivi da perseguire ad opera del legislatore regionale: il valore di limite generale della disposizione di cui al primo comma. — 7. I contenuti (im)posti alla legislazione regionale, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale. pag. 96

Art. 11. — *Diritto all'informazione ed accesso ai documenti amministrativi.*

Commento di E. ROSSI.

Sommario: 1. Il rinvio operato al titolo V della legge n. 241 del 1990: titolarità del diritto di accesso ed interessi tutelati. — 2. Diritto all'informazione e diritto all'accesso: divergenza tra titolo e contenuto della disposizione. — 3. Profili relativi al procedimento per l'esercizio del diritto. — 4. Estensione del diritto alle organizzazioni del volontariato non iscritte nei registri di cui all'art. 6. pag. 110

Art. 12. - Osservatorio nazionale per il volontariato.

Commento di S. PARDINI.

SOMMARIO: 1. Istituzione dell'Osservatorio nazionale per il volontariato. pag. 115

Art. 13. - Limiti di applicabilità.

Commento di M. GORGONI.

SOMMARIO: 1. Legislazione relativa alla cooperazione allo sviluppo. - 2. L. n. 225 del 1992 relativa alla protezione civile. - 3. Obiezione di coscienza e attività di volontariato. pag. 117

Art. 14. - Autorizzazione di opera e copertura finanziaria.

Commento di F. RIGANO. pag. 121

Art. 15. - Fondi speciali presso le Regioni.

Commento di G. CAVALLANO.

SOMMARIO: 1. Premessa: un dettato legislativo non chiaro per una norma fondamentale. - 2. I destinatari della normativa al primo comma: i c.d. enti conferenti. - 3. I rapporti tra leggi di riforma delle banche pubbliche e art. 15: in particolare, riguardo al « dovere » di enti conferenti e casse di risparmio di versare parte degli utili ai fondi speciali. - 4. L'opinione della Corte costituzionale sui primi due commi. - 5. Il riferimento, contenuto nel secondo comma, alle casse di risparmio regulate dalla legge del '29. - 6. Altri dubbi emergenti dalla lettura dell'art. 15: in particolare, sul ruolo dei centri di servizio. - 7. Le disposizioni del decreto ministeriale sui fondi speciali. - 8. (*segue*) e quelle sui centri di servizio. - 9. Perplexità sulla coerenza del decreto d'applicazione, in riferimento alla legge-quadrato. - 10. Conclusioni: l'urgenza di una rivisitazione della norma e, soprattutto, del decreto applicativo. pag. 122

Art. 16. - Norme transitorie e finali.

Commento di S. PARDINI.

SOMMARIO: 1. Il termine di attuazione da parte delle Regioni di principi contenuti nella legge in commento. pag. 130

Art. 17. - Flessibilità nell'orario di lavoro.

Commento di M. MARIANI. pag. 132

LEGGE 11 AGOSTO 1991, N. 266

LEGGE-QUADRO SUL VOLONTARIATO

(Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 196, del 22 agosto 1991)

Commentario a cura di LUCIANO BRUSCUGLIA, professore nell'Università di Pisa

Con la collaborazione di: GIUSEPPE CAVALLANO, allievo perfezionando della Scuola Superiore « S. Anna » di Pisa; LUCA Cei, ricercatore C.N.R.; MARILENA GORGONI, ricercatore C.N.R.; MICHELE MARILANI, dell'Univ. di Pisa; MAURO PALADINI, magistrato; STEFANO PARDINI, ricercatore C.N.R.; FRANCESCO RIGANO, dell'Univ. di Pavia; EMANUELE ROSSI, dell'Univ. di Trento.

Art. 1.

Finalità e oggetto della Legge

1. *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.*

2. *La presente legge stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi nei disciplinare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonché i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti.*

Sommario: 1. Il riconoscimento della attività di volontariato: valore, funzione, apporto. - 2. Originalità del volontariato e natura della famiglia nell'art. 29 Cost.: un richiamo possibile. - 3. Volontariato individuale ed organizzativo nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale.

L'articolo in esame, così come del resto l'intera normativa contenuta nella legge-quadro sul volontariato qui in commento, ha chiuso un capitolo importante della nostra recente storia sociale e politica e ne ha subito aperto un altro altrettanto interessante e fertile di novità, rispetto alle quali il diritto non mancherà di fornire il proprio apporto.

Da anni, ormai, si attendeva che il legislatore

disciplinasse la materia, e ciò specie dopo che molte regioni, in modo più o meno diretto, erano intervenute a regolamentare i rapporti tra l'istituzione pubblica ed il fenomeno, più che variegato, del volontariato (*).

E il legislatore è intervenuto con l'approvazione della l. 11 agosto 1991, n. 266, operando il riconoscimento del valore e della funzione della attività di solidarietà e disciplinandone in modo organico il rapporto con l'ente pubblico.

(*) Come si è da più parti rilevato, si contano circa diecimila associazioni per un totale di quattro-cinque milioni di aderenti.

Tale attività, le cui origini sono certamente risalenti, si è imposta all'attenzione delle forze politiche e sociali nel finire degli anni settanta (7), con il proliferare ed il radicarsi, nei territori locali, di un movimento spontaneo e deciso, anche in forma associativa, ad utopoica gratuita e solidale in favore di soggetti o categorie di soggetti in difficoltà.

Difatti, nell'arco di pochi anni, grazie anche alla crescente crisi del c.d. *status del benessere* (8) ed alla incapacità delle strutture pubbliche, centrali prima e territoriali poi, di assicurare i servizi sociali promessi, questa presenza è cresciuta fino a guadagnarsi la definizione di *terza dimensione* o *terzo settore sociale*, affiancandosi definitivamente a quello pubblico (il sistema politico-amministrativo) e a quello privato (il libero mercato) (9).

È ciò non tanto, o non soltanto, in senso (verticale) istituzionale (gli organismi di volontariato, così come le altre formazioni sociali e l'associazionismo in genere, si collocano tra l'individuo e la dimensione « stato »), ma soprattutto sul piano (orizzontale) dell'attività svolta, anche dal singolo, nel territorio, dove, a fronte di un agire *per sé* e di uno rivolto a tutti, il volontariato introduce uno spazio in cui ci si attiva per l'altro con spirito di convulsione.

Operando in questo senso, il c.d. *terzo settore* ha ben presto mostrato identità e caratteristiche proprie, da un lato rifiutando di limitarsi ad una funzione di mera supplenza alle carenze (di organico e di professionalità) dei servizi pubblici (10), dall'altro, assumendo, nella propria irrinunciabile autonomia, un ruolo che, come avremo modo di verificare tra poco, è dalla legge correttamente definito *originale*.

Difatti, se è vero che esso si è concretizzato in un'azione talvolta integrativa del servizio pubblico (nel senso che affronta il bisogno là dove lo Stato o l'ente pubblico è carente o inadattabile), talvolta antiparitaria (ossia diretta ad individuare nuove tipologie del bisogno ed a sperimentare inediti strumenti di intervento), tuttavia non sembra lecito ridurre a questo soltanto la funzione svolta in questi anni dal volontariato nel nostro ordinamento (11).

Le istituzioni, comunque, non potevano rimanere a lungo indifferenti di fronte al consolidarsi del fenomeno, anche perché nel loro confronto il mondo della solidarietà si è sempre posto sì con fonte spirito critico, ma senza rinunciare ad una volontà decisa di collaborazione (12).

Questa attenzione, tuttavia, non si è mai tralasciata, fino all'approvazione della l. n. 266 del 1991, nel pieno riconoscimento della rilevanza pubblica dell'attività svolta dai volontari, ma, più

semplicemente, nel conferimento ad essi di spazi di operatività all'interno dei settori nei quali più forte si manifestava l'intervento degli organismi di solidarietà (13).

Così, il primo riferimento espresso al volontariato compare nella l. 26 luglio 1975, n. 354 (*Norme sull'istituzione pentitenziaria e sulla esecuzione delle misure pronunciate e limitative di libertà*) che prevede, all'art. 78, la possibilità dell'Amministrazione penitenziaria di « autorizzare, su proposta del magistrato di sorveglianza, persone idonee all'assistenza e all'educazione a frequentare gli istituti penitenziari allo scopo di partecipare all'opera rivolta al sostegno morale dei detenuti e degli internati e al futuro reinserimento sociale », definendo questi soggetti *assistenti solidari* (14).

(7) *Liviani, Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del Welfare State*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, II, p. 820; *Corruffa, Volontariato e crisi dello Stato sociale*, in *Dem. e dir.*, 1982, p. 23; *Corruffa, Riforma del sen. Liviani ed il Versi anche Pavese, Il volontariato anni 80: realtà e contraddizioni di un fenomeno di rilevanza culturale e politica*, in AA.VV., *Volontariato, società e pubblici poteri*, Bologna, 1980, pp. 29-33 ed *Ascoli, Chiarezza sociale e azione volontaria*, in *Dem. e dir.*, 1988, pp. 289-289.

(8) *Liviani, Il volontariato*, cit. p. 822; *Corruffa, op. cit.*, p. 36. Più di recente, vedi *Enza, Riforma al testo costituzionale approvato in sede di Commissione Affari Costituzionali del Senato e comunicato alla Presidenza il 19 febbraio 1991*.

(9) « Restando e vogliamo un volontariato non soltanto e ripetitivo, ma progettuale e positivo, motore di una diversa, più giusta ed umana qualità della vita », sen. Russo Javarolo (in qualità di Ministro per gli Affari sociali), *Intervento alla seconda Conferenza sul volontariato (Dagli impegni di Assisi alle realizzazioni di Assisi II)*, Assisi, 14-16 febbraio 1992.

Nello stesso senso si era già espresso *Liviani, Il volontariato*, cit. p. 823, affermando che « il volontariato non si esprime più... come un'esperienza tollerata o che cerca riconoscerne uno spazio nei vuoti lasciati dall'inefficienza di altri poteri ».

(10) *Levanderi della attività di volontariato oltre gli ambiti funzionalmente propri e speregrinazione di essere no interesse per un modo diverso, più ricco, partecipativo e responsabile di essere cittadini »*, sen. Russo Javarolo, *loc. cit.* Vedi anche *Ascoli, op. cit.*, p. 296. Il quale auspica che ogni cittadino venga assolutamente normale investire una parte del proprio tempo nel sociale.

(11) *Pacifici, Introduzione*, in AA.VV., *Volontariato, società e pubblici poteri*, cit. p. 23.

(12) *Riferimenti più ampi di quelli che è parso qui opportuno riportare sono rinvenibili in Liviani, *La legislazione nazionale e regionale e le commissioni con gli enti pubblici*, in AA.VV., *Volontariato, società e pubblici poteri*, cit. p. 117 ».*

(13) « I quali possono anche collaborare, fuori dal carcere, con i centri di servizio sociale per l'affidamento in prova, il regime di semilibertà e l'assistenza ai detenuti e alle loro famiglie ».

Si tratta di un primo timido riconoscimento del ruolo che il volontariato è andato via via assumendo a fronte dei diversi bisogni emergenti nella società.

Già in precedenza, comunque, la l. 15 dicembre 1972, n. 772 (*Norme per il riconoscimento della obbligatorietà di coerenza*) aveva sancito la possibilità, per i giovani chiamati a prestare il servizio militare di leva, di poter sollevare obiezione di coscienza all'uso delle armi ed eventualmente svolgere un servizio sostitutivo c.d. *civile* « presenziando, di protezione civile e di tutela e incremento del patrimonio forestale, previa stipulazione, ove occorra, di speciali convenzioni con gli enti, organizzazioni o corpi presso i quali avviene il distacco » (art. 5, comma 3°).

Par non menzionando espressamente il volontariato, questa legge segna anch'essa, in pratica, un suo riconoscimento, dal momento che, ove l'ente convenzionato sia un organismo di solidarietà, l'obiettore non solo affianca i volontari nello svolgimento della attività a servizio di altri, ma, frequentemente, continua egli stesso, nell'arco in cui è coesistente, un'esperienza di volontariato precedentemente iniziata, potendo al fine indicare, all'atto della domanda, eventuali esperienze pregresse (indici di capacità acquisite) e preferenze di assegnazione.

Anzi, l'obiettore, svolgendo o continuando a svolgere l'azione propria di detti organismi a tempo pieno, spesso assume, al loro interno, una posizione centrale, arrivando a coordinare e collegare l'opera dei membri volontari (15).

Un altro riferimento non esplicito, ma sufficientemente diretto al volontariato è riscontrabile nella l. 29 luglio 1975, n. 495 (*Istituzione dei consulti familiari*), con la quale furono istituiti i consulti familiari.

Essi, infatti, prevede, all'art. 2, lett. b), che dette strutture possono essere costituite anche « da istituzioni o da enti pubblici o privati che abbiano finalità sociali, sanitarie e assistenziali, senza scopo di lucro quali presidi di gestione diretta o convenzionata delle unità sanitarie locali ».

Si tratta, in particolare, della possibilità di intervenire a fianco del servizio pubblico per garantire un'assistenza finalizzata alla preparazione alla maternità e alla paternità responsabili, alla tutela della salute della donna, nonché a quella del prodotto del concepimento.

La previsione normativa, già di per sé rilevante perché riserva uno spazio di intervento al volontariato di diversa ispirazione in una materia oggetto di delicati equilibri tra le varie correnti di pensiero, ha trovato un suo ideale completamento nell'art. 2 della l. 22 maggio 1978, n. 194 (*Norme per la tutela sociale della maternità e sull'intervento volontario della gravidanza*), il quale prevede espressamente la facoltà dei consulti pubblici di « avvalersi, per i fini previsti dalla legge, della collaborazione volontaria di idonee formazioni sociali di base e di associazioni del volontariato che possono anche aiutare la maternità difficile dopo la nascita », specialmente per l'attuazione o la proposta agli enti locali competenti di speciali interventi atti a far superare le cause che indicono la donna ad interrompere la gravidanza.

È agevole osservare che nella norma si parla esplicitamente di *associazioni del volontariato*, segno evidente che il legislatore prendeva atto, già in quegli anni, della crescente organizzazione del settore di c.d. *non profit*.

Anche precedentemente, nel riservare un ambito di operatività del volontariato nel campo della cura e riabilitazione dei soggetti in stato di dipendenza da sostanze stupefacenti, il legislatore aveva previsto, con la l. 22 dicembre 1975, n. 635 (*Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*), la possibilità, per i centri medici e di assistenza sociale competenti per la prevenzione, il ricupero e il reinserimento sociale dei tossicodipendenti di avvalersi della collaborazione, oltre che di « assistenti volontari », di « associazioni, enti o istituzioni pubbliche o private che abbiano come loro specifica finalità l'assistenza sanitaria, sociale e la riabilitazione di ogni categoria di persone in stato di necessità, senza scopo di lucro » (art. 94), eventualmente delegando ad essi, previa stipulazione di apposite convenzioni, l'esercizio di alcune attività amministrative spettanti alla struttura pubblica.

Anche in questo caso, accanto alla figura del volontario singolo, la legge ha dunque preso in particolare considerazione la forma associativa o, comunque, *organizzata* dell'azione volontaria.

Rileggendo queste normative, tuttavia, è facile riconoscere sempre più ampio del ruolo che gli organismi di solidarietà sono andati assumendo nell'affrontare i bisogni sociali più urgenti e nel promuovere strumenti atti a soddisfarli, il

(15) *Tarzi*, che il d.d.l. n. 648 del 20 novembre 1987, distribuito dal sen. Tarantelli ed al. prevedeva, all'art. 18 (significativamente intitolato *Volontariato militare*), che i militari di leva che ne facessero richiesta al comando militare potessero svolgere servizio volontario nell'ambito dei programmi regionali e degli enti locali ove fossero risultati idonei sulla base di accordi tra gli enti locali assistiti e le autorità militari competenti territorialmente.

legislatore non avesse ancora avvertito la necessità di disciplinare *ad hoc* la materia.

Tanto che, fino alla approvazione delle leggi regionali, le associazioni ed organizzazioni volontarie sono state costrette a fare riferimento all'unica presenza di regolamentazione del settore contenuta nella L. 23 dicembre 1978, n. 833 (*Statuto del Servizio sanitario nazionale*)⁽¹⁾.

Esse, già nel suo primo articolo, dopo aver individuato nello Stato, nelle regioni e negli altri enti territoriali i soggetti competenti per l'attuazione del S.S.N., afferma che « le associazioni di volontariato possono concorre al fini istituzionali del servizio sanitario nazionale, nei modi e nelle forme stabiliti », prevedendone, negli articoli successivi, la partecipazione alla programmazione degli indirizzi di politica sanitaria.

Ma è nell'art. 45 che, per la prima volta, compare il riconoscimento espresso non soltanto della *funzione* (sia pure solo settorialmente considerata) del volontariato, ma anche dei rapporti intercorrenti tra gli organismi che esercitano l'azione di solidarietà e l'ente pubblico, rapporti volti a realizzare un concorso per il conseguimento delle finalità proprie di quest'ultimo: « è riconosciuta la funzione delle associazioni di volontariato liberamente costituite, aventi la finalità di concorre al conseguimento dei fini istituzionali del servizio sanitario nazionale ».

Tra le associazioni di volontariato, di cui al comma precedente, sono riconosciute anche le istituzioni a carattere associativo, le cui attività si fondano a norma di statuto su prestazioni volontarie e personali del socio ».

Appare chiara la generalità di questa enunciazione, stante anche l'ampiezza dei fini perseguiti dal S.S.N. e tenuto altresì conto del fatto che, nel frattempo, era intervenuto il trasferimento, dallo Stato alle regioni, delle funzioni legislative ed amministrative elencate nell'art. 117 della Costituzione, ricomprendenti, oltre l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, anche la beneficenza pubblica (ora assistenza sociale).

Si tratta, infatti, degli ambiti nei quali tradizionalmente il movimento dei volontari dispiega le sue forze; pertanto, a fronte di un loro impegno sempre più incisivo, si è fatta stringente la necessità di una disciplina completa e specifica del fenomeno.

Tale esigenza, poi, si è manifestata in misura crescente dopo il proliferare delle leggi regionali che, in forza dell'art. 117 della Costituzione, sono intervenute a disciplinare il settore dei *non profit*, tutte partendo dal riconoscimento del volontariato come strumento di solidarietà sociale e di concorso al conseguimento dei fini istituzionali dei servizi socio-assistenziali e sanitari locali.

secondo i principi di libertà, uguaglianza e giustizia indicati dalla Carta fondamentale⁽²⁾.

L'autonoto intervento del legislatore, però, non poteva ormai più limitarsi ad una semplice presa d'atto dell'esistenza del fenomeno del volontariato ed alla garanzia, ad esso, di uno spazio autonomo di azione e collaborazione con le strutture pubbliche, ma doveva condurre al riconoscimento del ruolo della azione volontaria nell'ottica di un vero e proprio *rimodellamento* dello stato sociale, reso necessario alla luce dei risultati prodotti dal diffondersi di una cultura nuova di solidarietà (e cioè, alla nascita del c.d. *terzo settore*)⁽³⁾.

Si giunge così alla approvazione della legge-quadro 11 agosto 1991, n. 266, la quale, se da un lato stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome debbono attenersi nel disciplinare i loro rapporti con le organizzazioni di volontariato, dall'altro sembra apportare alla materia ulteriori elementi di novità che, tenendo conto di quanto sin qui osservato, meritano di non essere trascurati.

In particolare, ciò che richiede all'interprete attenta ed approfondita riflessione è il riconoscimento, operato nel primo comma dell'art. 1, del volontariato come *espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo* e del suo *apporto originario* per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, culturale e civile individuali e dagli enti pubblici territoriali.

Prima di procedere oltre, però, occorre operare una netta distinzione tra i due comandi di cui alla disposizione in esame, il primo concernente quel riconoscimento, il secondo, invece, definente gli scopi della legge-quadro.

La necessità di tale distinzione, del resto, sembra trovare conferma ove si analizzino i numerosi disegni di legge a suo tempo presentati sul tema e li si confrontino con il testo successivamente approvato.

(1) Si veda, quindi, ancora una volta, di una disciplina di settore, sia pure estesa con qualche riserva.

(2) Si veda, ad esempio, la L. 7 gennaio 1986, n. 1, della Regione Lombardia e la L. 7 maggio 1985, n. 36, della Regione Toscana.

(3) Il volontariato « nella sua accezione moderna, dà vita a forme di intervento essenzialmente continuative messe in atto da individui o da gruppi... in vista di fini non caratterizzati, ma di reale servizio sociale, e non di utilizzazione culturale solidaria e di una corrispondenza bilanzata ai problemi delictivi » (Pavacovic, *op. cit.*, p. 39), prendendo così « come segno di contraddizione, come rischia di venirsi a trovare » la struttura sociale (Larava, *Il volontariato*, *cit.*, p. 825).

Considerando, per comodità di esposizione, soltanto le proposte presentate al Senato (una osservazione simile potrebbero ripetersi con riferimento a quelle della Camera), si può notare che nella più risalente di esse, il d.d.l. n. 296 del 24 luglio 1987, d'intitativa del sen. Lipari ed. al., non è rinvenibile alcuna enunciazione di principio, ma soltanto, in apertura, la esplicita previsione del limite di applicabilità della disciplina proposta alla sola attività di volontariato svolta in *organizzazioni partitogestite*:

Art. 1 (*Ambito di applicazione*): « La presente legge-quadro disciplina lo svolgimento in organizzazioni plurisoggettive di attività di volontariato ».

Parimenti, il d.d.l. n. 784 del 20 gennaio 1988, d'intitativa del sen. Gualtieri ed altri, si limitava ad affermare che sarebbe stata finalità della legge il definire i principi e i criteri cui avrebbero dovuto uniformarsi le associazioni volontarie sia per la loro regolamentazione interna, sia per gli eventuali rapporti con gli enti pubblici, nonché i loro ambiti di intervento⁽⁴⁾.

Analoghe indicazioni si riscontrano nel primo articolo di altri due disegni di legge, i nn. 648 del 20 novembre 1987, d'intitativa del sen. Tarantelli ed altri, e 1582 del 7 febbraio 1989, d'intitativa del sen. Onorato, i quali andrebbe si approvano emanando, quale scopo della legge, la definizione dei principi e criteri cui le regioni avrebbero dovuto attenersi nel disciplinare i rapporti tra le organizzazioni di volontariato e le istituzioni pubbliche⁽⁵⁾.

Finalità, nel secondo articolo di entrambi è rinvenibile la seguente enunciazione di principio: Art. 2 (*Ambito di volontariato*): « La Repubblica riconosce il valore e la funzione della attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo sociale, ne garantisce l'autonomia e ne favorisce l'apporto al conseguimento delle finalità di carattere sociale e civile individuali dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali ».

L'ultimo disegno di legge interveniva in materia, invece, iniziava direttamente col riconoscimento del « valore culturale, sociale e morale del libero associazionismo di volontariato senza scopo di lucro, inteso come strumento di crescita di socialità, di sviluppo delle regole democratiche, di progresso volto al raggiungimento di più sostanziali traguardi di uguaglianza e di partecipazione tra i cittadini (art. 1, d.d.l. n. 2085 del 8 febbraio 1990, d'intitativa del sen. Acquaviva ed altri).

Il successivo testo unificato, approvato nella seduta del 30 maggio 1991 sulla base dei disegni di legge citati e frutto di una larga convergenza

tra le forze politiche, ha recepito, all'art. 1, le discrete indicazioni contenute nelle norme riportate disprezzando, al primo comma, la enunciazione di principio circa il valore e la funzione della attività volontaria e, al secondo comma, le finalità (e dunque i limiti) della futura legge-quadro, l'una e le altre con la medesima formulazione che adesso può leggersi, definitivamente approvata, nella L. n. 266 del 1991.

Se ne può dedurre che, anche per la nuova disposizione data alle norme, il legislatore ha voluto non solo distinguere, ma anche far prece-dere tale riconoscimento, quale affermazione di carattere generale, rispetto alla definizione degli scopi della normativa subito dopo formulata.

Da quanto sopra, possono trarsi alcune conseguenze. Appare, infatti, evidente che il primo comma dell'articolo, concernente quella enunciazione, si rivolge all'intero mondo del volontariato, in qualunque forma esso eserciti la sua azione: e ciò a differenza del secondo, il quale si riferisce, invece, alle sole *organizzazioni*, definendo, così, il duplice limite che caratterizza le successive disposizioni della normativa.

Esse, infatti, da un lato, sono applicabili soltanto a quella parte del movimento volontario che assume la forma della organizzazione; dall'altro, hanno lo scopo di stabilire i principi cui le regioni e le province autonome debbono attenersi nel disciplinare i rapporti (soltanto eventualmente) che possono insorgere tra le istituzioni pubbliche e detti organismi, nonché i criteri cui sono tenute ad uniformarsi le amministrazioni similari nel regolare i medesimi rapporti⁽⁶⁾.

Ciò significa, in primo luogo, che, se pure è

(4) Art. 1 (*Finalità*): « La presente legge stabilisce i principi e i criteri cui debbono uniformarsi le associazioni di volontariato, sia per la loro regolamentazione interna che per i loro rapporti con gli enti pubblici, definendo altresì gli ambiti di intervento in cui le associazioni di volontariato possono operare ».

(5) Art. 1 (*Finalità*): « Con la presente legge sono stabiliti i principi ed i criteri cui debbono uniformarsi gli enti locali e le amministrazioni statali nei rapporti con le associazioni di volontariato... » (d.d.l. n. 648).

(6) Art. 1 (*Oggetto della legge*): « La presente legge disciplina l'attività di volontariato, stabilisce i principi e i criteri cui le regioni autonome, stabilisce i principi con le regioni debbono attenersi nel disciplinare legalmente l'attività di volontariato... » (d.d.l. n. 1582).

(7) Ne sono conferma l'inciso « ai fini della presente legge » che limita, all'art. 2, l'applicabilità della definizione della attività di volontariato in esso contenuta, nonché l'uso esclusivo delle successive disposizioni del termine « organizzazioni di volontariato », il quale indica la volontà del legislatore di non estendere l'applicazione della legge-quadro ai di fuori dei casi previsti nell'art. 1, comma 2, appena citato nel testo.

vero che le disposizioni della l. n. 266 del 1991 sono suscettibili di applicazione solo con riferimento a quel settore del lavoro volontario (certamente diffuso, ma non totalizzante) che è organizzato e che instaura rapporti di collaborazione con i servizi pubblici, questo limite non riguarda l'affermazione di cui al primo comma dell'art. 1.

E, in secondo luogo, che, pur sussistendo questo limite di operatività della legge nei confronti dei soli organismi di solidarietà con la conseguente sua inapplicabilità rispetto al servizio volontariamente prestato dal singolo in favore di altri⁽¹⁷⁾, non per questo il volontariato può essere ridotto ad un fenomeno soltanto associativo come qualcuno, viceversa, è sembrato recalcitrantemente sostenere⁽¹⁸⁾.

Infatti, un'attività individuale volontaria esiste ed esisteva sempre e non è certo con questa legge che la si è voluta negare; e se appare opportuno che essa rimanga libera, soggetta soltanto ai vincoli morali della persona e comunemente estranea al rapporto con lente pubblico⁽¹⁹⁾, non dimeno ad essa deve incedersi il riconoscimento iniziale, con tutte le conseguenze che tra poco cercheremo di evidenziare.

E per questi motivi (e soprattutto per questo suo riferirsi ad ogni forma di volontariato) che, anche alla luce della specifica storia del fenomeno e del ruolo da esso assunto in questi anni, l'emanazione di cui al primo comma merita particolare attenzione ed approfondimento al fine di evidenziarne il significato del tutto peculiare.

Infatti, i termini in essa usati appaiono, e non a caso richiamare il tenore proprio di alcune norme costituzionali (*La Repubblica riconosce ... promozione ... favorisce ...*)⁽²⁰⁾.

Analizzando, poi, in profondità ci si accorge che in essa si afferma assai di più di quanto non appaia ad una prima superficiale lettura, e che sarebbe ingiusto, e forse anche in contrasto con le affermazioni del legislatore, liquidarla come mera affermazione formale e priva di conseguenze inderogabili.

Infanzitutto, vi si riscontra l'annunciazione del *valore sociale* dell'attività volontaria: con essa, si è definitivamente operato il riconoscimento di quanto, in questi anni, il lavoro spontaneo, gratuito ed altruistico di milioni di persone ha realizzato affrontando le forme più diverse di bisogno, specie quelle maggiormente emarginate.

La formula usata è rinvenibile sia nella Costituzione⁽²¹⁾ che in leggi recenti⁽²²⁾ e sta ad indicare la positiva considerazione, da parte dell'ordinamento, di quei fatti, iniziative o, come in questo caso, attività che, pur nascendo in settori propriamente privati, assumono una particolare

rilevanza collettiva o pubblica, incidendo favorevolmente su esigenze o rapporti sociali.

Il riconoscimento si estende, poi, alla *funzione* dell'attività di volontariato come *espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo*.

Ci troviamo di fronte, qui, alla affermazione dell'azione volontaria quale forma di traduzione di alcuni dei più significativi valori espressi dalla nostra Carta costituzionale.

Infatti, essa è considerata espressione del più alto dei principi fondamentali, quello democratico, qualificandosi, specie là dove si intrattengono rapporti di collaborazione con gli enti pubblici, come strumento di democrazia partecipativa idoneo, con il proprio specifico contributo di idee e di azioni, a coadiuvare le istituzioni nell'opera di individuazione degli interessi alla cui cura sono deputate⁽²³⁾.

Inoltre, il riferimento alla funzione di solidarietà della attività volontaria richiama in modo diretto l'art. 2 della Costituzione laddove afferma che la Repubblica, nel riconoscere e garantire i diritti inalienabili dell'uomo sia come individuo che come membro delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, richiede, all'unanimità, l'adempimento dei doveri (significativamente definiti inderogabili) di solidarietà politica, economica e sociale.

(17) Anche per evitare il rischio di una strumentalizzazione della sua attività e la conseguente inconfondibilità con il servizio di lavoro: in questo senso si esprimeva sia Luzzati che Guarracini nelle *Aspettative* di del. I, n. 295 e 784.

(18) *ITALIA, Il volontariato. Organizzazione, Servizi e convenzioni*, Milano, 1992, p. 11. Il quale afferma che «l'attività di volontariato non è un'attività che può essere svolta da soli, in modo isolato ... Quindi, l'attività del singolo, spontanea, deve affermarsi attraverso l'attività dell'organizzazione. Il singolo volontario è, per così dire, incorporato nella organizzazione di volontariato, e l'attività di volontariato non può essere attuata da parte del singolo, da solo ... Il volontario è, quindi, necessariamente un aderente ... dell'organizzazione ... Se non vi è questa, non vi è attività di volontariato ...».

Simili affermazioni, invece, appaiono eccessive anche ove, nelle istruzioni dell'ente, fossero finite alla sola attività disciplinata dagli art. 1, comma 2° e ss. della l. n. 266 del 1991 (e cioè a quella che sia organizzata ed esercitata nell'ambito di un rapporto con l'ente pubblico) ed (22) *Costituzionale, Relazione*, cit.

(23) Si vedano gli art. 2, 4 (comma 2°), 5, 9 (comma 1°), 28 (comma 1°), 31 (commi 1° e 3°), 45 (comma 1°), 47 (comma 2°).

(24) Così nell'art. 43 che recita: «la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata». (25) Ad esempio, nell'art. 1 della l. n. 22 maggio 1978, n. 194, dove si afferma che «lo Stato riconosce il valore sociale della mutualità». (26) *Pizzocchero, Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, p. 95 ss.

Sono proprio questi doveri, infatti, che il volontario, in modo spontaneo⁽²⁴⁾, sceglie di porre a base del proprio stile di vita svolgendo un servizio nell'interesse altrui⁽²⁵⁾.

Non solo: proprio in quanto espressione di solidarietà, l'attività volontaria diviene anche garanzia di pluralismo poiché, pur incarnando un principio che è comune, resta aperta (ove se ne rispettino le caratteristiche intrinseche di personalità, gerarchia e spontaneità) alle più diverse forme di interpretazione e realizzazione⁽²⁶⁾.

La libertà di opinione trova, nell'azione degli organismi di solidarietà e dei singoli volontari, una modalità nuova di espressione. E lo stesso può dirsi delle libertà strumentali di riunione e di associazione, non più usatruite per soddisfare bisogni propri del singolo partecipante, ma per ricercare la soluzione di problemi altrui.

Infine, l'art. 1, comma 1°, impegna la Repubblica a promuovere lo sviluppo del volontariato di cui ha appena riconosciuto valore e funzione e a salvaguardare l'*autonomia*, condannando, ove ce ne fosse bisogno, la natura non istituzionale, ma privata.

Si tratta, in tutti e tre i casi, di affermazioni importanti, le quali, tuttavia, non sembrano da sole sufficienti a giustificare il carattere di novità che, dicevamo all'inizio, ci pare di dover individuare nella norma.

Esso, infatti, appare pienamente rilevabile solo ove si prenda in adeguata considerazione il termine *originale*, che, non riscontrabile in alcuno dei disegni di legge sopra citati, è stato inserito nell'emanazione iniziale al fine di qualificare il caratteristico apporto del movimento volontario.

Ora, a meno di voler porre nel nulla questa sottile specificazione, ci dobbiamo chiedere che cosa il legislatore abbia con essa voluto affermare, scambiando, di per sé, rinviare a valori extragiuridici.

A noi pare, invece, che il vero nucleo dell'intero articolo sia proprio in questo aggettivo: esso conferma, infatti, che con la l. n. 266 del 1991 non si è inteso semplicemente (né lo si sarebbe forse potuto) riconoscere un fenomeno sociale ormai radicato, garantito ad esso una propria sfera di autonomia, ma di più, si è voluta creare «la capacità - manifestata in concreto dal volontariato - di ridelineare innovativamente la partecipazione»⁽²⁷⁾.

Per giustificare questa conclusione occorre fare riferimento ancora una volta alle norme costituzionali.

La Carta del 1948 si apre affermando che «l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» (art. 1, comma 1°).

Ora, è innegabile che il «lavoro» cui si riferi-

rono i costituenti è, soprattutto, quello economico-produttivo, e cioè quello che l'individuo svolge per sé e che la Repubblica riconosce essere diritto di tutti i cittadini, impegnandosi a promuovere le condizioni per renderlo effettivo (art. 4, comma 1°)⁽²⁸⁾.

A questo diritto, la Costituzione collega, da un lato, un corrispondente «dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2°) e, dall'altro, la possibilità di «una effettiva partecipazione (di tutti i lavoratori) alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, comma 2°), effettuando, così, una integrazione assai felice affinché il principio gene-

(27) Rossi, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, nota a Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, in *Giur. cost.*, 1992, I, p. 117. Il quale sostiene che «l'attività che il volontario svolge ... nasce al di fuori dell'area del dovere costituzionale e legislativamente imposto ... È proprio questa la dimensione più vera e più piena della solidarietà ... che possono definire liberi in quanto non imposta e perciò dovuta. Ed è, perdemone in questo senso che è possibile cogliere il valore dell'affermazione che pone la libertà come presupposto della solidarietà».

(28) *ITALIA, Il volontariato*, cit., p. 822.

(29) Ancora Luzzati, *op. cit.*, p. 820. Il carattere di valore comune che il principio di solidarietà è andato sempre più assumendo negli ultimi anni ha trovato ulteriore conferma nell'irrinunciabilità dei consensi registrati in Parlamento al momento dell'approvazione della legge in commento.

(30) *Costituzionale*, *op. cit.*, p. 35. Il quale, tuttavia, dà di questa capacità un'interpretazione del tutto personale e non pienamente condivisibile.

(31) Invece, la norma richiamata ha suscitato, specie nel passato, un vivace dibattito tra i commentatori della Carta del 1948, particolarmente con riguardo al significato da assegnare nel contesto dei principi fondamentali. Nel senso di attribuirle ad essa il significato politico di garanzia alle classi lavoratrici un ruolo egemonico nell'assetto della Repubblica, collegando strettamente il termine «lavoro» al concetto di classe operaia, vedi, per tutti, Morvino, *Commento all'art. 1, in Commentario della Costituzione*, a cura di Brancati, I, Bologna-Roma, 1975, p. 12 ss. Questa interpretazione è stata contestata, invece, da altro autore, volge indietro rilevando che «non v'è luogo a privilegiare i lavoratori a livello di democrazia e di giustizia popolare, deturbando a loro una situazione di preferenza in campo politico» e, di conseguenza, assegnando alla parola «lavoro» un'accezione la più ampia possibile. Eddy, *Il giudice delle leggi nella Stato sociale, in Lavoro. La giurisprudenza costituzionale*, 1976-1986, Roma, 1987, pp. 87-88; ma vedi anche Brancati, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1975, p. 148 ss.

Per ciò che qui interessa, a prescindere dall'adesione all'una o all'altra dottrina, quel che appare certo è che il termine di cui all'art. 1, Cost., sembra riferirsi esclusivamente a quell'attività che il cittadino svolge per la soddisfazione di bisogni propri o del proprio nucleo familiare.

rale di cui all'art. 1, comma 1°, assuma vera consistenza⁽⁷⁾.

Ci si è chiesti, però, se quel dovere (che, come è stato giustamente osservato, relazionato agli artt. 1 e 3 della Costituzione assume un forte carattere di socialità, trattandosi pur sempre di contribuire ad un progresso inteso quale marcia verso una comunità più giusta⁽⁸⁾) possa essere qualificato come obbligo giuridico e, al contempo, come condizione legittimante per la partecipazione del cittadino alla direzione del Paese⁽⁹⁾.

A tal proposito, si è rilevato che un dovere di lavorare (o comunque di esercitare una funzione equiparabile) «suppone uno Stato dotato di un *modus vivendi* di eticità» e che «lo Stato italiano, che è fondato sul lavoro, che esige dai suoi cittadini l'adempimento di indelegabili doveri di solidarietà, che è impegnato a realizzare una società di eguali, questo minimo etico sicuramente persiste»⁽¹⁰⁾.

Esso, pertanto, può ben definirsi un obbligo giuridico (e non mero vincolo morale), del quale, d'altranto, non sembra lecito discostarsi il nesso con le norme in cui si esprime la formula politica fondamentale⁽¹¹⁾.

Se così è, la novità e il significato dell'art. 1 della l. 11 agosto 1991, n. 266 stanno proprio nel suo riconoscere che tale dovere è adempito e che la partecipazione alla organizzazione del Paese è garantita ove il cittadino scelga di svolgere una attività di volontariato, modo nuovo e, soprattutto, *originale* di concorre al progresso, sviluppo materiale e spirituale insieme, della nazione.

La conclusione proposta, del resto, appare confermata dai documenti internazionali sul volontariato.

Nella *Risoluzione* adottata il 16 dicembre 1983 dal Parlamento Europeo in attesa di un successivo documento che lo stesso Parlamento non esitò a definire *Statuto dei Lavoratori volontari*⁽¹²⁾, si parla di *Lavoro volontario* per identificare l'attività di solidarietà⁽¹³⁾.

Con la *Raccomandazione* n. R(85)9, adottata il 21 giugno 1985, il Consiglio d'Europa ha invitato i governi degli Stati membri a riconoscere il ruolo, le caratteristiche e il valore del lavoro (sic) essenzialmente definito *Lavoro volontario* *effettuato in modo disinteressato da persone che, spontaneamente, partecipano all'azione sociale, a chiedere le legislazioni e le regolamentazioni per eliminare, per quanto possibile, gli ostacoli che potrebbero impedire a chiunque, nei compresi i disoccupati, di intraprendere un lavoro volontario e ad incoraggiare i datori di lavoro potenziali a tener conto, nell'assunzione delle candidature a posti offerti nel...*

campo sociale dell'esperienza acquisita in un lavoro volontario.

Ancona, nella *Dichiarazione mondiale sul volontariato*, elaborata a Parigi il 14 settembre 1990, si afferma che il *volontariato* ... è una forma di partecipazione attiva del cittadino alla vita della comunità⁽¹⁴⁾.

2. - Come ultima osservazione in ordine al termine *originale* usato dal legislatore per descrivere l'apporto fornito dall'azione volontaria al perseguimento dei fini propri dello Stato e degli altri enti pubblici, non sembra eccessivo affermare che esso svolge un ruolo analogo alla parola *naturale* che si legge nell'art. 29 della Costituzione a proposito della società familiare.

Anche con riferimento all'istituzione familiare, così come sembra aver fatto adesso nei confronti del fenomeno del volontariato, lo Stato si preoccupa di riconoscere qualcos'altro di più e di diverso dalla semplice autonomia.

Con l'inciso *come società naturale fondata sul matrimonio* il Costituente ha voluto motivare il riconoscimento (giuridicamente rilevante) di una specifica formazione sociale da parte della Carta fondamentale: la famiglia, difatti, costituisce una realtà così fondante all'interno dello Stato da imporre ad esso il riconoscimento di quei diritti ed interessi funzionalmente destinati al conseguimento delle proprie finalità, le quali, inverso, rivestono un carattere pubblico.

Non sembra del tutto privo di fondamento estendere le medesime osservazioni al caso del singolo o della formazione che svolgono un servizio gratuito ed altruistico.

(7) MONTI, *op. cit.*, p. 258.

(8) MANZONI, *Commento all'art. 4, in Commentario della Costituzione*, cit. p. 249.

(9) In questo ultimo senso sembra esprimersi PISA, *Diritto del Lavoro*, Padova, 1991, pp. 64-65.

(10) MANZONI, *op. cit.*, p. 258.

(11) Ancora MANZONI, *ibid.*, cit.

(12) E. *Statuto dei lavoratori* viene definito, da Lipari nella sua *Relazione*, il d.d.l. n. 266 del 1987.

(13) La *Risoluzione* cita e gli altri documenti menzionati poco dopo nel testo sono riportati in appendice al volume *Il volontariato in Europa*, Quaderno del Consiglio Nazionale del Volontariato realizzato nell'ambito della ricerca «*Famiglia, emarginazione e volontariato*» condotta in convenzione con il CNR, Lecce, 1992, p. 39, ss.

(14) Analogamente, la *Carta Universale del Servizio di Volontariato*, approvata nel 1969 a Parigi, nel corso della XVII Conferenza Mondiale per il Servizio Volontario, affermava che «lavorare a favore dell'umanità, senza un interesse materiale o nazionalistico, è una delle più grandi sfide offerte ad ogni individuo, sensibile alle proprie necessità e a quelle della comunità».

Difatti, come per il nucleo formatosi col matrimonio, con la l. n. 266 del 1991 sembra riconosciuta che la dimensione privata della attività di solidarietà non è in contraddizione con la sua rilevanza pubblica, dal momento che il suo apporto appare coerente al conseguimento delle finalità (pubbliche, appunto) di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome.

3. - Le conclusioni di cui sopra non appaiono contraddette dalla recente sentenza⁽¹⁵⁾ con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2°, della legge in esame, a ciò sollecitata dai ricorsi⁽¹⁶⁾ promossi dalle province autonome di Trento e di Bolzano, le quali hanno ritenuto che l'approvazione della legge-quando sul volontariato da parte del legislatore nazionale fosse lesiva delle proprie esclusive o concorrenti competenze in materia di assistenza e beneficenza pubblica, di ordinamento degli uffici, di attività artistiche e culturali locali e di addestramento, formazione professionale, così come ad esse attribuite nello Statuto speciale del Trentino Alto Adige⁽¹⁷⁾.

La pronuncia in questione assume particolare rilievo ai fini del commento dell'art. 1 della legge, poiché, sebbene risolveva un problema inerente alla possibile lesione delle attribuzioni statutarie, mentre affidate alle province ricorrenti, ha dato occasione al giudice di legittimità delle leggi di fornire un'ulteriore delimitazione del volontariato non priva di effetti in ordine alle riflessioni che siamo andati svolgendo.

Le due province trentine, hanno sostenuto la illegittimità della disposizione ritenendo che il volontariato costituisca una sorta di «materia mista» (formata dalla confluenza di segmenti o profili riconducibili a più settori di attività) o, comunque, un fenomeno che, presentandosi nell'ambito di una pluralità di materie, viene a qualificarsi come un «aspetto» di esse e che, pertanto, è di spettanza della provincia autonoma ove si riferisca ad oggetti attribuiti alla sua competenza⁽¹⁸⁾.

Di fronte a queste argomentazioni, la Corte ha così avuto modo di precisare che il volontariato non è una *materia* (quantomeno nel senso con cui il termine ricorre negli artt. 117 e 118 della Costituzione), ma «un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui» e che «in quanto tale», esso «stringe a qualsiasi rigida classificazione di competenza, nel senso che può trovare spazio e si può realizzare

all'interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria ...».

«Quale modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni, personali a favore di altri individui ovvero di interi collettivi degni di tutela ... il volontariato rappresenta - secondo la Corte - l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dalla originale identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale ... che, comportando l'originaria come-tazione dell'uomo *in se stesso*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico ...».

Ne deriva che, «come schema generale di azione nella vita di relazione, basato sui valori costituzionali primari della libertà individuale e della solidarietà sociale, il volontariato esige che siano stabilite, da parte del legislatore statale, le condizioni necessarie affinché sia garantito uno svolgimento dello stesso il più possibile conforme a tutto il territorio nazionale» e ciò specie al fine di tutelare l'essenziale ed irrinunciabile autonomia.

Su questa base, la Corte ha concluso per l'infondatezza della questione di legittimità sollevata, riconoscendo che le disposizioni della l. n. 266 del 1991 conengono principi generali dell'ordinamento, i quali non possono non vincolare l'esercizio delle attribuzioni statutarmente affidate alle province ricorrenti.

La pronuncia va convalidata quanto alle conclusioni, ma non appare immune da critiche nella parte in cui cerca di descrivere e, quindi, ulteriormente riconoscere il fenomeno del volontariato, infatti, la Corte ne opera l'inguardabile facendo esclusivo riferimento all'art. 2 della Costituzione, ma proprio questa considerazione dell'ar-

(15) Corte cost., 26 febbraio 1992, n. 75, in *Giur. cost.*, 1992, I, p. 404.

(16) Pubblicati in *G.U.* n. 41, 1° s.s., del 16 ottobre 1991.

(17) D.g.r. n. 670, del 31 agosto 1972.

(18) Esse hanno, inoltre, considerato che le norme di cui alla l. n. 266 del 1991 possono qualificarsi come principi generali dell'ordinamento, riferibili in prestazioni strutturali ed immediatamente applicabili, sic del resto, come disposizioni fondamentalmente riferibili a rapporti economici-sociali, così in cui il legislatore può intervenire a regolamentare materie attribuite di competenza delle regioni dove di particolare autonomia: su questi aspetti, vedi oltre, *sub* art. 10.

terità volontaria nell'ambito generalissimo dei diritti inviolabili dell'uomo le ha impedito di evadere l'originalità rispetto a quelle altre possibili configurazioni dell'azione sociale che non si caratterizzano, al pari di essa, per la commutabile presenza di un fine di solidarietà che proietta l'opera del volontario verso l'esterno, verso gli altri, facendone immediatamente un mezzo di progresso rilevante anche alla luce degli altri parametri costituzionali pocanzi citati.

Ed in particolare non sembra riferimento sufficiente, da solo, a marcare la distinzione tra organizzazioni di volontariato e semplici associazioni (1).

Caro, non si vuole con questo negare che il servizio a favore di altri rilevi ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, in quanto diritto di libertà inviolabile del singolo e mezzo attraverso il quale la persona può svolgere la propria personalità.

Tuttavia, se pure tale inquadramento appare idoneo a fondare la pronuncia in esame, non è a ribadire il diritto all'autonomia del volontariato e delle relative organizzazioni in quanto sicuramente afferenti ad una dimensione che non può discostarsi come privata, al contempo esso sembra trascurare la ormai indiscutibile rilevanza pubblica dell'attività volontaria quale strumento di partecipazione effettiva alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese e di concorso al conseguimento delle finalità e degli interessi individuali dallo Stato e dagli altri enti pubblici.

Viceversa, la sentenza è da condividere laddove appare confermato che il volontariato è, innanzitutto, una espressione individuale del valore solidaristico, e solo successivamente (ma non necessariamente) associativa (2), definendolo, correttamente, un modo di essere della persona, modalità fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo ed immagine immediata della primitiva vocazione sociale dell'uomo.

non può non aver tenuto presente specialmente la normativa in esame, ne risultano rafforzate le conclusioni sopra riportate circa la rilevanza del par. 1, comma 1°, di volontariato tanto individualmente, quanto organizzato (3) e, di conseguenza, la possibilità di individuare nell'emanazione in esso contenuta il definitivo riconoscimento di un modo nuovo di adempiere ai più alti doveri costituzionali e di partecipare alla vita della nazione.

LUCA CAI

(1) Sul tema è intervenuto un documento dell'Osservatorio nazionale del volontariato fin ordine al quale si veda oltre, sub art. 12) il quale, nel fornire indicazioni circa i criteri di ammissione all'iscrizione di eventuali organismi nei registri regionali di volontariato, appunto, sulla definizione di organizzazioni di volontariato, afferma: «dalla esistenza o meno di servizi e attività gratuite, senza fini aperti verso i terzi e non soltanto per i propri soci o iscritti».

(2) Sul punto, si veda ancora Rossi, op. cit., pp. 115-116. L'autore contesta, in particolare, l'affermazione della Corte secondo cui il principio di solidarietà sarebbe fondamento «dell'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e del conseguente vincolo di appartenenza che lega l'individuo alla comunità degli uomini e fondone caso diverso essere letta nel senso che il principio in questione si realizza soltanto come conseguenza diretta dell'appartenenza della persona alla formazione sociale, rilevante, al contrario, che esso è dedicato a vivere in un ordinamento a prescindere dal riconoscimento del pluralismo sociale».

(3) Cfr. Carrà, Manzoni, *Legge-quinto sul volontariato n. 266 del 11 agosto 1991. Luci e ombre*, in Riv. amm., 1992, p. 33, il quale apre il suo commento sostenendo che con l'affermato il valore, sociale e morale, del libero associazionismo di volontariato senza scopo di lucro, interesse come strumento di crescita di società, si sviluppa delle regole democratiche di progresso volto al raggiungimento di più sostanziali traguardi di uguaglianza e partecipazione di cittadini: «affermazioni in larga parte condivisibili, ma in ordine dell'attuale ed esclusivo riferimento al volontariato organizzato».

3. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte.

Somma: 1. Premessa. - 2. Gli elementi della fattispecie. - 3. In particolare, l'assenza del fine di lucro. - 4. La nuova definizione e la giurisprudenza sul lavoro gratuito. - 5. Carri sull'inquadramento schematico dell'attività di volontario.

1. - La norma in commento costituisce la prima definizione legale di lavoro gratuito, nel nostro ordinamento; con il che - pur non trattandosi di una definizione generale, ma valida solo «ai fini della presente legge» - viene risolto positivamente il dubbio, talora prospettato in dottrina, in ordine alla stessa ammissibilità di un rapporto del genere (1).

Peraltro, occorre subito avvertire che, viceversa, in giurisprudenza la ammissibilità delle prestazioni di lavoro gratuito era pacificamente accolta da tempo; di guisa che la presente norma, lungi dal rappresentare una novità, si pone di fatto in linea con un orientamento consolidato. Si tratterà poi di esaminare in dettaglio i rapporti tra questa nozione legale e il richiamato orientamento giurisprudenziale, onde cercare di individuare le eventuali, effettive innovazioni, dovendosi anche tener conto del fatto che, come si evince chiaramente dai lavori parlamentari, l'innovazione nella legge di una definizione legale dell'attività di volontario intendeva dichiaratamente superare alcune incertezze emerse nell'elaborazione giurisprudenziale.

In parole povere, i pronatori dei diversi progetti di legge - la definizione in esame è pressoché identica in ognuno di essi - intendevano fissare in modo il più possibile certo i caratteri dell'attività di volontario, onde sottrarre le organizzazioni a possibili e assai incerte rivendicazioni «postume» di aderenti, che, nominalmente dopo l'uscita dall'organizzazione stessa, chiedevano il riconoscimento della subordinazione per tutta la durata del rapporto, con pesanti implicazioni sul piano previdenziale e retributivo (2).

2. Cominciamo col considerare gli elementi della fattispecie, quali vengono enucleati dalla disposizione in esame.

Innanzitutto, l'attività di volontario dev'essere prestata non autonomamente, ma «tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte». La ragione di questa limitazione, della cui effettiva portata dovremo discutere più innanzi, è comunque ricondotta, nei lavori parlamentari, al timore di abusi cui darebbe adito il volontariato «individuale», cioè non collegato ad alcuna organizzazione, nel senso che esso potrebbe verosi-

amente dissimulare una prestazione lavorativa onerosa (3). Sotto questo aspetto, il fatto stesso dell'inserimento in un'organizzazione dovrebbe costituire di per sé una garanzia di serietà.

Questa spiegazione sembra del tutto convincente, mentre in realtà richiede qualche precisazione, nella misura in cui sembra sottintendere che il volontario individuale sia inammissibile, appunto perché non rientra nella definizione ex art. 2; ma in realtà, già prima facie è chiaro che non può essere così perché, come si è visto, la definizione vale solo ai fini della legge, e non in generale, per tutte le possibili forme di lavoro

(1) Così ritiene anche GARONTO, *Legislazione e contrattazione collettiva nel 1991*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1992, p. 335. La tesi dell'inammissibilità del lavoro gratuito è stata su gli altri sistemi, in modo particolarmente approfondito, da SCOCAMARCO, *Costituzioni sulla onerosità del lavoro subordinato*, in *Riv. dir. lav.*, 1968, II, p. 600, e MAZZORRINI, *Le forme di prestazioni di lavoro nei familiari e nei componenti nate sotto l'art. 1367, II, p. 464; Id., *Contenuto ed effetti del contratto di lavoro*, Napoli, 1974, p. 133 ss., e da STORATI, *Il rapporto di lavoro*, Padova, 1982, pp. 16-17. Da parte dei primi due autori, peraltro, si registra una progressiva apertura verso l'ammissibilità del lavoro gratuito, via via nelle successive edizioni dei rispettivi manuali di diritto del lavoro. Per quanto riguarda SCOCAMARCO, la gratuita precedenza con cui, sia, è ammessa, con espresso richiamo alla legge sul volontariato, in *Diritto del lavoro*, Napoli, 1992, p. 97 ss. Quanto a MAZZORRINI, l'apertura verso il lavoro gratuito, sia pure presso per scopi particolari e specifici (freddo-cisti alla «attorcioni» del benevolente causa), da tempo emersa dalla giurisprudenza, è già nell'edizione del *Diritto del lavoro* del 1984 (Napoli, p. 89 ss.), ed è poi naturalmente confermata in quella del 1992 (p. 205 ss.), anche qui con esplicito richiamo alla legge sul volontariato. La più aggiornata difesa dell'ammissibilità del lavoro gratuito si trova invece, probabilmente, in TESI, *Operosità e compatibilità nel rapporto di lavoro*, Milano, 1988.*

(2) Cfr. LERARI, *La problematica del volontariato nella legislazione del governo, nell'attività del parlamento, nei dibattiti delle forze sociali*, in TAVAZZA (a cura di), *Volontariato ed enti locali*, Bologna, 1985.

(3) Cfr. ancora LERARI, nel suo contributo al vol. II, *Tentativo di un'indagine del volontariato italiano* (a cura di TAVAZZA, Manzoni, Pomi, Sarda, De Martini), Roma, 1990, ove si legge che l'organizzazione finge da filtro, e all'interno (ed) quale la finalità della prestazione volontaria si sottrae ad ogni possibile imputazione o strumentalizzazione. «Nello stesso senso, anche se in modo un po' più sfumato, è la relazione al Senato di EVA, sul disegno di legge unificatore, risalente dai sei disegni originali, di vari provvedimenti ed imponente. E, in questo senso, cfr. anche BERNYUBOVA, *Flexibilità dell'orario di lavoro*, in *La legge sul volontariato. Problemi e prospettive*, p. 83 ss. *Atti del seminario tenutosi a Roma il 19 novembre 1991*, stampati a cura del Centro nazionale per il volontariato, con sede a Lucca.

gratuito. Quindi anche il volontariato individualmente e astrattamente ammissibile, per non rientrando nell'ambito della definizione legale. Basti per il momento questo rilievo, riservandoci di tornare sull'argomento più avanti.

Bisogna precisare se le organizzazioni all'interno delle quali può darsi attività volontaria siano tutte quelle astrattamente rientranti nell'art. 3, o solo quelle registrate, nelle forme prescritte nell'art. 6 della legge, e la risposta dovrebbe senz'altro essere: nel primo senso, e cioè che l'attività volontaria possa essere effettuata in ogni organizzazione contemplata nella legge, registrata o no.

Infatti, la registrazione è chiaramente configurata come un genere (1), al fine - peraltro essenziale, di fatto - di poter accedere ai vari benefici di legge (contributi pubblici, fiscali e stipula delle convenzioni), e non come un obbligo (cf. specialmente il comma 2° dell'art. 6). Ora, siccome le organizzazioni di volontariato si caratterizzano appunto (art. 3, comma 1°), per il fatto di avvertirsi in modo prevalente dell'apporto di volontari, condizionare quest'apporto all'iscrizione nei registri regionali equivarrebbe a condizionare a questa formalità l'esistenza stessa delle organizzazioni, e quindi l'iscrizione diverrebbe ben più che un onere (qual è), o un obbligo, bensì un requisito costitutivo di queste entità.

Altro requisito dell'attività di volontariato è la prestazione personale: il che significa, come concordemente rilevato dai primi commentatori, che essa è per sua natura inalienabile (2) e non può essere « delegata » ad altri. Precisazione che, per la verità, sembra perfino ovvia.

Dopo di che la norma prosegue, e prescrive che questa attività sia spontanea. E qui sono astrattamente prospettabili due significati: uno, secondo il quale « spontaneo » starebbe per « non in esecuzione di specifici obblighi o doveri giuridici » - come era espressamente detto in una delle proposte dalle quali poi è scaturita l'attuale legge (3) - e l'altro, più ampio, in un certo senso rafforzato dal successivo requisito, dell'assenza di fini di lucro (4). Cioè, l'attività sarebbe spontanea non solo se prestata al di fuori di obblighi, ma anche non in vista di un qualche vantaggio.

Le due accezioni appaiono entrambe plausibili, e tutto sommato si può anche evitare di prendere posizione per una di esse; infatti, comunque sia, il requisito risulta sostanzialmente superfluo, nel primo caso perché implicito nel carattere di attività volontaria - la quale, per ciò stesso, non può essere imposta né dalla legge né da un contratto - e nel secondo perché inattuamente ripetitivo, anche se con minore precisione, del seguente requisito dell'assenza dei fini di lucro.

3 - E veniamo ora al quarto requisito dell'attività di volontariato, con conseguente conversione di lucro, anche indiretto, che la norma emanata - avendo già anticipato poco prima richiedendo la gratuità della prestazione - unitamente al fine di solidarietà, che viceversa è l'unico ammesso. L'importanza di questo elemento viene poi sottolineata nel prosieguo della disposizione, dove esso è ripreso in forma più ampia e circostanziata, precisandosi che il volontario non può ricevere compensi nemmeno dal beneficiario della sua attività e può solo essere rimborsato dall'organizzazione per le spese « effettivamente sostenute per l'attività prestata ». Dove l'avverbio « effettivamente » sembrerebbe autorizzare solo il rimborso c.d. a più di lista, cioè dietro presentazione delle fatture o dei conti che documentino le spese (5).

Viceversa, sembrerebbero esclusi i rimborsi spese forfettari, perché essi potrebbero mascherare, almeno in parte, delle retribuzioni, altrettanto così la gratuita attività del rapporto, altrettanto in fondo palese agli obblighi contributivi. Anzi, il disposto è rafforzato dalla previsione di un limite all'entità dei rimborsi, che dev'essere comunque « preventivamente » stabilito, dalle stesse organizzazioni.

Sostanzialmente allo stesso ordine di idee - di garantire l'assenza del fine di lucro - è riconducibile l'ultimo comma della disposizione in esame, che vieta al volontario di intrattenere qualunque rapporto di lavoro subordinato o autonomo, e in genere « ogni altro rapporto di contenuto paritetico », con l'organizzazione della quale fa parte. La norma parla di « incompatibilità », cioè

(1) Cf., tra gli altri, BENEDETTI, *Gli aspetti privatistici della legge 266/91*, in *La legge sul volontariato*, cit., p. 13 ss.

(2) Così OLIVETTI, *Volontariato e presenza sociale*, in *Dh. e lav. nelle Marche*, 1991, p. 203; e CAVANESSI, *Brevi note sul lavoro di volontariato*, *ibid.*, p. 212.

(3) In quello di cui costituiva primo firmatario il Sen. LIPARTI. Non senza sia apertamente la prestazione proposta da quest'ultimo parlamentare. Menziona condanna ad incassare la « spontaneità » sostanzialmente in questo modo, cioè « adempimenti di un obbligo assunto nell'esercizio dell'attività volontaria » (Il lavoro nella legge-spirito sul volontariato, in *Riv. giur. lav.*, 1992, I, p. 65).

(4) Così MANGANO, *Il lavoro, etica e Diritto*, *Il volontariato*, *Organizzazioni sociali e cooperative*, Milano, 1992, p. 7. Non molto chiaro sul punto nel para. invece CAVANESSI, *Legislazione e cooperazione*, *ibid.*, *Madore parla dell'eventuale verificarsi di un obbligo assunto nell'esercizio dell'attività, se è stata l'interpretazione sostenuta nel testo, che l'unica modalità di rimborso ammessa è il più di lista.*

impossibilità di configurare, in questi casi, attività di volontariato, con conseguente conversione ex lege di essa in lavoro subordinato, ricorrendo - ne le modalità.

In pratica, questa incompatibilità vorrebbe eliminare, in radice certe zone di confine, dove le prestazioni di lavoro subordinato si confondono con quelle volontarie, e dove quindi il pericolo degli abusi è maggiore (6).

Si deve sostenere attività di volontariato, per cui possa sussistere attività di volontariato, di un fine di lucro anche indiretto. Questo vuol dire che, ad esempio, non vi potrebbe essere volontariato autentico se, esso fosse prestato in vista di una futura, sperata assunzione da parte dell'organizzazione stessa, o al fine di acquisire benefici, sempre per un'assunzione, magari in qualche entità ideologicamente affine, o per qualsiasi altro futuro incarico retribuito, o beneficio di altro genere.

E su questo piano, del resto, che con tutta probabilità sono più frequenti, in ipotesi, gli abusi o le collusioni per mascherare col volontariato dei rapporti di lavoro a tutti gli effetti. Infatti, se è difficile immaginare che qualcuno possa entrare in un'organizzazione notoriamente di volontariato, col fine di ritrarne direttamente un lucro, è viceversa più plausibile che spenti, di ricevere, appunto, dei benefici indiretti, nel senso esemplificato sopra.

Naturalmente, il lucro indiretto va inteso *causam geram solam*, perché ad esempio non si esclude che l'attività di volontariato possa essere l'occasione per una qualificazione professionale, con l'eventuale, anche se indirettamente, conferimento dall'art. 10, lett. f), della legge, che riviva alle leggi regionali e provinciali per la disciplina, tra le altre cose, della partecipazione dei volontari « ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale svolti o promossi dalle regioni, dalle province autonome e dagli enti locali » (7). Per altro verso, questo (possibile) arricchimento professionale non può essere la ragione unica o principale del volontariato, altrimenti sconfinandosi nella diversa fattispecie (entrambe dalla giurisprudenza) del c.d. contratto di addestramento - nel quale cioè, « la prestazione di attività fisica ed intellettuale nell'azienda, in cui si svolge l'addestramento sia funzionale allo scopo formativo, ed inversamente al risultato contrattuale » (8) *ad est*, del lavoro subordinato (9) - o al limite nel più tradizionale pattinamento; insomma, almeno sulla carta la distinzione è netta, perché si compie attività di volontariato per spirito di solidarietà, non per imparare un mestiere. Per altro verso, la distinzione tra volontariato vero e proprio e contratto di addestramento *et*

similia non assume, ai nostri fini, rilevanza pratica decisiva, posto che sia l'uno che l'altro sono forme di lavoro gratuito.

La precisazione sul lucro indiretto è importante, perché la giurisprudenza è stata prevalentemente orientata in senso opposto: infatti, nelle massime della S.C., si trova, spesso tralasciamente, invero, l'affermazione che il lavoro gratuito può essere validamente prestato - oltretutto « affettuosamente vol benevolente causa » - anche « in vista di vantaggi indiretti che il prestatore intendeva trarre » (10). Per quanto poi, in un caso specifico, la stessa S.C., a Sezioni unite, abbia escluso la natura volontaria, e quindi gratuita, al di là della qualificazione formalmente data dalle parti, alle prestazioni svolte per anni da un medico nei confronti di un ente ospedaliero, nella aspettativa di un'assunzione in ruolo (11). E, in altre occasioni, si è del pari esclusa l'ammissibilità del lavoro gratuito, nel caso di un istituto scolastico privato, nel quale gli insegnanti avevano rinunciato alla retribuzione e si erano impegnati a lavorare soltanto per conseguire punteggi

(6) Così MANGANO, *Il lavoro, etica*.

(7) Cf. di nuovo anche MANGANO, *Il lavoro, etica*.

(8) Così Trib. Napoli, 18 gennaio 1993, in *Orient. giur. lav.*, 1993, n. 93; e Trib. Napoli, 21 settembre 1988, in *Gazz. merid.*, 1990, p. 47, ma v. anche, in Cassazione, la sentenza del 26 febbraio 1992, n. 1245, in *Rep. Giur. civ.*, 1992, voce « Lavoro (rispetto di) », n. 88; 25 luglio 1984, n. 4320, *ibid.*, voce « Lavoro (contenuto individuale) », n. 205.

(9) Una tipica figura di pattinamento, per la verità spesso sul confine col lavoro subordinato in senso proprio, talora portata all'estremo della magisteratura, è costituita dai medici volontari ospedalieri. « Costi i semplici laureati in medicina e chirurgia ammessi a frequentare le divisioni di cura e gli istituti d'indagine alla dipendenza e sotto la vigilanza e responsabilità dei rispettivi primari... (così) compito principale d'impegno, complementare in preparazione e ricerca scientifica all'Università » (Cof. Cass., 10 dicembre 1981, n. 6543, in *Rep. Giur. civ.*, 1981, voce « Sanità pubblica », n. 115, che statuisce la gratuità delle prestazioni di servizio, come anche Cass., 22 marzo 1983, n. 2007, in *Notizie giur. lav.*, 1983, p. 338). L'asse portante della motivazione è sempre il seguente: il compimento di norme inderogabili a porzione del lavoro subordinato, ivi compresa la garanzia costituzionale di una retribuzione sufficiente, non comporta anche l'interdizione del « tipo » lavoro subordinato. Al contrario, l'attività umana ben può essere versata in altre forme contrattuali, giusta la generale previsione dell'art. 1322 c.c.; dopodiché è questione di interpretazione della volontà delle parti, nei diversi casi.

(10) Così, tra le altre, Cass., 21 gennaio 1988, n. 447, in *Rep. Giur. civ.*, 1988, voce « Lavoro (rispetto di) », n. 1154. Ma v. anche Cass., 29 agosto 1987, n. 7148, *ibid.*, 1987, p. 65; Cass., 12 novembre 1983, n. 5750, in *Notizie giur. lav.*, 1986, p. 139; Cass., 13 maggio 1982, n. 2587, in *Notizie giur. lav.*, 1983, II, p. 571, e molte altre.

(11) Cf. Cass., Sez. un., 11 aprile 1981, n. 2123, in *Punto H.*, 1982, I, c. 298, specie verso la fine della motivazione.

validi all'assenimento nei ruoli statali⁽¹⁴⁾. Ma si tratta, comunque, di affermazioni isolate, rispetto alla ricorrente massima sopra riportata.

Ora la definizione legale pone fine a queste incertezze, escludendo espressamente, come abbiamo detto, anche il fine di lucro indiretto; in questo ordine di idee, una delle proposte di legge poi unificate voleva che la prestazione di volontariato potesse costituire titolo preferenziale per l'assunzione presso datori di lavoro pubblici o privati, per eliminare in radice, almeno sotto questo profilo, eventuali volentari «interessati»⁽¹⁵⁾. Poi questo divieto è sparito dalla versione finale della legge, tutto riflettendo, quindi, nell'accontentamento caso per caso dell'assenza di lucro indiretto.

Un problema di rilievo consiste nella portata della definizione in esame, se valida solo ai fini della legge — come testualmente si legge nell'art. 2 — o anche in generale, per ogni possibile forma di lavoro gratuito.

Escluderei senz'altro l'estensione al praticante, o alle figure analoghe sopra richiamate, come il c.d. contratto di apprendimento; del resto, in questi casi, il lavoro viene in rilievo non *in sé* e *per sé*, ma — come si è visto — solo in quanto funzionalmente necessario all'apprendimento, che è poi la finalità specifica del rapporto. Tant'è vero che, per converso, la giurisprudenza ha ravvisato la subordinazione in tutti quei casi in cui, pur formalmente di praticante, v'era prestazione di lavoro subordinato vero e proprio, coordinato con la complessiva attività del datore ed utile per costui⁽¹⁶⁾.

Anche a parte questi casi particolari del praticante etc., personalmente non ritengo neppure possibile una trasposizione meccanica della definizione legale ad ogni ipotesi (generale) di lavoro gratuito, separando laddove l'art. 2 pone delle incompatibilità assolute, con altre prestazioni onerose, a vantaggio dell'entità per cui si presta lavoro gratuito; tali incompatibilità, infatti, si risolvono in altrettanti presunzioni *assolte*, la cui esclusione, in questi termini, mi lascerebbe assai perplessa. Nulla vieta, però, che di queste situazioni il giudice possa in generale tener conto, in chiave di presunzioni *semplici* (relative); nel senso, cioè, di presunzione onerosa, salvo però prova contraria, la prestazione, formalmente gratuita, di chi abbia altri rapporti patrimoniali con una qualche entità (anche non organizzazione di volontariato).

Viceversa, ritengo senz'altro che, in via interpretativa, dovrebbe essere accolta in ogni caso di lavoro (formalmente) gratuito la prescrizione del paragrafo in commento, secondo cui per assenza del fine di lucro si intende anche lucro indiretto;

anche perché, come ho già avuto occasione di notare, proprio con la promessa (poco importa se vana o mantenuta, in vantaggio di vantaggi futuri) si perpetua talora gli abusi più riprovevoli. E qui bisogna fare una precisazione, perché anche il praticante è condotto, in fin dei conti, in vista di un lucro indiretto, consistente, almeno nella normalità dei casi, nell'acquisizione delle capacità necessarie per esercitare in prima persona, in futuro, un'attività (normalmente remunerata); ciò non ostante, esso rimane pienamente ammissibile perché, come ho ricordato sopra, in esso non c'è prestazione di lavoro in senso proprio, ma solo nella misura in cui sia utile all'apprendimento, che rimane la causa essenziale del rapporto. Viceversa, ciò che giurdo inammissibile — particolarmente, appunto, dopo l'art. 2 della legge qui commentata, con la precisazione sul lucro indiretto — è un lavoro a tutti gli effetti non retribuito perché prestato con la speranza di acquisire beneficienze per una futura assunzione.

Alcuni commentatori concordano nel sottolineare il carattere oggettivo del requisito dell'assenza del fine di lucro; in particolare si osserva che la legge, in caso di controversie tra l'organizzazione e un volontario sulla qualificazione giuridica del reciproco rapporto, non richiederebbe di indagare sull'*animus* del volontario stesso⁽¹⁷⁾. Sotto questo aspetto, quindi, la definizione legale consentirebbe un'identificazione dell'attività di volontariato in termini più certi di quanto non

fosse possibile, alla luce dell'elaborazione giurisprudenziale pregressa, che viceversa è voluta all'accontentamento delle intenzioni del (presunto) volontario.

Persone non mi riesce di condividere questo punto di vista. Infatti, posso anche ammettere che si possa dare definizioni oggettive del fine di lucro in sé, anzi, con la precisazione del fine di lucro indiretto la legge offre una buona capacità di diverso senso; però qui il problema è diverso e ulteriore, e cioè si tratta di stabilire se questo fine, comunque inteso, sia proprio di certe persone, da ciò dipendendo la qualificazione dell'attività di lavoro in termini di volontariato o no. Se è così, mi pare che una indagine sull'*animus* del volontario, nei casi controversi, sia inevitabile, e quest'indagine non può essere, per sua natura, oggettiva.

Non mi pare, peraltro, che si possa in alcun modo condividere la tesi di chi risolve interamente questo accertamento nell'adesione ad un'organizzazione che, per essere appunto di volontariato, non può avere fini di lucro; secondo questa opinione, in altre parole, chi aderisce ad un'organizzazione di volontariato compirebbe necessariamente attività di volontariato, salvo che dimostri «l'esistenza del fine solidaristico» dell'organizzazione interna⁽¹⁸⁾.

Ma, in questi termini, il problema mi pare mal posto, in quanto potrebbe darsi che, nell'ambito di un'organizzazione di volontariato *autentica*, vi fossero alcune posizioni individuali dubbie, la cui qualificazione dovrebbe essere accertata caso per caso⁽¹⁹⁾; e quindi, inevitabilmente, con un'indagine sui fini del singolo volontario, e non dell'intera organizzazione. Anche perché, testualmente, la legge non richiede che un'organizzazione debba essere composta solamente da volontari, bensì da una prevalenza di costoro, rispetto ai possibili lavoratori subordinati; e quindi l'eventuale accertamento che qualche volontario deve in realtà considerarsi dipendente — a meno che, naturalmente, non si tratti di un numero tale da far venir meno il requisito della prevalenza — non ha alcun effetto sulla natura dell'organizzazione, che sarebbe stata e rimarrebbe autentica di volontariato. Insomma, una cosa è il fine dell'organizzazione, e una cosa è il fine dei singoli membri; e nulla, nella legge, mi pare autorizzi a prendere in considerazione esclusivamente il primo.

Altro discorso è che, a fini probatori, ci si debba dovutamente riferire a circostanze quanto più possibile oggettive, dalle quali dedurre, in via presuntiva, quali erano le effettive intenzioni del volontario ... Perciò, che rivendichi l'esistenza di un rapporto di lavoro con l'organizzazione,

allorché questi entri a farvi parte, e poi in seguito. Insomma, non ci si potrà, ovviamente, basare sulle affermazioni del (presunto) lavoratore. I quali dichiarati che non era sua intenzione effettuare prestazioni di volontariato ma, al contrario, dar vita ad un rapporto di lavoro retribuito, e bisogna invece che costui compori fatti dai quali si desuma obiettivamente tale effettiva volontà.

E la stessa cosa vale, naturalmente, anche per il lucro indiretto; immaginiamo che un volontario discusso potesse provare di aver ricevuto dai responsabili dell'organizzazione nella quale prestava servizio delle promesse per una futura «sistemazione», e magari che queste promesse erano state mantenute per altri volontari che lo avevano preceduto, così risultando una specie di passi in questo senso (prima un certo periodo di volontariato e poi la quasi certezza di un'assunzione, presso la stessa organizzazione o altrove). Ebbene, se uno (presunto) volontario provasse tutto questo, se ne trarrebbe ragionevolmente il fine di lucro indiretto di costui, ed egli potrebbe così ottenere il riconoscimento del rapporto di lavoro subordinato.

Insomma, bisogna intendersi: un conto è il fine di lucro del (presunto) volontario, che è necessariamente soggettivo, e deve inevitabilmente essere accertato caso per caso, e un conto è la prova di questo fine, che può e deve essere desunta da circostanze, per quanto possibile, oggettive. La logica è la stessa della buona o mala fede, che sono stati soggetti, ma che debbono (e possono solo) essere provati in via presuntiva, partendo da circostanze di fatto. Ma in tutto ciò non mi pare ci sia alcuna particolare novità rispetto all'elaborazione giurisprudenziale precedente in tema di lavoro gratuito, da sempre tesa, nei casi controversi, a rintracciare elementi di fatto dei quali dedurre il vero *animus* del volontario (o pseudo tale).

Tra le circostanze delle quali desumono le finalità effettive dei volontari (o pseudo tali), saranno naturalmente un rilievo particolare l'even-

(14) In questo senso CANAVESI, *loc. cit.*, nella nota precedente, secondo il quale, testualmente, «l'ampio fondamento della legge di conversione attraverso il riferimento agli scopi sociali dell'organizzazione cui il volontario aderisce, dovendosi conseguentemente escludere qualsiasi indagine sulla volontà dei singoli, fanno ritenere, in caso di controversie con l'ente di appartenenza, l'applicabilità della normativa sui contratti, con particolare riferimento, in ipotesi, alle regole in materia di vizi del consenso». Dove il richiamo non potesse essere stato fondato, sui vizi non può essere incorso, o peraltro essere stato fondato, sui vizi (non di sostanza) dell'organizzazione.

(15) In questo senso FALASCHI, *Il volontariato nell'ordinamento giuridico italiano*, in Nuovo dir., 1991, p. 776.

(17) Cfr. Cass., 3 novembre 1976 n. 4013, in *Rep. Foro it.*, 1976, voce «Lavoro» (rapporto di), n. 385 e Trib. Catagorice, 24 febbraio 1983, in *Giur. it.*, 1983, I, 2, c. 234, ma v. *contra*, in *Fiduciaria analogia*, Cass., 22 marzo 1983, n. 2007, *cit.* In dottrina, precisa che anche il fine di lucro indiretto esclude la gratia della prestazione (rapporto di lavoro), Milano, 1968, pp. 67-68.

(18) Ha la già ricordata proposta Lipari, che, per la precisione, all'art. 8, ult. comma, disponeva che l'attività di volontariato «di per sé» potesse costituire titolo preferenziale per le assunzioni, con ciò distinguendo, se ben si intende, la qualificazione professionale che oggettivamente il volontario avesse acquisito — del che, ben avrebbe potuto (e naturalmente può) tenersi conto — dal fatto puro e semplice di aver prestato attività volontaria, in qualunque tempo.

(19) Cfr. Peci, *Nocera Inferiore*, 18 febbraio 1986, in *Nuovo dir.*, 1986, p. 573; Trib. Napoli, 8 novembre 1989, *in id.*, 1990, p. 481, con nota di Diotallevi e Cassa, 9 febbraio 1982, n. 745, in *Rep. Giur. cit.*, 1982, voce «Giornale e giornalismo», n. 20.

(20) In questo senso e semperio CANAVESI, *Benei note sul lavoro, cit.*, ma cfr. anche PAVANCO, *La natura giuridica del rapporto di volontariato*, in *Promozione e formazione del volontariato*, Bologna, 1987, e LAMAY, *La problematica del volontariato*, *cit.*

nale stato di bisogno nel quale ciascuno versino, nel senso che l'inesistenza o quasi di fonti di reddito lascia presumere che la loro scelta non sia stata veramente spontanea, ma che essi ricorressero, attraverso la propria attività volontaria, a qualche occasione di lavoro, magari indiretto o financo, in parole povere, l'impiego delle energie in un'attività gratuita e plausibile, normalmente, dopo che si sia risolto il problema della sopravvivenza quotidiana. Però non mi pare che si vada oltre una presunzione (semplificata) per quanto altamente verosimile.

Non mi pare, cioè — non ostante l'opinione di alcuni autori (29) — che l'esistenza di fonti di reddito possa considerarsi un vero e proprio requisito di ammissibilità del volontariato, o più in generale del lavoro gratuito, anche perché cost argomentando la prestazione di quest'ultimo a tempo pieno — come tipicamente avviene nelle esperienze di vita in comunità, da quelle trapiantate, religiose e familiari, a quelle di recupero dei tossicodipendenti, tragicamente diffuse nel nostro tempo — verrebbe esclusa in radice.

Infatti, alla stregua della prospettiva qui criticata, a parte quei pochi che avessero, in ipotesi, da vivere di rendita, per tutti gli altri dovrebbe essere esclusa l'ammissibilità del lavoro gratuito, poiché essi, al di fuori della comunità, verrebbero in stato di bisogno, e quindi se ne dovrebbe presumere (*forti et de iure*) il fine di lucro; il che è impensabile, oltreché in contrasto con la giurisprudenza che largamente ammette lavoro gratuito quanto meno in ambito familiare e religioso. Viceversa, a mio avviso, anche qui si tenterebbe di valutare, nei casi controversi, di volta in volta, alla stregua delle finalità di ciascuno, beninteso sempre nella misura in cui queste finalità risultino induttivamente da circostanze obiettive.

4. — È tempo ora di richiamare un po' più in dettaglio, sia pure brevemente, l'elaborazione giurisprudenziale in tema di lavoro gratuito, anche perché essa può servire a chiarire meglio certi elementi della nuova definizione legale.

In proposito, la massima-tipo, ricorrente nelle sentenze di Cassazione, è la seguente: « Il principio che ogni determinata attività, oggettivamente configurabile come prestazione di lavoro subordinato, si presume effettuata a titolo oneroso, trova limite nella prova contraria, ossia che tale attività sia stata effettuata a titolo gratuito » (30). Prova contraria che incombe sull'attività (31) sulla persona per la quale quell'attività è stata svolta.

Dopo di che la stessa giurisprudenza individua delle situazioni nelle quali, al contrario, si presu-

me la gratuità delle prestazioni, spettando semmai al (presunto) lavoratore, attore di provare l'onerosità del rapporto: tali situazioni — o meglio, tali contesti — sono, tipicamente, le comunità religiose e quelle familiari (32). Cioè, la giurisprudenza fa leva su un sistema di presunzioni semplici; normalmente il lavoro subordinato dovrebbe essere oneroso, però, in certi contesti, si presume che vi sia attività volontaria (e quindi gratuita), secondo *l'ad quod plerumque vocat*, salvo prova contraria. Oggetto di questa prova la finalità di lucro, *non ostante il contesto*.

Ora, la definizione di attività di volontariato in esame contiene anche il requisito dell'inscrimento in un'organizzazione (v. retro); ma il punto essenziale è di vedere come questo requisito giuridico, a fini qualificatori.

Se la definizione legale si fosse posta in una linea di continuità con l'elaborazione giurisprudenziale, l'inscrimento in un'organizzazione di volontariato sarebbe stato costruito come una presunzione relativa di gratuità del rapporto; cioè, si sarebbe trattato di una situazione — questa volta però legalmente tipizzata, eccetto a quella già individuate dalla giurisprudenza — nella quale poteva presumibilmente darsi il volontariato, salvo prova contraria. E così, — anzitutto subito — ritengo verrà intesa la norma in esame; come il fondamento di una presunzione relativa di gratuità dell'attività presunta all'interno delle organizzazioni di volontariato.

Però una lettera non è così, perché l'inscrimento in un'organizzazione è un requisito che si aggiunge all'assenza del fine di lucro; il che comporta, alla lettera, un aggravio dell'onere probatorio dell'organizzazione di volontariato, rispetto

all'assente ormai consolidato della giurisprudenza.

In particolare, alla luce di questa norma, il volontario che rivendichi l'onerosità del rapporto, potrebbe limitarsi a provare di aver lavorato in forme oggettivamente subordinate, dopodiché spetterebbe all'entità di provare sia la propria natura di organizzazione di volontariato, sia l'assenza del fine lucro, anche indiretto, del presunto lavoratore. Mentre invece, se la stessa rivendicazione fosse stata rivolta nei confronti di una comunità religiosa, ad esempio, sarebbe spettato al volontario che stesse rivendicando la subordinazione di provare il proprio fine di lucro, perché in quell'ambito la gratuità sarebbe stata presunta.

Con la definizione in esame ci sarebbe quindi, alla lettera, un peggioramento della situazione per le organizzazioni, sul piano probatorio. Con questo ulteriore paradosso: che le organizzazioni di volontariato sarebbero le uniche entità nell'ambito delle quali è positivamente riconosciuta la possibilità di una posizione processuale detentore rispetto ad altre entità nelle quali pure si presta lavoro gratuito (le comunità religiose o le famiglie, come abbiamo visto), ma senza uno specifico riconoscimento giuridico, a favore delle quali opera la presunzione di gratuità nel senso sopra richiamato.

Proprio per evitare questo paradosso, ritengo — come già anticipato — che la giurisprudenza probabilmente adatterà la definizione legale alla propria elaborazione precedente, « leggendo » l'inscrimento in un'organizzazione di volontariato in chiave di presunzione di gratuità dell'attività prestata, in quell'ambito. E a questa presunzione si riduce, se non sbaglia, il discorso dell'esclusione dalla definizione del volontariato individuale: nel senso che questo tipo di attività è pienamente ammissibile (come già rilevato), ma siccome non è presunta all'interno di organizzazioni, non si presume gratuita, e la gratuità dev'essere viceversa provata da chi di quest'attività si avvalga.

In conclusione, la definizione in esame non innova, a mio avviso, sull'elemento essenziale dell'assenza del fine di lucro, che era e rimane attinentemente all'*animus* del volontario, ed è quindi un requisito soggettivo, da provarsi per presunzioni precise e apprezzabili, rispetto a quali che incertezza del passato, che conta anche il fine di lucro indiretto per escludere il volontariato; utilizza in modo piuttosto inusuale e contraddittorio l'ulteriore requisito dell'inscrimento del volontario nell'organizzazione, pur potendosi prevedere che tale requisito verrà inteso come

fondamento di una presunzione relativa di gratuità delle prestazioni degli aderenti.

Quest'ultima considerazione apre un ulteriore problema, se cioè la presunzione di gratuità riferita all'attività prestata all'interno delle organizzazioni di volontariato valga per tutte queste organizzazioni o solo per quelle considerate nella legge, sempre ammesso che la legge ne consenta una distinzione.

Secondo una certa prospettiva, che per la verità trae spunto da una recente sentenza della Corte costituzionale, la n. 75 del 1992 (33), la nozione di « fine di solidarietà » — che caratterizza le organizzazioni di volontariato, ex art. 3 — non servirebbe a distinguere, tra quelle che lo perseguono o no; la solidarietà, viceversa, caratterizzerebbe uno « stile di vita », che, di per sé, potrebbe estendersi in qualunque finalità particolare, perché rivolta verso gli altri, verso l'esterno (34).

Se quest'impostazione si affermasse, se cioè il requisito del « fine di solidarietà » dovesse sopravvivere in un concreto indistinto, privo di reali capacità definitorie, ne conseguirebbe che qualunque organizzazione, per qualunque fine operativo, compresi quelli culturali, sportivi o ricreativi in generale, dovrebbe considerarsi di volontariato — con tutti i benefici e le agevolazioni di legge — solo che si valga con larga prevalenza di volontari (35); e in questa direzione si deve anche registrare la naturale spinta delle organizzazioni, che mirano comprensibilmente ad essere inserite nei registri regionali, qualunque finalità perseguano, onde beneficiare delle agevolazioni previste nella legge. Né risulta che le Regioni, di norma, si siano opposte gran che, in passato, a questa

(29) In Foro It., 1992, I, c. 2378.

(30) Cf. Rossi, *Principio di solidarietà e legge-quattro sul volontariato*, di prossima pubblicazione in *Ciur con. Ma*, anche Mancoschi, *Il lavoro, nella legge-quattro*, cit., potrebbe sostanzialmente nello stesso ordine di idee, anche se osserva che la legge non sembra porre distinzioni di campo nei quali si può replicare l'attività volontaria.

(31) Per la verità, mi pare di ricordare una certa riluttanza, anche in coloro che negano l'averne discreta, va del « fine di solidarietà », ad ammettere che qualunque organizzazione, anche per i fini più indicati (ancheché volti al sociale) possa beneficiare di tutte quelle agevolazioni di legge. Cf., ad es., Mancoschi, *op. cit.*, per il quale è infelice il senso di attività prescissa dall'organizzazione, bensì « che le prestazioni siano rivolte a terzi (e non ai membri del gruppo) per rispondere a loro vari propri bisogni e non, ad esempio, ad esigenze sul piano *habilitato* » (cavoso mio). Ma come si fa a stabilire se una certa attività corrisponda ad un bisogno reale, o sia invece una attività corrisposta ad un bisogno di forma di distinzione in relazione allo scopo, la cui ammissibilità si era negata in premessa?

(32) Cf., da ultimo Mancoschi, *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, Milano, 1989, p. 9 ss. (quindi precedenti alla legge), ma anche in *Il lavoro nella legge-quattro*, cit., dove espressamente si precisa che nel primo specifico della legge non ha innanzi alcunché. Ma la tesi staie soprattutto a Trabucchi, *Chiarimenti*, cit., pp. 63-70, poi ripreso da Mancoschi, *La rettificazione*, Roma, 1979, pp. 210-211 (che però si riferisce, per la precisione, allo stato di bisogno dell'intera famiglia del lavoratore-volontario) e la Chizzari e Romagnolo, *Il rapporto di lavoro*, Bologna, 1987, p. 203.

(33) Così Cass., 29 agosto 1987, n. 7148; ma si tratta di una massima del rito corrente, che di esame quindi da ulteriori decisioni.

(34) Cf. Cass., 24 agosto 1990, n. 8633, in *Law press*, *Legge-quattro*, 1990, p. 348; e Cass., 14 aprile 1980, n. 2452, in *Legge*, *Giur. civ.*, 1980, voce « Lavoro (rapporto di) », n. 1029, per quanto concerne il lavoro familiare. E, in ordine al lavoro nelle comunità religiose, cf. Cass., 15 maggio 1982, n. 2387, in *Riv. it. dir. lav.*, 1983, II, p. 571.

tendenza — quelle che già avevano istituito dei regimi del tipo di quelli ora codificati dalla legge-quadro — al che non sono forse estranei motivi elettoralistici, visto che l'« antipalago » del volontariato consisteva, tutto sommato, una riserva di voti non disprezzabile.

Al nostri fini, tutto questo comporterebbe che gli appartenenti a qualunque organizzazione di volontariato dovrebbero in ogni caso presentarsi volontari — giusta l'art. 3 — fino a prova contraria, a loro carico, del fine di lucro (anche indiretto).

Qualora invece al « fine di solidarietà » possa assegnarsi una precisa funzione defintoria, per cui grosso modo solo le organizzazioni dedite all'assistenza di soggetti o categorie particolarmente svantaggiate potrebbero essere ricomprese nella legge (?) — e, bene non dimenticarlo, ammesse alle agevolazioni relative — la presunzione di gratuità dell'attività degli aderenti opererebbe, a rigore, solo a favore di queste entità. Per tutte le altre, alla lettera la situazione sarebbe analoga al volontariato individuale, nel senso che l'attività gratuita sarebbe ovviamente ammissibile, ma sarebbe all'organizzazione provata l'assenza del fine di lucro (salvi poi quei probabili sviluppi giurisprudenziali di fatto, cui ho ripetutamente accennato), nel caso che il volontario rivendichi viceversa, la natura subordinata (ed onerosa) del rapporto.

Sento questo profilo, a parte il significato più o meno largo da attribuirsi, in ipotesi, alla nozione di solidarietà, c'è quindi la questione di fondo, se la legge riguardi qualunque organizzazione di volontariato o solo quelle con fini di solidarietà. Quale delle due posizioni sia preferibile, è questione che verrà meglio approfondita nel commento agli art. 1 e 3; personalmente inclino per la seconda alternativa.

I diversi progetti dai quali poi è scaturita la legge qui in commento potevano sostanzialmente raggrupparsi, *grasso modo*, intorno a due concezioni fondamentali del volontariato, rispettivamente riconducibili all'impostazione cattolica, ed a quella della sinistra in generale. Per la prima di queste concezioni, il volontariato sarebbe apprezzabile, e quindi giurificabile rilevante e da tutelarsi, come bene in sé, come concezione di via che dev'essere incoraggiata a prescindere dagli scopi particolari che la varie organizzazioni si propongono; in una parola, il volontariato è considerato come fine, e non come mezzo (27).

Per la sinistra, viceversa, il volontariato è sì apprezzabile in sé, ma in particolar modo nella misura in cui esso serva, per gli scopi che specificamente si propongono, a supplire alle carenze dello stato sociale.

Tra le due concezioni ha prevalso infine quella cattolica, tant'è vero che le agevolazioni vengono concesse, per la legge-quadro, indifferentemente a tutte le organizzazioni, senza alcun vaglio da parte della P.A. sulle finalità che esse specificamente si prefiggono, o sui programmi che intendono condurre (28); e questo per offrire un sostegno al movimento del volontariato nel suo complesso, senza d'altra parte limitare in nessun modo l'autonomo sviluppo, costringendolo nel ruolo di mero supplemento, peggior, tappebuchi, dello stato assistenziale (29).

Ora, di questa impostazione di fondo si deve tener conto: che, cioè, è estranea alla legge ogni « funzionalizzazione » del volontariato. Ma questo, però, non mi pare implichi che lo Stato debba agevolare — non riconoscere, si badi, il che è scontato, ma agevolare — ogni organizzazione, per qualunque scopo si costituisca, sol perché basata prevalentemente sull'apporto di volontari.

(27) Cfr. in questo senso, Costanza, *Commento alla l. 26 del 1991*, in *Corr. giur.*, 1991, p. 1074, la quale nega il carattere di organizzazioni di volontariato, per lo meno ai fini della legge, a quelle dedite a fini educativi, culturali e scientifici, e pone anche il problema degli enti di protezione degli animali. E scorrendo la pubblicistica sul volontariato (ad es. i vari interventi nel già citato volume edito dal Centro nazionale per il volontariato), mi pare di cogliere che il fine di assistenza, in senso lato, sia realmente caratteristica quest'attività, perché è quello che comporta un impegno più totale ed « esteso », per certi versi.

(28) « La crescita ha prodotto — scrive Costanza, *Volontariato e crisi dello stato sociale*, in *Doss. e dir.*, 1982, p. 33, sintetizzando il pensiero di Abano, speranzoso espresso in *Crit. di giurisprudenza e manuali studi*, Bologna, 1980 — una "malattia" psicologico-sociale di massa, lo Stato del welfare si è allora avvertito, in una gigantesca "contaminazione" del tessuto psichico, e ha cercato, "controllando" nel caso, i "compiti sociali" del pubblico potendone inventare nei settori vitali della riproduzione sociale (scienza, educazione, culturale, sanitaria), pur in una esemplare avvertenza avrebbero un futuro: "risorsa fondamentale per questa esperienza il patrimonio morale-religioso ».

(29) In questo senso era invece il disegno di legge con primo firmamento il Sen. Acquaviva, che agli art. 7 e 8 prevedeva la costituzione di un Comitato nazionale per la promozione dell'associazionismo, presieduto dal Ministro per gli affari sociali, competente, tra le altre cose, ad assegnare contributi per il finanziamento dei progetti delle organizzazioni, giudicati rispondenti ai requisiti della legge.

(30) Cfr. a questo proposito le considerazioni di Rinaldi, *Legge sul volontariato*, in *Scavola*, *La legge quadro sul volontariato. Attuale per articolo le posizioni delle forze politiche*, in *Volontariato oggi*, 1991, 6, p. 2, secondo il quale l'impostazione socialista, pur battuta, avrebbe condotto l'elaborazione culturale delle organizzazioni, corrispondente ad affermarsi nella teoria di *grosso* politici.

Ciò, una cosa è negare alla P.A. il potere di decidere, di volta in volta, quali organizzazioni e quali progetti agevolare, e una cosa è negare che il legislatore abbia potuto riservare, una volta per tutte ed in via generale ed astratta, benefici di vario genere solo a favore di quelle entità che perseguano un certo fine, particolarmente meritevole di tutela come quello di solidarietà.

Insomma, per me non si può mettere sullo stesso piano, ed agevolare (potenzialmente) nello stesso modo, un'organizzazione di volontari che promuova con varie iniziative pubbliche e gratuite, poniamo, la conoscenza della cultura giapponese, e un'organizzazione che assista a domicilio i malati terminali di tumore, sol perché entrambe queste organizzazioni si valgono in prevalenza del rapporto di volontari, e quindi esprimono uno « stile di vita » indistintamente apprezzabile.

Certo, queste organizzazioni debbono potersi entrambe costituire liberamente, senza limite alcuno da parte dello Stato; ma se si tratta di agevolabile con risorse pubbliche, non si vede perché non si possa e debba — a mio avviso — fare una scelta, favorendo (solo) quelle impegnate in settori di particolare rilievo sociale.

Quindi per me il fine di solidarietà di cui agli art. 2 e 3 caratterizza solo alcune organizzazioni, e solo per chi svolge attività nell'ambito di esse dovrebbe valere, a stretto rigore, la presunzione di gratuità della prestazione; il che sarebbe pot un'ulteriore agevolazione — questa volta sul piano probatorio, nelle possibili controversie con gli aderenti — nel contesto di una legge complessivamente volta appunto (sempre a mio avviso, naturalmente) a favorire le entità che perseguono questi scopi di particolare rilievo sociale. Questa sarebbe secondo me l'interpretazione corretta; dopodiché, di fatto vi sarà con tutta probabilità, in ogni caso, in giurisprudenza, un'eserzione generalizzata della presunzione di gratuità dei membri di organizzazioni di volontariato, per qualunque finalità siano costituite.

Assai più problematica, ed anzi alquanto dubbia, è viceversa l'estensione di questa presunzione alle prestazioni effettuate dai membri di organizzazioni di cui, tutto altro, o di vere e proprie comunità (31); cioè di entità costituite da soggetti variamente menomati (come gli alcolisti o i tossicodipendenti, ad esempio) che tentano di aiutarci reciprocamente, con la parola e col gesto.

Qui, pur trattandosi di entità basate sul volontariato, non può parlarsi di organizzazioni di volontariato in senso proprio, perché manca quell'« alterità » degli interessi perseguiti rispetto a quelli dei volontari, che caratterizza le entità di cui alla legge in commento, e quindi non è applicabi-

le l'art. 2, con la presunzione che (almeno secondo me) esso contiene. Nei casi controversi dovrà quindi farsi luogo, come già accennato poco sopra, ad un accertamento di volta in volta sulle finalità (di lucro o no) di ciascuna socio; per quanto, anche in questi casi, nulla vieta che possa eventualmente consolidarsi, al di fuori di una espresa previsione legislativa, una presunzione semplice di gratuità dell'attività prestata in questi siffatti contesti, a somiglianza, del resto, di quel che è avvenuto per le due più volte ricordate e più note ipotesi di lavoro in comunità, quello religioso e quello familiare.

5. — Dall'esegesi che precede, si rileva che non assumono alcun rilievo, ai fini dell'individuazione della fattispecie, le modalità con le quali il lavoro è prestato: si parla infatti, con formula anomala, di « attività » di volontario. Quindi la prestazione di lavoro gratuito sfugge all'alternativa tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, per proporre una più radicale, tra lavoro con fine di lucro o senza fine di lucro. Dopodiché, se si ravvisa il fine di lucro, bisogna ulteriormente distinguere, se si tratta di lavoro subordinato o autonomo; mentre questa distinzione è irrilevante, se il fine di lucro sia stato escluso.

Sotto questo aspetto, non pare del tutto corretta — e, se si vuole, viziosa da una sorta di deformazione « parlativistica » — l'impostazione tradizionale della giurisprudenza che, del resto sulla scorta della prevalente dottrina, distingue unicamente tra lavoro subordinato oneroso ovvero gratuito. In realtà, questa alternativa è impropria, perché il lavoro subordinato gratuito non assume di per sé stesso rilevanza giuridica; non nel senso — si badi — che esso sia inammissibile, come ritiene (anche se ormai non più in modo sostenibile, mi parebbe) parte della dottrina, ma nel senso che, una volta accertata la gratuità (*veritas*: l'assenza del fine di lucro) della prestazione, è irrilevante che essa sia resa in forma subordinata o autonoma. E, all'inverso, la prestazione di attività in forma subordinata è del tutto indifferente, ai fini della sua qualificazione come volontaria o no.

(31) Accanto al problema, sotto questo profilo specifico, della qualificazione del rapporto dei membri, *Mazzoni*, *Il lavoro nella legge*, cit. Per quanto riguarda le comunità, in particolare, il discorso è delicato, perché di natura i membri ricorrono quanto è necessario per vivere (vita, alloggio e vestimenti), e quindi, a rigore, la presunzione non può considerarsi del tutto gratuita. Del resto, è anche vero che la giurisprudenza ha tradizionalmente riconosciuto il lavoro gratuito all'interno di certe comunità, in particolare di quelle religiose (v. sopra).

Di tutto quanto si è detto si trae conferma testuale, direi, dall'ultimo comma della norma in esame, nel quale si chiarisce, come abbiamo visto, l'incompatibilità del volontariato « con qualsiasi forma di rapporto subordinato o autonomo » con l'organizzazione; dal che si evince implicitamente che il volontariato non è né l'una né l'altra cosa, diversamente si sarebbe detto che è incompatibile con qualsiasi altra forma di lavoro etc. etc.

Ma le considerazioni qui da ultimo proposte trovano in questo stesso ultimo comma anche un'ulteriore e significativa conferma, dal punto di vista dell'inquadramento doganico dell'attività di volontariato.

La norma infatti prosegue sancendo l'incompatibilità, a noi di sinistra, con « ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale »; dove « altro » è riferito ai due rapporti tipici, precedentemente considerati, subordinato ed autonomo. Cioè, il volontariato non costituisce un rapporto giuridico patrimoniale — a differenza del lavoro autonomo, di quello subordinato e di quello associato — e quindi, non ostiene l'opinione di alcuni autori ⁽²¹⁾, non mi pare che possa assumersi la fonte contrattuale, posto che il contratto, con i suoi, serve a costituire, regolare o estinguere *inter partes*, per l'appunto, un rapporto patrimoniale.

Portebbe trattarsi più esattamente, secondo me, di un negozio giuridico bilaterale, non contrattuale, del che, tra l'altro, si trovano spunti anche nelle motivazioni di alcune sentenze precedenti alla legge ⁽²²⁾, e che tuttavia rimangono sostanzialmente ancorate — come già rilevato — all'alternativa tra lavoro subordinato giuridico ed oneroso.

Qui, naturalmente, il discorso richiederebbe un approfondimento ben maggiore — impossibile, nei limiti del presente commento — perché la figura stessa del negozio giuridico è alquanto discussa ed incerta, nella stessa dottrina civilistica ⁽²³⁾. Basti quindi, in questa sede, questo spunto.

Organizzazioni di volontariato

Art. 3.

1. È considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti.

2. Le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico.

3. Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal...

to, e il rilievo che l'inquadramento del volontariato nello schema proposto, del negozio non contrattuale, conferma ulteriormente l'irriducibilità di questa attività al lavoro subordinato, posto che quest'ultimo ha, almeno secondo l'opinione ormai largamente diffusa, origine contrattuale ⁽²⁴⁾, oneroso o gratuito che sia. Anche dal punto di vista della fonte, cioè, l'attività di volontariato rivela il suo carattere di forma del tutto peculiare, nella quale può essere presentato il lavoro umano, accanto a quelle già note della subordinazione, dell'autonomia, e del rapporto associativo, in senso lato.

MICHELE MARIANI

⁽²¹⁾ Cfr. ad es. CANAVESI, *Primi note, cit.*, per il quale il volontariato è scaturito da una forma contrattuale, anche se può discutersi se l'obbligo di lavorare nasce direttamente dall'adesione all'organizzazione (contro il contrario), oppure trovi causa nella convenzione del lavoro in un autonomo e specifico tipo contrattuale. « Ad ogni modo, quasi dell'attività di volontariato sembrerebbe essere lo scambio (anche se forse il termine non è, in questo caso, il più appropriato) tra lavoro e solidarietà caratterizzata dalla gratuità ». Sostanzialmente analogo è l'opinione di OLIVIERI, *Volontariato e giustizia, cit.*, secondo la quale « lo scopo economico sociale del tipo di negozio lavorativo e realizzabile nella finalità di solidarietà ». Ma, in generale, mi fa dubitare che, anche prima della legge-quadro, ritenere ammissibile il lavoro gratuito, lo inquadrate in un contratto nullo, ex art. 1322 c.c., per lo scambio (cfr. di ultimo, in questo senso, l'osservazione riassuntiva di CARVALLO, *Legittimazione e contrattazione, cit.*).

⁽²²⁾ Cfr. ad es. Cass., 8 gennaio 1991, n. 69, in *Giur. dir.*, 1991, I, p. 2104, ove si legge che « l'indiviso lavoro di una convivenza familiare o religiosa, salvo la prova contraria... le prestazioni oggettivamente lavorative... debbono presumersi svolte al di fuori di qualsiasi rapporto contrattuale, e sono il solo simbolo di principi e impulsi morali, religiosi, affettivi (affetto) senza subordinazione e senza prospettive di retribuzione ».

⁽²³⁾ Sul punto cfr. de ultimo, SCOCAMANTO, voce «Negozio giuridico. Primi generali », in *Enc. giur. Treves*, III, Roma, con un riepilogo delle varie posizioni dottrinarie.

codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti l'esistenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elezione e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti. Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di apprensione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti.

4. Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure ricorrere a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta.

5. Le organizzazioni svolgono le attività di volontariato mediante strutture proprie o, nelle forme e nei modi previsti dalla legge, nell'ambito di strutture pubbliche o con queste convenzionate.

SOMMARIO: 1. Organizzazione di volontariato: tenuto conto delle norme in tema esercitate. - 2. Lo scopo solidaristico e l'assenza di lucro. - 3. Fondazione, costituzione, associazioni. - 4. Aderenti degli aderenti. Sanzioni e altro. - 5. Segue: diritti ed obblighi degli associati. - 6. Segue: attività applicabili diretta della disciplina delle persone giuridiche. - 8. Come alla possibilità di riferire i « risultati » dell'attività di volontariato alla P.A.

1. - L'espressione organizzazione allude a strutture collettive permanenti, in quanto preordinate alla cura degli interessi di un gruppo di persone fisiche (e non solo) che si costituiscono in una prospettiva di durata, se non a tempo indeterminato. L'utilizzazione dell'espressione organizzazione assume, nella fattispecie in esame, almeno un duplice significato: (*) in primo luogo, vale ad escludere la rilevanza dell'attività di volontariato prestata al di fuori di una struttura organizzativa ⁽¹⁾ (si pensi al volontario singolo, al volontariato occasionale, alle reti di individui) ⁽²⁾; in secondo luogo, è tendenzialmente tale da consentire il più ampio margine di libertà all'esercizio dell'autonomia privata nella scelta, ovvero nella creazione ⁽³⁾, della forma giuridica ritenuta più rispondente alle finalità perseguite ⁽⁴⁾. Tuttavia, il termine organizzazione è un termine di per sé incerto, in quanto, pur alludendo ad una struttura, ad organi, o un complesso di organi, collegati tra loro, non è sufficiente ad offrire sicuri par-

(*) In una ulteriore accezione potrebbe alludere a strutture organizzative particolarmente complesse di tipo federativo. Sul punto, v. sopra.

(1) Questo, è del resto, quanto può dedursi altresì dall'art. 1, comma 1°, alorché si allude all'organizzazione. Ma a questo specifico riguardo v. sopra, art. 1.

(2) Non perché l'attività prestata dal singolo o in forme diverse non sia apprezzata come espressione di partecipazione e solidarietà, ma, perché, non costituendo oggetto specifico della disciplina in questione, resta ancora un « fatto tipicamente individualizzato ». Ciò che conta è che « al fine della presente legge » viene presa in considerazione esclusivamente l'attività prestata per mezzo di

interorganizzazioni, l'organizzazione di volontariato (che si

provoca a determinati requisiti — sul punto, v. comunque, *supra* infra —, pena la impossibilità di distinguere l'attività di volontariato secondo la l. n. 266 del 1991 da altre forme di associazionismo solidaristico. V. ANTONIO, *Il volontariato nel quadro del pluralismo associativo di solidarietà e la legge n. 266 del 1991*, in *Il Congresso Nazionale di Aistef*, 14-16 febbraio 1992. Sempre circa gli elementi che consentono di distinguere le organizzazioni di volontariato da altre forme di associazionismo, v. Documento dell'Osservatorio nazionale del volontariato, punto A. Sul l'associazionismo, in genere, v. ZANONISSA, voce « Associazionismo », in *Dizionario IV ed. Dic. giur.*, Torino, 1987, p. 4981. La legge non ha, dunque, la pretesa di definire il volontariato e non merita le accuse di riduttività che — altrimenti — potrebbero essere rivolte. In tal senso, BERTOLINI, *Rechtliche*, in occasione del Seminario di Studio sulla scorta, Roma, 19 novembre 1991, in *Quaderni del Centro Nazionale per il volontariato*, n. 46; VINCIG, *La legge-quadro sul volontariato: problemi di interpretazione e di inquadramento per il legislatore regionale*, intervento al Seminario Nazionale sul tema « Attualità della legge-quadro sul Volontariato » (Bologna, 16 novembre 1992), ibid., ed. in termini parzialmente identici trovata, *Il volontariato. Organizzazione. Strati e Componenti*, Milano, 1992, pp. 4-5.

pp. 1113 il quale, tuttavia, prendo spunto circostanziato anche dal titolo della legge (legge-quadro sul volontariato) sembra dedurre la volontà del legislatore di definire il volontariato, il quale, dal canto suo, non può essere inteso che come attività (di volontariato). Nonostante il differente punto di partenza, le conseguenze sono nel senso che al fine della legge l'attività di volontariato non è un'attività che possa essere prestata in modo isolato.

V. tuttavia, il progetto di legge COCCAR, PARSONA ed altri, in *Bull. uff. Emilia-Romagna*, *supra*, spec. n. 117, 24 luglio 1992. Nome generale in materia di volontariato. *Attualità della legge* 11 agosto 1991, n. 266, il quale prevede che i comitati e gli altri enti pubblici si convengono con volontari, singoli, iscritti in appositi elenchi, della cui opera sia utile avvalersi per la realizzazione di interventi, prestazioni e gestione di servizi (art. 13). Se la proposta discusse legge regionale si avrebbe un'ipotesi di convenzionamento *interior legge*.

(3) Non è escluso che le organizzazioni di volontariato assumano una struttura giuridica non prevista dal codice civile, almeno che nel nostro ordinamento manca il campo di tipicità degli enti collettivi. Così CANAVESI, *Compendio alla l. n. 266 del 1991*, in *Corr. giur.*, 1991, 10, p. 1072.

(4) Basterebbe, Gli aspetti prestativi della l. n. 266 del 1991, in *La legge sul volontariato. Problemi e prospettive*, *supra*, cit., p. 13.

metri che consentano di stabilire se un ente collettivo organizzato (che svolge attività di volontariato), per ciò solo, costituisca un'organizzazione di volontariato; intanto è tale da apparire sul dato associativo al punto da identificarsi con esso (1). Infatti - per quanto il dibattito in ordine agli elementi che valgono a caratterizzare *sub specie iuris* le associazioni (non riconosciute), sia ben lungi dal potersi considerare sopra -, è pacifico che la nozione di associazione non possa essere ampia tanto da comprendere ogni collettività organizzata per la gestione di un interesse comune (2), al punto da diffondersi in quello di formazione sociale (3).

In linea di principio, insomma, ove non si aggiungano ulteriori elementi qualificanti, l'organizzazione di volontariato « liberamente » costituita potrebbe assumere qualunque forma giuridica compatibile con la struttura organizzativa: associazione, fondazione, comitato, società (4). Resta da vedere se, ed eventualmente in quale misura, le ulteriori specificazioni previste dalla legge valgano a contraddistinguere un particolare tipo di ente collettivo, individuandolo univocamente come quello suscettibile di costituire un'organizzazione di volontariato.

2. - A tal fine decisivo potrebbe il secondo comma dell'art. 3 ove il legislatore allude alla possibilità che le organizzazioni di volontariato assumano la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei propri fini « salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico ». Nondimeno, attraverso una lettura sistematica degli artt. 2 (in particolare del comma 1°) e 3, comma 2°, può farsi uno spunto ulteriore atto a circoscrivere il tipo di organizzazione: l'assenza di uno scopo di lucro, anche indiretto, che vale a connotare l'attività di volontariato, la quale, dal canto suo, costituisce il fine in vista del quale l'organizzazione è liberamente costituita. Occorre, dunque, tenere a mente questi due punti: la non ricorrenza del fine di lucro e lo scopo solidario, stabilire i rapporti, se di coincidenza - parziale o totale - ovvero di estraneità, anche al fine di domandarsi per quale ragione il requisito dell'assenza del fine di lucro non sia stato riprodotto in sede di delimitazione degli ambiti di libertà nell'adozione della veste giuridica da far assumere all'organizzazione. Quest'ultima questione, atta a diproporre la distinzione tra lucro soggettivo e lucro oggettivo intradotta dalla dottrina in tema di società (5) e che, così posta (6), avrebbe dato ragione del mancato richiamo di questo requisito ex art. 3, comma 2°, fischia, nondimeno, di perdere la propria carica suggestiva ove si rifletta che l'assenza di fini di lucro ricompare

tra gli elementi che costituiscono il contenuto « minimo » degli accordi degli aderenti, dell'atto costitutivo o dello statuto (art. 3, comma 5°). Lo scopo solidaristico si pone in rapporto dialetticamente opposto rispetto al calcolo utilitaristico che muove la maggior parte delle azioni umane, rappresentando il superamento « del limite atomistico della libertà individuale » al fine di costruire un tessuto connettivo di rapporti sociali e legami tra gli uomini che vada oltre quelli imposti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità (7), si che - costituendo, del pari, un mo-

do di essere della persona umana e dell'azione sociale di persone che a tal fine si uniscono - solo a prezzo di forzature riduttive può essere identificato con l'assenza di scopo di lucro. Tuttavia, data l'impossibilità di individuare e contrassegnare più o meno rigidamente ciò che ne costituisca espressione (almeno da un punto di vista giuridico) (8) e ravvisandosene la necessità - o, per dirla in altri termini, la possibilità - di poterlo opportuno avvalersi della ricorrente distinzione in seno agli enti collettivi tra enti a scopo di lucro ed enti a scopo non di lucro (9) (o meglio tra enti a scopo economico ed enti a scopo non economico) (10).

Lo scopo di lucro è più o meno pacificamente identificato con « lo scopo della divisione degli utili » a cui fa riferimento l'art. 2247 c.c. per disciplinare il contratto di società, che parte della dottrina ha ritenuto - optando per una lettura ampia della norma (11) - di dover scorporare dall'elemento causale del contratto (di società) e, pur con qualche differenza, relegare nel campo delle motivazioni soggettive, così distinguendo lo « scopo » della società (causa del contratto?) (12) dallo scopo dei soci (13). In altri termini, lo scopo di lucro da tratto distintivo delle società parrebbe - esserne diventato elemento puramente eventuale - ed « aggiuntivo » (14), al punto che all'« espropiazione » della causa licitativa non sarebbe di ostacolo la circostanza che uno scopo di lucro debba pur figurare nell'atto costitutivo, purché la previsione della distribuzione degli utili finirebbe (potrebbe finire) col risolversi in una clausola di stile (15). E ciò a patto che si accoglia una nozione ristretta di scopo di lucro, che se di quella, invece, si adottasse un'accezione più lata - riferibile ad un vantaggio economico *lato sensu* - consisterebbe (16) - si correrebbe il rischio di accrescere l'incertezza (17) e la neutralità delle for-

me di essere della persona umana e dell'azione sociale di persone che a tal fine si uniscono - solo a prezzo di forzature riduttive può essere identificato con l'assenza di scopo di lucro. Tuttavia, data l'impossibilità di individuare e contrassegnare più o meno rigidamente ciò che ne costituisca espressione (almeno da un punto di vista giuridico) (8) e ravvisandosene la necessità - o, per dirla in altri termini, la possibilità - di poterlo opportuno avvalersi della ricorrente distinzione in seno agli enti collettivi tra enti a scopo di lucro ed enti a scopo non di lucro (9) (o meglio tra enti a scopo economico ed enti a scopo non economico) (10).

(1) Autricano, voce « Associazione (in generale) », in *Enc. del dir.*, Milano 1956, III, p. 673; Baccocci, *Interno*, in *La legge sul volontariato, Problemi e prospettive*, p. 38. V. anche, in tema di associazioni, *Problemi di diritto associativo*, Giuffrè, 1973, p. 264.

(2) Galvano, *Dele associazioni non riconosciute e dei comitati*, 240, 36-42, in *Commentario del cod. civ.*, a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1967, p. 11.

(3) Così invece il concetto di organizzazione non sarebbe distinto da quello di istituzione, per tale intendendosi ogni manifestazione della natura sociale dell'uomo, ogni forma di stabile organizzazione collettiva attraverso cui vengono perseguiti scopi superindividuali. In termini, Galvano, *Diritto civile e comparato*, Padova, 1940, I, p. 191 e Ruzza, voce « Associazione (libera) », in *Enc. dir.*, Treves, Roma, 1968, I, p. 4. In argomento, v. anche Rossi, *Le fondamentali società nella Costituzione italiana*, Padova, 1969, p. 111 ss.

(4) Affianco delle collettività organizzate l'unica distinzione possibile - non deponendo di altri parametri - è quella, del resto scolastica, che compagne le fondazioni alle associazioni, alle cooperative, alle società sulla base del silicio che nella prima l'elemento patrimoniale prevale su quello personale. V. Rastano, *Personae giuridicae et gruppi organizzati*, in *Persona e comunità*, Padova, 1968, p. 105.

(5) V. Galvano, *Le società in genere. Le società di persone*, in *Trattato di dir. civ. e comm.*, diretto da Chia e Meschini, XXVIII, p. 40. Secondo Marasa, *Le società a senza scopo di lucro*, Milano, 1964, p. 83 (nota 29), la dicitologia ha senso al fine di tradurre la differenza tra fattispecie associative, quali associazioni, comitati, cooperative, in cui manca il momento della divisione degli utili, nega, invece che il momento possa portare a distinguere la causa della società dalla causa dei soci.

(6) L'assenza di fini lucrati, salvo a dover stabilire per ciò cosa si intenda (sul punto v. *infra*), varrebbe a contraddistinguere l'attività presunta dal singolo volontario, il quale non potrebbe svolgere attività di volontariato allo scopo di procurarsi un utile, neppure indirettamente. L'assenza di fini di lucro non varrebbe, viceversa, a caratterizzare lo scopo solidaristico, il solo e più pregnante limite dello scopo solidaristico, potrebbe anche svolgere un'attività lucrativa (scopo mezzo) strumentale al raggiungimento del suo scopo solidaristico: possibilità che trarrebbe comunque dalla previsione di cui all'art. 5, comma 1, lett. b), secondo la cui entrata decedenti da attività commerciali e produttive « analoghi » vanno ad incrementare le risorse economiche dell'ente.

(7) Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, in *Giur. it.*,

fini della l. n. 266 del 1991 solo l'attività di volontariato assistenziale. V. sul punto, *supra*, nota 2. Dello stesso avviso, Corvatta, *op. loc. cit.*, secondo cui l'attività di volontariato dovrebbe esplicarsi in quei settori tradizionalmente occupati dagli istituti di assistenza e beneficenza (le attività relative alla realizzazione di fini culturali, educativi e scientifici sarebbero semmai all'ambito applicativo della l. n. 266 del 1991, stesso che presuppongono specifiche conoscenze tecniche che non potrebbero ritenersi la « parte integrante » di un'attività di volontariato, ma attività di lavoro). Invece, Rossi, *Principio di solidarietà e legge-quattro sul volontariato*, commento a Corte cost., n. 75 del 1992, in caso di pubblicazione, secondo cui la sentenza della Corte costituzionale, escludendo una lettura così restrittiva dell'attività di volontariato, opera piuttosto per una definizione fondata su due presupposti: la gratuità delle prestazioni e « la cura di interessi altrui dall'altro ». Lo, tuttavia, ritiene che la medesima premessa, per aver accolto una nozione così lata di solidarietà e per il riferimento alle formazioni sociali quali luoghi di espressione della stessa, consente di riconoscere le organizzazioni di volontariato nelle formazioni sociali non solo « par-durici », ma anche destinate alla spinta solidaristica dei propri membri ». Di contrario avviso, invece, Salsaruta, voce « Volontariato solidario », in *Notizie Diritto*, 1991, p. 107.

La dottrina ha ritenuto - optando per una lettura ampia della norma (11) - di dover scorporare dall'elemento causale del contratto (di società) e, pur con qualche differenza, relegare nel campo delle motivazioni soggettive, così distinguendo lo « scopo » della società (causa del contratto?) (12) dallo scopo dei soci (13). In altri termini, lo scopo di lucro da tratto distintivo delle società parrebbe - esserne diventato elemento puramente eventuale - ed « aggiuntivo » (14), al punto che all'« espropiazione » della causa licitativa non sarebbe di ostacolo la circostanza che uno scopo di lucro debba pur figurare nell'atto costitutivo, purché la previsione della distribuzione degli utili finirebbe (potrebbe finire) col risolversi in una clausola di stile (15). E ciò a patto che si accoglia una nozione ristretta di scopo di lucro, che se di quella, invece, si adottasse un'accezione più lata - riferibile ad un vantaggio economico *lato sensu* - consisterebbe (16) - si correrebbe il rischio di accrescere l'incertezza (17) e la neutralità delle for-

me di essere della persona umana e dell'azione sociale di persone che a tal fine si uniscono - solo a prezzo di forzature riduttive può essere identificato con l'assenza di scopo di lucro. Tuttavia, data l'impossibilità di individuare e contrassegnare più o meno rigidamente ciò che ne costituisca espressione (almeno da un punto di vista giuridico) (8) e ravvisandosene la necessità - o, per dirla in altri termini, la possibilità - di poterlo opportuno avvalersi della ricorrente distinzione in seno agli enti collettivi tra enti a scopo di lucro ed enti a scopo non di lucro (9) (o meglio tra enti a scopo economico ed enti a scopo non economico) (10).

(11) Lo scopo di lucro è più o meno pacificamente identificato con « lo scopo della divisione degli utili » a cui fa riferimento l'art. 2247 c.c. per disciplinare il contratto di società, che parte della dottrina ha ritenuto - optando per una lettura ampia della norma (11) - di dover scorporare dall'elemento causale del contratto (di società) e, pur con qualche differenza, relegare nel campo delle motivazioni soggettive, così distinguendo lo « scopo » della società (causa del contratto?) (12) dallo scopo dei soci (13). In altri termini, lo scopo di lucro da tratto distintivo delle società parrebbe - esserne diventato elemento puramente eventuale - ed « aggiuntivo » (14), al punto che all'« espropiazione » della causa licitativa non sarebbe di ostacolo la circostanza che uno scopo di lucro debba pur figurare nell'atto costitutivo, purché la previsione della distribuzione degli utili finirebbe (potrebbe finire) col risolversi in una clausola di stile (15). E ciò a patto che si accoglia una nozione ristretta di scopo di lucro, che se di quella, invece, si adottasse un'accezione più lata - riferibile ad un vantaggio economico *lato sensu* - consisterebbe (16) - si correrebbe il rischio di accrescere l'incertezza (17) e la neutralità delle for-

me di essere della persona umana e dell'azione sociale di persone che a tal fine si uniscono - solo a prezzo di forzature riduttive può essere identificato con l'assenza di scopo di lucro. Tuttavia, data l'impossibilità di individuare e contrassegnare più o meno rigidamente ciò che ne costituisca espressione (almeno da un punto di vista giuridico) (8) e ravvisandosene la necessità - o, per dirla in altri termini, la possibilità - di poterlo opportuno avvalersi della ricorrente distinzione in seno agli enti collettivi tra enti a scopo di lucro ed enti a scopo non di lucro (9) (o meglio tra enti a scopo economico ed enti a scopo non economico) (10).

(12) Lo scopo di lucro è più o meno pacificamente identificato con « lo scopo della divisione degli utili » a cui fa riferimento l'art. 2247 c.c. per disciplinare il contratto di società, che parte della dottrina ha ritenuto - optando per una lettura ampia della norma (11) - di dover scorporare dall'elemento causale del contratto (di società) e, pur con qualche differenza, relegare nel campo delle motivazioni soggettive, così distinguendo lo « scopo » della società (causa del contratto?) (12) dallo scopo dei soci (13). In altri termini, lo scopo di lucro da tratto distintivo delle società parrebbe - esserne diventato elemento puramente eventuale - ed « aggiuntivo » (14), al punto che all'« espropiazione » della causa licitativa non sarebbe di ostacolo la circostanza che uno scopo di lucro debba pur figurare nell'atto costitutivo, purché la previsione della distribuzione degli utili finirebbe (potrebbe finire) col risolversi in una clausola di stile (15). E ciò a patto che si accoglia una nozione ristretta di scopo di lucro, che se di quella, invece, si adottasse un'accezione più lata - riferibile ad un vantaggio economico *lato sensu* - consisterebbe (16) - si correrebbe il rischio di accrescere l'incertezza (17) e la neutralità delle for-

me di essere della persona umana e dell'azione sociale di persone che a tal fine si uniscono - solo a prezzo di forzature riduttive può essere identificato con l'assenza di scopo di lucro. Tuttavia, data l'impossibilità di individuare e contrassegnare più o meno rigidamente ciò che ne costituisca espressione (almeno da un punto di vista giuridico) (8) e ravvisandosene la necessità - o, per dirla in altri termini, la possibilità - di poterlo opportuno avvalersi della ricorrente distinzione in seno agli enti collettivi tra enti a scopo di lucro ed enti a scopo non di lucro (9) (o meglio tra enti a scopo economico ed enti a scopo non economico) (10).

(13) Lo scopo di lucro è più o meno pacificamente identificato con « lo scopo della divisione degli utili » a cui fa riferimento l'art. 2247 c.c. per disciplinare il contratto di società, che parte della dottrina ha ritenuto - optando per una lettura ampia della norma (11) - di dover scorporare dall'elemento causale del contratto (di società) e, pur con qualche differenza, relegare nel campo delle motivazioni soggettive, così distinguendo lo « scopo » della società (causa del contratto?) (12) dallo scopo dei soci (13). In altri termini, lo scopo di lucro da tratto distintivo delle società parrebbe - esserne diventato elemento puramente eventuale - ed « aggiuntivo » (14), al punto che all'« espropiazione » della causa licitativa non sarebbe di ostacolo la circostanza che uno scopo di lucro debba pur figurare nell'atto costitutivo, purché la previsione della distribuzione degli utili finirebbe (potrebbe finire) col risolversi in una clausola di stile (15). E ciò a patto che si accoglia una nozione ristretta di scopo di lucro, che se di quella, invece, si adottasse un'accezione più lata - riferibile ad un vantaggio economico *lato sensu* - consisterebbe (16) - si correrebbe il rischio di accrescere l'incertezza (17) e la neutralità delle for-

me di essere della persona umana e dell'azione sociale di persone che a tal fine si uniscono - solo a prezzo di forzature riduttive può essere identificato con l'assenza di scopo di lucro. Tuttavia, data l'impossibilità di individuare e contrassegnare più o meno rigidamente ciò che ne costituisca espressione (almeno da un punto di vista giuridico) (8) e ravvisandosene la necessità - o, per dirla in altri termini, la possibilità - di poterlo opportuno avvalersi della ricorrente distinzione in seno agli enti collettivi tra enti a scopo di lucro ed enti a scopo non di lucro (9) (o meglio tra enti a scopo economico ed enti a scopo non economico) (10).

(14) Lo scopo di lucro è più o meno pacificamente identificato con « lo scopo della divisione degli utili » a cui fa riferimento l'art. 2247 c.c. per disciplinare il contratto di società, che parte della dottrina ha ritenuto - optando per una lettura ampia della norma (11) - di dover scorporare dall'elemento causale del contratto (di società) e, pur con qualche differenza, relegare nel campo delle motivazioni soggettive, così distinguendo lo « scopo » della società (causa del contratto?) (12) dallo scopo dei soci (13). In altri termini, lo scopo di lucro da tratto distintivo delle società parrebbe - esserne diventato elemento puramente eventuale - ed « aggiuntivo » (14), al punto che all'« espropiazione » della causa licitativa non sarebbe di ostacolo la circostanza che uno scopo di lucro debba pur figurare nell'atto costitutivo, purché la previsione della distribuzione degli utili finirebbe (potrebbe finire) col risolversi in una clausola di stile (15). E ciò a patto che si accoglia una nozione ristretta di scopo di lucro, che se di quella, invece, si adottasse un'accezione più lata - riferibile ad un vantaggio economico *lato sensu* - consisterebbe (16) - si correrebbe il rischio di accrescere l'incertezza (17) e la neutralità delle for-

me di essere della persona umana e dell'azione sociale di persone che a tal fine si uniscono - solo a prezzo di forzature riduttive può essere identificato con l'assenza di scopo di lucro. Tuttavia, data l'impossibilità di individuare e contrassegnare più o meno rigidamente ciò che ne costituisca espressione (almeno da un punto di vista giuridico) (8) e ravvisandosene la necessità - o, per dirla in altri termini, la possibilità - di poterlo opportuno avvalersi della ricorrente distinzione in seno agli enti collettivi tra enti a scopo di lucro ed enti a scopo non di lucro (9) (o meglio tra enti a scopo economico ed enti a scopo non economico) (10).

(15) Lo scopo di lucro è più o meno pacificamente identificato con « lo scopo della divisione degli utili » a cui fa riferimento l'art. 2247 c.c. per disciplinare il contratto di società, che parte della dottrina ha ritenuto - optando per una lettura ampia della norma (11) - di dover scorporare dall'elemento causale del contratto (di società) e, pur con qualche differenza, relegare nel campo delle motivazioni soggettive, così distinguendo lo « scopo » della società (causa del contratto?) (12) dallo scopo dei soci (13). In altri termini, lo scopo di lucro da tratto distintivo delle società parrebbe - esserne diventato elemento puramente eventuale - ed « aggiuntivo » (14), al punto che all'« espropiazione » della causa licitativa non sarebbe di ostacolo la circostanza che uno scopo di lucro debba pur figurare nell'atto costitutivo, purché la previsione della distribuzione degli utili finirebbe (potrebbe finire) col risolversi in una clausola di stile (15). E ciò a patto che si accoglia una nozione ristretta di scopo di lucro, che se di quella, invece, si adottasse un'accezione più lata - riferibile ad un vantaggio economico *lato sensu* - consisterebbe (16) - si correrebbe il rischio di accrescere l'incertezza (17) e la neutralità delle for-

me di essere della persona umana e dell'azione sociale di persone che a tal fine si uniscono - solo a prezzo di forzature riduttive può essere identificato con l'assenza di scopo di lucro. Tuttavia, data l'impossibilità di individuare e contrassegnare più o meno rigidamente ciò che ne costituisca espressione (almeno da un punto di vista giuridico) (8) e ravvisandosene la necessità - o, per dirla in altri termini, la possibilità - di poterlo opportuno avvalersi della ricorrente distinzione in seno agli enti collettivi tra enti a scopo di lucro ed enti a scopo non di lucro (9) (o meglio tra enti a scopo economico ed enti a scopo non economico) (10).

(16) Lo scopo di lucro è più o meno pacificamente identificato con « lo scopo della divisione degli utili » a cui fa riferimento l'art. 2247 c.c. per disciplinare il contratto di società, che parte della dottrina ha ritenuto - optando per una lettura ampia della norma (11) - di dover scorporare dall'elemento causale del contratto (di società) e, pur con qualche differenza, relegare nel campo delle motivazioni soggettive, così distinguendo lo « scopo » della società (causa del contratto?) (12) dallo scopo dei soci (13). In altri termini, lo scopo di lucro da tratto distintivo delle società parrebbe - esserne diventato elemento puramente eventuale - ed « aggiuntivo » (14), al punto che all'« espropiazione » della causa licitativa non sarebbe di ostacolo la circostanza che uno scopo di lucro debba pur figurare nell'atto costitutivo, purché la previsione della distribuzione degli utili finirebbe (potrebbe finire) col risolversi in una clausola di stile (15). E ciò a patto che si accoglia una nozione ristretta di scopo di lucro, che se di quella, invece, si adottasse un'accezione più lata - riferibile ad un vantaggio economico *lato sensu* - consisterebbe (16) - si correrebbe il rischio di accrescere l'incertezza (17) e la neutralità delle for-

(1) Autricano, voce « Associazione (in generale) », in *Enc. del dir.*, Milano 1956, III, p. 673; Baccocci, *Interno*, in *La legge sul volontariato, Problemi e prospettive*, p. 38. V. anche, in tema di associazioni, *Problemi di diritto associativo*, Giuffrè, 1973, p. 264.

(2) Galvano, *Dele associazioni non riconosciute e dei comitati*, 240, 36-42, in *Commentario del cod. civ.*, a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1967, p. 11.

(3) Così invece il concetto di organizzazione non sarebbe distinto da quello di istituzione, per tale intendendosi ogni manifestazione della natura sociale dell'uomo, ogni forma di stabile organizzazione collettiva attraverso cui vengono perseguiti scopi superindividuali. In termini, Galvano, *Diritto civile e comparato*, Padova, 1940, I, p. 191 e Ruzza, voce « Associazione (libera) », in *Enc. dir.*, Treves, Roma, 1968, I, p. 4. In argomento, v. anche Rossi, *Le fondamentali società nella Costituzione italiana*, Padova, 1969, p. 111 ss.

(4) Affianco delle collettività organizzate l'unica distinzione possibile - non deponendo di altri parametri - è quella, del resto scolastica, che compagne le fondazioni alle associazioni, alle cooperative, alle società sulla base del silicio che nella prima l'elemento patrimoniale prevale su quello personale. V. Rastano, *Personae giuridicae et gruppi organizzati*, in *Persona e comunità*, Padova, 1968, p. 105.

(5) V. Galvano, *Le società in genere. Le società di persone*, in *Trattato di dir. civ. e comm.*, diretto da Chia e Meschini, XXVIII, p. 40. Secondo Marasa, *Le società a senza scopo di lucro*, Milano, 1964, p. 83 (nota 29), la dicitologia ha senso al fine di tradurre la differenza tra fattispecie associative, quali associazioni, comitati, cooperative, in cui manca il momento della divisione degli utili, nega, invece che il momento possa portare a distinguere la causa della società dalla causa dei soci.

(6) L'assenza di fini lucrati, salvo a dover stabilire per ciò cosa si intenda (sul punto v. *infra*), varrebbe a contraddistinguere l'attività presunta dal singolo volontario, il quale non potrebbe svolgere attività di volontariato allo scopo di procurarsi un utile, neppure indirettamente. L'assenza di fini di lucro non varrebbe, viceversa, a caratterizzare lo scopo solidaristico, il solo e più pregnante limite dello scopo solidaristico, potrebbe anche svolgere un'attività lucrativa (scopo mezzo) strumentale al raggiungimento del suo scopo solidaristico: possibilità che trarrebbe comunque dalla previsione di cui all'art. 5, comma 1, lett. b), secondo la cui entrata decedenti da attività commerciali e produttive « analoghi » vanno ad incrementare le risorse economiche dell'ente.

(7) Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, in *Giur. it.*,

me giuridiche rispetto ai contenuti economici (29).

Ma, pur a tutto concedere alla dottrina ed alla giurisprudenza che ritengono che lo scopo di divisione degli utili conosciuti la causa del contratto di società (30), risulta ben più difficile escludere - argomentando dalla sua mera assenza - che un particolare tipo di società, quelle cooperative, possano costituire organizzazioni di volontariato ai sensi della legge in commento. Infatti, non solo qualora si ritenga compatibile con lo scopo mutualistico, la realizzazione di finalità proprie della « pubblica utilità » - quale quella di procurare ai soci servizi di carattere culturale, assistenziale e ricreativo (31), ma soprattutto qualora - supponendo l'istituto costituito dalla c.d. mutualità pura (32) - si ritenga che il rapporto di scambio sia validamente instauratosi tra società ed utente in maniera del tutto svincolata dalla qualità di socio, si realizzerebbero gli estremi della attività altruistica (solidaristica?) che dovrebbe valere a contrassegnare le organizzazioni di volontariato, in gress che, in linea di principio, cadrebbero gli ostacoli alla riconoscibilità delle società *de quibus* agli organismi a cui allude la legge in esame (33).

In realtà, è da ritenersi esclusa la possibilità che le organizzazioni di volontariato si costituiscono in forma societaria, anche cooperativa, non già per la incompatibilità con lo scopo di lucro (34), nel primo caso, e con lo scopo di mutualità, nel secondo, bensì perché l'attività prevista dal volontariato - che, giova ricordare, costituisce il fine per cui si costituisce l'organizzazione di volontariato - è solo quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito « senza fini di lucro, anche indiretto, ed esclusivamente per fini di solidarietà ». Qualche chiarimento è necessario: non è l'assenza del fine di lucro inteso come divisione degli utili in quanto tale ad escludere la possibilità di avvalersi della struttura societaria, ma il fatto che la organizzazione di volontariato si costituisca al solo fine di svolgere attività di volontariato (35) e questa non può consistere nell'esercizio di un'attività economica, indipendentemente dagli scopi rispetto ai quali quell'attività risulti poi funzionale. In altri termini, mentre non è escluso che con il contratto di società, attraverso lo scambio c/o la produzione di beni e servizi (*de casu*, attraverso l'esercizio di un'attività economica), i contraenti non intendano perseguire uno scopo lucrativo, bensì altruistico, è vero che per aversi società è necessario quantomeno esercitare un'attività economica (36). E se non è escluso che la organizzazione di volontariato possa esercitare « anche » un'attività economica, non le è consentito ridurre a questo il proprio oggetto

to sociale (37), art. 5, ult. comma). Inoltre, con riguardo alla società cooperativa, quando anche lo statuto escludesse il perseguimento di uno scopo di lucro in via diretta (divisione degli utili), i soci perseguirebbero un vantaggio mediato, un utile, cioè un lucro in senso generico, in cui si incarna il concetto stesso di mutualità (38), il

989. Nel delibere, infatti, le differenze tra associazioni e società tra se stesse che l'Indeterninazione dell'associazione e l'investimento proporzionale alla latitudine del contesto di loro.

(29) La neutralità delle forme giuridiche rispetto ai contenuti economici è sostenuta da Rescigno, *Fondazione e impresa*, in *Rev. società*, 1967, p. 832.

(30) Rischiodando per questa via che le organizzazioni di volontariato possano assumere la forma societaria, in febbraio 1992, n. 3 che argomenta dalla compatibilità con lo scopo solidaristico, dalla previsione di criteri di esclusività degli aderenti e della necessità dello scopo di lucro, previsto dall'art. 2247 c.c.

(31) Trib. Roma, 21 dicembre 1967, in *Rep. Foro it.*, voce « Impresa cooperativa » n. 11; Cass., 24 febbraio 1968, n. 632, in *Giur. trib.*, 1968, I, p. 1473; Trib. Udine, 13 aprile 1987, in *Rep. Foro it.*, 1987, voce « Cooperativa e cooperazione », n. 29; Trib. Roma, 13 dicembre 1986, *ibidem*, n. 30; App. Napoli, 5 giugno 1987, in *Giur. trib.*, 1988, I, p. 510; Trib. Udine, 20 luglio 1988, in *Rep. Foro it.*, 1988, voce « Cooperativa e cooperazione », n. 22.

(32) La mutualità pura non è la regola, bensì l'eccezione. V. da ultimo, App. Treviso, 10 aprile 1990, in *Rep. Trib.*, Bologna, 11 maggio 1990, *ibidem*, n. 21. V., altresì, in ordine alla recente riforma delle cooperative, per tutti, Bassi, *Primo riferimenti sulla riforma delle cooperative, per tutti, di società cooperative* (4. 31 gennaio 1992, n. 59), in *La riforma delle società cooperative*, Milano, 1992.

(33) La circolare del Min. Finanze, citata anche in che le organizzazioni di volontariato possono assumere la veste giuridica di società cooperative, sanche che dalla partecipazione societaria, i soci tengono comunque un utile ricorrendo con la normale l. n. 381 del 1991, relativa alle cooperative sociali che hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana ed all'integrazione sociale.

(34) Se già provato a concludere la teoria che lo scopo di lucro venga a costituire il *quid juris* proprio della società, *Diritto civile e commerciale*, Milano, 1990, I, p. 200, secondo cui è la natura dello scopo perseguito non quella dell'attività svolta per realizzarlo, ciò che contraddistingue gli enti del il libro da quelli del V. comma Rumor, *Le associazioni non riconosciute*, Milano, 1972, p. 80.

(35) V., circa i problemi posti dalle società « dichiarate senza attività economica », Marasà, *op. cit.*, p. 433 ss.

(36) Per quanto lo scopo mutualistico non sia normalmente delineato, dalla Relazione al codice civile, n. 1025 si deduce che esso consiste nel fornire beni o servizi ad occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che essi potrebbero ottenere sul mercato. Ne consegue che il socio di una cooperativa ostende (pur sempre) un vantaggio patrimoniale (consistente ad es. nel minore esborso economico) mediante la stipulazione di contratti di scambio con la

quale esclude la possibilità di qualificare la loro attività come di volontariato. Invece, solo il profilo della natura dell'attività esercitata, pur non essendo del tutto pacifico, potrebbe superare il limite ravvicinato da parte della dottrina e della giurisprudenza nel fatto che l'attività oggetto della cooperazione debba essere di natura patrimoniale (39), giacché, se è già accennato, che lo scopo mutualistico potrebbe consistere nel procurare ai soci servizi di carattere esclusivamente culturale, assistenziale e ricreativo (39), e tuttavia invalidabile rimarrebbe la circostanza che il fine della cooperativa è la creazione di un'impresa per conto proprio (40).

Del resto, a questo punto va fatta una precisazione: lo scopo di lucro cui allude la legge non può essere quello della divisione degli utili in senso stretto (41). Prevedere espressamente la non ricorrenza dello scopo di lucro, così inteso sarebbe stato quantomeno ridondante, stante che l'organizzazione di volontariato non può esercitare un'attività economica in via principale. Se ne ricava *de plano* che lo scopo di lucro a cui allude la legge, sia pure per escludere la ricorrenza, sia quello più ampio, di fine egoistico (42).

Per questa via, invece, non costituirebbero organizzazioni di volontariato neppure i gruppi di *self-help* e di autoaiuto; e non solo quando non svolgano la loro attività verso l'esterno, bensì anche quando, dagli accordi e dalle attività svolte, si evidenzia l'apertura dei servizi prestati all'estero del gruppo ed al territorio (43). *Rebus sic stantibus*, resterebbero fuori altresì quelle associazioni che perseguono scopi, per così dire, egoistici, il cui scopo, anche non economico, sia il raggiungimento di un vantaggio diretto ai soli membri, nonché, secondo un'interpretazione che potrebbe dirsi rigorosa, quelle a fini altruistici, la cui attività sia rivolta a vantaggio di una determinata categoria di terzi e degli associati o della generalità, quindi « anche » degli associati (44).

Lo scopo di lucro in senso stretto, insomma, si richiama indolente a costituire il criterio alla stregua del quale individuare, sia pure in negativo, le organizzazioni di volontariato. Se dimostrano, infatti, che *in facie* ciò che fa la differenza non è tanto il tipo di ente (a scopo di lucro ovvero non di lucro) prescelto quanto il tipo di attività per lo svolgimento della quale l'ente si costituisce: tipo di attività, e titolo per cui la si presta. Se non sono, infatti, a tutt'oggi sopra le questioni attorno alla natura contrattuale o meno dell'accordo associativo (45), è indubbio che solo quando il negozio sia a titolo gratuito, cioè quando il vantaggio sia rivolto ad esclusivo beneficio di terzi (46), - in quanto il sacrificio a cui ciascun

società, VERGELLONI, voce « Cooperazione e imprese cooperative », in *Napoli Diritto it.*, Torino, 1979, IV, p. 829.

(37) Così App. Milano, 1 luglio 1986, in *Dir. fall.*, 1986, II, p. 812; Trib. Cagliari, 30 aprile 1982, in *Giur. comm.*, 1982, II, p. 420; Trib. Padova, 12 giugno 1982, in *Foro it.*, 1982, I, c. 2374. Sul punto v., altresì, VERGELLONI, voce « Cooperazione e imprese cooperative », *cit.*, p. 830.

(38) Cass., n. 632 del 1968, *cit.* V., altresì, BERGAMI, *L'azienda della gestione economica cooperativa*, in *AA.VV., Cooperazione e cooperazione*, Napoli, 1971, p. 34.

(39) Savio, *La tipicità delle società*, Padova, 1974, p. 186 ss.; Marasà, *op. cit.*, p. 270.

(40) E forte, tuttavia, la preoccupazione di evitare che ciò avvenga, come emerge in più punti del testo normativo art. 5, comma 2° nella misura in cui impone alle organizzazioni di destinare i beni ricevuti e le loro rendite « esclusivamente » al conseguimento delle finalità previste negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo, nello statuto, ma anche art. 8, comma 4°, ove si dispone il totale impiego per i fini istituzionali dell'ente del proventi derivanti da attività commerciali e produttive marginali.

(41) BERGAMI, *La progettualità dell'imprenditore*, Padova, 1968, p. 43.

(42) V., invece, il documento dell'Osservatorio, *cit.*, punto B, lett. b), n. 2.

(43) Rumor, *op. cit.*, p. 82. V., invece, GARZANO, *Delle associazioni non riconosciute*, *cit.*, p. 63. L'interesse determinante dell'associazione è un interesse proprio degli associati, ben altra cosa è la circostanza che il loro interesse possa essere esclusivamente quello di fare del bene ad altri, esterni all'associazione: interesse, quantunque, al più, riflessivo o mediato. Nello stesso senso, ROSANO, *Il lucro nelle associazioni*, *cit.*, p. 278.

(44) *Cfr.*, altresì, in *La Banca Romana*, recante *Norme regolanti l'attività della legge 11 agosto 1991, n. 286-legge quadro sul volontariato*, approvata dal consiglio regionale il 22 aprile 1993 ancora nel momento in cui si scrive in attesa del visto governativo, art. 3, comma 2° prevede che possano chiedere l'iscrizione nel registro regionale le organizzazioni che prestano servizi all'utenza, dai propri aderenti, sempre che questi o altri costitutivi o recedenti e dalle attività svolte si evidenzia l'apertura dei servizi prestati all'esterno del gruppo e al territorio. Ma restano escluse le associazioni che, pur avendo fini di solidarietà, non erogano servizi, né offrono prestazioni materiali o morali (comma 3°).

(45) Parlano di contratto associativo strutturalmente simile al contratto di società di cui all'art. 2247 c.c.; AMOROSO, *op. cit.*, p. 898; GARZANO, *Delle associazioni non riconosciute*, *cit.*, p. 136. In *Dir. fall.*, *op. cit.*, *ibidem*, *ibidem*, *cit.*, p. 186; FERRARO, *Le associazioni non riconosciute*, *cit.*, p. 103; Viora-Ferraro, *La nascita dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, 1971, p. 15 ss.; in quale misura esclude tale natura compiuta per quelle associazioni nelle quali l'apporto cui le parti si obbligano consista nella loro opera professionale; V., Cass., 13 dicembre 1976, n. 89, in *Mass. Foro it.*, 1976, Cass., 7 gennaio 1982, n. 6683, *ibid.*, 1982; Contra, Bianca, *Diritto civile*, I, Milano, 1990, p. 328; e Vincenzi Amato, *Associazione senza fini di lucro*, Napoli, 1984, p. 164; i quali parlano, rispettivamente, di convenzione aggregata plurilaterale (in quanto pur essendo possibile che in partecipazione all'associazione compari un contributo economico questo non è venuale e marginale non è idoneo a conferire al rapporto costitutivo il carattere patrimoniale richiesto dalla dichiarazione di contratto) e di negozio non patrimoniale che attiene al diritto delle persone.

(46) V., *ex plurimis*, in ordine alle previsioni di lavoro

mentano si sottopone sia diretto a procurare un vantaggio (a terzi e non a se stessi, neppure in via indiretta (un risparmio di spesa (17) o un allentamento del carico familiare (18) - risulterebbero integrati, almeno in parte (19), gli estremi dell'attività di volontariato (20). Una volta soddisfatta questa condizione sono conseguenziali le distinzioni in ordine al tipo di attività esercitata ed al tipo di struttura organizzativa prescelta: non potendosi escludere la organizzazione, la quale adotti la struttura di ente non economico, eserciti un'attività economica preordinata al conseguimento dei mezzi necessari per realizzare la sua finalità (21). Vero è che l'ente non potrebbe limitarsi ad esercitare un'attività economica, fosse anche del tutto strumentale al raggiungimento di uno scopo altruistico, come quando l'accordo degli aderenti preveda la integrale devoluzione di quanto realizzato a finalità altruistiche laudative in esse. Ciò perché a restringere il campo ed a fare delle organizzazioni di volontariato un qualcosa di più e di diverso rispetto agli enti a scopo non lucrativo, ma meramente erogatori, è la circostanza che il volontario non si limita a prestare la propria opera al fine di raccogliere fondi da devolvere altruisticamente (22) ma, al più, raccolto, la cui vera essenza è attività di volontariato (23), della legge *de qua* (al cui commento si rinvia).

3. - Esclude le società (anche cooperative), resta da vedere se le organizzazioni di volontariato possano assumere una qualunque altra forma giuridica, in specie quella di fondazioni, associazioni ovvero comitati.

Il fatto che l'organizzazione di volontariato debba avvalersi in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali dei propri aderenti (art. 3, comma 1) (24) è stato indicato come un giuridica alla possibilità di assumere la forma della quale è ravvisato dalla dottrina tradizionale nella prevalenza dell'elemento patrimoniale su quello personale (25), in omaggio allo studio sincretico degli istituti giuridici, caro ai commentatori del tempo. Nondimeno, la struttura della fondazione ha subito una profonda modificazione che l'ha portata ad approssimarsi al modello associativo (26) al punto da indurre a chiedere la

compunte a titolo di affetto o di benevolenza. *Trattato di diritto civile e comparato del lavoro*, Milano, 1968, p. 63 ss. *Giurista, Osservazioni sulle prestazioni di lavoro subordinato*, in *Riv. trim. dir. priv.*, 1959, p. 1380 ss.

inclusione nell'ambito delle formazioni sociali (27). Si allude al modello della c.d. fondazione organizzativa, la cui forma rispetto alla tradizionale fondazione erogatrice è radicale sotto molteplici punti di vista: l'elemento personale (di solito di difficile individuazione, talvolta identificato con la pluralità dei destinatari dell'attività dell'ente, talora, più correttamente, con i chiamati a gestire il patrimonio) è costituito dall'apporto degli amministratori, che, in quanto centro di propulsione dinamica dell'ente, consente di leggere in chiave innovativa anche il tradizionale rapporto personale-elemento patrimoniale, ora non più sfilanciato into a scapito del primo; in aggiunta, le fondazioni sono sempre più frequentemente create con un negozio *inter vivos* (anziché *mortis causa*) e per giunta plurilaterale.

Se non è difficile superare, alla luce delle recenti esperienze in tema di fondazioni, la talata opinione che in esse differirebbe una base personale, non altrettanto agevole risulta verificare la ricorrenza dei comitati minori delle organizzazioni di volontariato in un ente che assuma la veste giuridica di fondazione.

In prima battuta, c'è da chiedersi che ruolo ricoprirebbero all'interno di essa i volontari. È escluso che siano i destinatari dell'attività dell'ente, perché l'attività della fondazione (di volontariato) non è di erogazione di fondi a favore del volontariato (28), bensì essa stessa di volontariato. Dovrebbe piuttosto pensarsi ad un apparato amministrativo (29) che gestisce ed organizza i fondi per svolgere, per loro tramite, attività di volontariato avvalendosi delle prestazioni spontanee personali e gratuite dei volontari, i quali, all'interno dell'organizzazione, verrebbero ad assumere un ruolo di propulsione dinamica che li renderebbe attori della vita dell'ente a fianco degli amministratori e come questi in posizione necessaria e tendenzialmente, «servente» rispetto al patrimonio ed alla sua destinazione allo scopo (30).

È questo ruolo non consentirà loro di spingersi fino al punto di modificare la destinazione del patrimonio allo scopo impresso dal fondatore (cfr. che, del resto, non potrebbero fare nemmeno gli amministratori (31), bensì di partecipare alle decisioni in ordine alla gestione dei fondi nei limiti e modi stabiliti dall'atto costitutivo. La fisionomia che ne risulta è quella di un ente spinto a cavallo tra la fondazione e l'associazione, con un organo di amministrazione eletto in parte dal fondatore ed in parte dall'assemblea dei volontari e con poteri limitati, per un verso, dalle previsioni contenute nell'atto costitutivo per un altro, dalle concorrenti facoltà dell'assen-

blea dei volontari aderenti (con funzioni di amministrazione in senso lato) a loro volta più o meno limitate (32) se confrontate con quelle dell'assemblea degli enti associativi, stante che, oltre a non poter modificare lo statuto ed imporre ai fondi una destinazione diversa da quella voluta dal fondatore, non potrebbe deliberare criteri di selezione e di ammissione degli aderenti diversi da quelli previsti nell'atto di fondazione, ferma restando la possibilità che, ex art. 1349 c.c., l'atto costitutivo rimetta (all'assemblea) la facoltà di integrare le norme di organizzazione.

Finito questi limiti, nella consapevolezza degli ostacoli derivanti dalla rigida disciplina codificata delle fondazioni - frutto di diffidenza e di disfavore verso ogni forma di immobilizzazione della ricchezza - e senza accorderci che la fisionomia degli enti di volontariato tracciata dalla legge in commento in più punti ritraichi quella delle associazioni (33), non sembrerebbe doversi fondazione ad un ente la cui attività viene svolta in via esclusiva dalla volontà di organi formati e rinnovati da una assemblea. Delio stesso avviso è Cass. 56, 17 novembre 1971, in *Cass. Stato*, 1976, I, p. 937, secondo cui un ente la cui struttura, poggiante sulla volontà del soci, è manifestamente associativa, non può denominarsi associazione.

(31) *Riccardo, Fondazioni, in Persona e comunità*, cit., p. 11, e *Personale giuridica e gruppi organizzati*, ibi, p. 106, sottolinea come nelle società pluraliste le fondazioni abbiano assolto a funzioni non dissimili da quelle svolte dalle associazioni. V. tuttavia, *Ponzanovera, La rilevanza costituzionale delle fondazioni culturali*, in *Riv. dir. civ.*, 1979, I, p. 43 ss. il quale, riferendosi alle fondazioni culturali, esclude la loro riconducibilità a «società» e «comunità» che le formazioni sociali sono intese solo in quanto rappresentative uno strumento di realizzazione della persona umana ed in quanto al loro interno sia garantita la partecipazione ed dei singoli alla vita della società.

(32) In tal caso non potrebbe problemi, trattandosi di una fondazione erogatrice e non di un'organizzazione volta a svolgere attività di volontariato.

(33) Con compiti di stretta amministrazione ai pari dei c.d. comitati direttivi prescrtti nelle fondazioni con un, sussistente personale particolarmente consistente.

(34) La c.d. recente destrutturazione della fondazione non potrebbe spingersi fino al punto di considerare superfluo persino la ineliminabilità della destinazione del patrimonio.

(35) V. Cass., 19 ottobre 1964, n. 2622, in *Civiltà*, cit., 1964, I, p. 1901.

(36) L'ampiezza e la libertà del loro poteri sarà inversamente proporzionale alla snellità delle previsioni contenute nell'atto costitutivo in ordine allo scopo ed ai modi per realizzarlo.

(37) Si veda in particolare l'art. 3, comma 3° della dottrina della struttura, la elezione e gratuita delle cariche associative, i criteri di ammissione e di esclusione degli aderenti, l'approvazione del bilancio da parte dell'assemblea degli aderenti sono tutte previsioni che si adattano

(17) Romano, *op. cit.*, p. 169.
 (18) Si pensi ai servizi di *respite*.
 (19) V. *Veruati, op. cit.*, p. 1165.
 (20) *Palumbo, Il volontariato nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Notio dir.*, 1991, p. 775 ss.
 (21) Dall'analisi della disciplina delle associazioni emergono infatti due profili inderogabili: il divieto di distribuzione degli utili e la possibilità per i membri di conseguire vantaggi immediati purché ciò non costituisca la ragione ultima della loro aggregazione. V. Foscaro, *Il lavoro nelle associazioni*, cit., p. 260. Di qui la importanza di escludere quest'ultima possibilità. V. in giurisprudenza, Cass., 9 novembre 1979, n. 5778, in *Povo* II, 1980, I, c. 358.

(22) Ciò spiega perché sia solo parzialmente appaginata la speranza delle società cooperative, le quali è vero che si avvalgono dell'attività di imprese per realizzare lo scopo nominativo, ma è altrettanto vero che, pur essendo coltivate verso una attività c.d. spiriti e nonovente una maggiore solidarietà verso cui sembrano orientate a seguito della recente riforma introdotta con l. 31 gennaio 1992, n. 39, non consentono di superare l'ostacolo rappresentato dalla circostanza che i soci perseguono un utile, anche se da (soggettiva).

(23) La prevalenza delle prestazioni dei volontari è requisito che non può valutarsi solo alla stregua di criteri in senso (ovvero) si prevede la possibilità di integrare il lavoro volontario con lavoro dipendente o con prestazioni di lavoro autonomo nella misura necessaria ad assicurare il regolare funzionamento dell'ente ovvero a specializzare l'attività, tale prevalenza va accertata anche dal punto di vista qualitativo: se ad esempio l'ente si propone di svolgere un'attività altamente specialistica senza disporre di volontari con competenze ed esperienze corrispondenti prevalenza numerica dei volontari rispetto ai terzi lavoratori subordinati o autonomi non sarebbe sufficiente ad integrare il requisito richiesto dal comma 1°.

(24) In termini, *Moscarino, op. cit.*, p. 33. V. altresì, *Cortina, op. cit.*, p. 1073, secondo cui anche la fondazione potrebbe essere una organizzazione di volontariato qualora necessasse per l'attuazione degli scopi di solidarietà. Il problema è quello della collocazione all'interno di essa dei volontari che non sarebbero né membri della fondazione, né da essa dipendenti o collegati.

(25) Dalk I n. 265 emergego altri indici che indurrebbero ad escludere le fondazioni dal novero delle organizzazioni di volontariato: la previsione di criteri di ammissione ed esclusione degli aderenti, nonché l'approvazione del bilancio da parte dell'assemblea degli aderenti.

(26) Si veda, tuttavia, la circolare del Min. delle finanze n. 3 del 1922, citata in quale dopo aver escluso le società, anche cooperative, prevede in considerazione le organizzazioni di volontariato costituite in forma di associazione e fondazione per escludere che debbano considerarsi, ai fini fiscali, enti commerciali.

(27) *Messaggio, Messaggio di diritto civile e comparato*, Milano, 1959, p. 276; *Toscani, Istruzioni di diritto del lavoro*, Milano, 1973, pp. 62-63; *Toscani, Istruzioni di diritto civile*, Padova, 1974, p. 109 ss.; i quali hanno tenuto presente un solo modello di fondazione, quello delineato dal codice, corrispondente alla c.d. fondazione erogatrice.

(28) Già emerge che l'associazione e la fondazione fanno no categorie disomogenee. *Fiavata* ss. *Teoria della persona giuridica*, Torino, 1923, p. 375 ss.; V. invece, *Cass.*, 2 aprile 1956, n. 590, in *Cass. Stato*, 1958, I, p. 752, a tenore del quale non può riconoscersi il carattere di

precludere ad una organizzazione di volontariato la possibilità di rivestire la forma giuridica della fondazione.

Nonetheless, vinta la resistenza all'ingresso di fondazioni diverse da quelle erogative o familiari, non si è sponzorato il campo da un'altra questione che da tempo si agita intorno a questi enti collettivi, quella inerente all'ammissibilità di fondazioni non riconosciute. Non è questa la *sedes materiae* più consona per addentrarsi nella questione e tuttavia non se ne può prescindere *loci commoti*, giacché ci si chiede se, nonostante il riconoscimento della personalità giuridica non figurati in Via autonoma tra i requisiti dell'organizzazione di volontariato (28), ad una fondazione sprovvista di personalità giuridica non debba per ciò *id est* per la mancanza del riconoscimento) essere negata l'iscrizione nei registri regionali di cui all'art. 6 della legge in commento, perché non rispondente a quanto disposto dal codice civile per le fondazioni. Infatti, l'art. 3, comma 3, detta un contenuto minimo degli accordi degli aderenti, dell'atto costitutivo e dello statuto, i quali non costituiscono, bensì si aggiungono alla disciplina sostanziale. Se dovesse ritenersi che il riconoscimento della personalità giuridica sia elemento formale necessario (e non meramente eventuale) delle fondazioni ne conseguirebbe che in suo difetto un'organizzazione di volontariato (che abbia assunto veste giuridica di fondazione) non avrebbe diritto all'iscrizione. Il problema, di teoria generale del diritto, allora, è se le fondazioni possano operare indifferentemente come enti riconosciuti e non riconosciuti pure in assenza di una previsione legislativa espressa, e se, a riguardo, prevalente sia l'argomento parimenti indicato, ma di segno contrario, che si trae dall'assenza di un divieto esplicito di fondazioni senza personalità giuridica. La dottrina che se n'è occupata ha utilizzato entrambe le argomentazioni, combinate, per giungere ad una soluzione in un certo senso composta: sono sì ammissibili fondazioni non riconosciute, ma secondo un principio di tipicità (29) nei casi espressamente previsti dall'ordinamento (30), *id est* nell'ipotesi di cui agli artt. 32 e 39-42 c.c. (31). È innanzi, tuttavia che, per mancanza di certezza ed in assenza di sicuri parametri normativi, non si possano attendere soluzioni univoche.

Comness all'ammissibilità di fondazioni non riconosciute può rintracciarsi la questione del comitato non riconosciuto, ove si ammetta, come propone autorevole dottrina (32), di distinguere all'interno del comitato la raccolta dei fondi e la devoluzione degli stessi allo scopo, in modo da individuare nella prima fase una singolarità strutturale con l'associazione, nella seconda con la fonda-

zione (33). Il problema che le organizzazioni di volontariato costituite in comitati non riconosciuti incontrerebbero risiede nel fatto che il comitato è formato da un gruppo di persone determinate (34), in ragione del quale i sottoscrittori affermano le obbligazioni (35), con la conseguenza che per ammettere nuovi membri occorrerebbe una deliberazione dell'assemblea di ampliare il numero dei componenti (36), laddove requisito essenziale delle organizzazioni di volontariato è la cosiddetta struttura aperta. Occorrerebbe perciò che l'accordo dei promotori già prevedesse questa possibilità, indicando, come prescritto dall'art. 3, i criteri di ammissione di nuovi membri. In aggiunta, dovrebbe ritenersi esclusa la possibilità di iscriverne nei registri un comitato, pur rispondente ai requisiti indicati all'art. 3, comma 2, qualora istituzionalmente lente perseguano uno scopo non duraturo, atteso che l'espressione organizzativa come minimo allude ad una struttura

non alla struttura societaria piuttosto che a quella della fondazione.

(28) Infatti, non compare né in sede di delineazione della fattispecie delle organizzazioni di volontariato, né tra i requisiti necessari per ottenere l'iscrizione nei registri regionali. In via indiretta vi allude l'art. 3, al comma 2, allorché dettando norme in tema di acquisiti si riferisce a persone giuridiche di volontariato, pur di personalità giuridica, iscritte nei registri di cui all'art. 6 (30). (29) Genco, *Le fondazioni non riconosciute*, Milano, 1980, p. 7, applicando il principio della neutralità degli istituti giuridici rispetto ai contenuti economici, sottolinea come la tipicità si riferisca alla struttura e non alla famiglia patrimoniale.

(30) Galvagno, *Sull'ammissibilità di una fondazione non riconosciuta* (commento a Cass. 18 ottobre 1960, n. 2783), in *Riv. dir. civ.*, 1963, I, p. 17; Id., *Diritto civile e comparato*, cit., p. 275.

(31) In giurisprudenza, v. Cass., 12 novembre 1977, n. 4092, in *Giur. it.*, 1978, I, c. 1726; Trib. Rovereto 23 marzo 1973, in *Giur. it.*, 1973, I, 2, c. 1093; Cass., 12 giugno 1986, n. 3898, in *Corr. giur.*, 1986, p. 840.

(32) Galvagno, *Delle associazioni non riconosciute*, p. 171; Navarra, *op. cit.*, pp. 202-203.

(33) Amarciano, voce «Comitati (diritto civile)», in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1964, p. 755; Visconti, *I comitati non riconosciuti*, Padova, 1986, p. 18 ss. V. anche Bastari, *Gli enti di fatto*, cit., p. 338, ritenendo nel modello organizzativo del comitato dovrebbe inserirsi nella disciplina della società semplice.

(34) Una recente sentenza del S.C., Cass., 12 giugno 1986, n. 3898, in *Giur. it.*, 1986, I, p. 2791, ha considerato la struttura di cui al comitato come elemento, se non necessario, almeno tipico.

(35) Le obbligazioni sono contratte *inter se* persone, facendo cioè riferimento sull'onerosità e sulle qualità degli organizzatori. V. Corsi, *op. cit.*, p. 31.

(36) Galvagno, *op. cit.*, p. 316; Visconti, *op. cit.*, p. 25; Corsi, *Comitati non riconosciuti ed esercizio dell'attività economica a scopo direttivo*, in *Giur. it.*, 1967, I, p. 575.

tendenzialmente stabile. Del resto, la dottrina ritiene che quando il comitato perseguano uno scopo tendenzialmente duraturo esso si trasformi in un'associazione ovvero in una fondazione, secondo quanto deliberato dai suoi componenti (37). In questo modo si chiude il cerchio riportando il discorso nei termini iniziali, in particolare perché ciò che ritiene all'ammissibilità di una fondazione non riconosciuta.

Insomma, pur avendo, in linea di principio, lasciato le organizzazioni di volontariato libere di costituirsi nella forma ritenuta più idonea al perseguimento degli scopi solidaristici, in linea di fatto la libertà che residua è veramente ridotta, nel senso che esclude le società ed i comitati, la scelta potrebbe cadere unicamente sulle fondazioni (tuttavia con il pesante interrogativo del riconoscimento) e sulle associazioni, riconosciute o non riconosciute; al punto da potersi affermare che, tenuto conto dei requisiti aggiuntivi (rispetto a quelli propri delle associazioni *stricto iure*) imposti dall'art. 3, l'unica vera alternativa senza quella di darsi una struttura associativa senza l'obbligo del riconoscimento, e con la più ampia capacità agli acquisiti riconosciuta ex art. 5.

4. - Al comma 3° si fa espresso riferimento agli accordi degli aderenti, all'atto costitutivo ed allo statuto, i quali devono contenere alcune previsioni di seguito elencate. L'interrogativo che si pone è per quale ragione si sia fatto riferimento, come se si trattasse di entità diverse, agli accordi degli aderenti da un lato, ed all'atto costitutivo ed allo statuto, dall'altro (38). Il fatto è che l'atto costitutivo consiste in un accordo delle persone fisiche che si associano e riesce difficile distinguere dagli accordi degli aderenti sotto il profilo del contenuto, della forma ed altresì della causa (39), salvo che, facendo riferimento distinto agli accordi degli aderenti, allo statuto ed all'atto costitutivo, non si sia voluta sottolineare la libertà degli aderenti: quasi che l'esclusivo richiamo all'atto costitutivo - ridentico *ex professo* per le associazioni riconosciute - comportasse, imponendo una forma tipica, (e, soprattutto, un contenuto tipico), un vincolo nella scelta della forma giuridica dell'ente, argomentando dall'art. 36 c.c. che, dettato in tema di enti non riconosciuti, non fa riferimento allo statuto ovvero all'atto costitutivo, bensì agli « accordi degli associati » (40).

Queste preoccupazioni, peraltro non condivise dalla dottrina che riferendosi agli « accordi degli associati » (41), guardando anche avverso ragione di sussistere appunto superate dal rinvio, operano nel prosieguo della norma, a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che

l'organizzazione assume: è ovvio, pertanto, che se l'ente volesse costituirsi come associazione non riconosciuta sottostarebbe alla disciplina prevista agli artt. 36 ss. ed incontrerebbe i problemi da essa posti, indipendentemente dal *nomine iuris* dato agli accordi degli associati. Piùnoto, in linea con l'assenza ammissibilità di fondazioni di volontariato, il richiamo distinto agli accordi degli aderenti ed all'atto costitutivo, si presta a confermare la possibilità che il testo normativo abbia inteso riferirsi tanto ad enti a struttura associativa (accordi degli aderenti) quanto ad enti diversi, *id est* fondazioni, alludendo all'atto costitutivo, che nella specie sarebbe l'atto di fondazione.

Tra le previsioni che vi devono essere contenute figurano l'assenza di fine di lucro, la democraticità della struttura, la eleattività e gratuità delle cariche associative, la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti (previsione persino ridonante ove la si consideri nella sua stretta connessione e con l'assenza di fini di lucro e con lo scopo solidaristico dell'ente), i criteri di esclusione e di ammissione, i loro obblighi e diritti. La previsione dell'assenza di fine di lucro tra gli elementi dell'accordo associativo conferma

(37) Bazzani Genu, Bazzani, Bazzani, Navarra, *op. cit.*, p. 203.

(38) Infatti, non crea particolari problemi il riferimento distinto all'atto costitutivo ed allo statuto, giacché da tempo la dottrina si sforza di individuare la differenza che comunque non sembra vadano mai oltre: il piano puramente descrittivo. V. Galvagno, *Delle persone giuridiche*, cit., p. 11-13; in *Commentario del cod. civ.*, a cura di Schiavini e Bazzani 1969, p. 177 ss.; Romano, *op. cit.*, p. 61 ss.; Amarciano, *op. cit.*, p. 897. V. invece Bazzani, *Fondazioni*, cit., p. 27, il quale, con riferimento alla fondazione ritiene opportuno distinguere lo statuto dall'atto costitutivo.

(39) Sarebbe fondata talora la teoria secondo cui gli accordi degli aderenti corrisponderebbero ad una fase iniziale con cui si dovrebbe esprimere alla volontà ed alle idee iniziali di una o più persone. V. Rivara, *op. cit.*, pp. 16-17, 149. Gli accordi degli aderenti, come anche l'atto costitutivo e lo statuto, devono essere iscritti nei registri regionali. Del pari, non corrisponde a verità che la legge non richiede la forma scritta per tali accordi (pur considerando che la forma scritta potrebbe essere, come si pretende, una serie di contenuti che danno essere capienti in dettaglio che « non consentono di essere ritenuti in mente »); come fatto costitutivo e lo statuto devono avere la forma scritta per poter essere iscritti (v. *infra*, cit. 9).

(40) Così Giuracani, *Associazioni, volontariato, cooperazione sociale, problemi di interpretazione e di coordinamento per il legislatore regionale*, Intervento al Seminario nazionale sul tema « *Attenzione della legge-quando sul volontariato* » (Bologna, 16 novembre 1992).

(41) V. anche Amarciano, *op. cit.*, p. 883, secondo cui nelle associazioni non riconosciute lo statuto potrebbe mancare, a patto che l'atto costitutivo contenga elementi sufficienti alla e di stabilire il contenuto dell'associazione.

che si intende alludere al lucro che s'è già definito soggettivo, cioè al fine perseguito dai membri dell'organizzazione, e non a quello dell'ente (scopo mezzo) in ordine al quale risulta assorbito lo scopo solidaristico. Vero è che, proprio in sede di delimitazione di tali contorni, non è stata ripetuta la esortazione di uno scopo di lucro (soggettivo) anche indiretto; ciò potrebbe essere la breccia attraverso cui, rendendo patimenti più elastica la definizione dell'attività di volontariato, comprendere tra le organizzazioni di cui all'art. 3 i gruppi di mutuo aiuto o di *self help*, e certe strutture societarie cooperative. Proprio con riguardo ai primi, in ordine alla loro riconoscibilità alla disciplina della l. n. 266 del 1991, anche tenuto conto del Documento dell'Osservatorio⁽⁷²⁾, il mancato richiamo allo scopo di lucro anche indiretto può ritenersi *lex motu* a cui applicarsi: *ex motu* - della cui « consapevolezza » ricorrenza e rilevanza, peraltro, può legittimamente dubitarsi - che è necessario per superare una almeno rigida applicazione della norma. È evidente che ciò che conta è la preordinazione dell'organizzazione verso un fine « amministrativo »⁽⁷³⁾, né consegue in via diretta la esclusione di organizzazioni che perseguono uno scopo egoistico. A ciò deve aggiungersi un ulteriore limite: lo scopo egoistico non deve necessariamente essere identificato con lo scopo di lucro e lo scopo di lucro non deve essere fatto consistere nella « divisione degli utili » e quando si aggiunga che il volontario non deve perseguire uno scopo di lucro anche indiretto si deve intendere che non deve perseguire un vantaggio economicamente valutabile che derivi dal soddisfacimento del suo interesse⁽⁷⁴⁾; in altri termini, se un'organizzazione si propone di agire nel campo dell'assistenza degli anziani, è escluso che possa considerarsi organizzazione di volontariato ai fini della legge, quando a svolgere questo tipo di attività siano famiglie con a carico anziani che si associano aiutandosi reciprocamente, a nulla importando che siano comunque aperte all'ingresso di altre famiglie con a carico gli stessi problemi. Altro discorso dovrebbe farsi se quell'organizzazione si proponesse di prestare assistenza agli anziani accogliendo tra i suoi componenti soggetti che hanno a carico un anziano, ma altresì soggetti « lucid » da carichi di questo tipo e se mirasse a prestare la propria attività anche a favore di anziani che abbiano bisogno di assistenza, ma che non siano a carico di una famiglia i cui componenti si mostrino disponibili a prestare l'attività all'interno dell'organizzazione. La differenza sta in ciò che, in quest'ultimo caso, il vantaggio (anche indiretto) che deriva dall'attività del volontario è del tutto occasionale⁽⁷⁵⁾, laddove

nel primo (il vantaggio) appare, in un certo senso, istituzionalizzato al punto da poter connotare in maniera determinante lo stesso fine per cui si presta la propria attività all'interno del gruppo⁽⁷⁶⁾.

5. - Questione preliminare è se esista, per qualsiasi tipo di ente *libbiligo* di darsi un ordinamento interno democratico⁽⁷⁷⁾. Il problema ha

(72) Si tenga conto, tuttavia, che la soluzione commentata dal Documento in discorso è successiva alla II conferenza di Assisi, all'interno della quale con forza i gruppi di *self help* hanno avuto una sorta di crisi di identità.

(73) Bianca, *Diritto civile*, I, Milano, 1990, p. 284, secondo cui in un ente a scopo altruistico i vantaggi dell'attività tendono ai fini estranei all'associazione, mentre gli associati fanno proprio l'interesse a che l'ente realizzi le sue finalità altruistiche. Tuttavia, la distinzione tra scopo egoistico e scopo altruistico non è mai netta, esistendo una serie concreta di situazioni intermedie, così, Autricchio, *op. cit.*, p. 875.

(74) Il processo di « omotisi » tra la sfera di azione della società e quello degli enti del *libbiligo* (associazioni in specie in certi tipi di associazioni e la costituzione di una fondazione siano detti da interessi di natura patrimoniale, sia pure sotto il profilo negativo del risparmio di spesa, e si potrebbe aggiungere che talora un ente indifferente a scopo non economico persegue una pluralità di interessi, alcuni di carattere egoistico altri di carattere altruistico, tra i quali non può stabilirsi un preciso rapporto gerarchico. In questo tipo di ente non solo l'associazione può soddisfare un interesse di carattere economico (ad es. un'abitazione, v. Volpe Porziani, *op. cit.*, p. 226 ss., Marabà, *op. cit.*, pp. 180, 331 ss.).

(75) L'aver a carico un anziano potrà essere stata l'occasione che lo ha stabilizzato verso i problemi dell'anziano ed indotto a impegnarsi in questo campo piuttosto che in un altro.

(76) Del vantaggio perseguito può essere un risparmio di spesa, cioè la possibilità di avvalersi di un servizio a condizioni economicamente più vantaggiose di quelle eventualmente offerte dal mercato, un'azione all'ottimo di un servizio più umanamente ed umano.

(77) Così, BALZOTTI, *Contributo alla teoria dell'autonomia sindacale*, Milano, 1963, p. 328; PASTORINO, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Comarico Napoli, 1974, p. 147. In senso contrario, Rescigno, *Libertà e democrazia nel sindacato*, in *Perseus e commentari*, cit. p. 325. Thib. Veronesi, 7 dicembre 1987, in *Giur. it.*, 1989, I, 2, s. 76, con nota di Fiorini « *Diritto* » di iscrizione ed ordinamento interno democratico delle associazioni non riconosciute.

V. BASTINI, *I gruppi sociali e la personalità giuridica*, in *La struttura italiana degli enti 50 dal 1980*, Congresso dei *Giuristi Italiani* (Verona, 23-26 giugno 1989), Padova, 1991, p. 69, secondo cui, venuta meno la differenza tra enti riconosciuti e non riconosciuti, le norme più recenti sembrano dar rilievo ad altri requisiti, quali la democraticità della struttura: v. art. 6 della l. 19 novembre 1987, n. 476, art. 8, l. 8 giugno 1986, n. 349. Ad esse aggiungesi l'art. 29 della l. 27 dicembre 1977, n. 968, per le associazioni venatorie, cd. ai fini dell'iscrizione all'Albo

origine nel fatto che il concetto di democrazia rischia di diventare una « mera astrazione insuscettibile di sviluppi pratici rilevanti », giacché ha natura squisitamente politica e può assumere i contorni più impensabili, i quali del resto sono stati enucleati in sede politico-costituzionale (art. 1 Cost.) e non trovano (possono non trovare) corrispondenza nell'assetto delle comunità minori⁽⁷⁸⁾.

La democraticità della struttura, del resto, si presta ad una pluralità di interpretazioni. Può interpretarsi restrittivamente come obbligo di osservare la parità di trattamento e di posizione tra i componenti il gruppo⁽⁷⁹⁾. Può anche assumersi un significato più ambizioso consistente nell'adozione di un'organizzazione interna che escluda i *leitvoti* verso forme oligarchiche⁽⁸⁰⁾, che, a sua volta, viene identificata talvolta con l'adozione del metodo collegiale e del principio maggioritario, talora con l'organizzazione di tipo corporativo⁽⁸¹⁾ che consente il controllo reciproco tra i diversi organi; in alcuni casi può risultare il più efficace strumento di tutela delle minoranze⁽⁸²⁾, in altri può esprimere progetti meno ambiziosi e più contingenti, quali il semplice scambio dei vertici. È più verosimile che esprima tutto questo insieme, e forse non solo questo⁽⁸³⁾, e che consista in un fine piuttosto che in un mezzo: un fine che, dovendosi riempire a mano a mano di contenuti concreti esige che la individuazione degli strumenti a ciò idonei sia fatta volta per volta, cioè tenuto conto degli elementi qualificanti l'ente e dell'ente stesso, nel senso che sarà l'ente, attraverso i propri organi, a dover individuare gli strumenti ritenuti idonei a realizzare e garantire la democraticità della struttura⁽⁸⁴⁾. La scelta, del resto, non può avvenire in maniera isolata, cioè avendo come riferimento solo il punto di arrivo, bensì attraverso la combinazione, meglio la lettura in chiave democratica, degli altri elementi che emergono dalla natura dell'organizzazione⁽⁸⁵⁾. Si allude all'« elettività » delle cariche agli obblighi di trasparenza, all'approvazione del bilancio da parte dell'assemblea. Ciò rivela la sua importanza ai fini della legislazione nei registri di cui all'art. 6 (v. *infra*). Il legislatore, riferendosi alla democraticità della struttura *sic et simpliciter* e rinunciando a stabilire rigorosamente che essa ne costituisca espressione⁽⁸⁶⁾, ha fatto una scelta dettata, anche in questo caso, da ragioni di opportunità⁽⁸⁷⁾, perché in linea di diritto il principio di democraticità risulta sempre rispettato attraverso il ricorso giurisdizionale per la tutela

Il reinsediamento del sostituto indipendente l'art. 93 della l. 26 giugno 1990, n. 162 confluisce nel r.a. approvato con d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309, introducendo la figura dell'assessorato riconoscibile per art. 12 ss. c.c., anche se di fatto non riconoscibile. V. per ampi ragguagli di dottrina e giurisprudenza, Torrella, nota ad App. Milano, 31 maggio 1991, in *Foro it.*, 1992, I, c. 925.

(78) Volpe Porziani, *op. cit.*, pp. 93-96.

(79) Non giustifichiamo disappigliare improprie da domande che attribuiscono a determinati associati a titolo di diritto privilegiato la carica di amministratore, o un numero di voto proporzionale all'età del contribuente ovvero quelle che privilegiano altri del diritto di voto, o dell'elemento passivo; i singoli dovrebbero concorrere al governo dell'ente in ragione esclusiva del fatto di essere tutti autisti da quel certo ideale. Così Garcano, *Delle persone e delle famiglie*, p. 229. V. invece, la più cauta posizione di Rescigno, *Il principio di uguaglianza nel diritto privato*, in *Riv. it. dir. proc. civ.*, 1979, p. 1517. In giurisprudenza, v. invece, Thib. Napoli, 23 dicembre 1982, in *Rep. Foro it.*, 1983, voce « Associazione non riconosciuta », n. 7, che riconosce la validità di una norma statutaria di un'associazione non riconosciuta che riconosce solo ad una categoria di soci il diritto di voto.

(80) Volpe Porziani, *op. cit.*, p. 90.

(81) Garcano, *Delle associazioni non riconosciute*, cit. p. 46. V. Bianca, *Le attività private*, Napoli, 1977, p. 23, secondo cui l'ordinamento democratico ed assembleare deve ritenersi oggetto di una prova giuridicamente utile anche in mancanza o in difformità dello statuto. V. Thib. Cassino, 15 agosto 1988, in *Foro it.*, 1988, I, c. 266, secondo cui è invalida la deliberazione dell'assemblea parziale con cui si procede alla elezione del delegato sulla base di un sistema di votazione che impedisca a tutti gli elettori di esprimere il proprio libero voto; la invalidità deriverebbe dalla commessa allo statuto, in cui era prevista l'adozione del sistema proporzionale e dell'ordine pubblico, per violazione del principio democratico che deve « intendersi di pieno diritto inscrito nel nostro ordinamento non solo a livello dei massimi sistemi ma anche in tutte le manifestazioni della vita associata quale unico cardine indelebile ed insuperabile di un sistema democratico quale quello consacrato nella nostra carta costituzionale ». Di contrario avviso, Thib. Verona, 7 dicembre 1987, in *Giur. it.*, 1989, I, 2, con nota di Fiorini, cit.; Pret. Roma, 30 settembre 1985, in *Rep. Foro it.*, voce « Associazione non riconosciuta », 1986, n. 6.

(82) Garcano, *Delle associazioni non riconosciute*, cit. pp. 48 e 161.

(83) Si allude alla garanzia dell'adesione di nuovi membri.

(84) V. PASTORINO, *Le associazioni non riconosciute. Modelli interpretativi ed esperienze atipiche*, Padova, 1991, pp. 178-180 circa la controposizione tra l'opinione che tipifica il principio democratico (fondato su categorie necessariamente giuridiche) e quella che auspica una scelta congiungente dettata dal modello normativo di riferimento.

(85) V. de ultimo, Garcano, *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, I, Milano, 1986, p. 4.

(86) Sulla sua della via seguita anche in materia sindacale, v. Garcano, *op. cit.*, pp. 267-268.

(87) Una diversa soluzione, quella di un controllo preventivo e rigoroso, si richiederebbe l'esito della libertà di associazione; del resto, anche la previsione di ciò che costituisce espressione di democraticità della struttura ed un controllo successivo formale di aderenza della struttura non offrirebbero garanzia di effettività. Sul punto, v. Rescigno, *Il principio di uguaglianza*, cit. p. 125 e Volpe Porziani, *op. cit.*, p. 97; Riva SANSEVERINO, *Diritto sindacale*, Torino, 1962, p. 163.

degli enti che gestiscono strutture per la riabilitazione ed

dei diritti delle minoranze, che, non a caso, è un giudizio di legittimità⁽⁸⁸⁾ (sul punto, v. *infra*).

6. - Diritti ed obblighi degli associati sono quelli che derivano dall'atto costitutivo dallo statuto o dagli accordi degli aderenti in quanto manifestazioni della volontà negoziale e rispondenti al principio secondo cui non possono essere vani i diritti né essere assunti obblighi che non siano quelli rispettivamente acquisiti o assunti con il contratto associativo, e che valgono a costituire il contenuto della posizione dell'associato, dell'amministratore, ecc.

Apparentemente imprerogativa appare la questione se lo statuto o l'atto costitutivo possano attribuire maggiori diritti o comunque, una posizione privilegiata ad alcuni membri. Il problema, che è già stato risolto negativamente dalla dottrina e dalla giurisprudenza che se ne sono occupate in ordine alle associazioni, ritenendo che la parità di diritti ed obblighi rappresenti un requisito essenziale del contratto associativo⁽⁸⁹⁾, dovrebbe risultare parimenti risolto alla stregua del principio di democraticità della struttura e dell'altro requisito, anch'esso necessario, della elezione delle cariche. Da quest'ultimo potendosi desumere, a contrario, il divieto di riservare a taluni membri, in conseguenza di una posizione di privilegio, conseguenze invero di maggiore apporto contributivo o un'anzianità di associazione, le cariche sociali.

La garanzia delle cariche discende *de plano* dalla definizione dell'attività di volontariato, ma è altresì indice del fatto che le cariche sociali possano essere ricoperte solo dai membri dell'ente, escludendosi altresì i lavoratori dipendenti o autonomi che le organizzazioni di volontariato assumano coi limiti indicati al 4° comma dell'art. 3⁽⁹⁰⁾.

Per ciò che concerne in special modo i diritti una loro esemplificazione esauritiva risulta, in questa sede, impossibile e per di più sterile: sarà l'atto costitutivo che, dettando le norme di funzionamento dell'ente, stabilirà il contenuto del diritto di voto, di partecipazione all'assemblea, di iniziativa, di controllo, ecc., nel pieno rispetto del principio democratico.

In ordine agli obblighi la questione controversa riguarda al più l'obbligo di contribuzione. In prima, va distinto a seconda del tipo di ente: è evidente che una cosa è l'obbligo contributivo previsto per una fondazione altra per un'associazione o un comitato (cfr. l'ammissibilità del comitato, v. *supra*). In aggiunta, va distinto a seconda che alinda ad un contributo economico o ad un apporto in termini di attività. Con riguardo a quest'ultimo viene meno la suddetta distin-

zione perché ogni organizzazione di volontariato si conforma per svolgere attività di volontariato e l'obbligo assunto da ciascuno non può prescindere dall'apporto di un'attività tendenzialmente continuativa, seppure non a tempo pieno. Ciò che resta controverso è, perciò, se vi sia in aggiunta all'obbligo di prestare la propria attività, l'obbligo di contribuire in denaro o mediante un conferimento di beni. Ed è questa l'ipotesi in cui risorgono, per così dire, le differenze: se l'organizzazione si costituisce come fondazione esiste un patrimonio preconstituito da un fondatore o da una pluralità di fondatori, o dai sottoscrittori, di cui i membri, gli amministratori, si servono per svolgere attività di volontariato. Rimangono le associazioni, in ordine alle quali (anche se non riconosciute⁽⁹¹⁾), v. art. 37 c.c.) un patrimonio comune costituito per mezzo dei contributi degli associati si ritiene non possa differire, al punto da farne un elemento essenziale dell'associazione. E pacifico che un patrimonio debba sussistere anche per l'organizzazione di volontariato, ed anche quando adottata la forma dell'associazione non riconosciuta: è necessario per assumere lavoratori dipendenti o autonomi, è necessario per assicurare gli aderenti, è necessario per coprire le spese di funzionamento dell'ente⁽⁹²⁾. Nondimeno

zione perché ogni organizzazione di volontariato si conforma per svolgere attività di volontariato e l'obbligo assunto da ciascuno non può prescindere dall'apporto di un'attività tendenzialmente continuativa, seppure non a tempo pieno. Ciò che resta controverso è, perciò, se vi sia in aggiunta all'obbligo di prestare la propria attività, l'obbligo di contribuire in denaro o mediante un conferimento di beni. Ed è questa l'ipotesi in cui risorgono, per così dire, le differenze: se l'organizzazione si costituisce come fondazione esiste un patrimonio preconstituito da un fondatore o da una pluralità di fondatori, o dai sottoscrittori, di cui i membri, gli amministratori, si servono per svolgere attività di volontariato. Rimangono le associazioni, in ordine alle quali (anche se non riconosciute⁽⁹¹⁾), v. art. 37 c.c.) un patrimonio comune costituito per mezzo dei contributi degli associati si ritiene non possa differire, al punto da farne un elemento essenziale dell'associazione. E pacifico che un patrimonio debba sussistere anche per l'organizzazione di volontariato, ed anche quando adottata la forma dell'associazione non riconosciuta: è necessario per assumere lavoratori dipendenti o autonomi, è necessario per assicurare gli aderenti, è necessario per coprire le spese di funzionamento dell'ente⁽⁹²⁾. Nondimeno

⁽⁸⁸⁾ V. invece, Vasciari Amato, *op. cit.*, p. 191 che sembra richiedere un giudizio di merito.

⁽⁸⁹⁾ Galavotto, *Delle persone e della famiglia*, cit., p. 229, *Com. Sc.*, 20 ottobre 1958, in *Com. Sc.*, 1959, I, c. 982; *Com. Sc.*, 17 maggio 1970, *in*, 1970, I, c. 2209; Tamarelli, *Personale giuridico e associazioni non riconosciute e comitati*, in *Giur. sist. diretta da Biglietti*, Milano, 1980, p. 200 ss.

⁽⁹⁰⁾ In questo modo si pensano le incertezze relative alla possibilità che le cariche sociali siano ricoperte da soggetti estranei all'organizzazione. Dissenso in dottrina, infatti, si registra in ordine alla possibilità che l'amministrazione dell'ente sia assunta da persone estranee ad esso. Nel silenzio della legge, vi è stato chi, argomentando dalla possibilità che l'assemblea spochi a sé l'amministrazione, ha concluso nel senso favorevole all'attribuzione di poteri amministrativi in capo a persone estranee, che si limiterebbero ad eseguire le delibere assembleari. Cfr. Amoretti, *op. cit.*, p. 910. Per contro Galavotto, *Delle persone*, cit., p. 212 ss., argomentando dagli artt. 38 e 2335 c.c., nonché 8, comma 2, *disp. att.*, perviene alla soluzione diversa.

⁽⁹¹⁾ Se fosse riconosciuta, al momento di ottenere la personalità giuridica l'associazione amministrativa, in sede di controllo di merito, avrebbe valutato la compatibilità del patrimonio rispetto allo scopo. Dunque è invece la incertezza che un patrimonio esista e che sia indicato nello statuto quando l'ente non sta riconoscendo: si pensa al vengo paragonato per mezzo dell'associazione degli aderenti. In senso negativo Galavotto, *Delle persone*, cit., p. 197.

⁽⁹²⁾ Non è necessario che l'ente disponga di idonee strutture per prestare attività di volontariato (art. 3, ult.

elementari valutazioni di opportunità escludano che possa esservi un obbligo contributivo a carico dei volontari venendo ad essere rimessa alla spontaneità dei medesimi la contribuzione nella misura decisa dalle loro disponibilità (rimanendo liberi in ordine al *se* ed al *quantum*). Se non è obbligo contributivo, al più potrà parlarsi di atto di liberalità, dovendosi valutare, ai fini della qualificazione giuridica delle contribuzioni e dei conferimenti, non solo la causa concreta dell'atto singolo in quanto tale, bensì anche la finalità dell'ente stesso⁽⁹³⁾.

Ciò porta ad un'altra indicazione che costituisce il contenuto necessario dello statuto dell'organizzazione di volontariato, l'individuazione dei criteri di ammissione degli associati.

La dottrina prevalente esclude che possa rinversarsi un diritto all'iscrizione⁽⁹⁴⁾ di quanti siano in possesso dei requisiti per ottenerla, stante che non esiste un obbligo a contrarre a carico dell'ente. Infatti, la chiusura dello statuto che stabilisce i criteri di ammissione sarebbe un atto interno non efficace nemmeno obbligatorio (non reatitativo⁽⁹⁵⁾). Tuttavia, in un ente il cui scopo sia connotato in maniera così determinata da finalizzare i ideali (e non ideologiche), potrebbe seriamente dubitarsi della legittimità, anche alla stregua del principio democratico che deve informare la struttura, di clausole statutarie di ammissione che stabilissero requisiti diversi ed ulteriori rispetto a quello della seria disponibilità a prestare attività gratuitamente e per pura vocazione solidaria all'interno della struttura e parimenti di eventuali deliberazioni di non ammissione: che non siano compatibili da motivazioni di ordine tecnico-strutturale: si pensi ad un'organizzazione di volontariato che presti un'attività in ordine alla quale si richiedano particolari conoscenze ed esperienze professionali che diletino nel richiedente l'ammissione⁽⁹⁶⁾.

7. - Finora s'è in più occasioni alluso al fatto che le organizzazioni di volontariato debbano possedere oltre ai requisiti indicati dalla legge in commento, necessari a comparare come tali, anche quelli previsti dalla disciplina codificata in corrispondenza al tipo di forma giuridica assunta. Ciò che del resto vale ad impedire la sottrazione delle organizzazioni *de quibus* al diritto comune, evoca i problemi in cui dottrina e giurisprudenza si imbattono al fine di individuare norme integrative della lacunosa disciplina degli enti collettivi sprovvisti di personalità giuridica: problemi che posto che le organizzazioni di volontariato possono costituirsi come associazioni e fondazioni non riconosciute (quest'ultime con i limiti e le incertezze evidenziate), si ripropo-

no (anche) nei loro riguardi per tutto ciò che non sia coperto, quindi risolto, alla stregua delle previsioni normative di cui alla legge in commento, in specie dell'art. 3 di essa.

E pacifico, infatti, che alcune disposizioni, la democraticità della struttura, la garanzia ed elezione delle cariche, la approvazione del bilancio da parte dell'assemblea degli aderenti, siano tali da restringere la questione. Per il resto, si tratta di decidere se la (presunta) lacunosità debba colmare, come ormai comunemente si ritiene, con l'applicabilità della normativa delle persone giuridiche (a patto che non sia strettamente connessa con il requisito del riconoscimento) ed in seconda battuta, ed in termini più problematici, se tale applicazione debba avvenire in via di interpretazione estensiva ovvero di applicazione analogica. E se il problema che si pone correntemente è quello della tutela del singolo all'interno di associazioni non riconosciute a cui ci si domanda se debba applicarsi la disciplina di quelle riconosciute, stante l'identità del tipo contrattuale, in egual misura (ma forse con maggiore difficoltà) il problema) deve porsi in ordine alle fondazioni-organizzazione, riconosciute o non riconosciute che siano⁽⁹⁷⁾.

Sono gli interrogativi se la domanda di ammissione debba essere rivolta agli amministratori⁽⁹⁸⁾

(93) V. anche, Vasciari Amato, *op. cit.*, p. 191 che sembra richiedere un giudizio di merito.

(94) Galavotto, *Delle persone e della famiglia*, cit., p. 229, *Com. Sc.*, 20 ottobre 1958, in *Com. Sc.*, 1959, I, c. 982; *Com. Sc.*, 17 maggio 1970, *in*, 1970, I, c. 2209; Tamarelli, *Personale giuridico e associazioni non riconosciute e comitati*, in *Giur. sist. diretta da Biglietti*, Milano, 1980, p. 200 ss.

(95) In questo modo si pensano le incertezze relative alla possibilità che le cariche sociali siano ricoperte da soggetti estranei all'organizzazione. Dissenso in dottrina, infatti, si registra in ordine alla possibilità che l'amministrazione dell'ente sia assunta da persone estranee ad esso. Nel silenzio della legge, vi è stato chi, argomentando dalla possibilità che l'assemblea spochi a sé l'amministrazione, ha concluso nel senso favorevole all'attribuzione di poteri amministrativi in capo a persone estranee, che si limiterebbero ad eseguire le delibere assembleari. Cfr. Amoretti, *op. cit.*, p. 910. Per contro Galavotto, *Delle persone*, cit., p. 212 ss., argomentando dagli artt. 38 e 2335 c.c., nonché 8, comma 2, *disp. att.*, perviene alla soluzione diversa.

(96) Se fosse riconosciuta, al momento di ottenere la personalità giuridica l'associazione amministrativa, in sede di controllo di merito, avrebbe valutato la compatibilità del patrimonio rispetto allo scopo. Dunque è invece la incertezza che un patrimonio esista e che sia indicato nello statuto quando l'ente non sta riconoscendo: si pensa al vengo paragonato per mezzo dell'associazione degli aderenti. In senso negativo Galavotto, *Delle persone*, cit., p. 197.

(97) Non è necessario che l'ente disponga di idonee strutture per prestare attività di volontariato (art. 3, ult.

(98) V. invece, Vasciari Amato, *op. cit.*, p. 191 che sembra richiedere un giudizio di merito.

ovvero all'assemblea, se la esclusione dei soci possa essere deliberata dai primi (109) o solo dalla seconda (110), se possa avvenire solo ricorrendo gravi motivi (111), se sia o meno possibile avvalorarsi del ricorso giurisdizionale contro una delibera di esclusione (112). E si tratta di questioni che, a seconda che si propenda per l'applicazione analogica piuttosto che per quella diretta, sono risolte in senso quasi diametralmente opposto: nel primo caso, infatti, presupposto perché possa ricorrere l'analoga è un difetto di disciplina, di tal modo che l'applicabilità delle norme sulle persone giuridiche è subordinata alla mancanza di una diversa volontà risultante dagli accordi degli aderenti; per contro, nel secondo, la disciplina delle persone giuridiche prevarebbe su eventuali difformi pattinzioni contenute negli accordi associativi.

L'ordinamento seguito da Courthia (113) e giurisprudenza (114) è piuttosto oscillante; ci si chiede, tuttavia, se tale sia destinato a rimanere anche nella materia in esame, ovvero se non possano farsi dalla disciplina di essi iadati tanti e tali da consentire una scelta netta tra le due soluzioni. Invero, lo spirito che pervade la legge è sì quello di un forte riconoscimento dell'autonomia statutaria, ma dovuto (e, tutto sommato, circoscritto) a ragioni di snella struttura, cioè all'esigenza di non creare ostacoli formali all'attività di volontariato; una volta garantito ciò, sembrano prevalere le preoccupazioni del legislatore di assicurare la pari partecipazione dei singoli all'attività di volontariato, tanto in quelle che possono consistere, in una certa qual misura, enunciati di principio (art. 1, comma 1°), quanto in quelle disposizioni che, più in concreto, tale partecipazione garantiscono: democrazia della struttura, ricorrenza di un organo assembleare (sul punto v. altresì, *supra*). Né consegue che la soluzione dell'interpunzione estensiva non solo persuade più di quella analogica, ma, in una certa misura, sembra essere stata imposta dal legislatore del 1991.

8. - L'ultimo comma dell'articolo in esame prevede che le organizzazioni di volontariato svolgano la loro attività avvalendosi di strutture proprie ovvero di strutture pubbliche o con queste convenzionata. Da questa possibilità sembra potersi trarre un argomento che consente di riflettere il risultato dell'attività prestata dalle organizzazioni di volontariato direttamente in capo alla

Art. 4. Assicurazioni degli aderenti ad organizzazioni di volontariato

1. Le organizzazioni di volontariato debbono assicurare i propri aderenti, che prestano attività di volontariato, contro gli infortuni e le malattie connesse allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi.
2. Con decreto del Ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati i meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche unilaterali o collettive, e sono disciplinati i relativi controlli.

P.A., la quale convenzionandosi con esse ne controlla in *homo* la rispondenza ai principi dell'efficienza, dell'imparzialità, del buon funzionamento che caratterizzano gli *standards* dell'attività pubblica (115). Il che consentirebbe di considerare le organizzazioni di volontariato quasi come enti a cavallo tra il pubblico ed il privato (116) (la questione, per il momento può essere solo accennata, atteso che verrà trattata ampiamente *infra*, commento all'art. 7, in tema di convenzioni).

MARTINA GORGONI

(109) V. Trib. Palermo, 5 agosto 1985, in *Scritta*, 1985, p. 1301.

(110) Nel senso che la competenza a deliberare sulla esclusione degli associati possa essere attribuita ad un organo diverso dall'assemblea, Trib. Milano, 26 maggio 1973, in *Giur. It.*, 1973, I, 2, c. 768.

(111) Contro la escludibilità *ad nutum*, v. App. Torino, 19 febbraio 1983, in *Rev. dir. civ.*, 1983, p. 840; Trib. Pavia, 2 luglio 1987, in *Rep. dir. civ.*, 1987, voce «Assoziazioni non riconosciute», n. 17.

(112) Per il ricorso giurisdizionale, si pronunciano, Cass., 2 marzo 1973, in *Foro It.*, 1973, I, c. 1407; Cass. S., 9 maggio 1984, n. 819, in *Com. Stato*, 1986, I, p. 1701; Cass., 5 febbraio 1978, n. 1498, in *Giur. It.*, 1978, I, c. 2131, con nota di De Geronzi, *Prez. Passio*, 28 febbraio 1981, *Stadim*, 1982, I, 2, c. 194; nonché, da ultimo, Cass., 9 maggio 1991, n. 3192, in *Matr. Giur. civ.*, 1991, p. 663. In senso opposto, invece, Cass., 12 ottobre 1973, n. 2572, in *Foro It.*, 1973, I, c. 3290.

(113) *Impoveriti all'alphalibellina* diretta sotto: GAUANO, *Delle associazioni non riconosciute*, cit., p. 177 ss.; ID., *Diritto civile e commerciale*, cit., p. 210; BODAZZA GRI, *Beretta, Borsari, Nervo*, *op. cit.*, p. 252; *Contra*, invece, *del dir.*, III, Milano, 1978, p. 882.

(114) A seconda che si consideri prevalente la tutela del singolo all'interno delle formazioni sociali, imposta dall'art. 2 Cost. sulla libertà associativa, ovvero il proprio riferimento costituzionale, nell'art. 18, risulta privilegiata rispettivamente l'applicazione diretta ovvero quella analogica. Nel primo senso, Cass., 5 novembre 1981, n. 5791, in *Matr. Giur. civ.*, 1981, p. 1081; *Prez. Passio*, 28 febbraio 1982, in *Giur. It.*, 1973, I, 2, c. 206; nel secondo, *Prez. Roma*, 8 aprile 1985, in *Foro It.*, 1985, I, c. 2794; Trib. Padova, 30 dicembre 1986, in *Rep. Foro It.*, 1987, voce «Associazione non riconosciuta», n. 20.

(115) *Marala, Volontariato, Comunità e poteri locali*, in *Amn. e pol.*, 1988, n. 6, p. 67, con *note* Varesani, *op. cit.*, p. 1170 e *Corranza*, *op. cit.*, p. 1076.

(116) V. Cass., 19 maggio-13 dicembre 1983, citata in *Volontariato*, *op. cit.*, 1972, secondo cui gli interessi alianti o hanno assunto una colorazione pubblica che cambia la struttura del rapporto di volontariato in rapporto di diritto pubblico intercorrente tra il singolo o l'associazione volontaria e lo Stato e gli enti locali.

Sommario: 1. Premessa. - 2. L'assicurazione contro gli infortuni e le malattie connesse allo svolgimento dell'attività di volontariato. - 3. L'assicurazione per i danni a terzi ed il problema della responsabilità civile del volontario. - 4. I meccanismi assicurativi semplificati.

1. - L'articolo 4 della legge in commento pone a carico delle associazioni di volontariato l'obbligo di assicurare i propri aderenti per una duplice categoria di danni, che ad essi possono derivare nello svolgimento dell'attività di volontariato: in primo luogo, i danni causati al volontario da infortuni o malattie, che egli abbia subito o contratto in ragione dell'attività svolta; in secondo luogo, il danno patrimoniale costituito dall'obbligo di risarcimento per i danni a propria volta cagionati a terzi nell'esercizio della medesima attività.

Si tratta dell'introduzione, nel sistema normativo italiano, di un'ulteriore fattispecie di assicurazione obbligatoria, dovuta alla considerazione del rischio insito nello svolgimento della maggior parte delle attività di volontariato (si pensi, ad esempio, al vasto settore delle associazioni di volontariato operanti all'interno del servizio sanitario) (1).

Innanzitutto, la diversità tra le figure di danno che, a seconda dei casi, sono prese in considerazione dalla norma, al fine di stabilire l'obbligo assicurativo, è tale da consentire all'interprete l'individuazione di una *ratio legis* non unitaria, ma diversamente condizionale dalle categorie di soggetti nei confronti dei quali si rivolge l'obiettivo di tutela.

Per quel che riguarda, infatti, l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie, la previsione obbligatoria di essa è l'ineludibile corollario della valorizzazione legislativa dell'attività di volontariato, considerata come « espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo » rivolta al conseguimento di « finalità di carattere sociale, civile e culturale » (art. 1); attività equiparabile, pertanto - sotto il profilo della necessità di apprestare gli adeguati mezzi di tutela di colui che la svolge - alle prestazioni di lavoro subordinato.

to, per le quali tale forma assicurativa è vigente ormai da circa un secolo (2).

Con riguardo, invece, all'assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi, il legislatore è stato mosso dalla prevalente considerazione dell'interesse del terzo danneggiato ad ottenere la riparazione del pregiudizio eventualmente subito in conseguenza di fatti commessi nello svolgimento dell'attività di volontariato. La tutela dell'interesse del volontario a non essere obbligato, con il proprio ed esclusivo patrimonio, a risarcire i danni cagionati non assume, infatti, rilevanza primaria nella fattispecie normativa, ma può essere considerata un mero riflesso della volontà legislativa di garantire al terzo danneggiato la presenza di un debitore con più solidi requisiti di solvibilità (3).

Tanto nell'una quanto nell'altra figura, pertanto, il legislatore è mosso dall'elemento di danno, a fronte del possibile verificarsi di danni alle persone, un meccanismo assicurativo in grado di

(1) Sul tema dell'assicurazione obbligatoria in generale e per una rassegna delle varie fattispecie normative, cfr. *Volpe, Pirronzi*, voce « Assicurazione V) Assicurazione obbligatoria », in *Enc. giur. Treccani*, III, Roma, 1987.

(2) Per l'assicurazione sociale contro gli infortuni e le malattie professionali, dalla quale la figura dell'assicurazione obbligatoria - come in seguito si dirà - deriva, si distinguono, *del. Ferrara e Pirronzi*, *La normativa sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Milano, 1991; *Alamanni*, voce « Infortuni sul lavoro », in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989; *El Carrado*, voce « Malattie professionali (assistenza obbligatoria) », in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1990.

(3) Con riguardo all'assicurazione della responsabilità civile verso terzi, oltre alla richiesta letteratura in tema di circolazione dei veicoli e motore e dei danni (L. 24 dicembre 1969, n. 990), *del.*, in generale, *De Sironi*, *L'assicurazione di responsabilità civile*, Milano, 1974; *Eximilis*, *Le assicurazioni*, in *Trautman di dir. civ. e commercio* di Cini e Messineo, Milano, 1973, p. 165 ss. Con riferimento alla legge n. 590 del 1969, *del.*, di recente, *AA.VV.*, *Assicurazione obbligatoria e responsabilità civile*, collana « Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza della Università di Pisa », Milano, 1991.

limitare al massimo, per la rilevanza dell'interesse lesivo, i casi di mancato risarcimento dovuti ad incomprensione patrimoniale del soggetto danneggiato. Pertanto, l'assicurazione obbligatoria assolve, altresì, allo scopo di esonerare determinate categorie di soggetti dall'obbligo di risarcimento conseguente alla propria responsabilità civile. Ancora una volta, il collegamento tra assicurazione e responsabilità per danni alla persona si realizza nell'ambito della tendenza legislativa all'introduzione di forme di « socializzazione » della responsabilità civile (*).

Proprio dalla rilevanza, che assumono gli interessi sottostanti alla fattispecie in esame, deriva, però, la necessità di verificare, sul piano teorico, la congruità degli strumenti normativi adottati, in relazione ai propositi legislativi di tutela.

2. - L'assicurazione contro gli infortuni e le malattie connesse allo svolgimento dell'attività di volontariato, stipulata dall'associazione di volontariato a vantaggio dei propri aderenti, trova inquadramento nel modello di riferimento, quanto al contenuto, nell'analoga assicurazione prevista, in favore dei lavoratori subordinati, dal d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124. Per i concetti di « infortunio », di « malattia » e di « connessione » con l'attività svolta, dunque, non si potrà che fare riferimento all'ampia giurisprudenza sviluppata in materia di lavoro (**).

Tuttavia, esistono alcuni fondamentali profili di differenziazione tra la fattispecie in esame e l'assicurazione a favore dei lavoratori, sui quali è opportuno concentrare l'attenzione.

In primo luogo, è evidente che nell'art. 4 della l. n. 266 del 1991 non è contemplata un'ipotesi di assicurazione « sociale », ma semplicemente di assicurazione « obbligatoria ». Ciò comporta che, mentre nell'assicurazione a favore dei lavoratori il rapporto giuridico assicurativo, per effetto del principio di automaticità delle prestazioni, viene a costituirsi *ipso iure* sul solo presupposto dell'esistenza del rapporto di lavoro, nelle organizzazioni di volontariato, viceversa, gli aderenti, in tanto possono beneficiare della copertura assicurativa, in quanto il soggetto obbligato abbia provveduto alla stipulazione del contratto di assicurazione ed al regolare adempimento dei relativi obblighi. Da questo punto di vista, l'obbligo di contrarre non incide *ex se* sulla disciplina del rapporto contrattuale né sugli effetti della mancata stipulazione (**).

L'adempimento dell'obbligo di assicurazione può consistere, però, fonte di responsabilità dell'organizzazione di volontariato nei confronti del beneficiario che abbia subito un danno: responsabilità ai sensi dell'art. 1218 c.c., trattandosi, nella

specie, di inadempimento ad un obbligo stabilito dalla legge.

Un secondo aspetto di differenziazione concerne il soggetto assicuratore che, per gli aderenti alle associazioni di volontariato, sarà naturalmente costituito da un Istituto privato di assicurazioni.

Per quel che riguarda, invece, il soggetto su cui gravano i pagamenti relativi alla copertura assicurativa, occorre segnalare la disposizione dell'art. 7, comma 3^o della legge, ai sensi della quale « nell'ipotesi di convenzioni stipulate tra le organizzazioni di volontariato e lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti pubblici - gli enti relativi all'assicurazione obbligatoria (la quale, peraltro, è definita « elemento essenziale » della convenzione) sono a carico dell'ente con il quale la convenzione è stipulata. Si tratta di una norma che realizza un contenimento tra l'interesse del volontario aderente ad essere indennizzato dei danni subiti e l'interesse sociale a non accogliere eccessivi, peraltro, e volontariamente oneri finanziari eccessivi, peraltro, il dove l'associazione concorre, in virtù del rapporto convenzionale, alla realizzazione delle finalità istituzionalmente appartenenti ed un ente pubblico, il legislatore ha ritenuto convenientemente addossare all'ente, medesimo i costi assicurativi dell'opera dei volontari. D'altra parte, la norma si giustifica anche alla luce della considerazione, secondo la quale il contributo operativo dei volontari, in seguito a convenzioni con ente pubblico (si pensi alle convenzioni con le Unità Sanitarie Locali, già previste dall'art. 45 della l. n. 833 del 1978 (**)), viene a concorrere o sostituirsi con l'attività di lavoratori dipendenti dell'ente medesimo: se per questi ultimi, allora, i contributi assicurativi gravano sull'ente-datore di lavoro, si comprende che il legislatore abbia adottato eguale soluzione con riferimento ai volontari operanti nello stesso settore.

Vi è, infine, un ulteriore profilo di radicale divergenza tra la fattispecie in esame e l'assicurazione sociale stabilita per i lavoratori subordinati. Mentre si ritiene che la copertura garantita da quest'ultima non possa estendersi sino a ricomprendere il danno alla salute subito dal lavoratore, ma debba essere limitata al danno incidente sulla capacità lavorativa (valendo, per il danno alla salute, gli ordinari criteri di responsabilità civile) per le ipotesi di assicurazione obbligatoria di responsabilità civile (6), quindi, anche nell'assicurazione in favore degli aderenti alle associazioni di volontariato non è dato rinvenire onerati normativi alla possibilità che tra le voci indennizzabili, rientri anche quella del danno alla salute, secondo la nozione che di esso accoglie la giurisprudenza, non potendo, peraltro, venire in considerazione, in tal caso, alcun parametro parallelo a quello della « capacità lavorativa » (**).

3. - Il secondo aspetto dell'obbligo, che l'art. 4 pone a carico delle associazioni di volontariato, concerne l'assicurazione dei propri aderenti per la responsabilità civile « verso i terzi », ovvero - secondo la più puntuale definizione data dall'art. 2 del d.m. 14 febbraio 1992 - « per i danni cagionati a terzi dall'esercizio dell'attività (di volontariato) ».

La stipulazione di tale assicurazione - come si è detto - dovrebbe contribuire a risolvere (quantomeno sotto il profilo delle conseguenze riservate) i casi in cui gli aderenti ad associazioni di volontariato finiscano con il risultare esposti alla responsabilità per eventi dannosi cagionati nello svolgimento della loro attività.

Non v'è dubbio, infatti, che la legge non ponga alcuna deroga, in favore dei volontari-danneggiati, al regime ordinario di responsabilità civile, all'interno del quale devono essere collocati, dunque, le fattispecie dannose oggi potenzialmente coperte dall'obbligo di assicurazione; né altra deroga è posta con riguardo al soggetto obbligato al risarcimento, che continua ad essere individuato nel singolo volontario, sebbene la rilevanza delle motivazioni solidaristiche della condotta del danneggiante potrebbe, in astratto, incidere anche sulla definizione di criteri alternativi in grado di operare una traslazione soggettiva della responsabilità. Sul piano teorico, si potrebbe, invece, ritenere che, salvi i casi di condotte dolose o gravemente colpose poste in essere dal volontario, degli eventi dannosi dovuti a mera colpa dell'agente siano tenuti a risponderne quei soggetti che dell'operato dei volontari si sono avvalsi, e, pertanto, la stessa associazione di volontariato oppure l'ente, che l'opera del volontario abbia

utilizzato per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali (**).

L'esono del volontario dalla responsabilità civile si giustificerebbe con la considerazione della rilevanza sociale del volontariato nel suo insieme, come riconosciuto dalla stessa l. n. 266 del 1991, e varrebbe ad incrinare l'adempimento di una più ardua selezione, da parte delle associazioni dei soggetti preposti, ovvero la predisposizione di corsi preparatori di qualificazione in funzione dell'esercizio dell'attività.

Tuttavia, *de iure condito*, la legge, indicando negli aderenti all'associazione i soggetti assicurati per la responsabilità civile verso i terzi, ha implicitamente disatteso la suddetta ricostruzione e riconfermato la diretta responsabilità civile dei volontari per gli eventi dannosi cagionati. Pertanto, il problema di cogliere i presupposti ed i limiti di tale responsabilità continua a presentarsi di notevole delicatezza, potendosi esso riproporre nelle ipotesi di inadempimento delle associazioni all'obbligo di assicurazione.

per meglio comprendere gli aspetti della problematica, si può avere riguardo ad un esempio tratto dalla recente giurisprudenza: tre giovani volontari, barellieri presso la Misericordia di Caprezzo (Piemonte) sono stati giudicati, in sede penale, rei di omicidio colposo, e conseguentemente condannati al risarcimento dei danni subiti:

(*) Il delinco, tena dei rapporti tra assicurazione sociale e contro gli infortuni e danno alla salute in continuo rispetto di recente risultanze, in seguito a ripetuti interventi della Corte costituzionale, che hanno ribadito l'impossibilità - in mancanza dell'intervento del legislatore - di garantire la copertura assicurativa del danno alla salute subito dai lavoratori: sul punto, cfr. Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 87, in Foro it., 1991, I, c. 1644, con nota di Polverari; *Concordia di un incarico assicurativo: il danno alla salute e l'assicurazione contro gli infortuni*; Corte cost., 18 luglio 1991, n. 356, ibid. I, c. 2967, con nota di De Marco; *Protezione della capacità lavorativa generata: danno da infortunio o danno alla salute e al Polverari*; *Il danno e biologico e del lavoratore tra tutela previdenziale e responsabilità civile*, ibid. I, c. 3322, Corte cost., 21 dicembre 1991, n. 485, in Resp. civ. e prev., 1992, I, c. 2965, con nota di Santoro; *Danno biologico del dipendente e responsabilità del datore di lavoro*.

(**) In tal modo si realizzerebbe una crisi tra assicurazione e responsabilità civile dell'assicuratore: per i danni dovuti a mera colpa del volontario, il diritto di risarcimento dell'assicurazione non potrebbe essere esercitato nei confronti del volontario, ma soltanto verso l'associazione o l'ente preponente.

(*) Conf. Borsari, *Cost. Borsari*, Borsari, Borsari e Naro, *Diritto civile*, 3. *Obbligazioni e contratti*, Torino, 1989, p. 674, ove si richiama l'esperienza di Savarona, *Per la socializzazione della responsabilità e dei rischi assicurativi*, che dà il titolo al op. VII dell'opera *Per meliorare sociologia economica e sociale dei servizi professionali*, *Le Scienze, Roma*, ed. *Le Scienze*, Paris, 1984.

(*) Cfr. di recente, Di Cesare, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali nella giurisprudenza*, Milano, 1989.

(*) Per i profili di differenziazione tra assicurazione sociale, assicurazione obbligatoria ed assicurazione privata, cfr., ancora, Volpe, *Polverari*, op. cit., pp. 132.

(*) Cfr. Tessa, *Commentario alla l. 23 dicembre 1979, a cura di Borsari-Borsari e Cassarini*, in questa Riv., 56, 1979, sub art. 45, pp. 1283-1288.

ti dalle parti civili, per aver cagionato la morte di un paziente caduto in terra per non essere stato adeguatamente assicurato alla barella con cinghie o altre necessarie cautele⁽¹⁹⁾.

Gli interrogativi, che dinanzi a casi simili è ragionevole porsi, concernono, in primo luogo, la possibilità di configurare una responsabilità concorrente o sussidiaria in capo a soggetti diversi degli autori del fatto, e, in secondo luogo, l'ammontare di un'attenuazione del *quantum* di risarcimento in ragione delle motivazioni che determinano allo svolgimento di un'attività di volontariato.

1) La soluzione positiva del primo quesito può derivare, anzitutto, dall'affermazione della responsabilità concorrente dell'associazione di volontariato alla quale aderisce il danneggiante.

Tale responsabilità non sembra, tuttavia, poter derivare dall'applicazione delle norme in materia di associazioni, posto che gli articoli 18 e 38 c.c. — secondo l'interpretazione accolta in giurisprudenza⁽²⁰⁾ — prevedono che la responsabilità dell'associato *ex delicto* si estenda all'associazione soltanto quando il fatto illecito sia posto in essere dagli amministratori o da coloro che abbiano legalmente agito in nome e per conto dell'associazione.

Con riguardo all'illecito commesso dagli aderenti ad un'associazione di volontariato, pertanto, risulta più appropriata o la configurazione di una responsabilità diretta *ex art. 2043 c.c.*⁽²¹⁾, in base alla teoria della rappresentanza organica, oppure l'affermazione di una responsabilità indiretta *ex art. 2049 c.c.*⁽²²⁾, a condizione che il fatto possa considerarsi inestricabile all'esercizio delle incombenze alle quali il volontario sia stato preposto.

Peraltro, tali soluzioni si rivelano, ad una più attenta analisi, del tutto insoddisfacenti. Esse, da un lato, non tutelano l'interesse del volontario-danneggiante, che permane esposto all'azione di regresso; dall'altro, risultano indifferenti alla metricità di quegli stessi interessi civili e sociali. Alle luce dei quali si vorrebbe rinvenire un principio limitativo della responsabilità di chi agisce per fini di solidarietà; infine, tenuto conto della non generalmente florida situazione patrimoniale delle associazioni di volontariato, si dovrebbero, oltretutto, presumibilmente inutilmente allo scopo di garantire l'integrale risarcimento al danneggiato.

Nelle ipotesi in cui, invece, l'azione del volontario si inquadri all'interno di un rapporto contrattuale con enti pubblici, ed il fatto dannoso si verifichi nell'adempimento di obbligazioni proprie del soggetto pubblico, deve ritenersi la responsabilità concorrente di quest'ultimo, il quale,

così come risponde del fatto illecito del dipendente, è responsabile, altresì — in base al combinato disposto degli artt. 1218 e 1228 c.c. — per i danni cagionati dal volontario. La spontaneità e le motivazioni sottostanti all'opera del volontario non possono, invece, condurre, all'esclusione della responsabilità per coloro ai quali la legge attribuisce istituzionalmente la cura di interessi pubblici e sociali. Nell'esempio fatto, pertanto, si sarebbe potuta ritenere la responsabilità concorrente dell'ente sanitario, con il quale la Misericordia intendeva il rapporto convenzionale legittimamente intervenuto del volontario⁽²³⁾.

2) Per quanto concerne la possibile attenuazione del *quantum* di risarcimento dovuto dal volontario in conseguenza della propria responsabilità, la sua configurazione presupporrebbe il riconoscimento normativo della rilevanza, in altre fattispecie, delle motivazioni che hanno indotto il danneggiante a porre in essere la condotta da cui è derivato l'evento dannoso.

Tale rilevanza non è dato cogliere nel sistema codicistico della responsabilità civile, ove il legislatore ha riguardo — come noto — ai soli nessi psicologici della capacità di intendere e di volere e del dolo o della colpa. Tuttavia, nel codice stesso — oltre a tutte quelle fattispecie in materia contrattuale nelle quali, a seconda della natura onerosa o gratuita dell'atto, si diversifica il regime della responsabilità conseguente all'indebitamento⁽²⁴⁾ — esiste almeno una norma (art. 2030, comma 2°, c.c.), con la quale — nell'ambito della gestione d'affari — al giudice è attribuito il potere di ridurre discretionalmente (« in considerazione delle circostanze che hanno indotto il gestore ad

assumere la gestione ») il risarcimento dei danni causati dal gestore per effetto della sua colpa.

L'applicazione analogica della suddetta disposizione alla fattispecie oggetto del nostro esame è subordinata all'individuazione, sul piano interpretativo, di profili di affinità, da un lato, tra la figura del volontario e quella del gestore d'affari e dall'altro, tra le caratteristiche dell'operato del volontario e le « circostanze » che giustificano la discrezionalità giudiziale relativa alla responsabilità del gestore.

La prima operazione eseguita è già stata compiuta con successo da autorevole dottrina⁽²⁵⁾ che, alla luce della direttiva costituzionale di solidarietà (art. 2 Cost.), ha negato il carattere « eccezionale » della licenza dell'intrusione nella sfera giuridica altrui ed è giunta a considerare pienamente giustificata l'applicazione analogica della disciplina della gestione d'affari a figure parzialmente atipiche. Per il soccorritore privato, ad esempio, è stata invocata tale analogia per giustificare il diritto al risarcimento dei danni eventualmente subiti in seguito all'intervento di salvataggio⁽²⁶⁾.

Poiché non v'è dubbio, peraltro, che, come il soccorritore occasionale, anche l'aderente ad un'associazione di volontariato meriti che la legge abbia riguardo alla genericità del suo agire in occasione del possibile verificarsi di eventi pregiudizievole a sé o ad altri, parimenti deve ritenersi che il principio della c.d. moderazione del danno sia applicabile all'ipotesi di responsabilità civile del volontario per la sussistenza dei medesimi presupposti che giustificano il *favor legis* verso le iniziative solidaristiche del gestore.

L'ipotesi soluzione, del resto — conforme ad una concezione meramente « patrimonialistica » dell'istituto della gestione — condurrebbe ad un'irragionevole disparità di trattamento tra colui che abbia agito con l'intento di salvaguardare il patrimonio altrui e colui che abbia operato per la tutela dell'altrui persona: disparità che, nel contesto dei valori appartenenti all'etica ordinamentale giuridico, potrebbe semmai giustificarsi ove essa consistesse proprio nei suoi termini opposti.

Peraltro, nella denegata ipotesi che il danno cagionato a terzi dall'esercizio dell'attività di volontariato non risulti indenne per effetto del rapporto assicurativo, la responsabilità civile del volontario, esclusiva o concorrente, potrà essere adeguata, in virtù degli esposti principi, all'esigenza di contemperamento tra l'interesse del terzo danneggiato al ristoro del danno subito e quello del volontario al riconoscimento giuridico della meritevolezza dell'attività svolta⁽²⁷⁾.

4. — Per quel che concerne i meccanismi assi-

curativi significativi, previsti dal comma 2° della norma in esame, essi sono stati disciplinati dal decreto del Ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato, emanato in data 14 febbraio 1992⁽²⁸⁾.

(19) Cf. D'Amico, *Profillo patrimoniale del soccorritore*, in *Rapp. civ.*, 1979, pp. 662-678; Baccara, *La gestione d'affari*, in *Trattato di dir. priv.*, diretto da Rescigno, 9, *Obbligazioni e contratti*, titolo 1, Torino, 1984, pp. 715-720.

(20) Cf. Baccara, *op. cit.*, p. 720.

(21) La moderazione del risarcimento, in applicazione analogica dell'art. 2030, comma 2°, c.c., dovrebbe operare, tuttavia, alla stregua dei medesimi principi, anche in sede di regresso da parte dell'associato.

(22) Il testo del d.l.m. 14 febbraio 1992 (G.U. 22 febbraio 1992, s.s., n. 44), così come successivamente modificato con d.m. 16 novembre 1992 (G.U. 3 dicembre 1992, s.s., n. 285), è il seguente:

Art. 1 (*Assicurazione degli aderenti ad organizzazioni di volontariato*)

1. Le organizzazioni di volontariato di cui alla l. 11 agosto 1991, n. 266, sono obbligate ad assicurare i propri aderenti, che prestano attività di volontariato, contro gli infortuni e le malattie connesse allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile per i danni cagionati a terzi dall'esercizio dell'attività medesima.

Art. 2 (*Polizza assicurativa*)

1. Le assicurazioni di cui all'articolo precedente possono essere stipulate in forma collettiva o in forma individuale.

2. Le assicurazioni di cui al comma precedente sono quelle che, in forza di un unico vincolo contrattuale, determinano una molteplicità di rapporti assicurativi, riguardanti una pluralità di soggetti assicurati, determinati o determinabili, con riferimento al rischio di cui all'art. 3.

3. Le polizze assicurative, sulla base delle strutture dei registri di cui al successivo art. 3, devono garantire tutti i soggetti che risultano aderenti alle organizzazioni di volontariato e che prestano attività di volontariato. Le garanzie assicurative decorrono dalle ore 24 del giorno di iscrizione nel registro.

4. [..]

5. Per coloro che cessano dall'adesione alle organizzazioni di volontariato le garanzie assicurative perdono efficacia dalle ore 24 del giorno dell'annullamento della cartella nel registro.

6. Le organizzazioni di volontariato devono comunicare all'assicuratore presso cui vengono stipulate le polizze i nominativi dei soggetti di cui al comma 3° e la successiva variazione, contestualmente alla iscrizione nel registro previsto dall'art. 3.

Art. 3 (*Adempimenti delle organizzazioni di volontariato*)

1. Le organizzazioni di volontariato debbono tenere il registro degli aderenti che prestano attività di volontariato. Il registro, prima di essere posto in uso, deve essere numerato progressivamente in ogni pagina e bollato in ogni foglio da un notaio, o da un segretario comunale, o da altro pubblico ufficiale abilitato a tali adempimenti. L'autorità che ha provveduto alla bollatura deve altresì dichiarare, nell'ultima pagina del registro, il numero di fogli che lo compongono.

2. Nel registro devono essere indicati per ciascun aderente le complete generalità, il luogo e la data di nascita e la residenza.

3. I soggetti che aderiscono all'organizzazione di volon-

(19) Trib. per. Pisa, 8 giugno 1990, n. 326 (Pres. Funari, Est. Sotgiorno), inedita.

(20) Cass., 29 marzo 1969, n. 1037, in *Giur. It.*, 1969, I, I, c. 2020; Cass., 28 marzo 1966, n. 833, in *Foro It.*, 1966, I, c. 1280.

(21) La giurisprudenza ha tradizionalmente privilegiato questa impostazione per la responsabilità diretta degli enti pubblici, nella cui attività si avrebbe organizzazione e destinazione l'attività delle persone incaricate: cf. Cass., 5 gennaio 1979, n. 31, in *Giur. It.*, 1979, I, I, c. 974; Cass., 6 maggio 1971, n. 1282, *ibid.*, I, I, c. 1476; Cass., 14 dicembre 1968, n. 3977, in *Foro It.*, 1969, I, c. 208.

(22) Cf. ad esempio, Cass., 6 marzo 1971, n. 606, in *Giur. It.*, 1971, I, I, c. 1564.

(23) La responsabilità dell'ente ospedaliero verrebbe a configurarsi secondo modalità simili a quelle già ritracciate dalla giurisprudenza con riguardo al fatto illecito del medico dispendente: cf. Cass., 1 marzo 1988, n. 2144, in *Foro It.*, 1988, I, c. 2296. Sulla problematica, Zava, *La responsabilità del medico*, in *Rev. crit. dir. priv.*, 1987, p. 139 e ss.

(24) Cf. Baccara, *Onerosità e gratuità del contratto*, in *Studi in onore di Vincenzo Palumbo*, Milano, 1986, pp. 71-109.

In tale decreto è anche ribadita la possibilità di procedere alla stipulazione delle assicurazioni anche attraverso polizze collettive o numeriche, intendendosi per tali quelle che, in forza di un unico vincolo contrattuale, determinano una molteplicità di rapporti assicurativi riguardanti una pluralità di soggetti assicurati determinati a priori (art. 2, comma 2°).

Infine, il testo originario del suddetto atto normativo contemplava una serie di adempimenti, il cui rigore non aveva mancato di suscitare le immediate proteste delle associazioni di volontari e le conseguenti proposte di modifica formulate dall'Osservatorio nazionale per il volontariato (20). Pertanto, con decreto ministeriale 16 novembre 1992, si è disposta la soppressione dell'obbligo di vidimazione annuale del registro degli aderenti (consentendo, inoltre, che a tale vidimazione possa provvedere, oltre al notaio, anche il segretario comunale o altro pubblico ufficiale) e dell'obbligo di barattura giornaliera del medesimo registro.

È previsto che le garanzie assicurative decorrano dalle ore 24 del giorno di iscrizione nel registro degli aderenti e perdono efficacia dalle ore 24 del giorno dell'annoverazione della cancellazione nel registro stesso.

Infine, le organizzazioni di volontariato hanno l'obbligo di comunicare, entro i trenta giorni successivi alla stipulazione delle polizze, l'avvenuto adempimento dell'obbligo assicurativo alla regione o alla provincia autonoma nel cui territorio

esercitano la propria attività (21).

MAURO PALADINI

tarario in data successiva a quella di istituzione del registro devono essere iscritti in quest'ultimo nella stesso giorno in cui sono quiresiti, a far parte dell'organizzazione.

4. Nel registro devono essere altresì indicati i nominativi dei soggetti che per qualunque causa cessino di far parte dell'organizzazione di volontariato. L'annotazione nel registro va effettuata lo stesso giorno in cui la cessazione si verifica.

5. Il registro deve essere tenuto in un'unica sede, la quale deve essere barattata ogni quinquennio, si annoti una vidimazione degli aderenti che prestano attività di volontariato, ed il soggetto proposto alla tenuta dello stesso o un suo delegato deve apporvi la data e la propria firma.

Art. 4 (Combinato)

1. Il controllo viene esercitato dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) nei limiti delle proprie competenze.

2. Le organizzazioni di volontariato comunicano a ciascuna regione o provincia autonoma nel cui territorio esercitano la loro attività ed all'Osservatorio nazionale per il volontariato l'avvenuta stipulazione delle polizze concernenti le assicurazioni di cui all'art. 1 entro i trenta giorni successivi a quella della stipulazione delle polizze stesse.

(20) Cfr. *Volontariato oggi* (periodico del Centro nazionale per il volontariato - Lecce), 1992, n. 6, p. 13.

(21) È difficile ritenere, tuttavia, che tutte le problematiche di pratica attuazione della normativa di legge possano essere risolte attraverso il solo ricorso alle polizze stipulate e la cartolarizzazione coperta dalle polizze stesse. Per questi ed ulteriori profili di analisi, cfr. gli interventi di Piana e Marodi al Parlamento di studio organizzato dal Centro Nazionale per il Volontariato (con il patrocinio del Ministero per gli Affari Sociali), in Roma il 19 novembre 1991, i cui atti sono editi nella collana «Quaderni del Centro Nazionale per il Volontariato».

Art. 5.

Risorse economiche

1. Le organizzazioni di volontariato frangono le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento della propria attività da:

- a) contributi degli aderenti;
- b) contributi di privati;
- c) contributi dello Stato, di enti o di istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti;
- d) contributi di organismi internazionali;
- e) donazioni e lasciti testamentari;
- f) rimborsi derivanti da convenzioni;
- g) entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.

2. Le organizzazioni di volontariato, prive di personalità giuridica, iscritte nei registri di cui all'articolo 6, possono acquistare beni mobili registrati e beni immobili, occorrenti per lo svolgimento della propria attività. Possono inoltre, in deroga agli articoli 600 e 786 del codice civile, accettare donazioni e, con beneficio d'inventario, lasciti testamentari, destinando i beni ricevuti e le loro rendite esclusivamente al conseguimento delle finalità previste dagli accordi, dall'atto costitutivo e dallo statuto.

3. I beni di cui al comma 2° sono intestati alle organizzazioni. Ai fini della trascrizione dei valori acquisiti si applicano gli articoli 2679 e 2680 del codice civile.

4. In caso di scioglimento, cessazione ovvero estinzione delle organizzazioni di volontariato, ed indipendentemente dalla loro forma giuridica, i beni che residuano dopo l'esaurimento della liquidazione sono devoluti ad altre organizzazioni di volontariato operanti in identico o analogo settore, secondo le indicazioni contenute nello statuto o negli accordi degli aderenti, o, in mancanza, secondo le disposizioni del codice civile.

Sommaio: 1. Il fondo comune. - 2. Il parere del Consiglio di Stato del 18 dicembre 1991, n. 2980. - 3. Il sistema delle associazioni non riconosciute dopo la legge-quattro sul volontariato. - 4. Ancora sull'istituto e sul riconoscimento. - 5. L'istituzione dei beni e la pubblicità immobiliare (e mobiliare). - 6. Una considerazione conclusiva (22). - 7. I lasciti testamentari come risorse economiche di cui al comma 1° del par. 2): problemi di ordine laterale. - 8. (segue). - 9. I riflessi previdenziali: la «capitata successoria» delle organizzazioni di volontariato. - 9. (segue): implicazioni con gli istituti del diritto delle successioni. - 10. Scioglimento, cessazione, estinzione delle organizzazioni di volontariato (23).

1. - La norma è dedicata alle risorse necessarie alle organizzazioni di volontariato per il loro funzionamento e, quindi, per il soddisfacimento delle loro esigenze interne di gestione e per lo svolgimento della loro attività istituzionale esterna.

Si tratta per lo più di beni economici (beni immobili, beni mobili registrati, beni mobili) che vengono a far parte - nel rispetto della forma prescritta per il trasferimento - del patrimonio o del fondo comune delle associazioni di volontariato (perché è di queste - a causa della loro diffusione - che ci occuperemo soprattutto) per effetto dei contributi degli aderenti, di delegazioni libere e spontanee dei privati (persone fisiche, giuridiche, associazioni non riconosciute, ecc.), dei contributi dello Stato (oltre che di enti, o di istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti), di organismi internazionali, di donazioni e lasciti testamentari, di rimborsi da convenzioni, di entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali ed in forza degli acquisti operati con gli stessi beni (24).

Il patrimonio ed il fondo comune delle associazioni così costituiti - come è noto (artt. 24, 37 c.c.) - restano assolutamente indifferenti all'eventuale esercizio di qualsiasi potestà (ad esempio intesa alla restituzione dei contributi conferiti) da parte dell'ex associato (qualunque sia la ragione di estinzione del singolo rapporto associativo: per recesso, per espulsione o per qualsiasi altra causa prevista nell'atto costitutivo o nello statuto o negli accordi degli associati) o dei suoi aventi causa.

Ne, d'altra parte, il fondo comune soffre restrizioni in sé o derivanti specificamente dalla limitata capacità patrimoniale agli acquisti attribuita tradizionalmente alle associazioni non riconosciute (25).

(22) In ricordo del prof. Ugo Natoli.
(23) I paragrafi da 1 a 6 sono a cura del prof. Luciano Braccaglia; quelli da 7 a 10 del dott. Stefano Parolini.

(24) È salva ogni altra possibile fonte provvisoria degli accordi degli associati. Non è escluso, poi, che sui beni in assegnazione possano acquisire, oltre che diritti reali «previdenziali», anche diritti personali di godimento. Sulla modalità dell'adempimento delle prestazioni, anche di natura personale, da parte degli associati in estinzione degli accordi intervenuti v. *Giurimiro, Diritto privato*, Padova, 1992, pp. 619-620. *Vannucchi, Persone giuridiche e associazioni non riconosciute - Contributi*, in *Giur. sist. civ. e comm.*, Torino, 1980, pp. 428-429.

Per Cass, 9 maggio 1991, n. 5191 (in *Mass. Giur. civ.*, 1991, p. 665) l'adesione ad un'associazione non riconosciuta, presuppone l'accordo delle parti anche in ordine allo scopo dell'associazione stessa ed alle regole del suo ordinamento interno, comporta l'assoggettamento dell'aderente a tutte le regole nel suo complesso senza necessità di specifica accettazione, anche se implicanti oneri economici (nella specie quello concernente il versamento di contributi associativi); vedine le note di commento di Pisano e De Renzi, in *Nuove giuris. civ. comm.*, 1992, pp. 310 e ss., 615 e ss.

(25) Il combinato disposto degli artt. 5, comma 1° lettera b) e g), comma 4° consente ora di affermare senza incertezze che le associazioni possono svolgere attività commerciali e produttive (di beni e servizi), purché *marginali*, e che le relative entrate non costituiscono redditi imponibili (ai fini delle imposte Irpef ed Irap) qualora sia documentato il loro totale impiego per i fini propri dell'organizzazione. Dal che - in primo luogo - sembra derivi non solo la possibilità istrinseca di svolgimento di attività *marginali* connesse con le finalità proprie perseguite dalle associazioni di volontariato ma anche di esercizio *est* in via accessoria, di attività con queste ultime non direttamente coordinate (in legge, par. infatti, riferisce direttamente alla necessità per le associazioni della regolarità della storia, e alla loro capacità di ammantarsi, più che alla qualità dello strumento utilizzabile per il loro conseguimento al fine della migliore realizzazione degli scopi istituzionali), con l'unica avvertenza riguardante la non apprezzabilità sul piano dell'economicità fiscale dei proventi nella specie appena sopra menzionati. Il che significa che se si promanano indubbiamente le attività del primo tipo rispetto a quelle appartenenti al secondo non pare si escluda lo svolgimento di queste ultime: ed in secondo luogo - implicitamente discende la

Anzi, in proposito, all'indomani dell'entrata in vigore della legge — a seguito di una prima valutazione delle linee ispiratrici del complesso normativo quanto agli aspetti privatistici (necessariamente rapida e sommaria anche per la sede nella quale veniva espressa) — si era ritenuto, tra l'altro, di poter rilevare tra le novità, riferibili al trattamento delle associazioni di volontariato (non riconosciute), la loro capacità ad accettare eredità e donazioni, a conseguire legati ad eccitare, oltre dal riconoscimento della personalità giuridica, escludendo espressamente l'intervento « autorizzatorio » ex art. 17 c.c. per qualsiasi acquisto, contestuale o successivo all'atto di costituzione, sia gratuito o di liberalità che oneroso (*). Si era scemati appena introdotto (ed immediatamente risolto, alla stregua, in senso negativo) l'inverso problema se dopo la normativa della legge-quadro sul volontariato non si dovesse ritenere, in ipotesi, suppletiva per le stesse associazioni con personalità giuridica — operanti nel settore delle organizzazioni di volontariato — l'autorizzazione via istituzionale della norma appena richiamata. I risultati interpretativi cui si era allora conclusamente pervenuti sembra ora di dover senz'altro confermare.

Solo che non è possibile trascurare una circostanza sopravvenuta: nel frattempo, infatti, è intervenuto in materia un parere del Consiglio di Stato che ha mostrato di impostare e risolvere l'intera problematica, con sottili (anche se non persuasivi) argomenti, in maniera del tutto discordante (*).

2. — Si presenta perciò la necessità di ricandidare il tema in tutti i risvolti che sembrano quasi essenziali.

In primo luogo nessuna nuova problema si presenta, che non sia già stato posto e risolto nel passato, per le associazioni di volontariato che debbono svolgere la loro attività istituzionale in veste di persone giuridiche. È il caso soltanto di osservare che in tale ipotesi le associazioni dovranno ora provvedere — in adempimento di una situazione tecnica di onere — ad iscriversi nei registri generali istituiti presso le regioni o le province autonome, sempreché vogliano accedere ai contributi pubblici, stipulare convenzioni, beneficiare delle previste agevolazioni fiscali, con la diretta conseguenza che anch'esse dovranno sottoporre tra l'altro al controllo iniziale e quindi periodico circa la sussistenza e permanenza dei requisiti di cui all'art. 3.

Ovviamente, in quanto persone giuridiche, le stesse associazioni non potranno sottrarsi, nel caso di acquisto di beni immobili, di accertazione

[Art. 51]

di eredità, di donazioni e conseguimento di legati, all'autorizzazione (concessa con decreto del Presidente della Repubblica o del Prefetto ovvero del Presidente della giunta regionale) o nel caso di persone giuridiche private che operino esclusivamente nelle materie di cui al d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 e con finalità statutarie che si esauriscano nell'ambito di una sola regione) di cui all'art. 17 c.c., sia che la disposizione testamentaria o l'atto di disposizione oneroso o di liberalità sia precedente, contestuale o successivo.

Se i negozi dispositivi indicati siano contestualmente alla formazione dell'associazione come persona giuridica è evidente che la necessaria autorizzazione — pena l'inefficacia dell'atto — non potrebbe richiedersi ed accordarsi con atto autonomo ma è implicitamente ricompresa nell'istanza e nella

facoltà delle organizzazioni di partecipare, *in via marginale*, a società c.d.d. inerenti. Questione questa risolta nel passato positivamente o negativamente in ragione della non riconoscibilità in genere rispetto alle associazioni delle finalità istituzionali. Sul punto una sintesi dello stato della dottrina e della giurisprudenza, anche in ordine al concetto di strumentalità, è fatto da ultimo da Mosso, *Interpretazione di associazioni non riconosciute a società*, in *Giur. it.*, 1990, p. 407 e ss. e v. *ivi* in *coll.*: *Lezioni di diritto societario*, a cura di G. Ferraro, in *Le fondazioni in Italia e all'estero*, Padova, 1989, pp. 107-111.

E' certo, in definitiva, che è nello spirito della legge sul suo complesso, che le norme delle organizzazioni di volontariato non utilizzate per il diretto raggiungimento dei fini istituzionali debbono essere almeno indirettamente o strumentalmente impiegate in quella direzione (così, ad esempio, per l'impiego delle strutture organizzative), utili. Nella linea di tendenza finora ad applicare il c.d. « statuto generale dell'imprenditore » anche agli enti collegati non riconosciuti ma che esercitano un'attività economica per il perseguimento delle loro finalità, v. con Bonazzi, *Le « non profit organizations »*, Milano, 1985, pp. 151-155.

(*) Intervento su *Gli aspetti privatistici della legge 266 del 1991* svolto in occasione del Seminario di Studi, tenuto a Roma il 9 novembre 1991, pubblicato a cura del Centro Nazionale per il Volontariato, *Inverso senza la revisione della...*, in un quaderno contenente tutti gli atti relativi, presso: Istituto Reprints, Milano, 1991.

(*) Parere Cons. Stato, Sez. I, 18 dicembre 1991, n. 2980. Lo si veda pubblicato in *Motiva giur. cit.*, *com.*, senso critico v. ora anche Moravino, *Legge quadro sul volontariato n. 266 dell'11 agosto 1991*, *Linee ed ombre sul Riv. orient.*, 1992, p. 33 ss.), più recentemente, Raccato, *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato* in *Giur. it.*, 1993, IV, c. 57. Da ultimo nell'opera *figure e nuove problematiche degli enti « non profit »*, in *Atti delle Giornate di studio a cura del Comitato regionale del Nord-Est, Milano, 1993*, pp. 46-47.

[Art. 51]

Legge-quando volontariato

La decisione concessoria del riconoscimento.

Questioni di un certo peso si prospettano (*recursus* sono state prospettate), invece, quando le organizzazioni di volontariato operano nel c.d. privato-sociale, come accade nella stragrande maggioranza dei casi, quali associazioni non riconosciute.

La sintesi del ragionamento svolto dal Consiglio di Stato, in proposito, è sostanzialmente « nel senso che la legge del 1991, nella parte in cui attribuisce alle organizzazioni di volontariato non riconosciute, la capacità di essere parte attiva in determinati rapporti e negozi, al pari delle persone giuridiche riconosciute, vada interpretata nel senso che alle prime si estende anche il regime autorizzatorio, dettato per le seconde con riferimento agli stessi rapporti e negozi ». La conclusione non può essere accolta, e se è parsa giustamente inaccettabile nel passato (con specifico riferimento agli acquisti immobiliari onerosi) già se riferita alle associazioni non riconosciute, diversamente (ovvero — se si vuole — ancora di più e per ragioni ulteriori) da ripetere se rapportata a queste ultime (*).

L'iter argomentativo del Consiglio di Stato muove dalla constatazione mancata nella legge *de qua* di un'espressa disposizione in tema a risolvere il problema, « la legge del 1991, invece, nulla dispone al riguardo », per pervenire quindi alla soluzione finale prospettata (e sopra riportata) attraverso un procedimento interpretativo tipicamente analogico mediante il quale si ricondono, per una ravvicinata identità necessaria razionale e sistematica, l'autorizzazione ex art. 17 c.c., espressamente prevista per le associazioni riconosciute, anche nell'area degli acquisti delle associazioni non riconosciute (nella specie di volontariato).

Va immediatamente rilevato — quanto specialmente a queste ultime — che il Consiglio di Stato, malgrado abbia cercato di riassumere nelle premesse il consenso della legge, non ne ha adeguatamente apprezzato la portata innovativa (diversamente a noi è parso di poter sostenere che l'entrata in vigore della legge-quadro segna il momento di irruzione storico-istituzionale, e non episodica, delle organizzazioni di volontariato nel nostro ordinamento e all'interno del sistema dell'associazionismo in specie) né in essa ha sufficientemente colto la palese volontà del legislatore di intesa alla forte promozione del fenomeno, alla salvaguardia della sua autonomia, al sostegno dell'apporto, originariamente garantito, per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale del paese (v. in particolare gli artt. 1, comma 1°; 6, comma 4°; 7, comma 2°; 8, 10, comma 2°; 12, comma 1°, lettera c).

43

Orientamento questo emergente in maniera significativa (come sotto, sarà ampiamente specificato) anche dalla costituzione delle associazioni prefigurata come assolutamente libera, dal modo di porsi all'interno e all'esterno come strutture operative prive di imposizioni e restrizioni sia formali che sostanziali (i limiti, si osservi, sono posti soltanto a garanzia del funzionamento e del migliore perseguimento delle finalità delle associazioni di volontariato come tali), dall'attribuzione di una piena e generale capacità negoziale anche a ricevere e della facoltà di avvalersi in prima persona degli strumenti di pubblicità immobiliare e mobiliare (questa quando sia consentita).

Si è ovviamente consapevoli di muoversi in terreni oltremodo accidentati e, tuttavia, pare ormai che alcuni momenti normativi concernenti il fenomeno delle associazioni possano essere considerati, con sufficiente sicurezza, come definitivamente acquisiti nel loro effettivo significato.

Nel delinearli e via via definirli, pare opportuno seguire per comodità espositiva, lo sviluppo dei vari paesaggi legislativi attraverso i quali si svolge il parere del Consiglio di Stato, di guida che anche i rilevi critici, che si intende muovere alla posizione da quest'ultimo assunta, possono risultare maggiormente puntuali ed efficaci.

In primo luogo dal Consiglio di Stato non è stata considerata significativa, ai fini dell'esclusione dell'applicazione agli acquisti delle associazioni non riconosciute (di volontariato) dell'art. 17 c.c., « la disposizione relativa all'applicabilità degli artt. 660 e 786 del c.c., giacché il suo scopo è quello di esentare le organizzazioni di volontariato dall'onere di chiedere il riconoscimento della personalità giuridica in occasione del conseguimento di donazioni e lasciti, ma non esclude di per sé la necessità dell'autorizzazione, qualora si ritenga che detta necessità sia desumibile *ab initio* ».

Il rilievo ovviamente non dimostra (né vuol provare) niente: ha solo il significato di esprimere

(*) Autorvoli correnti dottrinali, invece, sempre più frequentemente, ricorrono ormai all'autorizzazione, anche all'interno delle stesse persone giuridiche, come limite amministrativo (Bassani, voce « Associazioni III, Associazione in non riconosciute », pag. 8), costituzionalmente disciolta (Pizzanusso, *Diritto di associazione e riconoscimento governativo* in *Quadri giuridici*, 1970, p. 84 e ss.; Pizzanusso, *Reporti civili*, nel *Commentario alle Cost.*, a cura di Banca, Bologna-Roma, 1977, p. 12 e ss.) e comunque da sanzionare (Basciaro, *Introduzione al Codice civile*, Bari, 1992, p. 68-10, *Le fondazioni-Protezione e linee di riforma*, in *Le fondazioni in Italia e all'estero*, Padova, 1989, p. 507 e ss.).

re la moda intenzione dell'impresa di voler trovare altrove la necessità dell'intervento amministrativo, mentre trascura di prendere in considerazione se per caso la legittimità ed il rigore di quel procedimento non siano negati immediatamente e sinotticamente anche dalla disposizione di cui all'art. 5 comma 2°, parte prima.

Sembra, insomma, di poter notare, in questo modo di impostare la questione, un'ovvietà iniziale sconosciuta logica tra l'idea che scorge l'esclusivo scopo della riforma nell'introduzione dell'esercizio delle associazioni di volontariato, ai fini degli acquisti per disposizione di volontariato, e per donazione, dalla richiesta del riconoscimento e l'attività per il momento affermazione dell'impossibilità che comunque da questa specifica dispensa — quasi fossero momenti avulsi tra di loro — non si possa desumere alcuna argomentazione per la sua soluzione, e quindi per la negazione dell'intervento amministrativo in via generale.

L'equiparazione, pur riguardando l'art. 17 c.c. soltanto le persone giuridiche, tra le associazioni riconosciute e le associazioni non riconosciute sotto il profilo dell'esistibilità in ogni caso dell'autorizzazione amministrativa agli acquisti di questi enti, secondo il Consiglio di Stato dovrebbe innanzi una prima giustificazione nella funzione di controllo della c.d. manomorta che, seppure « per certi aspetti superata, ed alla quale, comunque, si è aggiunta la considerazione di altri interessi », non si può dire scomparsa né per le associazioni riconosciute né per quelle prive del riconoscimento.

Ora anche ammesso che l'autorizzazione amministrativa *de jure* eserciti nelle associazioni riconosciute ancora una funzione di controllo della c.d. manomorta — e l'assunto appare sostenuto con sempre più scarsa convinzione, quando non rappresenta un semplice enunciato talvolta assolutamente immotivato che si tramanda da autore ad autore — quella funzione nella direzione indicata è priva di alcuna giustificazione per le associazioni non riconosciute in genere (con ogni relativa conseguenza, quale l'esclusione dell'intervento esecutivo autorizzativo agli acquisti) ed in particolare, ed ancora di più, per le associazioni di volontariato (*).

Rimane all'opposto prevista per queste ultime, in sintesi, non già una normativa di contenimento silibene di promozione.

Mentre il contrario significa sottoporre (o non volere avvertire) — sempiternando al massimo — il passaggio progressivo dall'avversione dello Stato verso le associazioni non riconosciute, alla creazione di meccanismi per ridurre al necessario l'uso di strumenti patrimoniali per la realizzazio-

ne di scopi ideali da parte delle medesime, all'esplicita affermazione del riconoscimento del valore sociale e della funzione dell'attività di volontariato, « svolta tramite organizzazioni, come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo », ma da promuovere istituzionalmente (v. l'art. 1 sulla finalità e sull'oggetto della legge) « lo sviluppo salvaguardando l'autonomia » e da favorire « l'apporto originale per il conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale indichiate dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome ... e dagli enti locali »; e, quindi, in definitiva — per le attuali associazioni di volontariato — riconoscere la sicura esclusione di ogni intervento esterno condizionante non solo la nascita dell'ente ma anche l'acquisto da parte dello stesso di ogni risorsa economica (*). Una significativa riprova risiede, da un

(*) Corte cost., 5 maggio 1988, n. 512 e 23 maggio 1973, n. 62 (rispettivamente in *Rep. Foro It.*, 1988, voce « Persona giuridica », n. 26 ed in *Foro It.*, 1973, n. 2498 ss.), che nel parere del Consiglio di Stato, si riferiscono all'autorizzazione ad acquisti immobiliari di enti pubblici quale mezzo rivolto « a contenere nei limiti del necessario gli acquisti patrimoniali ... onde evitare la manomorta » ed « a rimuovere, caso per caso, un limite generale di ordine pubblico che grava, in linea di principio, su tutte le persone giuridiche, pubbliche e private, ed è perciò qualitativamente diverso dagli ordinati controlli di merito, determinati nei casi pubblici ... ed in particolare determinare deliberazioni dei minori enti territoriali » (c. 2640).

In dottrina i tentativi più ragionati, in vista a giustificare ancora l'autorizzazione agli acquisti immobiliari, da un' « norma giuridica », sono di Bianca (Diritto civile — La norma giuridica, J. Reggiori, Milano, 1980, p. 305) che argomenta, da un lato, dai ritmi più lenti di circolazione dei beni delle persone giuridiche e, dall'altro, dal possibile esborso del patrimonio rispetto al conseguimento del fine (v. *Gli enti del primo libro, cit.*), che, dopo aver individuato una serie di « atti » sottratti all'attuale controllo governativo (sul punto della stessa v. anche *Gli acquisti delle persone giuridiche e gli atti di diritto di applicazione dell'art. 17 c.c.*, in *Contratto ed Impresa*, 1987, p. 837 e ss.) non meno per via amministrativa « degli enti di pubblica utilità » e « per un sistema di riconoscimento nominativo affidato alla competenza dell'autorità giudiziaria ... per gli enti che perseguono interessi non particolarmente elevati per l'intera collettività » (p. 155 e ss.).

(*) Se la Carta costituzionale contiene, in forma inequivoca, sul piano dei principi fondamentali (art. 2) e rapporti civili (art. 18, comma 1°) la maggiore espressione del cambiamento di condotta (come è generalmente ritenuto) del trattamento riservato dall'ordinamento nel suo insieme alle associazioni non riconosciute, il presente intervento legislativo ne rappresenta l'attuazione concreta, la più ampia e favorevole (seppure nello specifico ambito dell'assolutismo che opera tramite l'attività di volonta-

lato, nell'importanza che è attribuita (e che in concreto assumono) ai contributi pubblici ed inferenziali (cfr. l'art. 5, comma 1° lettera c), d), f), g), 7, 10, 15) nella formazione del fondo comune delle associazioni per l'ispicamento della loro attività istituzionale e, dall'altro, nel particolare trattamento fiscale riservato agli acquisti da atti di disposizione privati (art. 8, comma 2°) nonché nella previsione normativa attuativa che dovrà introdurre « misure volte a favorire le erogazioni liberali in denaro a favore delle organizzazioni di volontariato ... » (art. 8, comma 3°).

Parè conforme allo spirito della legge, perciò, osservare che in tale esclusione a guidare il legislatore sia stata la volontà di garantire alle associazioni di volontariato il massimo di autonomia, la loro originalità di fini ed attività, la libertà di iniziativa, l'autenticità e l'immediatezza delle strategie degli interventi, senza interferenze limitative e/o condizionamenti anche sul piano della formazione del fondo patrimoniale e degli atti di esercizio sul medesimo (*).

La diversa opinione finisce per instaurare un rinfacciamento delle associazioni non riconosciute con quelle riconosciute, sul piano della costituzione del fondo patrimoniale con atto si direbbe imaturato e con lo svuotamento della loro specifica e genuina autonomia operativa e conseguentemente del contenuto della loro configurazione normativa.

Escluso, quindi, che, per l'innanzi ed irriducibile contrasto normativo di fondo (in punto di giustificazione finale nell'ordinamento), possa essere l'esercizio della funzione di controllo sul patrimonio l'esigenza che dovrebbe imporre l'intervento dell'autorizzazione amministrativa agli acquisti delle associazioni non riconosciute di volontariato non resa che considerare le altre ragioni — indicate come di ordine sistematico — che secondo il Consiglio di Stato richiederebbero tale intervento: così l'accostamento delle organizzazioni di volontariato alle associazioni riconosciute piuttosto che alle società costituite con fine di lucro ed in quanto tali « escluse dall'obbligo di autorizzazione agli acquisti », ed anche, e ancora prima, per gli stessi « vincoli di destinazione che la stessa Legge del 1991 impone al patrimonio delle organizzazioni di volontariato non riconosciute ».

Che le associazioni di volontariato si discostino (istituzionalmente) dalle società c.d. lucrative nessuno dubita (anche quanto al momento genetico, come è stato osservato *supra* art. 3, l'assoluta libertà di forme di costituzione degli enti, solitamente affermata dal legislatore, si attesta proprio al « limite di compatibilità con lo scopo solidaristico »), ma non è apprezzabile il ragiona-

mento logico-giuridico per il quale l'accorta ed indiscutibile differenziazione dei due « gruppi associativi » dovrebbe, per così dire, per effetto consequenziale, imporre l'avvicinamento delle associazioni non riconosciute di volontariato alle associazioni riconosciute « quanto all'obbligo di autorizzazione agli acquisti ».

I saliti sono evidenti: precise ragioni economico-giuridiche giustificano la mancata previsione di un'autorizzazione amministrativa per gli acquisti delle società c.d. lucrative, altre varie (e discusse) ragioni stanno alla base della prevista autorizzazione agli acquisti delle persone giuridiche (*).

Estendere queste ultime motivazioni anche a fondamento dell'obbligo di autorizzazione per acquisti dalle associazioni non riconosciute di volontariato solo perché le società lucrative, assolutamente diverse dalle associazioni per natura e finalità, respingono decisamente l'intervento autorizzativo e operazione di scarsa coerenza logica ed in definitiva inconcludente, perché lascia aperto il problema che si intende risolvere, e cioè, l'individuazione diretta delle ragioni specifiche che dovrebbero giustificare la necessità della stessa autorizzazione nel caso di specie.

Ritornare poi, in forma sinonimica, il vincolo di destinazione assegnato ai beni costituenti il fondo comune (art. 5, comma 2° ult. parte, e comma 4°) non è segno decisivo per l'accoglimento della tesi prospiegata in quanto serve solo a sottolineare ulteriormente il rilievo legislativo dato alle associazioni di volontariato (a causa, come si è già osservato, dell'elaborazione ed assunzione di tecniche di intervento nel privato sociale nuove e addirittura insostituibili per la loro flessibilità ed originalità) e, quindi, indurre a spiegare la ratio specifica dell'obbligo dell'autorizzazione agli acquisti e per le associazioni riconosciute e per le altre.

Le altre ragioni e i diversi interessi, sottesi in fatto all'autorizzazione amministrativa, che si sono storicamente affiancati o sovrapposti alla funzione di controllo della manomorta per orientare anche nel passato il Consiglio di Stato ad emettere pareri favorevoli o meno alla concessione del

(*) Più in generale si è osservato che la legge non vuole « ingabbiare le molteplici forme e le potenzialità » del volontariato (Bianca, *Riforma della 1° Commissione parlamentare del Senato della Repubblica*, comunicata alla Presidenza il 19 febbraio 1991) e che « la tecnica legislativa utilizzata ... non comporta, ma anzi esalta gli spazi » delle associazioni di volontariato » (Russo, *Modellazioni di voto al testo definitivo della legge, in Parlamento*, 1991).

(*) V. tra gli altri, Marasà, *La « società » senza scopo di lucro*, Milano, 1994, pp. 486-489.

riconoscimento (in particolare la valutazione dell'opportunità degli acquisti, la tutela dei successibili, ecc.) hanno risposto (e rispondono) più semplicemente, o direttamente, all'esigenza di istituire una forma di tutela — anche anticipata se del caso — dei terzi, esigenza che non è estranea all'ambito di operatività delle associazioni non riconosciute ma che è — come vedremo — diversamente realizzata.

Esiste, d'altra parte, altra considerazione — sempre secondo il parere del Consiglio di Stato — che conduce ad estendere alle associazioni non riconosciute di volontariato il regime per gli acquisti previsto per le associazioni riconosciute. A tal fine si ritiene sufficiente osservare, che « l'attribuzione alle organizzazioni di volontariato non riconosciute come persone giuridiche di una speciale autonomia patrimoniale ed una speciale capacità giuridica (consistente nella possibilità di conseguire lasciti e donazioni), è costruita, nel sistema della legge del 1991, come la conseguenza dell'iscrizione delle suddette organizzazioni nell'apposito registro, previa verifica di una serie di requisiti, non molto dissimili, da quelli stabiliti per il riconoscimento ». Ora se una valutazione sull'adeguatezza del fondo patrimoniale, rispetto alle finalità da conseguire, può inserirsi e nell'ambito dell'iscrizione e in quello del riconoscimento (ex art. 2 disp. art. c.c.), in quest'ultimo caso poco importa all'autorità che vi provvede, se anche quel giudizio sia positivamente esposto, accarene se lo scopo sia perseguito dall'associazione tramite l'autorità di volontariato: accettazione indispensabile, invece, al fine dell'iscrizione nei registri generali (v. gli artt. 5, 6). D'altra parte non corrisponde al vero o comunque non è persuasivamente dimostrato che alle organizzazioni di volontariato, qualora operino quali associazioni non riconosciute, sia attribuita « una speciale autonomia patrimoniale ».

Va osservato, infatti, che la prescritta iscrizione nei registri istituiti dalle singole regioni e dalle province autonome consente *altrettanto* alle associazioni non riconosciute di accedere ai contratti pubblici, di stipulare convenzioni (con lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti pubblici, ecc.), di beneficiare di agevolazioni fiscali — con il conseguente arricchimento, rispetto alla tradizione, delle fonti di risorsa — mediante aggiunte quanto all'identità delle associazioni comunque ad acquistare.

Vero è che l'esercizio dell'autonomia privata in tal caso è ampio e soprattutto incondizionato, ma la ragione ultima non sta tanto nell'atto formale amministrativo dell'iscrizione — che vale essenzialmente nei confronti delle pubbliche amministrazioni a certificare la legittimità dell'ente ad opera-

re nell'ambito prefigurato dalla legge per tramite i previsti vantaggi — quanto sull'accesa attuale attività e capacità operativa dell'associazione nel settore prescelto tramite l'autorità di volontariato.

In tutt'altra direzione — come è stato persuasivamente dimostrato — si muove l'atto del riconoscimento (10).

L'errore di imputazione appare evidente.

E, tuttavia, la conclusione più importante che se ne trae, in via di apparente logica conseguenza, è la seguente: poiché a seguito dell'iscrizione « le associazioni conseguono uno *status* che è in un certo senso intermedio tra quello dell'associazione riconosciuta e quello dell'associazione puramente e semplicemente non riconosciuta » (con l'ulteriore conseguenza che « la disciplina di dettaglio dei singoli rapporti dovrà essere mutuata, di volta in volta, dal regime delle persone giuridiche *stricto sensu*, o da quelle delle associazioni non riconosciute, a seconda del fatto che per quello specifico rapporto l'organizzazione di volontariato si trovi assimilata all'una figura piuttosto che all'altra »), è dato atto che quanto alla capacità di acquistare le organizzazioni di volontariato sono *assimilate* dalla legge-quadro alle associazioni riconosciute « è giacché ritenere che ad esse si estenda anche il regime stabilito per gli acquisti di queste ultime ».

Solo che la conclusione, per un verso, si fonda sull'*affermata* assimilazione delle associazioni non riconosciute di volontariato alle associazioni riconosciute quanto al potere o alla capacità ad acquistare (costruiti per entrambi gli enti collettivi come condizioni alla necessaria autorizzazione amministrativa) ed è anche artificiosa, per altro verso, sol che si osservi che esclusivamente *per commodum* nella specie è richiamata la teoria contrattuale della *c.d. combinazione* giacché agli stessi risultati, in concreto, a ben vedere, condurrebbe per lo più l'applicazione del regime stabilito per « le associazioni puramente e semplicemente non riconosciute ». Se, ad esempio, lo specifico rapporto dovesse riguardare l'acettazione di un'eredità o di una donazione — e sono i casi più frequentemente ricorrenti — l'efficacia dell'atto passerebbe infatti in ogni caso attraverso la via del riconoscimento (artt. 17, 600, 786 c.c.). In definitiva la prospettazione qui contrastata — potrebbe imporre un'eccessiva *transazione am-*

ministrativa in un settore assicurato che lo stesso legislatore ha assunto con garanzia di indipendenza ed esprime anche una scarsa conoscenza del modo di operare delle associazioni di volontariato — che per essere incisivo, puntuale ed innanzi tutto, ha bisogno *naturalmente* di essere liberato il più possibile da adempimenti formali — e della stessa organizzazione interna, per lo più modellata, agile e priva di gravose articolazioni burocratiche.

L'assimilazione alle persone giuridiche, piuttosto che alle associazioni non riconosciute, per nessun verso troverebbe una valida giustificazione.

3. — È il caso, a questo punto, di delineare il sistema delle associazioni nel nostro ordinamento dopo la legge-quadro sul volontariato.

Tra le associazioni con personalità giuridica (sono esse organismi di volontariato o meno) e le associazioni in genere si è venuta a collocare, dopo la legge-quadro n. 266 del 1991, l'associazione non riconosciuta iscritta nei registri generali istituiti dalle regioni e dalle province autonome (ultima si differenzia dalla prima perché il fondo comune non ha un'autonomia patrimoniale perfetta ma solo « una speciale autonomia patrimoniale » (come pare al Consiglio di Stato) e, conseguentemente, ad esse non è applicabile il principio dell'irresponsabilità personale e solidale delle persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione (ex art. 38 c.c.), mentre si identifica con la seconda con l'unica differenza (ricollegabile alla natura si direbbe esistenziale ed operativa così come recepita dalla legge-quadro) che la capacità negoziale per nessun verso è condizionata dall'intervento di autorità esterne.

E le regioni di tali differenziazioni normative, quanto agli aspetti patrimoniali, si giustificano non già sul piano della soggettività giuridica che appartiene in egual grado e qualità a tutte le associazioni qui considerate ma per l'esigenza di stabilire una graduazione di tutela da riservare ai terzi che vengano in rapporto con l'ente.

La tutela del terzo appunto si prospetta diversamente in ragione delle scelte effettuate inizialmente dai promotori o successivamente degli assetti.

È noto, per comune esperienza, che la scelta di operare tramite l'utilizzazione di determinati precisi schemi organizzativi di persone c/o di beni piuttosto che di altri (e ciò vale in linea di massima anche all'interno delle società) si ispira innanzitutto all'esigenza di contenere diversamente il rischio insito nell'operazione di natura economica o meno. Il legislatore attribuisce una libertà di scelta; ma di volta in volta predispone

diverse forme di tutela dei terzi, in forma proporzionalmente e giustamente più ampia rispetto alla minore estensione del rischio (o, che è lo stesso, del grado di irresponsabilità) assunta dal soggetto operante. Così se nei rapporti con le persone giuridiche è massima (in fatto meglio si direbbe è certa) nel senso che i terzi, possono contare su di un patrimonio accettabile in tutte le sue evoluzioni e trasformazioni — eventualmente intermedie dall'autorizzazione amministrativa (art. 7 c.c.) — tramite il sistema di pubblicità (dichiarativa) prevista per le vicende più importanti delle associazioni riconosciute (v. gli artt. 33, 34, 35 c.c.; 22 e ss. disp. art. c.c., in particolare art. 29), a fronte di un'assoluta irresponsabilità patrimoniale, in sintesi, degli associati; nei rapporti con le associazioni non riconosciute la tutela del terzo che è astrattamente di grado inferiore (perché nulla esclude che nella concretezza dei rapporti le garanzie rappresentate dal patrimonio personale di coloro che hanno agito nell'interesse dell'associazione sia più solida di quella rappresentata dal patrimonio della persona giuridica) per l'impossibilità formale di avere una conoscenza attuale ed effettiva della consistenza del fondo comune, a fronte tuttavia di una responsabilità personale e solidale di coloro che hanno agito in nome e per conto dell'associazione (11). Se nell'associazione non riconosciuta

(10) È ricorrente la negazione (salvo diversa patrimoniale; ma per l'esclusione in proposito di ogni spazio per l'autonomia privata v. *REALEMONTI, Associazioni non riconosciute*, in *Dir. dir. priv.* a cura di Iri, I, *Diritto civile*, P. 67) del *beneficium excusatoris*; si veda, da ultimo, Cass. 21 novembre 1984, n. 5954, in *Rep. Foro it.*, 1984, voce « Associazioni non riconosciute », n. 7; Cass. 23 marzo 1985, n. 2090, in *Rep. Foro it.*, 1985, voce *cit.*, n. 17; Cass. 13 marzo 1987, n. 2648, in *Rep. Foro it.*, 1987, voce *cit.*, n. 1213, che assume la responsabilità (ex art. 38 c.c.) degli amministratori sulla base del criterio *c.d. dell'effettività dell'intervento* possente in essere (nella specie si erano obbligati soggetti diversi dagli amministratori ma in loro rappresentanza). Per Cass. 7 aprile 1992, n. 4266 (in *Mem. Giur. Civ.*, 1992, pp. 569-570) contemporaneamente « il semplice avveccamento nelle cariche sociali del stabilimento non comporta alcun fenomeno di successione nel debito ». La giurisprudenza pare ormai definitivamente orientata a considerare la responsabilità *de qua* come un'obbligazione *ex lege* assimilabile al rapporto obbligatorio fiduciario (Cass. 26 luglio 1983, n. 5137 in *Rep. Foro it.*, 1983, voce « Associazione non riconosciuta », n. 15; Cass. 26 febbraio 1985, n. 1655, in *Foro it.*, 1985, I, c. 2672; Cass. 7 novembre 1985, n. 6947, in *Rep. Foro it.*, 1985, n. 13946, in *Rep. Foro it.*, 1991, voce *cit.*, n. 20) e, conseguentemente, essendo al diritto del creditore garantito la decadenza di cui all'art. 1937 c.c., secondo i principi riguardanti la fiduciaria sociale.

In tal senso anche Pretura Vercelli, 4 febbraio 1987 (in *Rep. Foro it.*, 1988, voce *cit.*, n. 19, 20, 21) che

(11) *Giurando, Il diritto privato fra codice e Costituzione*, Bologna, 1978, p. 85 e ss.; Iri, *Diritto civile e commercio*, I, *Le categorie generali - Le persone - La proprietà*, Padova, 1990, p. 191 e ss.; Iri, *Diritto privato*, *cit.*, p. 629 e ss.

di volontariato iscritta la protezione dei terzi può presentarsi, con margini maggiori di incertezza (in ipotesi anche per effetto della mancanza di intermediazione dell'autorizzazione agli acquisti derivanti da disposizioni testamentarie e da donazioni), quindi, per la scarsa possibile avvedutezza degli amministratori nel manifestare la loro accettazione), va osservato che a fronte di tale tutela astrattamente più debole sia, oltre la concreta responsabilità personale e solidale delle persone di cui sopra, la possibilità per gli stessi di meglio verificare in ogni momento lo stato del fondo comune mediante l'esame dei registri e, quindi, dei bilanci nei quali per legge devono risultare i boni e i contributi, gli acquisti per donazione o per disposizione testamentaria (v. art. 3, comma 3°, ult. parte; 6°, comma 7° 11); senza contare quanto a quest'ultima che l'accettazione dell'eredità deve essere fatta, per espressa previsione, con beneficio d'inventario (disposizione che è ad un tempo a protezione e dell'eredità e dei terzi).

Poiché la realtà dimostra la larghissima e sempre maggiore attuazione, anche in coerenza con l'Introduzione nel sistema costituzionale del pluralismo associativo, delle associazioni non riconosciute, il fenomeno — sotto l'aspetto che qui interessa — trova una duplice spiegazione d'insieme: *correttiva*, da un lato così agendo l'ente collettivo e coloro che operano in nome e nell'interesse di esso soffrono evidentemente rischi economici generalmente sopportabili (e comunque il rischio appare tollerabile rispetto all'intrusione di terzi esterni cui diversamente fin dall'origine dovrebbe essere associato), dall'altro i terzi travisano nel fondo comune dell'associazione, e nel meccanismo complementari di sostegno della responsabilità, sufficienti garanzie per il puntuale adempimento delle obbligazioni.

4. — Tornando a mettere a raffronto ancora l'iscrizione nei registri generali ed il riconoscimento (e sullo stesso piano si pone, sotto questo profilo, anche la successiva eventuale concessa autorizzazione agli acquisti da parte della stessa autorità che ha proceduto al riconoscimento) è evidente che nessuno di questi atti amministrativi costituisce elemento integrativo della tipica costitutiva dell'associazione (ovvero della capacità negoziale) (12) ma entrambi si lasciano apprezzare, in concreto, nei rapporti con i terzi (sia che questi siano gli enti pubblici: in tal caso l'iscrizione segna, e per le associazioni riconosciute e per quelle parte del riconoscimento, la qualità di soggetto collettivo operante nell'area disciplinata dalla legge-quadro; siano essi soggetti-creditori: in tal caso mentre l'iscrizione indica

(e solo per le associazioni non riconosciute di volontariato) la presenza nel rapporto di una parte debitrice che risponde delle obbligazioni assunte, oltre che col fondo comune (la cui consistenza è adeguatamente accertabile), col patrimonio personale e solidale di coloro che hanno agito in nome e nell'interesse dell'associazione), al contrario, il riconoscimento (previsto solo per persone giuridiche) manifesta la presenza di un debitore che risponde soltanto per il fondo patrimoniale.

Al massimo si può consentire il rilievo che entrambi gli atti (per un verso l'iscrizione e per l'altro il riconoscimento) valgono dall'istesso ad identificare nel rapporto obbligatorio una parte debitrice che risponde alle proprie obbligazioni prestando garanzie istituzionalmente diverse. Ma l'assimilazione non può andare oltre sotto il profilo effettuale.

Da ultimo, nell'ambito di una prefugazione articolata delle linee ispiratrici di una riforma — auspicata da più parti — della disciplina delle formazioni sociali si è utilmente individuata un'ipotesi intermedia di soluzione legislativa — che verrebbe « a sdrammatizzare l'alternativa » — tra il c.d. diritto di polizia delle associazioni riconosciute e il regime agnostico delle associazioni non riconosciute — « nelle istituzioni della legge *de qua* (13) il cui schema operativo poggia

esclude dalla responsabilità chi ha meramente concorso a formare la volontà dell'associazione senza partecipare alla materiale stipulazione dei negozi con i terzi, sulle orme, di un ordinamento abusivamente emanato (v. Cass., 22 luglio 1981, n. 4710, in *Rep. Giur. civ.*, 1981, voce « Associazioni e Fondazioni », n. 10) ma non unanime (per Trib. Roma, 15 aprile 1985, in *Rep. Foro it.*, 1985, voce « Associazioni non riconosciute », n. 16) la responsabilità incomberebbe anche alle persone che all'ente hanno preparato l'atto produttivo di abilitazione. Quanto alla responsabilità (ex art. 38 c.c.) per ogni rapporto obbligatorio anche di natura extranegoziale, v. *Giur. civ.*, 1971, n. 3579, in *Rep. Giur. civ.*, 1971, voce « Associazioni e Fondazioni », n. 5; Trib. Brescia, 25 marzo 1970, in *Giur. it.*, 1970, I, 2, p. 567; e, per una sintesi della dottrina, De Girola, voce « Associazioni » — III Associazioni non riconosciute, in *Dir. giur. Teoria*, Roma, 1988, p. 6.

(12) Quanto, in particolare, all'autorizzazione ex art. 17 c.c. è ormai fuori discussione che essa viene ad incidere solo sull'efficacia di negozi liberamente e indipendentemente perfezionati (v. ora, App. Roma, 15 dicembre 1984, in *Rep. Foro it.*, 1987, voce « Persona giuridica », n. 20; Trib. Brindisi, 24 marzo 1982, in *Contr. Trib. Lecce e Palermo*, 1983, p. 208; e, meno recentemente, Cass., 13 aprile 1972, n. 1158, in *Foro it.*, 1973, I, c. 222; per la dottrina si rinvia per tutti a RASCONO, *La persona giuridica e la capacità di ricevere per testamento*, in *Persona e comunità*, Bologna, 1966, p. 294.

(13) Bussone, *Il diritto delle persone, Relazione al Consiglio di Stato* in *I cinquecentenni del codice civile*, Milano, 4 giugno 1992, in corso di pubblicazione.

essenzialmente — come si è rilevato — sull'iscrizione delle organizzazioni di volontariato nei registri generali istituiti dalle regioni e dalle province autonome. È necessario, tuttavia, ribadire che l'intervento amministrativo, perlopiù, è veramente previsto, non è diretto ad un controllo patrimoniale più o meno generalizzato ovvero ad un'indagine qualificata atto per atto delle associazioni (in tale qualifica per le persone giuridiche dell'art. 17 c.c.) sibbene prospiciente al fine di individuare ed escludere dai benefici legislativiamente previsti per le organizzazioni di volontariato, in forza di criteri — si osservi — ricavati dall'incarno della stessa legge-quadro, quali l'esistenza o l'attuale persistenza dei requisiti di cui all'art. 3, l'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato, l'attitudine e la loro capacità operativa, ecc.

Il controllo, come appare evidente, è inteso — più in generale — a verificare se le associazioni sono assoggettabili o se possono continuare ad essere assoggettate, in virtù dell'attività di volontariato effettivamente svolta, alla normativa espressamente di *favor* dettata dalla legge-quadro.

Lo strumento legislativo, in sostanza incentrato sull'indagine del comportamento dell'associazione (e non già sugli atti specifici di volta in volta posti in essere, come sui singoli acquisti), in funzione dell'accertamento dell'effettiva realizzazione mediante l'attività di volontariato dell'interesse di rilevanza sociale perseguito, e, quindi, dell'uso e destinazione delle risorse (essenzialmente di provenienza pubblica e di terzi) rispetto al fine e alle aspettative dei destinatari (e, più frequentemente, rispetto ai progetti di intervento sociale appositamente finanziati in ragione del loro contenuto specificamente programmatico: ex art. 5, comma 1°, lettera c) (14), sembra articolato in forme tali da prospettare un mezzo assai efficace per opporsi ad un'intrusione nell'ambito delle organizzazioni qui disciplinate di associazioni prive della specifica caratterizzazione (adoneità ad operare tramite l'attività di volontariato), l'unica nella legge *de qua* considerata meritevole di particolare tutela.

Ciò non significa, quindi, che il riscontro amministrativo, effettuato qui non in via occasionale (e *id est* al momento dell'accertazione di una donazione o di un'eredità, ecc.), ma periodico e soprattutto sul comportamento tenuto — in ipotesi negativo, ponga senz'altro le associazioni ai margini della liceità (come ormai risulta senz'altro chiaro), ma indubbiamente impedisce loro di usufruire di agevolazioni non spettanti.

Il parere del Consiglio di Stato — dopo la fase ricostruttiva della tesi che in via analogica, e per

ragioni di ordine sistematico, dovrebbe condurre all'applicabilità dell'intervento amministrativo anche agli acquisti delle associazioni non riconosciute (di volontariato) — termina evidenziando, a contrario, a quali inaccettabili conseguenze (definite perfino paradossali) porterebbe sul piano del diritto positivo l'accettazione di un'ipotesica diversità di regime.

La prima conseguenza che si dovrebbe constatare sia nella « circostanza che « la concessione della personalità giuridica, lungi dal rappresentare un ampliamento della sfera giuridica dell'organizzazione di volontariato, sarebbe di fatto una vera e propria *capitis deminutio*. Il riconoscimento, infatti, nulla aggiungerebbe, quanto a capacità giuridica e capacità di agire, e al contrario inciderebbe negativamente sulla libertà negoziale del soggetto, esposto a vedersi negare, eventualmente, l'autorizzazione governativa e a vedere così vanificata la propria volontà negoziale, in situazioni nelle quali, nella condizione di associazione non riconosciuta, non incontrerebbe alcuna ostacolo ».

Per la verità, ed in primo luogo, pare ormai trovare sempre minore consenso, l'idea che con il riconoscimento il gruppo sociale verrebbe ad acquisire a nuovo soggetto di diritto con ampliamento della capacità giuridica (e di agire); pare anzi assai diffuso — ed ormai pressoché unanime — l'orientamento che riconosce pari soggettività sostanziale (e processuale) alle associazioni riconosciute e non riconosciute e che descrive un ambito di estirpazione della capacità giuridica (e di agire) delle persone che fungono da organi in ogni caso generale astrattamente e qualitativamente omogenee nei limiti degli scopi perseguiti dagli enti (15).

(12) Anche nei lavori preparatori emerge l'esplicita e complessiva volontà di associare « liberamente nominati » che si propongono di stabilire in tutto il territorio della Repubblica *generata* per le organizzazioni di volontariato, per le istituzioni pubbliche che entrano in rapporto con esse e per gli utenti delle prestazioni dei volontari» (Bava, *Relazione della I Commissione parlamentare, cit.*).

(13) V. recentemente, Cass., 14 aprile 1986, n. 2601, in *Rep. Foro it.*, 1986, voce « Associazioni non riconosciute », n. 6; « L'associazione non riconosciuta, inquadabile nello schema dell'art. 36 c.c., si configura come un ente collettivo costituito in un centro autonomo di interesse fornito di un patrimonio distinto da quello dei singoli soci e, se per parte di personalità giuridica, rappresenta comunque un soggetto di diritto » (ad. ante, prima, Cass., 21 giugno 1979, n. 3449, in *Rep. Foro it.*, 1979, voce *cit.*, n. 4; Cass., 16 novembre 1976, n. 4252, in *Foro it.*, 1977, I, c. 1482 e ss.).

In senso contrario v. tuttavia, ancora la giurisprudenza del Consiglio di Stato (da ultimo Cons. Stato, 24 aprile 1987, n. 283, in *Contr. Stato*, 1987, I, p. 627): « L'indis-

L'eventualità, poi, che il riconoscimento possa incidere sulla libertà negoziale della persona giuridica (*vetus*) sugli effetti della capacità negoziale) non rappresenta una conseguenza incongrua neanche quando fosse ipotizzabile che una stessa determinata espressione di volontà negoziale possa essere paralizzata negli effetti, se ne esistono i presupposti, dal diniego dell'autorizzazione amministrativa e, d'altra parte, trovi libero spiegamento — malgrado il filtro operato dagli amministratori e/o dagli associati — se manifestata all'interno di un'associazione di volontariato non riconosciuta, giacché trattasi di effetto naturale — come si è osservato — connesso alla preferenza accordata nella scelta degli strumenti operativi, che nell'ultimo caso è indirizzata verso l'utilizzazione di uno schema che in considerazione della qualità del soggetto collettivo agente (e, quindi, delle modalità soggettive ed oggettive di intervento sul privato sociale) consente un libero svolgimento di attività prive di condizionamenti anche sull'efficacia di determinati atti (semprechè, ovviamente, permangono i requisiti della legge richiesta e gli enti non incontrano eventualmente in provvedimenti di cancellazione dai registri generali, con le relative conseguenze — come si è già rilevato — relative, per esempio, all'estensione della responsabilità in caso di inadempimenti delle obbligazioni contratte).

Di conseguenza — e richiamato ogni rilievo soprallistato — non pare giustificata l'affermazione (e/o la preoccupazione), per la quale l'accettazione di un sistema, come quello sopra commentato, dovrebbe importare — in forma abstratta — l'ammissione (invero qui non avanzata né ipotizzata) « che la condizione giuridica delle prime » (delle associazioni di volontariato con personalità giuridica) « si caratterizza per un *mixis* di capacità giuridica e di autonomia negoziale, e che la soggettività giuridica *optima* viene spedita solo alle seconde » (alle associazioni di volontariato prive di personalità giuridica). Vero è, più semplicemente, che il riconoscimento, unito all'iscrizione, introduce solo la condizione di irrisolvibilità di coloro che agiscono in nome e nell'interesse dell'ente.

Da ultimo, sotto il meno profilo della tecnica legislativa, l'assimilazione quanto alla disciplina degli acquisti delle associazioni non riconosciute di volontariato alle persone giuridiche, se si fosse effettivamente voluta si sarebbe potuta agevolmente realizzarla con il semplice rinvio alla normativa prevista per associazioni riconosciute ed in particolare alla disposizione di cui all'art. 17 c.c.: tecnica questa adoperata nello stesso comma normativo dell'art. 5, ma proprio, e in maniera sinonimica, per liberare, per quanto qui inte-

ressa, l'acquisto da donazioni e da disposizioni testamentarie delle associazioni non riconosciute di volontariato dall'intervento dell'autorizzazione amministrativa (¹⁹).

Il problema giuridico solo col riconoscimento eleva il complesso organismo ad un fine, di mezzi e di nomi, a soggetto di diritto, posto come destinatario di norme e considerato titolare di diritti e di obblighi (la funzione circa la responsabilità o meno del riconoscimento).

Interessanti applicazioni del corretto orientamento giurisprudenziale, in primo luogo italiano, appaiono alcune decisioni prese ancora a proposito della responsabilità solidale ex art. 36 c.c., che, sostanzialmente e non concettualmente, si applicano al debito proprio dell'associato, ma ha carattere accessorio, anche se non sussistono, rispetto alla responsabilità primaria dell'associazione» (Cass. 27 dicembre 1991, *cit.*), né « può giovare agli associati creditori dell'associazione » (Cass. 29 agosto 1989, n. 5020, in *Rep. Foro it.*, 1989, voce *cit.*, n. 6), se non quando il creditore (già associato) venga a trovarsi nella stessa posizione di qualsiasi terzo entrato alla compagine associativa (Cass. 16 gennaio 1991, n. 534, in *Rep. Foro it.*, 1991, voce *cit.*, n. 18).

Quanto alla problematica sulla capacità giuridica e di agire degli enti collettivi si rinvia, per tutti, a Biondizzi Gian, Baccata, Bissanti e Mancola, *Diritto civile. I. Norme - Soggetti e rapporti giuridici*, 1987, p. 214 e ss.

Una questione di limiti agli effetti degli acquisti potrebbe restare per le associazioni non riconosciute in genere o di volontariato non iscritte nei registri generali. Va però osservato che per queste ultime, in fin dell'efficacia degli acquisti di donazioni o da disposizioni testamentarie, non si age necessariamente la via del riconoscimento sibbene quella dell'iscrizione prevista dalla legge-quadro. Per le prime, e anche per le seconde che non si iscrittono, non possono iscriversi (ad esempio per mancanza dei requisiti) nei registri generali; il limite (sia pure ristretto rispetto all'ambito di azione dell'art. 17 c.c.) all'efficacia degli atti di esercizio dell'autonomia privata (art. 600, 786 c.c.), già da tempo formenle censurati, sono la spina dorsale previsioni costituzionali (art. 2, 18) e giustificate per circoscrivere « i modi di acquisto che più frequentemente determinano l'accredito di mezzi patrimoniali riservati per il perseguimento degli scopi dell'ente » (Galvano, *Diritto civile e commerciale*, *cit.*, p. 215).

(¹⁹) Bisano, *L'art. 17 c.c. cit.*, e le associazioni di « volontariato », non riconosciute (tutte note di commento di parere del Consiglio di Stato, già menzionate) che pure dovrebbero incantare i termini dell'interrogazione e, nel contempo, debbono di convenire con le correnti dottrinali che invocano l'abrogazione dell'articolo previsto dall'art. 17 c.c. concludendo affermando, inesplicitamente, che la lettera della legge, in uno con i propositi che l'ispirano, sostengono « decisamente la soluzione più rigorosa ». Se la formulazione letterale del dato normativo, ammesso e non concesso che nella specie sia neutra ed ambigua, dichiara il suo preciso significato quando la si racconta costantemente con la *ratio* ed « i propositi », inchiavamente quei di segno contrario all'interpretazione della *ratio* ed « i propositi ».

Nell'art. 2 del disegno di legge n. 1822 (contenente norme per la regolamentazione del volontariato, comunicata alla presidenza il 6 aprile 1989 e finalizzata dai senatori Filardi ed altri) si stabiliva esplicitamente che le associazioni di volontariato, per neutralità della normativa di sostegno, dovevano « assumere la struttura di associazio-

5. — Per avviarsi, infine, verso la conclusione da raggiungere che gli acquisti onerosi o derivanti da atti di liberalità, della proprietà e di ogni altro diritto reale (che sia compatibile con la natura dell'associazione non riconosciuta) su beni mobili, mobili registrati ed immobili, a titolo originario o derivativo vanno intesi alle organizzazioni di volontariato (²⁰).

Il legislatore speciale mostra, in primo luogo, esplicitamente, e senza incertezze di allinearsi ai risultati raggiunti nel passato da gran parte della dottrina e della giurisprudenza, che nel dubbio se gli acquisti onerosi anche di beni immobili fossero effettivamente imputabili alle associazioni non riconosciute — problema ovviamente connesso direttamente al riconoscimento o meno della soggettività giuridica ed alla piena capacità di agire in capo a queste ultime e agli effetti ad essa conseguenti (V. immediatamente dopo) — aveva risolto positivamente la questione, erudendo motivi di sostegno o puntando totalmente sulla stessa formula contenuta nell'art. 37 c.c., che a proposito della costituzione del fondo comune adoperava un'espressione generica (il fondo è costituito da « beni »), comprensiva all'evidenza di ogni bene (²¹).

A tale disposizione si ricollega intinamente l'altra, per la quale « ai fini della trascrizione dell'acquisto si applicano gli articoli 2659 e 2660 del codice civile »; il che significa che gli acquisti dei beni immobili, una volta intestati direttamente alle associazioni di volontariato anche non riconosciute vanno altrettanto direttamente trascritti a favore delle stesse associazioni, così come direttamente contro le medesime vanno trascritti gli atti di disposizioni sugli elementi del fondo comune (²²).

Il consenso disposto delle due disposizioni spazza via definitivamente ogni possibile dubbio che fosse residuo sulla piena soggettività delle associazioni non riconosciute (che queste ultime si caratterizzano per un *mixis* di soggettività rispetto a quella *optima* delle persone giuridiche emerge espressamente anche dal parere del Consiglio di Stato — qui considerato — che nel passaggio dall'associazione priva di riconoscimento a quella riconosciuta sceglie anche un ampliamento dello « status giuridico e di capacità di agire » (²³). Se il principio è affermato in particolare con riferimento agli acquisti delle associazioni di volontariato, iscritte nei registri di cui all'art. 6, esso si estende naturalmente a tutte le associazioni non riconosciute in genere non artificiose — come abbiamo osservato — l'iscrizione a problemi di soggettività giuridica.

Ma a ben riflettere l'argomentazione si può addirittura rovesciare: poiché gli art. 2659 c.c.

(sul contenuto della nota della trascrizione) e 2660 (sulla trascrizione degli acquisti a causa di morte) già consentivano espressamente la trascrizione — dopo la riforma del sistema di pubblicità immobiliare realizzata con legge 27 febbraio 1952, n. 52 (contenente modifiche al libro sesto del codice civile e norme di servizio ipotecario, in riferimento all'introduzione di un sistema di elaborazione automatizzata nelle Conservatorie dei Registri Immobiliari) — degli acquisti a favore

ne della personalità giuridica secondo le norme del codice civile.

(²⁰) Per generale ammissione le associazioni non possono acquistare i diritti reali di uso e di abitazione in quanto strutturati in funzione del soddisfacimento di specifici interessi della persona fisica.

Sulle possibilità dell'acquisto del diritto di proprietà tramite l'associazione si è pronunciata espressamente Cass. 10 giugno 1981, n. 3775, in *Foro it.*, 1983, I, c. 1965 (con nota di Manzoni), che esclude per tale ragione l'annotazione amministrativa anche per le associazioni riconosciute.

(²¹) Cfr., oltre gli studi di Galvano, Gazono, *Manuale di diritto privato*, Napoli-Roma, 1992, p. 161; Virrossi, *Gli enti del primo libro*, *cit.*, p. 118; Biondi, *Le associazioni non riconosciute*, Napoli, 1990, p. 223; per ulteriori riferimenti v. Sanna, *Soggettività giuridica degli enti di fatto*, in *Rev. dir. civ.*, 1987, p. 900.

(²²) Le vie anomale, seguite nel passato, per rendere sostanzialmente opponibile la trascrizione di atti di acquisto di beni immobili delle associazioni non riconosciute sono state sanzionate da Sperti, *Soggettività giuridica*, *cit.*, pp. 983-984; e v. Vasconcelos, *sub art. 1, legge 27 febbraio 1985*, n. 52, in questa *Rivista*, 1986, pp. 95-96.

(²³) La possibilità (in questa transazione) di atti di disposizione sul fondo comune è espressamente affermata dall'art. 37 c.c., che consente siccome, ad esempio, la vendita da parte di un'associazione non riconosciuta di un bene immobiliare per acquistare altro bene immobiliare o beni mobili registrati ovvero beni mobili per una migliore realizzazione degli scopi. Quanto alla necessità anche in tal caso, per le associazioni con personalità giuridica, della preventiva autorizzazione amministrativa v. Perotti, *Perone finanze e giuridiche - Donazioni e residenze - Assistenza e merito personale - Parimenti e affidati*, *cit.*, 1-78, in *Commentario interpretativo di Codice civile*, diretto da De Martini, Roma, 1971, p. 247; l'avviso contrario è manifestato da Longoni, *Delle persone e delle famiglie*, *art. 1-230*, in *Commentario cod. civ.*, Torino, 1966, p. 217.

(²⁴) Ma l'idea trova ancora alcune difficoltà ad emergere con chiarezza soprattutto nella giurisprudenza di merito: v. ad esempio, Trib. Napoli, 11 aprile 1990, in *Rep. Foro it.*, 1987, voce « Associazioni non riconosciute », n. 10, che « se pure riconosce che l'associazione priva di riconoscimento possa ottenere l'iscrizione » e « a nome proprio ed in persona del suo rappresentante » « i beni immobili acquistati con i contributi degli associati », ancora parla di « entità collettiva di fatto a mezzo fra la comunità di rapporti giuridici interoggettivi e la persona giuridica corporativa e fondata di limitate autonomia e semplicità » (in sentenza è pubblicata in *critica*, in *Dir. priv.*, 1984, p. 899 e ss., con nota critica di Panconeri, A. ad una luttuosa « capacità sanzionata e processuale » attribuita dall'art. 36 c.c.; si riferisce App. Milano, 15 maggio 1981, in *Rep. Foro it.*, 1983, voce *cit.*, n. 14.

direttamente anche delle associazioni non riconosciute in genere, più correttamente ora si direbbe che si è esteso testualmente il sistema (normale) di pubblicità immobiliare prevista per queste ultime anche alle associazioni di volontariato (provo importa, a questi fini se iscritte o non iscritte nei registri generali).

Disposizioni, volendo, anche superflue in quanto le associazioni di volontariato agiscono per lo più in veste di associazioni non riconosciute (problemi di trascrizione mai, ovviamente, hanno posto le trascrizioni a favore o contro le persone giuridiche) ma non inutili perché nella loro successione logica e testuale hanno sgombrato il campo da possibili dubbi in punto se la nuova normativa sulla trascrizione (e v. anche l'art. 2839 c.c.) fosse stata ispirata più dalla preoccupazione di risolvere questioni pratiche di pubblicità, piuttosto che dalla coscienza dell'evoluzione della disciplina sostanziale, e quindi, della presa d'atto anche sul piano della pubblicità immobiliare di delicati problemi (positivamente risolti, del resto, ontologicamente pregiudiziali) connessi con la soggettività degli enti non personificati⁽⁷¹⁾.

6. - In conclusione volendo trarre una sintesi si può affermare che per le associazioni non riconosciute, che operino nel c.d. privato sociale mediante l'attività di volontariato, il legislatore speciale - nel rispetto assoluto della libertà di scelta dello schema normativo di costituzione di organizzazione e di funzionamento e nell'ambito della disciplina contenuta negli accordi degli associati e nelle norme di diritto comune delle associazioni censibili dalle norme dettate a proposito delle associazioni riconosciute e di quelle private del riconoscimento⁽⁷²⁾ - in occasione dell'emanazione di una normativa di principi generali ha preferito determinare misure di sostegno e di valorizzazione ai fini della migliore realizzazione degli scopi delle medesime perseguibili non trascurando mediante opportuni contruelli sul comportamento degli enti e sulla destinazione delle risorse la tutela degli interessi dei destinatari delle iniziative solidaristiche e dei terzi che, comunque, vengono in rapporto con le organizzazioni stesse.

Per quanto sopra non pare del tutto esatto però parlare neanche di « una sorta di *tertium genus* » di ente collettivo, nel senso che le organizzazioni di volontariato non si identificano con « con alcuno dei modelli codificati »⁽⁷³⁾, in quanto le stesse si inquadrano tutte o male schema della persona giuridica, ovvero, più frequentemente, negli schemi degli enti c.d. non personificati.

Con questo di specifico che il tipo di attività

con il quale si persegue l'ideale solidaristico (me-glio la rilevanza sociale e il valore della funzione dell'attività di volontariato) non trova più il fondamento esclusivo nelle libere coscienze e nelle intenzioni degli associati ma è formalizzato in appo-

(71) Dopo l'entrata in vigore della legge del 1985 n. 72 si era immemorialmente annotata tra le novità di maggior spicco della nuova formulazione dell'art. 2639 l'attribuzione alle associazioni non riconosciute della « capacità di figure nei registri come invertebrate di acquisiti immobiliari », in definitiva diversa luogo, ed a una legislazione dell'« essere » (Maresca, *La pubblicità immobiliare*, in *Iur*, 1986, p. 7). L'importanza del dato normativo dettata anche sul piano sostanziale, prima che su quello delle tecniche della pubblicità immobiliare, è stato colto da tutta la dottrina, che ha avuto modo di riflettere sull'argomento: si veda Corvazza, *L'acquisto immobiliare da parte delle associazioni non riconosciute*, in *Quaderni*, 1987, p. 311) che opportunamente sottolinea che « l'investimento immobiliare » presuppone e non attribuisce la capacità immobiliare; e, tra gli altri, Galvano, *Diritto privato*, cit., p. 611; Di, *Diritto civile e comparato*, cit., p. 213; Garzanti, *Manuale*, cit., pp. 161-162; Rescigno, *Manuale del diritto privato italiano*, Napoli, 1990, p. 214; Marcondo, *L'acquisto immobiliare da parte delle associazioni non riconosciute*, in *Rev. dir. civ.*, 1987, p. 13 e ss.; Di, *Relati di rappresentanza e pubblicità sulle associazioni non riconosciute*, in *Rev. dir. civ.*, 1989, p. 1087 e ss.; Tronca, voce « Trascrizione », in *Zacc. dir.*, Milano, XLIV, 1992, p. 966 e nota n. 194. Nel senso che l'investimento non toccherebbe « l'aspetto della materialità del diritto »: cf. Bianca, *Diritto civile*, cit., p. 535.

Sulle questioni che solleva la previsione dell'art. 2639 n. nella nota di trascrizione « anche della generalità delle persone che le rappresentano secondo l'atto costitutivo » v. Corvazza, *La trascrizione degli acquisti immobiliari da parte di associazioni non riconosciute dopo la legge n. 52 del 27 febbraio 1982*, in *Rev. dir. civ.*, 1986, p. 1092 e ss.; Marcondo, *Fonti di rappresentanza*, cit., p. 1092 e ss.; Canova, *Gli acquisti immobiliari delle associazioni non riconosciute e delle società di persone*, in *Contratto e impresa*, 1983, p. 835 e ss.; Dirola, *Le associazioni non riconosciute*, cit., pp. 225-227.

(72) Per l'applicazione « in via diretta, e non solo analogica » delle norme previste testualmente per le associazioni riconosciute », ad esempio, Pretura Pesano, 18 febbraio 1981, in *Rep. Foro it.*, 1982, voce « Associazioni non riconosciute », n. 9.

(73) In occasione di una nota controversa che ha visto come contendenti il Partito democratico della sinistra ed il Partito comunista italiano si è ribadito che « le associazioni non riconosciute, quali soggetti di diritto distinto dalle persone del mondo, sono titolari di situazioni giuridiche soggettive tutelabili in via giudiziaria, ivi compresi i diritti della personalità, e a questi il diritto alla denominazione e al simbolo » (Trib. Roma, 26 aprile 1991, in *Rep. Giur. civ.*, 1991, voce « Associazioni e fondazioni » n. 3); in proposito v. anche Trib. Cagliari, 1 giugno 1988, in *Rep. Giur. civ.*, 1988, voce *cit.*, n. 6; ulteriori riferimenti in Barzani, *Le associazioni e i profili atipici* (1972-1988), in *Novae giur. civ.*, 1989, p. 296; il delitto problema è esattamente impostato da Bicciuzzi Gatti, *Baccata, Bonanni e Noveri, Diritto civile*, cit., pp. 230-232.

(74) Così Corvazza, *Profili procedurali della normativa sulle organizzazioni di volontariato*, in *Corr. giur.*, 1991, p. 1076, in sede di un primo esame della legge-quadro

sia legge di favore dello Stato, in una prospettiva di politica sociale che ravvisa sempre più concrete possibilità nelle organizzazioni di volontariato e flessibili strumenti di erogazione, in via integrativa, dei servizi sociali⁽⁷⁴⁾.

La normativa *de qua* - non solo di favore ma anche di sviluppo e di promozione - non sembra in definitiva possa rimuovere le associazioni di volontariato dal loro disionismo delle associazioni riconosciute o prive di riconoscimento, limitandosi ad introdurre - in particolare - una possibile alternanza, negli enti con scopi ideali, forme di controllo di carattere generale sul loro comportamento ovvero anche su determinati singoli atti (v. negli acquisti, quando operino in veste di persona giuridica).

LUIGIANO BRUSCUGLIA

7. - I lasciti testamentari e le donazioni, come espressamente previsto dal comma 1°, lett. e) dell'articolo in commento, possono costituire parte di quelle risorse economiche per il funzionamento e lo svolgimento delle attività di queste organizzazioni di volontariato: risorse queste che dovranno, in ogni caso, oltre ad essere documentate (art. 6, comma 7°), risultare nel bilancio obbligatorio (art. 3, comma 3°) e che sono acquisibili dall'organizzazione beneficiaria con esenzione da ogni imposta (art. 8, comma 2°). Quanto esposto non muta, salvo le particolari agevolazioni fiscali, la disciplina generale se, nella libertà organizzativa di volontariato che, nella libertà posta dall'art. 3, comma 2°, abbiamo assunto la personalità giuridica, dato che il patrimonio di queste può essere costituito, con debita autorizzazione, da beni oggetto di liberalità. La novità introdotta con la presente legge è invece rappresentata dalla previsione che anche le organizzazioni di volontariato prive di personalità giuridica e iscritte nei registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome (art. 6), possono accettare i lasciti testamentari e donazioni in deroga, rispettivamente, all'art. 600 e all'art. 601 del codice civile, con ovvie « implicazioni » sulla soggettività di questi enti non riconosciuti.

Restano, prima di analizzare questi « riflessi », alle attribuzioni *mortis causa*⁽⁷⁵⁾, alcuni aspetti attinenti alle formulazioni letterali di questa disciplina.

In primo luogo necessaria, infatti, specificare cosa debba intendersi per « lasciti testamentari »⁽⁷⁶⁾. Dubbi sull'ambito di questa dizione sorgono dal fatto che, incidentalmente, si specifica che questi lasciti devono essere accettati con be-

neficio di inventario: di conseguenza essendo un controcesso accettare una disposizione a titolo particolare con la forma di cui agli artt. 484 ss., sia perché l'acceptatio del legato è concepibile ai soli fini della successiva impossibilità di rinuncia, sia perché sussistono *ex lege* gli effetti principali che si intrinsecano perseguite con il beneficio di inventario (*inter vivos hereditatis, cum vitibus creditis*), si potrebbe ritenere che solo se vi è una chiamata a titolo universale si può evitare il riconoscimento di cui all'art. 600 c.c., e non nel caso in cui vi sia una disposizione a titolo particolare.

Una nozione così restrittiva di questi « lasciti » in realtà, oltre a non corrispondere alla « consistenza giuridica » comune, è in contraddizione con la ratio dell'art. 600 c.c. (la quale, preside dal tipo di attribuzione testamentaria)⁽⁷⁷⁾, che con questa legislazione speciale si vuole superare a seguito di un contemperamento con esigenze di altra natura: non si capirebbe a questo punto perché la deroga possa doversi riferirsi alle une e non alle altre.

Confirma l'indivisione di questo linguaggio giuridico imperioso, si ha *sub* art. 3, comma 2°, ove:

(74) Sulle varie possibili collocazioni dell'azione volonaria rispetto agli interventi dello Stato v. l'interessante studio di Kararas (*Il ruolo delle organizzazioni solitarie*, in *Quaderni Welfare State: uno studio comparato*, in *Polis*, 1992, p. 493 e ss.) e, prima, essenzialmente l'importante contributo di Lanzani, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e gerarchica del Welfare State*, in *Rev. dir. civ.*, 1982, pag. 820 e ss.

(75) De ultimo, la legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) nell'ambito di un quadro di interventi sempre ambizioso, prevede « l'opera arguntiva » delle organizzazioni di volontariato specificamente per la realizzazione del servizio di aiuto personale (art. 9, comma 2°, lettera e), dei corsi di formazione professionale (art. 11, comma 3°) ed, in generale, per l'occupazione dei servizi ivi previsti (art. 9, lettera i, 10, comma 3°).

(76) È chiaro che tale previsione per le associazioni non riconosciute comporta, indistintamente, un'emanazione dei beni che possono costituire il fondo comune di cui all'art. 37 c.c.

(77) Per una ideale continuità della trascrizione si consideri che testualmente « in paritatis » la disciplina dei lasciti testamentari e delle donazioni, dato che le osservazioni fatte per i primi possono estendersi alle seconde e vice versa, la sostanziale identità che il codice civile pone tra questi due istituti per gli aspetti che qui interessano: basti guardare alla corrispondenza della ratio di cui agli artt. 786 e 600, o alla identità di disciplina di cui agli artt. 797 e 647, comma 3°. Si veda, *sub* nota 49, art. 797 (7) Del resto, questa ipotesi manca legge *sub* art. 3, comma 3°, dove, comma 1°, e 5 comma 2°.

(78) Sull'ambito dell'art. 600 c.c., da ultimo: PADOVA, *Previsione sull'ambito applicativo dell'art. 600 c.c.*, in *Giur. civ.*, 1990, II, p. 265.

come accennato, si prevede che i lasciti testamentari debbano risultare dal bilancio: a questo punto, se fosse vera l'ipotesi che si vuole negare, i cespiti derivanti da legato non dovrebbero risultare dal bilancio, con palese contraddizione logica con la funzione dello stesso.

Infine il fatto che *sub* art. 8, comma 2°, si preveda espressamente una differenziazione tra attribuzione a titolo di eredità ed a titolo di legato, diversamente dalle disposizioni normative ora viste ove con un linguaggio meramente descrittivo («Le disposizioni a favore di un ente non riconosciuto...») si evoca in generale il fenomeno successorio, è giustificabile (con conseguente perdita di possibilità di argomentazione a *contrario*) con l'osservazione che qui il legislatore ha voluto operare in conformità a quanto disposto dalle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni ove si pone una specificazione in tal senso (2°).

L'iscrizione nei registri di cui all'art. 6 è senza dubbio « condizione necessaria » affinché le organizzazioni di volontariato non riconosciute beneficarie da un testatore possano conseguire i beni loro attribuiti dimostrandone tali, nonostante che ciò non sia previsto esplicitamente *sub* art. 6, comma 2° (3°).

Dubbi sussistono invece per quanto attiene al momento in cui tale iscrizione debba consistere: questa deve infatti essere antecedente all'apertura della successione da cui proviene la chiamata con conseguente obbligo delle associazioni non iscritte a tale data di richiedere il riconoscimento ai sensi dell'art. 600 se vogliono beneficiare dell'attribuzione loro fatta, oppure la stessa può essere effettuata in un tempo successivo. Volendo accettare a quest'ultima interpretazione di senso che sussista la necessità di contemplare tale possibilità con la disciplina codicistica (art. 600, infatti, nel prevedere l'onere di fare istanza per il riconoscimento entro un anno dal giorno in cui il testamento è eseguibile per salvarla l'efficacia della disposizione, pone una disciplina diretta a determinare una « certezza » giuridica (4°), *ratio* questa che rimane estranea alla volontà del legislatore speciale di lasciare libertà di forma alle organizzazioni di volontariato; cosìché le organizzazioni non riconosciute e non iscritte nei registri di cui all'art. 6 che mantengono tali al momento della chiamata, dovranno ottenere quantomeno l'iscrizione nei registri entro l'anno (5°) (6°).

8. - I riflessi privatistici di questa legge-quadro, come sopra si accennava, non sono di poco momento. Mentre da una parte si afferma, in conformità con la disciplina di cui alla legge 27 febbraio 1985, n. 52 (il cui art. 1 ha modificato

art. 2659 c.c.) (7°) che tali associazioni possono essere intestatarie di beni immobili (art. 5, comma 3°), da un'altra si attribuisce alle stesse una *capacità successoria*.

Come è noto (8°) la capacità di succedere di

(7°) Si veda in proposito l'art. 3 del d. lgs. 11 ottobre 1990, n. 346 relativo ai trasferimenti non soggetti all'imposta.

(8°) L'art. 6, comma 2°, afferma che: «L'iscrizione nei registri è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici versate per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali, secondo le disposizioni di cui, rispettivamente, agli articoli 7 e 8 »; non si può quindi, a ben vedere, da una sola portata preventiva solo per le agevolazioni fiscali (art. 8), dato che la previsione si attiene e risale ad *ab initio* per la stipula delle convenzioni di cui all'art. 7, dato che al comma 1° di quest'ultima norma, non solo si ribadisce la necessità dell'iscrizione delle organizzazioni che ne vogliono usufruire, ma si pone addirittura un requisito temporale retrogrado (6 mesi).

Dall'analisi della stessa si deduce quindi una certa coordinazione tra le singole disposizioni di legge, dato che l'iscrizione è « condizione necessaria » non solo per la stipula di convenzioni o per la fruizione delle agevolazioni fiscali, ma anche per l'applicabilità della disciplina di cui agli art. 9 (Valutazione dell'imposta), 10 (art. 10), 11 (Diritto di prelazione), 12 (Diritto di prelazione), 13 (Diritto di prelazione), 14 (Diritto di prelazione), 15 (Diritto di prelazione), 16 (Diritto di prelazione), 17 (Diritto di prelazione), 18 (Diritto di prelazione), 19 (Diritto di prelazione), 20 (Diritto di prelazione), 21 (Diritto di prelazione), 22 (Diritto di prelazione), 23 (Diritto di prelazione), 24 (Diritto di prelazione), 25 (Diritto di prelazione), 26 (Diritto di prelazione), 27 (Diritto di prelazione), 28 (Diritto di prelazione), 29 (Diritto di prelazione), 30 (Diritto di prelazione), 31 (Diritto di prelazione), 32 (Diritto di prelazione), 33 (Diritto di prelazione), 34 (Diritto di prelazione), 35 (Diritto di prelazione), 36 (Diritto di prelazione), 37 (Diritto di prelazione), 38 (Diritto di prelazione), 39 (Diritto di prelazione), 40 (Diritto di prelazione), 41 (Diritto di prelazione), 42 (Diritto di prelazione), 43 (Diritto di prelazione), 44 (Diritto di prelazione), 45 (Diritto di prelazione), 46 (Diritto di prelazione), 47 (Diritto di prelazione), 48 (Diritto di prelazione), 49 (Diritto di prelazione), 50 (Diritto di prelazione), 51 (Diritto di prelazione), 52 (Diritto di prelazione), 53 (Diritto di prelazione), 54 (Diritto di prelazione), 55 (Diritto di prelazione), 56 (Diritto di prelazione), 57 (Diritto di prelazione), 58 (Diritto di prelazione), 59 (Diritto di prelazione), 60 (Diritto di prelazione), 61 (Diritto di prelazione), 62 (Diritto di prelazione), 63 (Diritto di prelazione), 64 (Diritto di prelazione), 65 (Diritto di prelazione), 66 (Diritto di prelazione), 67 (Diritto di prelazione), 68 (Diritto di prelazione), 69 (Diritto di prelazione), 70 (Diritto di prelazione), 71 (Diritto di prelazione), 72 (Diritto di prelazione), 73 (Diritto di prelazione), 74 (Diritto di prelazione), 75 (Diritto di prelazione), 76 (Diritto di prelazione), 77 (Diritto di prelazione), 78 (Diritto di prelazione), 79 (Diritto di prelazione), 80 (Diritto di prelazione), 81 (Diritto di prelazione), 82 (Diritto di prelazione), 83 (Diritto di prelazione), 84 (Diritto di prelazione), 85 (Diritto di prelazione), 86 (Diritto di prelazione), 87 (Diritto di prelazione), 88 (Diritto di prelazione), 89 (Diritto di prelazione), 90 (Diritto di prelazione), 91 (Diritto di prelazione), 92 (Diritto di prelazione), 93 (Diritto di prelazione), 94 (Diritto di prelazione), 95 (Diritto di prelazione), 96 (Diritto di prelazione), 97 (Diritto di prelazione), 98 (Diritto di prelazione), 99 (Diritto di prelazione), 100 (Diritto di prelazione).

(9°) Per tutti GIANNANTONIO, *Delle successioni*, II, 2, in *Commentario del Codice civile*, Torino, 1982, p. 99.

(10°) Diverza soluzione viene prospettata da PANICO e PICCOTTO, *La legge quadro sul volontariato*, Napoli, 1992, p. 123, per i quali l'ente non riconosciuto non iscritto potrà richiedere l'iscrizione « senza alcuna pregiudiziale di decadenza ». Per gli enti di volontariato non iscritti e non esistenti in fatto, pur se in astratto suscettibili di disposizione testamentaria, in fatto la dove si verifichino i presupposti per poter solo acquistare i beni devoluti perdevrebbero la qualifica di enti di volontariato con conseguente non possibilità di applicazione della disciplina in oggetto: così PANICO e PICCOTTO, *op. cit.*, p. 126.

(11°) Il termine di prescrizione dell'iscrizione, ovviamente, dovrà decorrere non dal momento dell'iscrizione (senza una volta menata la disciplina dell'art. 600 che vede tale termine decorre dal momento del riconoscimento), ma dal momento in cui il testamento è eseguibile (apertura della successione per il testamento pubblico, e la pubblicazione per il testamento segreto o olografo).

(12°) Sull'investitura mobiliare delle associazioni non riconosciute, si veda da ultimo: VASSERANO, *Commentario alla legge 27 febbraio 1985, n. 52*, in questa Rivista, 1986, p. 94; MARCONI, *L'acquisto immobiliare da parte di associazioni non riconosciute*, in Riv. dir. civ., 1987, II, p. 13; CORRADI, *Associazioni non riconosciute e trasferimenti immobiliari*, in *Quadri*, 1987, p. 330.

(13°) La possibilità di acquisti immobiliari da parte delle associazioni non riconosciute, pare poter non nulla le osservazioni che venivano fatte dalla dottrina circa l'impossibilità da parte delle stesse di disporre eredi. Sul punto cfr. ROMANO, *Le associazioni non riconosciute*, Milano, 1992, p. 230.

(14°) Per tutti CORRADI J., voce « Capacità di ricevere

una persona giuridica « si risolve », necessariamente, nella capacità di ricevere per testamento, la quale altro non è che la capacità di succedere *ex testamento*, capacità questa che è espressione della capacità giuridica, col che attribuire alle organizzazioni non riconosciute una capacità di succedere *ex testamento* non condizionata al riconoscimento, significa implicitamente ascrivere alle stesse oltre che una ovvia « soggettività » (15°), anche una « caratteristica » della persona giuridica (16°).

Secondo la più recente elaborazione dottrinale, il riconoscimento della personalità giuridica non incide né *quantitativamente*, né *qualitativamente* sulla soggettività attribuendole un ulteriore o diverso grado (17°). Non mutando la natura dell'associazione, il riconoscimento viene a fondare solamente una diversità di disciplina dettata da « specifiche motivazioni » (18°), ed è su questo piano che deve cogliersi l'incapacità, prevista dal codice civile, da parte delle associazioni non riconosciute di acquisti a titolo gratuito. L'ammettere, infatti, tali acquisti sarebbe frustrare la volontà del legislatore di controllare l'acquistarsi di ricchezze in settori non produttivi: volontà questa che si apprezza tutt'oggi nell'autorizzazione, consentita ormai « manco a dirsi » (19°), di cui all'art. 17 c.c. per le persone giuridiche.

A questo punto però è da domandarsi se la deroga alla disciplina di cui all'art. 600 c.c. comprenda anche il superamento dell'autorizzazione di cui all'art. 17 c.c.

Recentemente il Consiglio di Stato (20°) si è pronunciato esplicitamente per l'esenzione del regime autorizzatorio delle associazioni riconosciute anche a quelle organizzazioni di volontariato non riconosciute per l'esigenza di evitare una conseguenziosa « aberrante » nel sistema, che avrebbe da una parte assimilato enti riconosciuti ed enti non riconosciuti per poi distinguere nella *capacità di acquisto* per poi quantificare nella *capacità di acquisto*, e da un'altra avrebbe fatto conseguire al riconoscimento una « *demutatio capitis* » concretizzata nel « severo potere di intervento » da parte dell'autorità pubblica. Ragionamento questo non limitato dalla portata formale dell'art. 17 c.c. attinente solo alle persone giuridiche, dato che questa norma è stata concepita in un regime ove a fronte di un atto di liberalità era « insubordinatamente » necessario ottenere il riconoscimento.

A ben vedere però, una volta derogato all'art. 600 c.c. *ex lege* (21°), l'obbligo di destinazione di

71; ed anche Id., voce « Capacità di succedere », causa di morte », *ibid.*, *passim*.

(15°) Per quanto riguarda il problema della soggettività degli enti collettivi non riconosciuti basti ricordare che rimane ormai ridotto non ancora la soggettività ai criteri formali del riconoscimento (ARCAJO, *Riflessioni critiche intorno alla soggettività giuridica*, *Seguono di un'inchiesta*, Milano, 1976), superate le teorie della c.d. soggettività predantale (per queste, con diritto sfumato, prospettive: RASCONO, *Manuale di diritto privato italiano*, Napoli, 1980, p. 120; MISSIROLO, *Per l'individuazione del « soggetto collettivo » non personalizzato*, in *Arch. giur.*, 1977, p. 3; GRASSO, *L'attribuzione della qualità*, Milano, 1977, p. 27) e quelle ispirate dalla stessa, sia guardando alla concezione e quella ispirata da *Personae giuridicae et personae della società*, in *Problemi giuridici*, I, Milano, 1939, p. 233) che alla concezione nominalistica (VASSERANO, *Commentari all'ordinamento del diritto (traduzione italiana)*, Milano, 1964, p. 37), si è prospettato il c.d. principio di alterità (SCARF, *L'idea di persona giuridica e le formazioni sociali*, *Atti del rapporto nel diritto privato*, Milano, 1968, p. 86 ss.; ZAVARÒ, *Personae giuridicae et personae*, Padova, 1975, p. 403) fatto proprio dalla giurisprudenza (Cass., 16 novembre 1976, n. 4252, in *Foro it.*, 1977, I, c. 1482), che accomuna gli enti collettivi riconosciuti e non riconosciuti, distinguendoli dalle mere collettività (GRASSO e PIZZAZZA, voce « Persona giuridica (dir. privato) », in *Enc. del dir.*, XXXIII, 1983, p. 270).

(16°) Si veda pure lo stesso Cons. St. (parente) 18 dicembre 1991, n. 2980, in *Nuove giuris. civ. comm.*, 1992, I, p. 495, ove si parla dell'attribuzione a questi enti di una « speciale specie giuridica », tale da far conseguire agli stessi « uno status che è in un certo senso intermedio tra quello della associazione riconosciuta e quello dell'associazione puramente e semplicemente non riconosciuta ».

(17°) Cfr. BIGNAZZI GARA, BIGNAZZI, BIGNAZZI e NARVATI, *Diritto civile. Norme, soggetti e rapporto giuridico*, I, I, Torino, 1989, p. 84.

(18°) NARCONO, *L'acquisto immobiliare da parte delle associazioni non riconosciute*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, II, p. 13, e spec. pp. 20 ss., il quale ulteriormente specifica che: « Associazione riconosciuta come persona giuridica ed associazione non riconosciuta costituiscono peraltro, più che due figure congegnate, una figura unitaria disciplinata da regole sostanzialmente unitarie ».

(19°) Canonici sul punto: GALVANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei contratti in Commentario del cod. civ.*, a cura di Scialoja e Biondi, Bologna-Roma, 1976, p. 196, nota 7; RUSINO, *La persona, giuridica e la capacità di ricevere per testamento*, in *Riv. dir. civ.*, 1984, II, p. 342, e in *Persona e contratto*, Bologna, 1986, (spec. p. 501); Id., *Personalità giuridica e gruppi di associazioni*, in *Persona e contratto*, II, Padova, 1988, p. 116; SIZZI, *Soggettività giuridica degli enti di fatto*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, p. 906; BASSI, voce « Associazioni non riconosciute », in *Enc. giur. Treves*, Roma, 1988, p. 8.

(20°) Cons. Stato, Sez. I, (parente) 18 dicembre 1991, n. 2980, *cit.*, con nota sostanzialmente identica di RUSINO, *L'art. 17 cod. civ. e le associazioni « di volontariato » non riconosciute*, in *Nuova giuris. civ. comm.*, 1992, I, p. 499. Dello stesso autore si veda, inoltre per una visione complessiva, *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, Padova, 1991.

Esplícitamente contrario al parere del Consiglio di Stato sul punto si veda RASCONO, *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato*, in *Giur. it.*, 1993, IV, c. 5.

(21°) La cui ratio non può ritraversi in un effetto di soggettività ma nella volontà di un « controllo delle attività patrimoniali svolte dagli enti collettivi » (BASSI, *Ciò che è « fatto »*, in *Trattato di dir. civ.*, diretto da Resc.

cuti all'art. 5, comma 2° della l. n. 266 del 1991, potrebbe venire a costituire di per sé una sorta di controllo *ex ante* tendente a superfluo in fatto il ricorso all'art. 17 c.c. (45) (considerando anche che l'individuazione ivi prevista è considerata ormai dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalente quale « condizione legale di efficacia » e non come « elemento integrativo della fattispecie ») (46), e ciò anche nello « spirito » della legge quando che ha voluto regolamentare forme associative svincolandole il più possibile da procedure burocratiche.

Questa considerazione sembrerebbe, peraltro, venire meno a fronte del « nuovo » contenuto che lo stesso Consiglio di Stato ha attribuito alla ratio dell'art. 17 c.c. (47) per l'emergere di nuovi interessi quali l'esigenza di tutela delle « aspettative » degli eredi (48), o la tutela dell'ente beneficiario (non facendogli in fatto assumere « attività estranee alla finalità istituzionale », oppure non facendolo gravare di oneri derivanti da « acquisti poco sicuri sotto l'aspetto patrimoniale e giuridico ») (49); specificazioni queste che non verrebbero a trovare un riscontro neppure là dove le regioni ex art. 6 e 10 della legge-quando, ponessero idonei controlli in quanto, in ogni caso, questi verrebbero solo a salvaguardare la destinazione dei beni riservati per atto di liberalità « al conseguimento delle finalità previste dagli accordi, dall'atto costitutivo e dallo statuto » (48) (49).

In ogni caso, in una visione complessiva nell'ambito degli enti collettivi, la previsione dell'art. 5 della legge in esame è importante non tanto perché modifica la natura delle associazioni non riconosciute, quanto perché conferma, indirettamente, la natura prettamente formale del riconoscimento dato che attribuisce alcuni effetti caratteristici di questo (capacità di acquisire a titolo gratuito) ad un'altra formalità quale l'iscrizione nei registri presso le regioni (50).

9. - La disciplina in oggetto, oltre alle novità esplicitamente introdotte, comporta anche delle implicazioni di carattere pratico in istinti aritmetici al diritto successorio.

Ad esempio, viene meno il disposto di cui all'art. 715 c.c., comma 1°, relativo ai casi di impedimento alla divisione, ove si afferma che se tra i chiamati alla successione vi è un ente non riconosciuto, salvo le eccezioni ivi previste, la divisione non potrà avere luogo durante lo svolgimento della procedura amministrativa per il riconoscimento dell'ente istituito erede; di conseguenza laddove tra i chiamati sussista un'organizzazione di volontariato (facilita nei registri) la quale ha, come si è visto, una capacità successoria svincolata dal riconoscimento come persona giuri-

dica, gli altri coeredi (e l'ente stesso), potranno dar luogo alle procedure di cui agli artt. 713 c.c. ss., essendo venuta meno la ratio della norma in esame individualizzata nell'unità di una divisione a fronte dell'incertezza sull'esistenza di una chiamata (51).

Di particolare interesse risulta l'imposizione dell'accettazione della chiamata con il beneficio

gno, II, 1, Torino, 1992, p. 321), in un unico disegno, quindi, con la previsione di cui all'art. 17 c.c.

(45) Fatto questo che in parte si concilierebbe anche con quella parte della dottrina (Bianco, *Diritto civile*, I, Milano, 1978, p. 355; Verrini, *Unipotesi di riforma per la disciplina degli enti del libro del codice civile*, in *Dir. e giur.*, 1987, p. 316) la quale recentemente propende per la conservazione del divieto di cui all'art. 600 c.c. per mancanza di un controllo sulla meritorietà degli acquisti a titolo gratuito.

(46) Per tutte: Cass., 10 dicembre 1977, n. 5530, in *Rep. Foro it.*, 1977, voce « Enti e beni ecclesiastici », n. 15.

(47) Sulla ratio dell'individuazione di cui all'art. 17 c.c. si veda peraltro, da ultimo, Cass., 15 marzo 1991, n. 2782, in *Mass. giur. civ.*, 1992, I, p. 92 (con nota di ANSELMI, *Acquisito mortis causa dello Stato e limiti di applicabilità dell'individuazione governativa di cui all'art. 17 c.c.*), che la individuazione nella previsione della « autonomia », anche se ciò è stato, già a suo tempo, ritenuto riduttivo di potestà invece inquadrate in un « reticolo disegno di politica economica » e come ultimo scopo l'incremento della ricchezza nazionale (GALASSO, *op. cit.*, p. 171; e recentemente, CASATI, *Gli acquisti immobiliari delle associazioni non riconosciute e delle società di persone*, in *Contratto e Impresa*, 1985, p. 840).

Per un'analisi storica si veda a BIANCHI, *Successione a favore di enti non riconosciuti e persone giuridiche diverse dalle società*, in *Vita not.*, 1986, pp. 62 ss.

(48) Cass. Stato, Sez. V, 3 novembre 1978, n. 1097, in *Giur. it.*, 1979, III, c. 293; e invece, non sembra dubbio, la stessa attribuzione alla esponente del rilievo che ha spinto la proposta ad esponente del procedimento debba valutare invece la possibilità dell'ente pubblico designato di adeguarsi alla volontà del testatore; in difetto di mancanza di illogico e controproducente sacrificare temporaneamente l'interesse degli eredi.

(49) Cass. Stato, Sez. IV, 9 novembre 1976, n. 1035, in *Corr. Stato*, 1976, I, p. 1172.

(50) *Yell. terza sub nota* 68.

(51) È da notare per inciso, che affermare o meno la necessità dell'accettazione ex art. 17 c.c. produce dei riflessi sul regime della revocabilità della donazione da parte del donante: mentre nel primo caso la revoca diventa impossibile una volta sottostata la domanda diretta a ottenere l'individuazione ed accettazione dall'unico sopravvissuto (art. 782, comma 4° c.c.), nel secondo caso in conformità alla disciplina ordinata vi sarà possibilità di revoca fino alla notizia dell'atto di accettazione (art. 782, comma 3° c.c.).

(52) Si veda PANCON e PIZZORRÒ, *op. cit.*, p. 124, ove si afferma che l'iscrizione « non può essere un presupposto del riconoscimento » per l'esistenza di una « ratio ». (53) FOCARINELLI, *Dalla divisione*, in *Commentario del cod. civ.*, a cura di Scialoja e Basso, Bologna-Roma, 1970, p. 63.

di inventario. Tale previsione, che esclude implicitamente la possibilità di un'accettazione tacita oppure legale (ex art. 385, commi 2° e 3°), appare in coerenza logica con l'autonomia patrimoniale *imperfecta* degli enti non riconosciuti diversamente, infatti, l'accettazione di un'eredità *damnsa* da parte dei legali rappresentanti che hanno agito in nome e per conto dell'ente, comporterebbe ex art. 38 c.c., la possibilità di soddisfacimento da parte dei creditori ereditari sul loro patrimonio individualmente.

Tale incongruità, che si è voluto così evitare, rimane, però, a fronte della decadenza del beneficio stesso, là dove lo si reputi possibile. La dottrina, infatti, esaminando le ipotesi codicistiche di accettazione obbligatoria con beneficio di inventario, afferma, differenzialmente dalle ipotesi ex art. 471 c.c. (*Eredità devolute a minori o interdetti*) e ex art. 472 c.c. (*Eredità devolute a minori emancipati o a inhabilitati*): la possibilità di decadenza da parte delle persone giuridiche che hanno accettato con beneficio di inventario (54), dato che tale conclusione è arguibile con le osservazioni che per quest'ultimo non esiste una disciplina quale quella sanata dall'art. 489 c.c. per i minori, interdetti ed inhabilitati (55), e che siamo di fronte ad una « sanzione » (56). La stessa conclusione può essere estesa in via analogica anche alle organizzazioni di volontariato non riconosciute. In relazione a quanto prospettato, oltre alle perplessità sopra esposte circa l'assoggettabilità del patrimonio dei rappresentanti che hanno agito (57), si pone il problema che la decadenza può essere causata da un soggetto diverso da quello che ha proceduto all'accettazione (ad esempio, per mancata redazione dell'inventario); problema questo che si specifica sia in relazione al rapporto tra la responsabilità dei diversi soggetti agenti, sia all'individuazione del soggetto che devono considerarsi responsabili.

Tali perplessità, fanno quindi propendere, almeno per la possibile decadenza dal beneficio di inventario delle organizzazioni di volontariato non riconosciute, per la soluzione che la giurisprudenza ha individuato per l'entità fattispecie riferita alle persone giuridiche diverse dalla società: si può quindi prospettare, parvero dal presupposto che l'accettazione con beneficio di inventario è l'unica forma di accettazione valida dell'eredità, o l'impossibilità di decadenza dal beneficio con l'impossibilità personale del rappresentante per i danni che sono derivati a terzi in caso di illecito comportamento (58), o concepire la decadenza quale incapacità a succedere (59).

Alcune brevi considerazioni, inoltre, possono essere fatte per quanto riguarda il possibile atteggiarsi degli elementi accidentali in relazione alla

disciplina in esame: il testatore potrebbe, ad esempio, apporre alla disposizione testamentaria una condizione riguardante l'acquisto della personalità giuridica, oppure imporre un *modus* contrario alle finalità previste dall'art. 5, comma 2° (60).

Nel primo caso saremmo, senza dubbio, chiamati ad una *conditio c.d. illicita*, stante la compressione della libertà di autodeterminazione del soggetto onerato prevista dall'art. 3, comma 2° (61), e ritenuta pronunziata di quella libertà di associazione sanata dall'art. 18 della Costituzione (62), con il conseguente venir meno della stessa in applicazione della *regola subinterna* (63).

(54) Cfr. *Successioni per causa di morte*, in *Trattato di dir. civ. e comm.*, diretto da Cici e Messineo, Milano, 1964, p. 201; Pizzi, *Successione in generale*, in *Commentario del codice civile a cura di Scialoja e Basso*, Bologna-Roma, 1964, p. 210; Pizzorri, *Dalle successioni in generale*, in *Commentario teorico-pratico di codice civile*, Novara, 1973, p. 188; Bortone, *Il codice civile italiano. Libro delle successioni per causa di morte e delle donazioni*, Torino, 1946, p. 61; Contra: GROSSO e BERSANI, *Le successioni. Parte generale*, in *Trattato di diritto civile italiano*, Torino, 1977, p. 249; MASCARANO, voce « Beneficio di inventario », in *Enc. del dir.*, V, Milano, 1950, p. 125.

(55) Contra, esplicitamente sul punto: MOSCARANO, *op. cit.*, p. 125.

(56) Fratti, *op. cit.*, p. 210.

(57) Per quanto riguarda i soggetti che « hanno agito », pare della dottrina ritenere di doverli individuare sui soli soggetti che hanno manifestato ai terzi la volontà dell'ente (RUBINO, *op. cit.*, p. 257); restano nei soggetti che « hanno rappresentato direttamente all'entità l'accettazione » (Bianco, *Le associazioni non riconosciute*, Napoli, 1990, p. 236); mentre altra parte, superando il dato formale, guarda anche ai soggetti che hanno formato la volontà estintiva (GALASSO, *op. cit.*, p. 233).

(58) App. Torino, 23 luglio 1964, in *Foro pad.*, 1965, I, c. 90.

(59) Cass., 8 maggio 1979, n. 2617, in *Giur. it.*, 1979, I, c. 1789.

(60) Per quanto riguarda l'imposizione di un termine ad una disposizione a titolo particolare non si apprezzano differenze rispetto alla disciplina ordinata, detta dall'art. 637 c.c. Sul termine si veda, BIANCHI, *Diritto civile*, II, 1957, Milano, p. 622; BORTONE, *Il testamento*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da Responso, 6, Torino, 1982, p. 135; DI MASCO, *Il termine nelle disposizioni testamentarie*, in *Le successioni testamentarie*, in *Giur. sist. civ. comm.*, a cura di BICALVI, *cit.*, p. 149.

(61) Sulla forma che queste associazioni possano assumere si rinvia alle osservazioni di COSTAZZA, *Proff. principiali della nomina alle organizzazioni di volontariato*, in *Corr. giur.*, 1991, p. 1511 e di BANCORICCA, *Ciò che aspetta l'ordinanza della legge 266 del 1991*, in *La legge sul volontariato. Problemi e prospettive*, Quaderni del Centro Nazionale per il volontariato, Anno Terzo, (1992), p. 13.

(62) BANCORICCA, *op. cit.*, p. 14.

(63) Oltre ai trattati relativi al testamento per la regola sabinaiana ed il suo fondamento, si ricorda: IANUZZI, *Il valore atipico della regola sabinaiana*, in *Giur. it.*, 1953, I, c. 843; PANCON, *Condizione testamentaria che « minuzia et vilium »*, in *Foro it.*, 1954, I, c. 1399; DANKOVSKY, *La*

Neti caso in cui il testatore, invece, intendendo « limitare » l'attribuzione liberale a mezzo dell'imposizione di un *modus*, si pone il problema della compatibilità di questo con il conseguimento delle finalità previste dagli accordi, dall'atto costitutivo e dallo statuto al quale l'onorario (*entis non reconversio* che vuole rimanere tale) deve destinare i beni ricevuti a tale titolo e le loro rendite (art. 5, comma 2°), il disponente potrebbe, infatti, ad esempio, prevedere l'attribuzione con l'onere di mantenere una determinata persona (¹⁰), o con l'onere di imporre al bene attribuito una determinata destinazione (¹¹), oppure con l'onere di costituire un rapporto di impiego con terzi (¹²). La risposta possibile consista, mutatis mutandis, nella giurisprudenza, potrebbe contrastare con la finalità perseguite dall'ente: l'assunzione una rendita vitalizia ad un terzo, la univoca destinazione di un bene, l'assunzione obbligatoria di una determinata persona, deve essere vigilata con le sopra menzionate finalità (¹³), e nel caso in cui vi sia un'incompatibilità (¹⁴) dovrà ritenersi il *modus* come impossibile con conseguente non opposizione dello stesso, salvo che non risulti il solo motivo specifico determinante (art. 647 c.c., comma 3°) (¹⁵).

Infine, da *lure condita*, appare necessario un coordinamento legislativo della normativa relativa alle organizzazioni di volontariato con la previsione di cui all'art. 630 c.c. La disciplina delle disposizioni a favore dei poveri, come noto, si estende per esplicita previsione (« a favore dei poveri e altre simili ») anche alle categorie di soggetti che versano in uno stato di bisogno non solo di rilievo economico, individuato dalla giurisprudenza e dalla dottrina, ad esempio, negli ex detentori, nell'infanzia abbandonata, negli emarginati (¹⁶), categorie verso le quali ormai istituzionalmente (art. 2, l. n. 266 del 1991) si rivolgono i fini di solidarietà del volontariato.

10. - Il comma 4° dell'articolo in commento si pone in palese parallelismo con l'art. 31 c.c. per quanto attiene alla disciplina della devoluzione dei beni retti in una volta esaurita la liquidazione successivamente all'ereditazione, cessazione o scioglimento delle organizzazioni di volontariato.

Tale norma se da una parte, per inciso, riafferma la libertà di forma che tiene collettivo può assumere, dall'altra opera una unificazione della disciplina imponendo, come si è detto, una liquidazione ed una successiva devoluzione.

Questa previsione, pertanto, visto che le organizzazioni di volontariato non possono assumere la forma societaria o cooperativa (¹⁷), non fa altro che esplicitare quanto la dottrina (¹⁸) e la giurisprudenza (¹⁹) avevano già operato con

l'estensione, con i dovuti limiti di compatibilità, della disciplina delle persone giuridiche private regolare del F. libero del cod.civ. (associazioni riconosciute, fondazioni) alle associazioni non riconosciute e ai comitati.

Se per l'estenibilità del procedimento di liquidazione a quest'ultima pare non sussistano dubbi, salvo qualche voce contraria (²⁰) poiché risulti « l'unico mezzo di salvaguardia dei creditori del fondo comune » (²¹), la diversità di posizioni che si riscontra in dottrina circa la devoluzione dei beni retti dalle associazioni non riconosciute si stempera proprio sulla scorta di quella osservazione che la vuole negare: si afferma, infatti, che la disciplina di cui all'art. 31 c.c. si « collega indiscutibilmente » alle finalità della persona giuridica che come tali « trascendono ormai gli interessi dei singoli associati » (²²); « aliena » di interesse questa che nel caso di specie si riscontra istituzionalmente in ogni organizzazione di volontario al di là della forma giuridica assunta.

Guardando alle singole ipotesi di scioglimento, cessazione o estinzione, emanando della disciplina czechoslovaca, queste potrebbero concretizzarsi:

- nell'impossibilità del raggiungimento dello scopo, sia questo dovuto allo *ius superveniens* (²³), al mancato funzionamento dell'ente (²⁴), o alla perdita o inaffidabilità del patrimonio o del fondo comune (²⁵);
- nel venir meno degli associati o nel vizio di una singola partecipazione ritenuta essenziale (²⁶);
- nei vizi che inficiano l'atto costitutivo;
- nella volontà degli associati;
- nella volontà del provvedimento del riconoscimento ove sussista, sia per annullamento perché illegittimamente concesso per mancanza di requisiti, sia per revoca a seguito del venir meno dei presupposti di legge.

Dubbi, invece, sussistono circa una possibile casistica integrante il raggiungimento o l'esaurimento dello scopo (di cui agli artt. 27 e 28 c.c.): circostanze queste che si verificherebbero solamente (a meno che non vi sia una operatività di questi enti volutamente limitata nel tempo) nel caso di una « sussunzione » delle attività svolte da queste organizzazioni da parte dello Stato, ossia con la fine stessa del fenomeno del volontariato.

La devoluzione dei beni che residuano « ad altre organizzazioni di volontariato » deve consistere in un'identica o analogo settore ». Consuegna immediata di ciò è che non potranno essere iscritte nei registri di cui all'art. 6 quelle organizzazioni che negli « accordi » che le regolano prevedano la c.d. *devoluzione interessata* (²⁷), sia che questa si specifichi in relazione, ad esempio, alla divisione dei beni tra gli associati, che alla devoluzione ad enti che non hanno fini analoghi (organizzazioni non di volontariato), che ad organizzazioni di volontariato operanti in settori non identici o analoghi (²⁸).

⁽¹⁾ *regola subiectiva e la previsione incompatibilità della solvibilità condizionale*, in Riv. dir. civ., 1974, p. 101. Per quanto riguarda le condizioni flesche in generale, al di là dei contributi specifici sulle singole clausole, si veda Marzà, *Sulla teoria delle condizioni flesche nei testamenti*, Torino, 1899; D'Urso, *La proposta delle disposizioni e delle condizioni testamentarie flesche*, in Giur. civ., 1959, I, p. 2216; Biondi, *Le condizioni limitative della libertà personale nelle donazioni e nei testamenti*, in Vita not., 1962, II, p. 1391; Garavito, *Condizioni flesche e ricerca della volontà testatore*, in Riv. dir. civ., 1967, II, p. 297; Anselmi, *La condizione nei testamenti*, in Riv. not., 1983, p. 326, e in *Le successioni testamentarie*, in Giur. dir. civ. e comm., a cura di Biglietti, cit., p. 85.

⁽²⁾ Trib. Venezia, 17 aprile 1942, in Giur. it., 1942, I, 2, c. 301.

⁽³⁾ Cass., 10 agosto 1982, n. 4473, in Giur. it., 1983, I, 1, c. 404, e in Foro it., 1983, I, c. 707.

⁽⁴⁾ Cass., 2 agosto 1952, n. 2502, in Foro it., 1953, I, c. 300.

⁽⁵⁾ In termini, per il vizio della compatibilità del *modus* con le disposizioni che vincolano l'onorario, si veda Cass., 3 febbraio 1976, n. 511, in Riv. not., 1983, p. 209, e in Giur. dir. civ., 1983, I, p. 627. La fattispecie tipizzata nell'art. 647 c.c. è una disposizione modale ad istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza e la compatibilità della stessa con la l. 17 luglio 1980, n. 6972, che, come noto, qualifica come tali le opere pie e ogni altro ente monale, regolamentare.

⁽⁶⁾ Tale incompatibilità dovrà essere penalità tale da dare luogo ad un'impossibilità assoluta, materiale, obiettiva ed attuale.

⁽⁷⁾ Sull'impossibilità del *modus*, si rinvia, per tutti, a Garavito, *Il «modus» testamentario*, Napoli, 1980, pp. 91 ss.

⁽⁸⁾ In realtà l'obbligo di « destinazione » appare sussistere solo per quelle organizzazioni che come si è sopra accennato non intendano acquistare la personalità giuridica.

⁽⁹⁾ Di conseguenza a fronte di un'attribuzione gravata da un *modus* costituente motivo specifico determinante ed incompatibile con le finalità perseguite dall'ente, quest'ultimo potrebbe ritenersi la personalità giuridica per sopravvivere il dettato della legge speciale, anche se poi il problema si ripropone, in fatto, in sede di amministrazione ex art. 17 c.c. (si veda infatti l'art. 3, comma 1°, disp. att. c.c.).

⁽¹⁰⁾ Il problema dell'incompatibilità del *modus* o della condizione apposte ai lasciti testamentari con le finalità deficitarie è anche affrontato da Truia (D), *Il volontariato*, Milano, 1992, p. 112. Il quale afferma l'« illegittimità » (?) degli stessi, e la possibilità di « revoca » (?) in base al controllo stabilito dai leggi regionali ex art. 6, di archivio testimonianze i cui beni in fatto non siano destinati alle finalità previste (Frattini, *op. cit.*, p. 84).

⁽¹¹⁾ Sull'ambito dell'art. 630 c.c., si veda: Malacuso, voce « Revoca (disposizioni a favore dei) », in *Notizie*, Dig. 44, Torino, 1966, XIII, p. 515; e spec. p. 515; Malacuso, voce « Poveri (disposizioni a favore dei) », in *Enc. dir. dir.*, Milano, 1985, XXXIV, p. 821. E ciò in conformità con la Relazione della Commissione Parlamentare al c.c. (p. 682) ove si legge: « Nel concetto di disposizione a favore dei poveri non si comprenda ogni disposizione di solidarietà umana e sociale ».

⁽¹²⁾ Circolare 25 febbraio 1992, n. 3 del Ministero delle finanze, in G.U., ss., n. 56 del 7 marzo 1992, p. 24.

⁽¹³⁾ Per tutti Garavito, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., p. 188.

⁽¹⁴⁾ Per la fattispecie specificata dalla liquidazione: Cass., 11 settembre 1977, n. 1335, in Rep. Foro it., 1977,

za del « settore di operatività », qui organizzato in individuare sull'analisi del « fine » risultano, infatti, necessaria tenuto conto che parlare solo del fine avrebbe indiziato in generale ogni organizzazione di volontariato facendo perdere ogni portata precettiva alla specificazione data, visto che in ogni caso la devoluzione deve essere fatta ad organizzazioni di volontariato (*prestari organizzazioni con il medesimo fine*).

Da ultimo è da rilevare che la disciplina attuale ci dice se queste « altre organizzazioni di volontariato » debbano o meno essere iscritte nei

Art. 6.
Registri delle organizzazioni di volontariato
istituiti dalle regioni e dalle province autonome

1. Le regioni e le province autonome disciplinano l'iscrizione e la tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato.
2. L'iscrizione ai registri è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici nonché per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali, secondo le disposizioni di cui rispettivamente, agli articoli 7 e 8.
3. Hanno diritto ad essere iscritte nei registri le organizzazioni di volontariato che abbiano i requisiti di cui all'articolo 3 e che abbiano alla richiesta copia dell'atto costitutivo, e dello statuto o degli accordi degli aderenti.
4. Le regioni e le province autonome determinano i criteri per la revisione periodica dei registri, al fine di verificare il permanere dei requisiti e l'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato da parte delle organizzazioni iscritte. Le regioni e le province autonome dispongono la cancellazione dal registro con provvedimento motivato.
5. Contro il provvedimento di diniego dell'iscrizione o contro il provvedimento di cancellazione è ammesso ricorso, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, sulla fondatezza delle parti che ne debbono fatto richiesta. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con la medesima modalità e negli stessi termini.
6. Le regioni e le province autonome invitano ogni anno copia aggiornata dei registri all'Osservatorio nazionale per il volontariato, previsto dall'articolo 12.
7. Le organizzazioni iscritte nei registri sono tenute alla conservazione della documentazione relativa alle entrate di cui all'articolo 5, comma 1°, con l'indicazione nominativa dei soggetti eroganti.

Sommario: 1. Rapporti tra legge-quinto e leggi regionali e provinciali di attuazione. - 2. Altri e registri generali - 3. Diritto soggetto all'iscrizione. - 4. Organizzazioni a struttura complessa.

1. - Può ritenersi come la l. n. 266 del 1991 in alcune norme presenti in concreto i caratteri del legge-quinto, in altre sia immediatamente applicabile (v. incipit, *infra*), in altre stabilisce una serie di « criteri » (*) cui debbono attersi le

registri di cui all'art. 6 della l. n. 266 del 1991: se una situazione in tal senso appare in conformità con la sistemazione di questa legislazione speciale ed in coerenza con gli sviluppi che in fatto il fenomeno del volontariato assumono (visti i molteplici vantaggi che l'iscrizione comporta è certo che tutte le organizzazioni di volontariato aventi i requisiti necessari ne faranno richiesta), mentre ci si autorizza ad accedere a questa tesi restrittiva.

STEFANO PARDINI

va statale l'art. 6, pur stabilendo che sia compito delle Regioni e delle province autonome disciplinare l'iscrizione e la tenuta dei registri e generalità di volontariato, e una di quelle disposizioni in cui la potestà delle regioni può districarsi comunque a vantaggio della legge-quinto.

È ciò può comprimerci ora si rifletta che l'iscrizione nei registri è condizione sine qua non per ottenere i contributi pubblici, le agevolazioni fiscali, per poter stipulare convenzioni e che rappresenta l'unica occasione di controllo a cui sono sottoposte le organizzazioni di volontariato, perché concedere un più ampio margine alle regioni sarebbe comportato una disomogeneità di disciplina (*) con il risultato che organizzazioni non in possesso di tutti i requisiti richiesti da una legislazione regionale severa potrebbero ottenere l'iscrizione ed i consensi benefici presso una regione vicina, in cui legislazione fosse più blanda. Dal resto, il quadro delle leggi regionali precedenti che, occupandosi a vario titolo del volontariato, avevano disciplinato la materia ed introdotto registri o altri provvedimenti allo scopo di censire le organizzazioni di volontariato, di determinare i requisiti necessari perché avessero in rapporto con le istituzioni pubbliche da la misura di tale vaghezza e disomogeneità (*). Ed oggi ci si domanda che fine facciano i registri ed altri già esistenti e se sia possibile, ed in quale misura, che l'organizzazione di volontariato già iscritta in un albo regionale gode, per così dire, di « un'immunità di iscrizione » successiva, ad esempio, per stipulare le convenzioni con all'art. 7, stesso ad iscrivere precedentemente a quella attuale (**).

(*) V. Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, in *Giur. It.*, 1992, I, 4, c. 1205, dove la potestà delle regioni e delle province autonome, cui *adde.* Rossi, *Principio di solidarietà e legge-quinto sul volontariato*, *Commento a Corte cost.*, n. 75 del 1992, *Giur. cost.*, 1992, I, p. 117 ss.

(**) In generale, circa i consueti rapporti tra potestà legislativa regionale e legge-quinto, v. PARDINI, *Diritto regionale*, Padova, 1985, pp. 38-39.

(***) Alcuni esempi sono indicativi: v. L. n. 266 del 25 gennaio 1988, n. 4 (*Volontariato delle famiglie socio-assistenzialiste*) il cui art. 44 stabilisce l'Albo regionale del volontariato organizzato a cui possono iscriversi le associazioni di volontariato (per cui intendendosi le associazioni di fatto o legittimate riconosciute e le organizzazioni di carattere mafioso, regionali o locali, che presentino i caratteri di volontariato per cui intendendosi i componenti non assunzione di lavoro autonomo o sott'ordinato non flessibile, ma che i consueti beneficiari della prestazione abbiano la nome in essere e siano indenne ai rischi del volontariato, di cui art. 21 *Riforma e organizzazione dei servizi sociali*, il cui art. 21 stabilisce l'Albo regionale del volontariato a cui possono iscriversi le organizzazioni di volontariato che svolgono attività in forma regolare da

almeno due anni, senza fini di lucro, e condizione che l'attività sia svolta principalmente da parte del volontario, che siano verificata l'identità del beneficiario della prestazione e la qualificazione del personale ecc.). *La Calabria*, 5 maggio 1990, n. 46 (*Norme per la valorizzazione del volontariato e la regolamentazione dei rapporti con gli enti pubblici*), art. 3 istituisce l'Albo regionale delle organizzazioni che svolgono attività di volontariato, intendendosi per tali quelle prestazioni, iniziative e servizi rivolte a terzi nel settore socio-assistenziale e sanitario, educativo e di promozione civile offerte da organizzazioni regolamentate con la legge, le quali non devono di espressione giuridica, le cui norme statutarie prevedano espressamente la partecipazione di tutti i componenti e l'assunzione di ogni tipo di costi da parte del beneficiario. *La Puglia*, Legge Regionale n. 15 maggio 1988, n. 33 (*Organizzazione dell'attività di volontariato*) il regio regionale delle associazioni di volontariato deve o no di personalità jurídica, alle quali è concessa l'iscrizione e condizione che svolgono di almeno un anno attività assistenziale, che non abbiano fine di lucro e che si fondino sull'apporto personale e gratuito degli associati. L'iscrizione da titolo per partecipare alla programmazione regionale socio-assistenziale, con diritto di informazione, consultazione, di iniziativa propositiva, di segnalazione, convenzioni con enti pubblici, di fronte di contributi regionali, di lavorare i propri soci ed enti di volontariato, occorre che l'organizzazione svolga da almeno due anni una regolare attività assistenziale per mezzo di personale volontario e gratuito degli aderenti, non costituendo esclusivamente da contributi economici, e che l'organizzazione pursued fini di solidarietà sociale con le istituzioni. *La Toscana*, legge n. 28 (*Attività di volontariato e servizi sociali*) art. 11 (*Organizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali*), all'art. 8 prevede che, al fine dell'iscrizione nel registro regionale del volontariato, occorre che l'organizzazione svolga da almeno due anni una regolare attività assistenziale per mezzo di personale volontario e gratuito degli aderenti, non costituendo esclusivamente da contributi economici, e che l'organizzazione pursued fini di solidarietà sociale con le istituzioni. *La Lombardia*, 7 gennaio 1986, n. 1 (*Riforma e organizzazione dei servizi socio-assistenziali*), art. 8 prevede che, al fine dell'iscrizione nel registro regionale del volontariato, occorre che l'organizzazione svolga da almeno due anni una regolare attività assistenziale per mezzo di personale volontario e gratuito degli aderenti, non costituendo esclusivamente da contributi economici, e che l'organizzazione pursued fini di solidarietà sociale con le istituzioni.

non esuli provincialmente mediante l'invio di volontari non reclutati, le cui norme organizzative sono informate ai principi costituzionali e criteri di trasparenza amministrativa, i cui componenti gli organi non abbiano rapporti di impiego o libero-professionismo con l'associazione medesima; *dec. Asst.*, per gli enti locali della regione Sicilia 29 marzo 1989, che istituisce (al fine della stipula delle convenzioni) presso l'Assessorato regionale degli enti locali (direzioni solidariete) *Albo regio.* delle istituzioni che, senza fini di lucro, hanno per scopo sociale la prestazione di servizi socio-assistenziali. Vi possono essere iscritti gli enti fuori di personalità jurídica, le quali, le associazioni legalmente costituite, le società cooperative, le società civili non aventi fini di lucro. Tra i requisiti richiesti per ottenere l'iscrizione vi figurano il rispetto per il personale dipendente dei minori conosciuti regionali, in garanzia di assistenza continuata per 12 mesi l'anno nonché di disponibilità a collaborare con i servizi pubblici territoriali, l'obbligo di constatare con il proprio registro.

Il senso, un'altro che esecutivo, fornisce solo un panorama generale degli atti e rapporti delle organizzazioni di volontariato, i cui rapporti giuridici e gli atti e speciali si precisano nei termini di legge-quinto.

(*) «*Le organizzazioni di volontariato, dopo un'attenta valutazione, possono essere ammesse a ricevere contributi regionali»* (1990). A tal riguardo si vedono le recenti leggi regionali di attuazione, almeno delle quali, ai requisiti richiesti raggiungono quello di un periodo di operatività dell'organizzazione di volontariato ininterrotta all'iscrizione; 1. anno,

normale, se regioni di « economicità legislativa » non suggeriscono di recuperare la legislazione prerogativa (operando, se del caso, ritiri⁽¹⁾) o apportando modifiche necessarie affinché i registri precedenti siano resi compatibili con la nuova disciplina). Nondimeno, la strada seguita dai legislatori regionali che hanno provveduto ad attuare la legge-quando pare essere quella di (ritirare) norme per intero la materia, giudicando i precedenti atti non corrispondenti a quelli previsti dalla legge *de qua* ⁽²⁾ e/o ritenendo più « economico » legiferare *ex novo* piuttosto che approntare modifiche e ritiri⁽³⁾.

2. - Rispetto alla legislazione regionale precedente la normativa quadro preferisce l'espressione di registro a quella di albo. Ci si può ragionevolmente chiedere, tuttavia, se il termine registro, al di là di una mera differenza terminologica, indichi in concreto una differenza sostanziale rispetto all'albo. In realtà la differenza denominazione (albo-registro) non si giustifica in virtù di una diversa rilevanza o diversa disciplina giuridica, corrispondente, invece, ad una differenza originaria storica ⁽⁴⁾. È vero che gli albi professionali (il settore di maggiore rilevanza in cui ricorrono gli albi plurinostri che i registri) esprimono l'abilitazione di determinate persone fisiche all'esercizio di una professione, ma anche l'iscrizione negli albi, al pari di quella nei registri, è un atto in un certo senso finale, comunque esecutivo di un altro che è di accertamento dei requisiti a cui è, nell'un caso e nell'altro, subordinata l'iscrizione ⁽⁵⁾. Il linguaggio giuridico, il quale parla di albi, elencati, lista non è conferente ⁽⁶⁾, ciò che importa è intendere sulla natura dell'atto da iscriverci: se si conviene circa la natura di atto di accertamento costitutivo ⁽⁷⁾, *amplius infra* a poco si rileva che l'iscrizione avvenga in un albo od in un registro.

Resta da chiedersi perché si parli di registri regionali generali: denominazione che compare al comma 1° ma che non risulta dalla rubrica dell'articolo. Il legislatore ha pensato al registro come previsto dall'art. 4, comma 2° della Legge regionale della Campania n. 9/1993 (in BUR n. 7/1993) recante *Norme per l'istituzione del notariato e regolamento dei rapporti con la Regione e gli Enti locali*, e anzi come richiesto dall'art. 4, comma 1° della legge regionale della Toscana n. 26 aprile 1993, n. 26 (Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la regione, gli enti locali e gli altri Enti pubblici - Istituzione del registro regionale delle organizzazioni di volontariato).

⁽¹⁾ V. L. Toscana, 20 luglio 1992, n. 33 recante *Disciplina transitoria per l'estensione degli effetti dell'iscrizione all'albo regionale del notariato di cui all'art. 3*

regionale attribuentegli oltre che una funzione di controllo una funzione di censimento, meglio di ricordo, di tutte le organizzazioni di volontariato che operano sul territorio della regione: di tutte, quindi anche di quelle che operano in ambito comunale o intercomunale o provinciale ^(7bis).

Potrebbe pensarsi ad un registro generale sottoritolto in registro regionale, clericali, provinciali o albi comunali ⁽⁸⁾, consentendosi l'iscrizione delle organizzazioni nel registro generale secondo tale ripartizione. Anzi si potrebbero utilizzare le per settore di attività (ad es. socio-assistenziale, culturale, ambienale), di tal modo che le organizzazioni di volontariato potrebbero essere iscritte, nelle sezioni corrispondenti per territorio e per materia; in più, un'organizzazione operante in più campi potrebbe essere iscritta in più sezioni, ed al tempo stesso potrebbe diversificare l'iscrizione per quelle organizzazioni che, pur svolgendo attività di volontariato in più settori, non lo facciano con la stessa dimensione territoriale ⁽⁹⁾.

Le leggi regionali potrebbero prevedere che le organizzazioni intra comunali presentino domanda di iscrizione al Comune (frivoleggiando al Sindaco), quelle infra provinciali alla Provincia (ad es. Presidente dell'amministrazione provinciale), concordandola di tutti gli elementi richiesti dall'art. 3, comma 2°, e ad aggiunta la specificazione dell'oggetto sociale (ad es. assistenza agli anziani, recupero dei tossicodipendenti, protezione degli animali, ecc.) e di altri requisiti che potranno essere previsti in aggiunta delle leggi regionali di attuazione. Il sindaco, il presidente della Giunta regionale o l'ufficio incaricano le richieste al presidente della Regione (od altro soggetto a ciò deputato dalle leggi regionali), il quale con decreto provvederà all'iscrizione, o al diniego di iscrizione, nella consueta sezione territoriale e di materia del registro generale, verificata la sussistenza dei requisiti, eventualmente su proposta, a seguito di istruttoria, dell'assessore agli affari sociali o dell'assessore di volta in volta competente con riferimento all'ambito di attività dell'ente ⁽¹⁰⁾. Contestualmente il decreto potrebbe essere comunicato al Presidente della Giunta provinciale o al sindaco e pubblicato sul Bollettino ufficiale della regione. Un estratto del registro regionale generale corrispondente all'interlocazione locale costruirà elenco, ovvero albo, comunale e provinciale delle organizzazioni di volontariato iscritte ⁽¹¹⁾.

denominazione di registro generale regionale sia stata sottovalente delle leggi regionali di attuazione, le quali parlano una, senza eccezioni, di registro regionale *de et amplius*.

^(7bis) Questa ripartizione terminologica è mutata dall'art. 4 del progetto di legge Corchi, Robinson, ed altri (Norme generali in materia di volontariato) *Attenzione della legge 11 agosto 1993, n. 266, in Bull. Off. Emilia Romagna, suppl. spec., n. 177, 24 luglio 1992), ma non farebbe differenza per le regioni già illustrate se ne aderisce una diversa ad es. registro regionale, registro provinciale e comunale, ovvero albo regionale, provinciale, ecc.*

Si confronti, tuttavia, la legge della Regione Emilia Romagna, Norme regionali *distinzioni della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge quando del volontariato)* approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 22 aprile 1993 ed ancora, al momento in cui si scrive, in attesa del visto governativo - che non reca traccia della ripartizione prevista in sede di progetto. All'art. 4, comma 2° il legislatore emiliano ha richiesto che le domande delle organizzazioni che operano in ambito interregionale siano inviate anche alla provincia o al comune, a seconda che le organizzazioni operino a livello sovcomunale o comunale.

Il ricordo che il legislatore nazionale probabilmente intendeva essere riferito: a) registri generali regionali e attuato dalla L. n. 266 attraverso lo strumento della « mappa provinciale del volontariato » fornita annualmente alla Giunta provinciale allo scopo di favorire « il coordinamento dei servizi sul territorio ».

^(7bis) Si veda la L. Liguria, 29 maggio 1993, n. 15 (*Disciplina del notariato*), la quale all'art. 3, prevede che il registro regionale sia diviso nei seguenti settori: a) ambienale; b) culturale; c) editoriale; d) della protezione civile; e) sanitario; f) della sicurezza sociale; g) sportivo e ricreativo; h) altri.

Invece, la L. Toscana, citata, più blandamente prevede che il presidente della Giunta regionale (...) adotti il decreto per l'iscrizione dell'organizzazione nel registro regionale « indicando le attività per le quali l'iscrizione essere è disposta ».

La L. Emilia Romagna, all'art. 2 prevede la iscrizione nel registro delle organizzazioni che operano in uno dei seguenti ambiti: a) socio-assistenziale; b) sanitario; c) tutela e protezione dei diritti; d) tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale; e) attività educative; f) attività culturali; g) pratica sportiva e attività ricreative; h) protezione civile.

Non è chiaro, tuttavia, se si tratti « solo » di un elenco (di o meno) tassativo dell'ambito di attività delle organizzazioni di volontariato che non si traduce in una sottoripartizione per materia del registro regionale. Il dubbio nasce da ciò che le altre leggi regionali emanano le specifiche finalità del volontariato in apertura plurinostri che nella disciplina dei registri. In tal senso si vedano la L. n. 266, art. 1 e 2; la L. Campania, citata, art. 4; la L. Toscana, citata, art. 1.

⁽¹⁰⁾ Così dispone l'art. 2, comma 4° del Progetto di legge *distinzioni della Giunta regionale dell'Emilia Romagna, su proposta dell'ass. Onorificati, in Bull. Off. Emilia Romagna, suppl. spec., n. 181, 10 settembre 1992. V., altresì, art. 5, comma 7° ed 8° del progetto di legge *Costanza, Sindacati ed altri, in Bull. Off. Emilia Romagna, suppl. spec., n. 169, 9 luglio 1992.**

^(11bis) La legislazione regionale di attuazione della legge quadro ha seguito, tuttavia, via via diverse: le discipline regionali o non contengono alcun cenno alla possibilità di sottoripartire il registro regionale. L. Campania, l. n. 266, art. 4, comma 2°; L. Liguria, ovvero convegno provinciali; L. Toscana, l. n. 266, art. 4, comma 2°; L. Emilia Romagna, l. n. 266, art. 4, comma 2°; L. Emilia Romagna che prevede che il decreto del presidente

della L. 7 maggio 1993, n. 26, l'art. 1 prevede che « fino all'estensione della legge regionale di attuazione » (anche in questo caso è prevista una legislazione *ex novo* dalla materia) l'iscrizione all'albo regionale del volontariato ai sensi della L. 7 maggio 1993, n. 26 comporta la facoltà per le associazioni ivi elencate di accedere ai contributi pubblici, nonché di beneficiare delle agevolazioni fiscali, a condizione che dagli atti istruttori delle medesime associazioni risultino l'obbligo di formazione del bilancio, le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea e che sia stato approvato dagli organi statuari il bilancio relativo all'esercizio precedente a quello di cui in vigore della legge. L'art. 7 dispone che l'accesso alle convenzioni con enti pubblici ed ai finanziamenti regionali consentiti dalla L. n. 26 del 1993, V. altresì, l'art. 16 (norme transitorie) della L. Toscana citata che, *expressis et clausis verbis*, prevede che per un anno dalla entrata in vigore della legge resti operante l'albo regionale istituito ai sensi dell'art. 3 della L. 7 maggio 1993, n. 26, la iscrizione alla quale produce gli stessi effetti di quelli previsti dall'iscrizione al registro regionale di cui all'art. 4, ma ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266 sia ai sensi della legge regionale *de qua*.

⁽¹⁾ V. anche la D. Calabria, reg. Lombardia, 24 marzo 1992, n. 3/2040 che estende alle organizzazioni di volontariato iscritte nel registro di cui all'art. n. 1 del 1986 i benefici e le agevolazioni previsti dall'art. 8 della l. n. 266 del 1991 « previa verifica della sussistenza dei requisiti stabiliti dalla legge stessa ».

⁽²⁾ V. Del. Giunta reg. Puglia, del 22 giugno 1992 che istituisce in via provvisoria il Registro generale delle organizzazioni di volontariato, ritenendo che a tale esigenza non possa rispondere il presente albo delle associazioni di volontariato istituito ai sensi della l. n. 26 maggio 1993, n. 44, in quanto i requisiti per l'iscrizione ad esso non corrispondono integralmente a quelli richiesti dalla normativa quadro nazionale.

⁽³⁾ V. L. Trento, 13 febbraio 1992, n. 8 (*Volontariato e riconoscimento del notariato sociale*). V., in particolare l'art. 3 che istituisce l'albo delle organizzazioni di volontariato (ancora albo, dunque, e non registro), i criteri per l'iscrizione al quale non coincidono interamente con quelli previsti dalla normativa quadro nazionale: ad es., vi si possono iscriverci, in due differenti sezioni, sono le organizzazioni in cui l'attività dei volontari sia esclusiva o prevalente, e che le prestazioni di lavoro autonomo o dipendente siano marginali e momentanee, quanto le organizzazioni in cui l'importo dei soci sia rilevante ed organizzato.

⁽⁴⁾ Mastropasqua, voce « Registrazione e registro » in *Enc. del dir.*, 1988, XXXIX, p. 447.

⁽⁵⁾ Direvo, sarebbe ritenere che l'iscrizione negli albi professionali sia uno esecutivo di un provvedimento di concessione, quale un'ammissione o un'autorizzazione, riproponendo, SANDUCCI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, I, p. 548; VITTA, *Diritto amministrativo*, 1948, I, p. 336 nonché VIGNOCCHI, *Gli accertamenti costitutivi nei diritti amministrativi*, Milano, 1970, p. 111. Anche la giurisprudenza della Cassazione è costante nel ritenere che l'atto di iscrizione sia un atto di ammissione in forza del quale ad un soggetto che ne abbia fatto richiesta, con atto valutaria della P.A. e previo accertamento del possesso dei requisiti posti dalla legge viene conferito uno status con conseguente attribuzione di diritti ed obblighi. Sul punto, V. GARZA e TROTTI, voce « Albi di esercenti professioni ed attività economiche », in *Enc. dir. Treves*, Roma, 1988, I, V., invece VITTA, *Diritto amministrativo*, Milano, 1987, II, p. 21, secondo cui solo in relazione al requisito della buona condotta è riconoscibile un apprezzamento discrezionale da parte dell'amministrazione.

⁽⁶⁾ GIANNINI, voce « Albo », in *Enc. del dir.*, I, Milano, 1958, p. 1013.

È stato suggerito nondimeno di intendere il riferimento contenuto nella legge ai registri regionali generali come comportante la necessità che presso la Regione sia tenuto un registro contenente tutte le organizzazioni operanti nel territorio della regione, ma non che l'iscrizione debba avvenire presso la regione ed ad opera della stessa. La iscrizione, per evitare gli alti costi della burocratizzazione, potrebbe avvenire a livello comunale (o provinciale?), ad opera dell'archiviazione (o provvisoria?), ed opera dell'archiviazione (o provvisoria?), ad opera dell'archiviazione (o provvisoria?). Non può farsi a meno di notare che in questo modo non si superano le liturgie burocratiche, semmai si alleggerisce il carico delle regioni (17), tuttavia, ad un prezzo troppo alto: il rischio di disomogeneità di soluzioni, vanificando gli sforzi del legislatore che, intervenendo con una legge quadro, intendeva creare le condizioni per una omogeneità di disciplina (18).

Se pure ritenessimo il ruolo dei comuni o delle province, nella soluzione proposta in questa sede, risulterebbe decisivo, allorché, in sede di periodica revisione dei registri, la regione debba verificare l'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato da parte di organizzazioni che operino a livello comunale o intercomunale: sarebbe compito dei comuni e delle province, anche in questa ipotesi per mezzo dell'attività istruttoria dell'assessore competente, raccogliere tutti i dati utili per accertare l'attività svolta dall'organizzazione nell'anno precedente. E, ovvio, infatti, che parlando di revisione periodica senza fare alcun cenno allo spazio temporale che deve intercorrere tra una revisione e l'altra, la l. n. 266 ha anche, in questo caso, lasciato che fossero le regioni a decidere. Tuttavia, un limite superiore implicitamente risulta già dalla legge quando allorché essa prevede che le regioni e le province autonome invino « ogni anno » copia aggiornata dei registri all'Osservatorio nazionale (art. 3, comma 6): se la copia deve essere aggiornata annualmente è segno che la revisione dei registri deve avvenire almeno con scadenza annuale (19).

3. - Le organizzazioni che siano il possesso dei requisiti previsti dall'art. 3 (v. supra) e che allegano alla richiesta copia dell'atto costitutivo, dello statuto o degli accordi degli associati hanno diritto ad essere iscritte nei registri.

della Giunta regionale sia pubblicato per estratto sul bollettino ufficiale e trasmesso alle provincie e al Comune interessato (art. 4, comma 7).
La legge della regione Toscana si distingue positivamente per aver previsto, all'art. 6, che l'iscrizione ad altri

o registri eventualmente istituiti da Comuni o Province sia subordinata al possesso dei requisiti di cui al precedente art. 3. Tuttavia, la erogazione dei contributi pubblici del convenzionamento sono riservati alle sole organizzazioni di volontariato che siano iscritte nel registro regionale e delle sezioni separate di cui all'art. 4. Viene in considerazione, in particolare, il comma 6° dell'art. 4 dove si prevede un'ipotesi estrema del registro regionale per iscritte le associazioni e le sezioni regionali rappresentative delle organizzazioni di volontariato iscritte nel registro dei operanti nei Comuni della Regione.

(17) Giuristi, *Associazione, volontariato, cooperazione sociale: problemi di interpretazione e di coordinamento per il legislatore regionale*. Intervento al Senato nazionale in aula con « *Alleanza della legge-quadro sul volontariato* » (Bologna, 15 novembre 1992), in ed.

(18) La stessa soluzione suggerita supra, infatti, raggiunge lo stesso risultato (quello del riconoscimento delle realtà locali) senza prolungare l'iter burocratico, anzi che, per un verso, facilita le organizzazioni di volontariato, anzitutto, a presentare la domanda di iscrizione al sindaco o al presidente della amministrazione provinciale e, per altro, una volta verificata la ricorrenza dei presupposti legali richiesti dalla legge, consente loro di beneficiare contemporaneamente del registro regionale generale nella sezione locale corrispondente e nel registro comunale o provinciale che costituisce un estratto del precedente. Il risultato è dunque quello di unificare il procedimento di iscrizione del fatto che, mentre è esclusivamente alla regione il potere di provvedere all'iscrizione, potrebbe essere necessario un tempo più lungo per ottenere, a livello comunale, la verifica dell'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato da parte delle organizzazioni interessate. Il problema potrà essere risolto dalla legge regionale di attuazione ed es. affidando il compito di provvedere all'assessore competente per materia (quello che detiene il compito di un unico assessore, ad es. quello degli affari sociali), dando altresì, a tutela degli interessati, un termine alle amministrazioni.

La tal senso si confrontano la l. n. 149, art. 3, comma 2; la l. n. 19, art. 3, comma 4 e art. 7, art. 8 della l. n. 266.

(19) V. anche, VIGNA, *La legge-quadro sul volontariato: problemi di interpretazione e di coordinamento per il legislatore regionale*. Intervento al Senato di Bologna, cit. supra.

(20) VIGNA, *Il volontariato. Organizzazione. Statuti e Convenzioni*, Milano, 1992, p. 67.

Si distingue la l. n. Campagna, che, pur assumendo all'art. 4, comma 6°, il termine annuale, atteso che la legge obbliga alla regione di pubblicare con tale periodicità il registro « aggiornato » delle organizzazioni nel bollettino ufficiale della Regione e di trasmettere copia all'osservatorio nazionale del volontariato, al comma successivo introduce un termine diverso, biennale, indicandolo come quello entro il quale le associazioni di volontariato devono presentare alla Giunta regionale la relazione « sulla relazione sulla attività svolta, le eventuali convenzioni stipulate con gli Enti pubblici e/o privati, l'elenco degli associati, le eventuali verifiche intervenute nello statuto, nel regolamento e nelle altre attività associate ».

È difficile concludere i due termini sarebbe stato più opportuno, quanto meno perché più ragionevole, prevedere che l'aggiornamento dei registri avvenga « anche » sulla base della relazione inviata dalle organizzazioni di volontariato, e che questa, quindi, debba essere fatta annualmente, o, soprattutto qualora si consideri che tra le competenze della giunta regionale del volontariato figura anche quella di « esprimere parere sull'iscrizione al registro regionale delle associazioni di volontariato » (art. 8, comma 5°, lett. d).

Il tenore letterale della disposizione, se pure non decisivo, induce a ritenere che le organizzazioni in possesso dei requisiti previsti abbiano un diritto soggettivo all'iscrizione. La questione è tutt'altro che semplice da risolvere, come sempre, del resto, ogniqualvolta ci si imbatte nella necessità di stabilire, in presenza di una posizione soggettiva controversa, se si tratti di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo.

L'iscrizione nel registro è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici, per stipulare le convenzioni, nonché per beneficiare delle agevolazioni fiscali introdotte dalla legge. Il periodo di tutta la disciplina nota; in altri termini, attorno a questa norma, perché - giova ribadirlo - la l. n. 266 non si occupa del volontariato in generale, bensì del volontariato nei suoi rapporti con le pubbliche istituzioni. A nulla varrebbe, in altri termini, aver previsto che le organizzazioni di volontariato rispondano a determinati requisiti ove le stesse non vogliono sottoporsi al controllo necessario per essere iscritte nei registri, risultando del tutto pacifico che un'organizzazione di volontariato possa tranquillamente vivere e continuare ad operare in assoluta libertà e continuare a svolgere attività di volontariato, senza che si sia data una sanzione o un atto costitutivo corrispondente ai requisiti previsti dalla legge in commento, ove non voglia convenzionarsi con strutture pubbliche, né voglia godere di contributi pubblici o di agevolazioni fiscali.

Ne risulta *de plano* come la richiesta di essere iscritti nei registri generali corrisponda al contenuto di un onere piuttosto che di un obbligo (21); è rimessa alla volontà dell'organizzazione la scelta se sottostare o meno ai vincoli a ciò necessari. E che la organizzazione, in possesso dei requisiti previsti dalla legge, abbia un diritto soggettivo all'iscrizione lo si può sostenere a patto che si ritenga che il controllo a cui è subordinata l'iscrizione effettiva dalle regioni (da parte dell'organo che le leggi regionali di attuazione indicano) corrisponda a quelli che la dottrina amministrativista, pur con qualche perplessità in ordine alla terminologia, definisce accertamenti costitutivi (22). Ciò che conta è tal fine è che la amministrazione sia l'unica autorità competente ad emanare il provvedimento che sia tenuta ad emanarlo, una volta accertata la sussistenza dei presupposti a cui la legge subordina l'iscrizione stessa, e che il provvedimento sia necessario, nel senso che non sia dato prescindere al fine di godere dei vantaggi previsti dal comma 2° dell'art. 6 (23). Se così è, essendo esclusa ogni discrezionalità dell'amministrazione (24), l'attività di questa risulta « vincolata » e da ciò dipenderrebbe la qualificazione come di diritto soggettivo

della situazione delle organizzazioni di volontariato che presentino tutti i requisiti previsti dalla legge (25). La questione tuttavia è risolta dalla stessa legge n. 266 ove ammette come il diritto di iscrizione o la revoca dell'iscrizione il ricorso al Tar.

Il ricorso al Tar, infatti, costituisce un'ipotesi di riserva esclusiva di competenza (26), in riferimento alla quale viene meno la distinzione in ordine al tipo di giurisdizione ordinaria ovvero amministrativa, perché quest'ultima conosce anche delle questioni inerenti a diritti soggettivi (essendo del pari esclusa la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria). Le particolarità del procedimento consistono nella riduzione del termine per il ricorso: 30 giorni piuttosto che sessanta (30 giorni anche per presentare appello al Consiglio di Stato), nella decisione in Camera di Consiglio piuttosto che in pluripla pubblica onde

(21) V. invece, COSTANZA, *Commento alla l. n. 266 del 1991*, in *Corr. giur.*, 1991, 10, p. 1074, che parla di obbligo di registrazione.

(22) Le peculiarità di ordine terminologico nascono dal fatto che appare una contraddizione in termini parlare di accertamenti costitutivi, atteso che agli accertamenti è estraneo un contenuto costitutivo, tanto che taluno preferisce parlare di verificazioni necessarie (CAMPARINI, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 1983, I, pp. 344-349), taluno negare natura provvedimento alla categoria (GRANATA, voce « Accertamento », in *Enc. dir. dir.*, I, Milano, 1958, p. 223).

(23) La competenza esclusiva, la mancanza di discrezionalità, la necessità sono i tratti caratteristici delle verificazioni necessarie, v. CARACCIOLI, *op. cit.*, p. 348.

(24) V. VIGNA, *Intervento, cit.*, secondo cui la legge-quadro ha previsto registri e non altri per evitare discrezionalità da parte della p.a. Nello stesso senso, GUZZAROTTI, *Intervento, cit.*

(25) Questo è uno dei criteri a cui si ricorre per distinguere gli interessi legittimi (a fronte dei quali sarà un'attività più o meno discrezionale dell'amministrazione) e diritti soggettivi (i quali per concetto presuppongono un'attività amministrativa diversa). V. VIGNA, *Diritto amministrativo*, *Atti e Note*, Milano, 1981, p. 189. Ne risulta altresì che non ha una grande rilevanza parlare di registro piuttosto che di albo (v. supra), perché anche la iscrizione di un professionista nell'albo costituisce una verifica necessaria (v. VIGNA, *op. cit.*, p. 21), non così quando l'amministrazione al fine della iscrizione debba valutare l'idoneità del richiedente ritengono, per così dire, la discrezionalità amministrativa. V. invece, SABBATINI, *op. cit.*, pp. 106-107, 122, 131. Tuttavia, pur quest'ultimo a verifica nonell'organo professionale presuppone sempre un'attività discrezionale (atto permissivo o autorizzativo), evoca la categoria dei diritti fideiuli *de origine* (in attesa di espansione) in ordine ai quali ricorrono entrambe le figure di diritto soggettivo e di interesse legittimo. Si sottolinea come per la, anche la registrazione del sindaco corrisponda ad un diritto in senso di espansione.

(26) Circa la competenza esclusiva v. VIGNA, *op. cit.*, p. 279.

accelerare il corso della giustizia⁽⁷²⁾. Per il resto, nella lacconicità della Legge, resta inteso che dovranno osservarsi le normali procedure amministrative.

Il provvedimento impugnabile è quello del diniego di iscrizione o quello di cancellazione disposto dalla regione o dalle province autonome nell'adempimento della revisione periodica dei registri, in sede, perciò, di verifica del permanere dei requisiti e dell'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato. La cancellazione dal registro può avvenire solo con provvedimento motivato: l'obbligo di motivazione risulta pacificamente dal fatto che si tratta un atto di rito⁽⁷³⁾. La circostanza che non si faccia, viceversa, cenno alla motivazione in ordine al provvedimento di diniego dell'iscrizione⁽⁷⁴⁾ è una conferma della natura dovuta e non discrezionale del provvedimento: infatti, trattandosi di un atto negativo, ove fosse discrezionale, vi sarebbe l'obbligo di motivazione⁽⁷⁵⁾. C'è da domandarsi se non sia opportuno che la cancellazione, piuttosto che operare automaticamente, sia preceduta da una « diffida » che denechi modo all'organizzazione di volontariato di « rincretirsi in regola »⁽⁷⁶⁾.

È pacifico che il controllo alla stregua del quale operare la periodica revisione debba essere di mera legittimità, in altri termini la regione dovrà limitarsi a verificare che permangano in capo a ciascuna organizzazione tutti i requisiti che ne avevano consentito l'iscrizione. Anche quando debba verificarsi che l'organizzazione abbia svolto attività di volontariato nell'anno in corso, la regione non potrà entrare nel merito e valutare la bontà dell'attività svolta (controllo che potrà legittimamente essere fatto in sede di convenzione, v. *infra* art. 7), ma dovrà accertare che abbia svolto un'attività di volontariato con il possesso dei requisiti prescritti dalla legge, per estendere che l'iscrizione nel registro si traduca in un diritto (acquisito una volta e per sempre) di ricevere contributi pubblici e godere di agevolazioni fiscali.

4. — Resta da risolvere il problema delle organizzazioni di volontariato a struttura complessa, cioè di quelle che si costituiscono in federazioni. Il criterio suggerito dal Documento dell'Osservatorio è quello di iscrivere la organizzazione nel registro della regione in cui l'ente abbia sede legale, nonché in quello, o quelli, in cui abbia eventualmente sedi secondarie.

La questione evoca, in parte, quella dell'autonomia organizzativa delle associazioni complesse o parallele, risolta nel senso di attribuire autono-

mia giuridica a quelle organizzazioni che abbiano autonomia contabile ed organizzativa, cioè propri organi, propria sede, proprie e separate patrimonio, sebbene siano sottoposte ad una direzione unitaria ed a varie forme di coordinamento⁽⁷⁷⁾. Così argomentando non vi sarebbero problemi ad iscriverne, nel registro regionale generale, come che presenti tutti i requisiti richiesti dall'art. 3, comma 2°, sebbene concorra a comporre una federazione, rispetto alla quale conservi autonomia contabile ed organizzativa, e di cui quindi costituisca un'articolazione locale. Il problema è tuttavia solo parzialmente risolto: *quid iuris* nel caso in cui un'associazione membro della federazione non abbia tutti i requisiti per ottenere l'iscrizione nel registro? La federazione vanterebbe in questo caso un proprio autonomo diritto all'iscrizione, distinto da quello dei propri membri? La risposta dovrebbe essere negativa perché l'associazione di vertice per avere diritto all'iscrizione dovrebbe prevedere nello statuto, tra l'altro, le condizioni di ammissione degli associati, e posto che gli associati sono a loro volta altre strutture organizzate, ciò si risolvrebbe nella previsione che lo statuto dell'ente che aspira all'adesione partecipi degli stessi requisiti dell'organizzazione di vertice: qualora così non fosse, ferma restando la possibilità che ciascuna ente ottenga l'iscrizione nel registro regionale corrispondente al proprio ambito di attività, dovrebbe ritenersi precluso il diritto della federazione di ottenere a sua volta l'iscrizione ed i conseguenti vantaggi.

MARILIANA GORGONI

(72) *Tratta, op. cit.*, p. 55.

(73) Giannone, voce « Motivazione (degli atti amministrativi) », in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, 1977, p. 263.

(74) Ciò non esclude, beninteso, l'opportunità che una motivazione comunque ci sia. V. *infra*, art. 7 della L. 7 agosto 1990, n. 241, in materia di processo amministrativo.

(75) V. Sandrucci, *op. cit.*, p. 614, anche per i richiami di giurisprudenza.

(76) Così, Bucconni, *La legislazione regionale di attuazione della legge-quando sul volontariato*, Intervento al seminario nazionale di Bologna, *cit.*

(77) Il suggerimento è raccolto dalla Lr. Campania, la quale, all'art. 4, comma 5°, prevede che, venuti meno i requisiti per l'iscrizione al registro, la Giunta regionale diffidi l'organizzazione a ripristinare lo stato preesistente; in caso di inadempienza entro 3 mesi dalla diffida, la Giunta delibera la cancellazione dell'organizzazione con provvedimento motivato.

(78) Galvano, *Delle persone e della famiglia*, in *Diritto civile e commerciale*, Milano, 1990, I, p. 247.

Art. 7.
Convenzioni

1. Lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'articolo 6 e che dimostrino attitudine e capacità operativa.

2. Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti. Devono inoltre prevedere forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità nonché le modalità di rimborso delle spese.

3. La copertura assicurativa di cui all'articolo 4 è elemento essenziale della convenzione e gli oneri relativi sono a carico dell'ente con il quale viene stipulata la convenzione medesima.

SOMMARIO: 1. Premessa: la scelta della convenzione come strumento di disciplina dei rapporti fra « pubblico » e « privato » - 2. La legislazione statale preesistente alla legge-quando - 3. La legislazione regionale precedente la legge-quando - 4. I lavori parlamentari - 5. Definizione di convenzione - 6. Profili soggettivi - 7. L'oggetto della convenzione - 8. I requisiti necessari nel testo della convenzione - 9. La disciplina del rapporto convenzionale.

1. — L'art. 7 prevede la possibilità per lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici di stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato, subordinando tale possibilità al verificarsi di determinate condizioni ed indicando le modalità cui dovranno attenersi le amministrazioni pubbliche nel procedimento a ciò finalizzato.

La disposizione va esaminata in connessione con quanto stabilito dall'art. 10, comma 2°, lett. c), che demanda alle leggi regionali la disciplina dei requisiti e dei criteri che danno titolo di priorità nella scelta della organizzazione per la stipulazione delle convenzioni, anche in relazione ai diversi settori di intervento.

Non è questa la sede per sviluppare riflessioni di natura ricostruttiva generale sullo strumento convenzionale, figurato al quale tuttavia la letteratura comincia ad essere consuetudine⁽¹⁾: in questo ambito, ci si limiterà invece a brevi considerazioni con riguardo ad alcuni tra i molti problemi che la disposizione introduce.

In generale, si può comunque osservare che nell'ambito dei rapporti fra apparato pubblico e organizzazioni di volontariato, l'istituto della convenzione assume due funzioni. Per il soggetto privato la convenzione è mezzo di finanziamento economico: in forza di essa, infatti, l'operatore convenzionato si sottrae ai rischi del libero mercato, garantendosi l'acquisto dei servizi e dei beni già prima di produrli. Per questo aspetto, in favore per l'utilizzazione della convenzione è in linea con la tendenza della più recente legisla-

zione a favorire la crescita vitale e non parassitaria dell'associazionismo privato. Ragioni di crisi fiscali, prima ancora che critiche alla prassi clientelari, hanno indotto ad abbandonare la politica dei finanziamenti « a pioggia » o comunque « a fondo perduto », sostituendoli con strumenti diversi di incentivazione: in particolare le agevolazioni fiscali e le convenzioni con lo Stato e gli enti pubblici⁽²⁾.

Tale trasformazione normativa è andata di pari passo con l'acuirsi delle critiche al sistema italiano di welfare. Da una parte, quella avverso la trasformazione da Stato « dei servizi sociali » (che eroga prestazioni solo alle categorie sottoprotette) a Stato « assistenziale », nel quale i servizi sono destinati in qualità eguale a tutti, senza distinzioni di status o di capacità reddituali; dall'altra la storica polemica contro la « spesa improduttiva » rappresentata dal corso necessario per il mantenimento di una amministrazione pubblica erogatrice di servizi sociali⁽³⁾.

In questo contesto, e non soltanto nel nostro Paese, si è sviluppata la pratica dell'acquisto da parte dell'autorità pubblica dei servizi forniti dai privati. Per la Pubblica amministrazione, il ricorso ad accordi di tipo convenzionale dispone allora necessariamente solo così è possibile la verifica della qualità dei beni acquistati, attraverso il

(1) V. la bibliografia richiamata da PACONI, voce « Convenzioni e accordi amministrativi », I, Profili generali, in *Enc. giur. Treves*, IX, Roma, 1988.

(2) Con riferimento alla previsione delle convenzioni nell'ambito della disciplina del volontariato, si veda ad esempio l'intervento della senatrice Tosi Bratti nella seduta 26 febbraio 1991.

(3) Per una sintesi efficace di questi aspetti si veda GIANNINO, *L'ammortamento pubblica dello Stato contemporaneo*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo* diretto da Santamaria, I, Padova, 1988, spec. p. 101 ss. e p. 131 ss.

preveduto controllo sulle attività poste in essere dalle organizzazioni private in vista della produzione di quei beni; e potrebbe così giustificato il timore che il « volontariato » (inteso quale soggetto che eroga servizi di interesse collettivo senza fine di lucro) sia destinato a diventare uno strumento della politica pubblica (*).

Certo è che si sta trasformando il modello di collaborazione fra organismi privati ed apparato pubblico in vista della produzione dei beni « sociali ». La prima parte si pone il problema delle forme giuridiche del coordinamento tra iniziativa privata e intervento pubblico: in questo crocevia si colloca l'utilizzazione della convenzione che, con riguardo ai profili oggettivi di individuazione dell'oggetto e di disciplina del rapporto, si atteggiava a strumento di *incorporazione* ed insieme di *controllo* delle iniziative private.

Con questo approccio è forse più agevole comprendere come i principi di riferimento della disciplina siano destinati a variare in relazione alle « attività » (o meglio ai fini) di volta in volta perseguiti dagli enti privati e quindi all'oggetto concernente regolato in convenzione.

Così anzitutto per il quadro costituzionale, dove il bilanciamento fra esigenze di indirizzo e garanzia dell'autonomia dei privati non appare casuale; rilievo primario deve essere riconosciuto alla tutela dei cittadini, terzi estranei al rapporto tra Pubblica amministrazione e organizzazioni, ma destinatari finali dei beni o dei servizi acquistati attraverso il convenzionamento. Al perseguimento di un diritto costituzionalmente garantito, la cui attuazione è compiuta primario dallo Stato, potranno collaborare organismi privati soltanto ove siano comunque garantite anche modalità di « distribuzione » dei beni rispetto del principio d'egualianza.

Tale rilievo richiama timori o speranze (a seconda degli opposti approcci ideologici) di fronte alla privatizzazione dei servizi sociali. Se è vero infatti che, in ordinamenti diversi dal nostro, la migliore compatibilità dei soggetti *non profit* è, su un piano strettamente giuridico, nella possibilità di sottrarsi al vincolo del pari trattamento, si deve subito aggiungere che nel nostro sistema siffatto vincolo è costituzionalmente imposto e la sua attuazione richiede limitazioni e controlli all'attività privata ogni qualvolta questa sia destinata alla realizzazione di beni costituzionalmente garantiti (*).

Oltre all'egualianza, estraneo tuttavia in giurco altri principi costituzionali.

Nell'area dei servizi sociali, ad esempio, la libera iniziativa riconosciuta ai privati dall'art. 38 Cost. (sul presupposto della legittima compressione di interventi pubblici e privati (*)), trova un

limite nel necessario coordinamento con l'iniziativa dell'Amministrazione, al fine di non compromettere il principio del « buon andamento » garantito dall'art. 97 Cost. (*). Non si tratta, a ben vedere, di assoggettare le organizzazioni private, alle regole imposte dal rispetto dell'art. 97, secondo un approccio forse eccessivamente legato alla durezza alla irriverenza della natura (pubblica o privata) del soggetto gestore dei servizi (*); deve in verità essere operato un bilanciamento fra i valori posti da tale norma con quelli ricavabili (non soltanto dall'art. 38 Cost. ma anche) dall'art. 18 Cost., bilanciamento reso necessario dal carattere di collaborazione che l'attività dei privati assume quando opera per finalità di interesse generale la cui attuazione è dalla Costituzione attribuita anche dalla Pubblica amministrazione.

In alcuni casi risulterà prevalere l'esigenza del controllo pubblicistico: basti pensare alla gestione di strutture per il ristabilimento dei tossicodipendenti, in attuazione delle finalità fissate dall'art. 27, comma 3 Cost. (*). In altre fattispecie, il controllo sull'ente convenzionato dovrà avere unicamente lo scopo di vigilare sulla regolare ed effettiva destinazione delle attività decise in convenzione alle finalità liberamente scelte dagli associati. Così, in particolare, per gli enti culturali

(*) Cf. JAMES, *The Nonprofit Sector in comparative Perspective*, in AA.VV., *The Nonprofit Sector, A Research Handbook* a cura di W. Powell, Westport, 1981, p. 357 ss.

(*) Si vedano le riflessioni di CASATI, *Egualianza giuridica ed egualianza*, Liana-Liana, Roma, 1984, spec. p. 72 ss. e p. 98 ss. e di PANZARAZZA GONZALEZ, *Le organizzazioni fra libertà e convenienza*, in AA.VV., *Principi dell'89 e Costituzione democratica* a cura di Carasseras, Padova, 1991, p. 97 ss.

(*) Si veda l'orientamento in tema di I.P.A.S., sul quale v. CAVIARI, *L'esistenza tra discipline pubbliche e libertà dei privati*, Milano, 1992, spec. p. 183 ss.

(*) Oltre ad ANZIANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979, spec. p. 163 ss., si vedano ROSSIGNOLI, *Pubblica amministrazione e Costituzione*, in *Nuove note*, 1983, p. 470 ss.; BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in *Jur.*, 1981, p. 271 ss.; ALZAGARINI, *Imparzialità costituzionale dell'amministrazione*, *Iur.*, p. 294 ss.

(*) Si veda VIGNANI, voce « Volontariato sanitario », nel *Novis. Digesto II, Appendice VII*, Torino, 1987, spec. p. 1188.

(*) L'esempio è di MANTOVANI, *Il rapporto tra associazioni private e Pubblica sociale e Pubblica amministrazione*, in *Confronti*, 1993, 1, p. 30, significativo anche l'ordine del giorno presentato dal deputato Guzzanti, e approvato dalla Camera nella seduta del 30 luglio 1991, che impegna il Governo a favorire l'attività del volontario nelle carceri « in coerenza con i fini di realizzazione e ristabilimento sociale dei detenuti ».

ti e scientifici, la cui libertà di scelta programmatica discende dall'irriducibile diritto garantito dagli artt. 9 e 33 Cost. (*).

Prima di esaminare la disposizione della legge n. 266, va messo in luce come lo strumento della convenzione fosse già previsto, prima della legge-quadro, da tutte le leggi regionali disciplinanti il volontariato, sia che tali leggi regolassero la materia in termini generali, sia che si limitassero a disciplinare il fenomeno relativamente a settori di intervento specifici (*). In questo senso, la disposizione statale non fa che prendere atto — in certa misura — di questa tendenza, riconoscendo una facoltà di cui gli enti pubblici già godevano o in virtù delle disposizioni legislative regionali richiamate, ovvero in virtù di normative statali di settore. Tuttavia, per le ragioni che di seguito risulteranno evidenti, la disposizione contiene non solo apprezzabili motivi di utilità, ma anche elementi di novità tendenti ad offrire integrazione al complesso della normativa statale e regionale preesistente.

2. — Se lo strumento ora regolato dalla legge-quadro è, come detto, uno strumento già previsto dalla legislazione precedente con riferimento a numerose situazioni e con riguardo a specifici settori, può essere di una qualche utilità richiamare alcuni di tali precedenti per offrire un'idea per lo meno approssimativa — della consistenza del fenomeno.

Al riguardo può darsi come allo strumento convenzionale si faccia riferimento, da parte della normativa esistente, con riguardo alle convenzioni stipulabili sia tra enti locali, sia a quelle relative a tali enti in rapporto ad altri enti pubblici, che infine tra tutti questi (o alcuni fra essi) e privati, sia singoli che associati (od organizzazioni in altre forme).

Un esempio del primo tipo può ritrovarsi già nell'art. 8 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 (che si riferisce alle convenzioni tra regioni); può farsi ritenere invece nella seconda categoria, senza ad esempio, la previsione contenuta nella legge 10 gennaio 1983, n. 8, relativa alle convenzioni che possono essere stipulate tra Enti Locali e Comuni interessati, concernenti la concessione e la finalizzazione dei contributi, alle convenzioni con soggetti singoli al riferimento invece la legge 21 agosto 1986, n. 304 (relativa mente alle convenzioni che possono essere stipulate dall'Amministrazione della Difesa anche con mezzi civili singoli), mentre alle associazioni non riconosciute si riferisce la legge 31 dicembre 1982, n. 979 che prevede la possibilità da parte del Ministro dell'ambiente di concedere il gestito della riserva naturale marina « ad enti pubbli-

ci, istituzioni scientifiche, associazioni non riconosciute ».

Per quanto riguarda il più specifico ambito di rapporto convenzionale direttamente interessato le organizzazioni di volontariato, va richiamata, in primo luogo, la legge 22 dicembre 1975, n. 685 (in materia di superfondi e sostanze psicotrope) che ha previsto, all'art. 94, la possibilità dei Consigli regionali di concedere l'esercizio di singole attività previste dalla stessa legge « ad associazioni, enti ed istituzioni pubbliche o private che abbiano come loro specifica finalità l'assistenza sanitaria, sociale e la riabilitazione di ogni categoria di persone in stato di necessità, senza scopo di lucro »; attraverso la stipula di apposite convenzioni concernenti i reciproci diritti e doveri, « anche di carattere economico finanziario ». La legge che ha disciplinato di nuovo la materia (legge 26 giugno 1990, n. 162) ha previsto in numerosi casi il ricorso alle convenzioni. L'art. 26 (che modifica l'art. 86 della legge 685 del 1975) prevede la possibilità per il Provveditore agli studi di stipulare convenzioni con enti locali, università, istituti di ricerca ed enti, cooperative di solidarietà sociale e associazioni, iscritti in apposito albo, per la predispensione di corsi di studio per gli insegnanti, mentre l'art. 28 (che modifica l'art. 94) prevede la stipulazione di convenzioni da parte delle unità sanitarie locali, dei Comuni e delle Comunità montane per l'esercizio delle funzioni di prevenzione, riabilitazione e ristabilimento dei soggetti tossicodipendenti. Dette convenzioni possono essere stipulate con « gli enti, le cooperative di solidarietà sociale, e le associazioni » iscritti negli albi (regionali e provinciali) previsti dalla legge.

Questo ultimo aspetto richiede un coordinamento tra le diverse previsioni normative relative all'apprezzamento degli Albi (o dei Registri): al riguardo sembra doverosi rilevare che la caratteristica di « normativa quadro » riferita alla legge in commento agisce oltre l'ambito di tradizionale impiego di quel termine (nei confronti cioè della legislazione regionale (*)), per proporsi invece co-

(*) Cf. ANUS, *Cultura e politica. Il mondo costituzionale*, Padova, 1991, spec. p. 109 ss.; RUCOLI, *La libertà dell'ordinamento italiano*, Padova, 1992, p. 164 ss.; MARANO, *La promozione della cultura e della scienza nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Santoro, XIII *Liberali costituzionali e limiti amministrativi*, Padova, 1990, p. 399 ss. p. 410 ss.

(*) Per l'individuazione delle leggi regionali precedenti, riportate secondo il criterio qui indicato, v. *infra*, sub art. 10.

(*) V., relativamente a questo aspetto, *infra*, sub art. 10.

me disciplina generale del fenomeno in questione. Se così è, i Registri di cui all'art. 6 dovrebbero essere concepiti alla stregua di registri generali cui far riferimento per tutte le circostanze in cui ricorrere all'apporto di organizzazioni di volontariato.

Il coinvolgimento di tali organizzazioni in rapporti convenzionali con enti pubblici è previsto anche dalla legge 22 maggio 1978, n. 194 (in materia di interruzione volontaria della gravidanza), che riconosce la possibilità per i consultori di avvalersi tramite apposite convenzioni, « della collaborazione volontaria di idonee formazioni sociali di base e di associazioni del volontariato, che possono anche aiutare la maternità difficile dopo la nascita ».

Analogamente, la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (23 dicembre 1978, n. 833) prevede, all'art. 43, lo strumento convenzionale per la regolazione dei rapporti fra le unità sanitarie locali e le associazioni del volontariato ai fini del loro concorso alle attività sanitarie pubbliche.

Riguardante le organizzazioni di volontariato può essere considerata altresì la richiamata legge n. 979 del 1982 in materia di gestione della riserva naturale marina.

Successivamente alla legge-quadro, lo strumento convenzionale è stato previsto per determinate attività esercitabili dalle cooperative sociali (l. 8 novembre 1991, n. 381), (sebbene queste, ai sensi dell'art. 3, non possono delimitarsi organizzativamente dal volontariato⁽¹⁴⁾) e dall'art. 38 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, che nell'ambito della disciplina relativa alla promozione ed assistenza ai soggetti portatori di handicap prevede la possibilità per le unità sanitarie locali di utilizzare, tramite convenzioni, le organizzazioni di volontariato che si mostrino idonee ad esercitare determinate attività « per i livelli delle prestazioni, per la qualificazione del personale e l'efficienza operativa e organizzativa ».

Il trend che si ricava in modo indiscutibile dall'esistenza di tali previsioni è quello di un progressivo coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato (« delle formazioni sociali « private » in generale) nella gestione dei servizi pubblici, in un processo di costante incremento della valorizzazione del ruolo sociale (« pubblico ») delle organizzazioni stesse. Tutto ciò potrebbe essere letto anche, visto sotto l'altro punto di vista, come il sintomo di « un uso sempre più contrattato del potere, tanto che l'interesse pubblico che l'amministrazione è chiamata a perseguire sembra ormai il risultato più che il presupposto del procedimento »⁽¹⁵⁾.

Si potrebbe dire in sostanza come il fenomeno

che viene qui in considerazione si ponga quale elemento sintomatico della moderna, o perlomeno attuale, configurazione dello Stato sociale, struttura sempre più nell'interazione pubblico-privato regolamentata in termini di reciproci diritti e doveri, da definire mediante il ricorso allo strumento convenzionale.

3. — Come già accennato, l'introduzione dello strumento convenzionale per regolare i rapporti tra ente pubblico ed organizzazioni di volontariato non è nuova neppure con riguardo alla legislazione regionale preesistente.

Il ricorso a tale forma di rapporto è previsto infatti non soltanto dalle leggi regionali «quadro» (quelle cioè disciplinanti in termini generali il volontariato, magari circoscrivendo l'ambito alle organizzazioni impegnate in settori definiti), ma anche da una serie di leggi regionali disciplinanti una specifica materia, in cui si prevede la possibilità di ricorrere alle organizzazioni di volontariato (variantemente denominate) per intervenire nell'ambito del rispettivo interesse.

L'analisi di tali settori, e cioè degli ambiti per i quali si ritiene opportuno, se non necessario, un coinvolgimento delle organizzazioni del volontariato nell'esercizio di un servizio pubblico, offre significativi motivi di riflessione. Sulla base di una rassegna della legislazione in materia aggiornata al 31 dicembre 1989⁽¹⁶⁾, si rilevano alcune tendenze interessanti.

Numero sono le leggi regionali che prevedono convenzioni per la gestione di servizi socio-sanitari genericamente indicati (Calabria, Emilia-Romagna, Friuli, Liguria, Lombardia, Marche, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto).

(14) In tal senso ITALIA, *Il volontariato. Organizzazioni, statuti e convenzioni*, Milano, 1992, p. 135 ss. Quanto ritenuto nel testo non esclude tuttavia che assai rilevante possa risultare l'apporto dei volontari al funzionamento delle cooperative sociali (come peraltro efficacemente documentato dalla ricerca condotta da Bonazza e Falcioni, *Volontariato e cooperative sociali*, in *Rivista del volontariato*, n. 1992, p. 12 ss.); dato che comunque non risulta sufficiente, in forza del richiamato art. 3, a considerare le cooperative sociali complessivamente consistenze come « organizzazioni di volontariato ».

(15) PAVAROTTI, *Le convenzioni con le organizzazioni di volontariato*, in AA.VV., *Le leggi della solidarietà*, Milano, 1993, 107 ss. Sul significato allungamento della durata delle organizzazioni dello scopo negli enti « non profit », *in pubblico e privato*, in AA.VV., *Celi enti e non profit: nuove figure e nuove problematiche*, Milano, 1993, 49 ss. (16) Una rassegna completa della legislazione regionale in materia può leggersi in IVANZZA, MANCANOZZI, PROKOT, SASSO e DE' MARZIS, *Guida al volontariato italiano. Dizionario tematico delle leggi*, Roma, 1990, p. 136 ss.

to, provincia di Bolzano), mentre significativi sono pure i riferimenti ai campi di intervento del volontariato diretti ormai « tradizionali »: assistenza agli anziani (Calabria, Campania, Sicilia; mentre il Friuli estende tale ambito agli handicappati), assistenza ai soggetti portatori di handicap (Abruzzo, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Veneto); il recupero ed il reinserimento di soggetti tossicodipendenti o alcolisti (Basilicata, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Veneto, province di Bolzano e Trento); attività di donazione del sangue (Abruzzo, Marche, Piemonte, Umbria).

Di maggior interesse ci sembrano, tuttavia, le leggi regionali che coinvolgono il volontariato in settori in qualche modo nuovi rispetto agli schemi tradizionali. Tra questi vanno segnalate le ipotesi di convenzioni con organizzazioni di volontariato per l'esercizio di prestazioni da parte delle guardie zoofile e degli assistenti zoofili (Emilia-Romagna); in materia di tutela delle minoranze nomadi (Emilia-Romagna, Friuli); quest'ultima con riferimento specifico alla minoranza Rom; provincia di Trento, con riguardo esplicitamente agli zingari; in materia di servizio volontario di vigilanza ecologica (Emilia-Romagna); per interventi a tutela degli immigrati extracomunitari e delle loro famiglie (Lombardia, provincia di Trento); per interventi volti a prevenire e rimuovere gli stati di emarginazione (provincia di Trento) per il sostegno alla cooperazione per lo sviluppo (Provincia di Trento); per la gestione di progetti e servizi culturali (Umbria).

Detto quadro, il cui valore è soltanto esemplificativo e non esauritivo⁽¹⁷⁾, esprime tuttavia con immediata evidenza il diffondersi del fenomeno volontaristico in ambiti sempre nuovi, e come ciò induce l'amministrazione pubblica ad allargare le prospettive dei propri servizi: con conseguente estensione — come sopra si è già detto — delle prospettive stesse dello Stato sociale.

Con riguardo alla disposizione in commento, v'è da osservare come essa si ponga come normativa-quadro (in quanto contenente principi generali dell'ordinamento giuridico, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale⁽¹⁸⁾) non solo nei confronti delle leggi regionali disciplinanti in modo diretto e generale il volontariato (oltre che, ovviamente, di quelle che sono state o saranno emanate successivamente alla legge-quadro), ma anche di tutte quelle disposizioni — tra cui quelle qui richiamate — che comunque prevedono la stipulazione di convenzioni da parte di enti pubblici con organizzazioni/istituzioni/associazioni di volontariato. Le quali disposizioni dovranno pertanto essere adeguate, laddove incompatibili, alla nuova normativa quadro: con conseguen-

ze immediate, ad esempio, in ordine al già richiamato problema del coordinamento tra i vari Albi e Registri regionali (o provinciali).

4. — Che la disposizione sulle convenzioni investisse una particolare importanza nell'ambito della disciplina legislativa del volontariato emerge con chiarezza dall'analisi dei lavori preparatori della legge.

Con riguardo ad essi va in primo luogo sottolineato come la disciplina che si intendeva introdurre non mirava a regolamentare il fenomeno volontaristico in se considerato, quanto piuttosto limitarsi a normare gli aspetti di contatto tra le organizzazioni di volontariato e le istituzioni pubbliche⁽¹⁹⁾; si comprende pertanto come la disposizione sulle convenzioni, individuata come lo strumento attraverso cui strutturare e regolamentare proprio quel rapporto, rivestisse un ruolo centrale nella disciplina che si andava introducendo.

Dai lavori parlamentari emerge altresì l'esigenza di ricondurre in qualche modo a sintesi le molteplici esperienze e regolamentazioni regionali, offrendo in materia un quadro di riferimento comune alle diverse realtà territoriali. Tale esigenza fu espressa già nel corso di una delle prime sedute dedicate dalla Commissione Affari costituzionali del Senato alla discussione delle numerose proposte di legge presentate in materia dai vari gruppi parlamentari: in tale seduta, il Ministro per gli Affari speciali on. Jervolino Russo affermò infatti « che una legge, quadro è comunque imprescindibile per coordinare le norme emanate dalle varie regioni, anche sul tema delle convenzioni »⁽²⁰⁾.

Successivamente, il Presidente della stessa Commissione, nel presentare il lavoro svolto dalla Commissione all'Assemblea, confermò questa finalità della normativa che si andava predisponendo: « le norme della legge tendono a limitare la discrezionalità delle autorità regionali e locali nella relazione con i vari gruppi (in sede di

(14) Esso è stato condotto, come detto, sulla base della raccolta di leggi regionali contenuta e classificata in IVANZZA, MANCANOZZI, PROKOT, SASSO e DE' MARZIS, *Guida al volontariato italiano*, cit., p. 136 ss., e non tiene conto pertanto delle leggi regionali successive alla legge-quadro. Per un'indicazione degli ambiti e tipologie di intervento delle organizzazioni di volontariato può vedersi, ad ultimo, BERGAMINI, *Le organizzazioni di volontariato nei rapporti tra enti locali*, supplemento a *Prime Note*, 1993, 16 ss.

(15) V. al riguardo il commento all'art. 10, *infra*.

(16) Su questi aspetti v. *infra*, art. 10.

(17) *Atti Senato*, Giunte e Commissioni, seduta del 13 settembre 1989.

formazione dei registri e di stipula delle convenzioni».

Che tali fossero le reali finalità della legge si deduce anche dall'interesso della relazione della proposta di legge alla Camera, ora Mazzuconi, la quale offriva una precisazione: «ulteriore rispetto a quelle fin qui richiamate - meritevole di attenzione... Dopo aver affermato infatti che «tra gli obiettivi della legge si può annoverare anche quello di porre un limite alla discrezionalità dei poteri locali - ai più diversi livelli», la Relatrice precisò che ciò andava riferito sia al «rapporto» che all'«uso» del volontariato. Questo riferimento fu precisato nel senso di ritenere necessaria la normativa al fine di «impegnare di utilizzare criteri incerti nell'identificazione delle organizzazioni e di impedire un uso sostitutivo improprio del volontariato, che potrebbe inevitabilmente ad una sua burocratizzazione, quando non addirittura ad un vero e proprio mutamento genetico di ispirazione, di prospettive e di stile»⁽⁷¹⁾.

Tale precisazione potrebbe essere letta anche in relazione alla disposizione qui in commento: le convenzioni dovrebbero infatti essere finalizzate a costituire rapporti tra istituzioni pubbliche ed organizzazioni di volontariato basati sulla reciproca autonomia (preesposto necessario perché nel volontariato non si verifica un «mutamento genetico»), e perciò sulla chiarezza dei rispettivi compiti oltre che nel perseguimento di fini comuni. Tra gli scopi della convenzione deve pertanto farsi rientrare anche quello di impedire un «uso sostitutivo improprio del volontariato»: quale potrebbe prodursi allorché la gestione dei servizi pubblici fosse il prodotto di una delega di funzioni senza assunzioni di responsabilità dirette anche da parte dell'istituzione procedente.

Per quanto attiene ad uno sguardo d'insieme ai lavori preparatori, va segnalata una sostanziale identità tra la proposta formulata dalla Commissione del Senato ed il risultato finale dell'iter legislativo. Rispetto alla versione definitiva, infatti, un solo inciso risulta mutato: là dove, all'incirca, un solo elemento deve essere definito in un convegno, delle «modalità del rimborso spese». Per il resto, nulla risulta mutato, ed anche le proposte di modifica ad altre parti si limitano, come si dirà, ad aspetti secondari.

L'innovazione cui si è fatto ora cenno fu introdotta durante i lavori assembleari al Senato a seguito di un emendamento presentato dal sen. Tosi Bratti ed altri. Tale emendamento prevedeva l'aggiunta al secondo comma di una disposizione così formulata: «Le convenzioni possono prevedere il rimborso delle spese vive sostenute per

l'opera prestata purché preventivamente autorizzate e successivamente documentate». Con tale proposta si mirava ad evitare all'amministrazione pubblica sorprese al termine della convenzione: risultava che sarebbe stato raggiunto attraverso la previsione dell'obbligo di fissare a priori il limite massimo delle spese rimborsabili. Ciò avrebbe anche evitato, secondo i proponenti, il rischio di «abusi seri» ai quali si sarebbe potuto andar incontro «visto che non tutte le regioni sono sullo stesso piano»⁽⁷²⁾.

A tale innovazione si oppose, all'inizio, sia il Relatore che il Governo, sulla base dell'esigenza (espressa dal primo) di preservare alla legge «una certa elasticità»: «nella convenzione, che seppure non contiene un sinallagma prevede certamente una corrispondenza tra la prestazione richiesta all'organizzazione di volontariato e i rimborsi spese, non si deve arrivare ad un piè di lista rigoroso delle spese vive, che distinga posta da posta. Infatti, vi possono essere situazioni nelle quali si richiede una complessità di corrispettivi. In tal caso, sarà poi l'organizzazione di volontariato a giudicare se nel rimborso spese globale sarà meglio destinare una quantità maggiore di fondi al trasporto per i partecipanti all'iniziativa piuttosto che per comprare del vestrario, delle tute e così via»⁽⁷³⁾.

Malgrado tale puntualizzazione, il Relatore convenne sull'esigenza di aggiornare una precisazione sul punto specifico, pur ritenendo che la stessa fosse *ad abundantiam*, essendo il principio già contenuto nella disposizione originaria. Fu lo stesso Relatore a proporre con un proprio emendamento l'aggiunta dell'inciso che, successivamente approvato, compare nella versione definitiva della legge.

L'altro emendamento proposto - ma respinto dall'Assemblea - riguardava invece il comma 1°, cui si era proposto di aggiungere, tra le condizioni necessarie per la stipula delle convenzioni da parte delle organizzazioni di volontariato, la dimostrazione di attitudine e capacità operativa nel settore di intervento riguardante la convenzione stessa. La proposta (presentata dal sen. Boato ed altri, ed illustrata dal sen. Sella Livorsi) mirava ad evitare che tra le magiche larghe della legge potessero sorgere fenomeni di abuso: a tal fine si riteneva opportuno «delimitare con precisione le

condizioni nelle quali le organizzazioni di volontariato possono accedere ai finanziamenti pubblici» (così evidentemente ipotizzando un collegamento diretto tra convenzione e finanziamento).

Anche con riguardo a tale aspetto, la risposta del Relatore fu nel senso di evitare un eccessivo irrigidimento della legge, sottolineando come potesse verificarsi l'ipotesi per cui un'organizzazione che avesse dimostrato particolari capacità ed attitudini in un campo (ad esempio quello della tossicodipendenza) potesse stipulare una convenzione in altri settori o campi sostanzialmente affini a quello nel quale aveva fino ad allora dimostrato attitudini operative.

Malgrado che il proponente avesse precisato che non a questa possibilità si rivolgeva la limitazione di cui all'emendamento, bensì soltanto all'esigenza di evitare abusi nell'applicazione della legge, la proposta fu respinta dall'Assemblea.

Un altro punto su cui conviene soffermarsi attiene al rapporto tra convenzioni e finanziamenti pubblici.

Durante i lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato, il Presidente Ella affermò il principio di un collegamento necessario tra convenzione e finanziamento pubblico delle organizzazioni di volontariato: «è la convenzione - affermava - a rappresentare lo strumento concreto attraverso il quale può essere concesso un contributo pubblico»⁽⁷⁴⁾. In altro intervento tale collegamento veniva prospettato come privilegio ma non esclusivo (sen. Tosi Bratti): «Il finanziamento pubblico va subordinato esclusivamente all'attuazione di progetti ed alla stipula di apposite convenzioni», ove l'elaborazione e la realizzazione di progetti poteva prescindere dai formati di un rapporto convenzionale, ma dopo questi interventi, entrambi peraltro risalenti ai primi momenti di dibattito, il principio risulta abbandonato, e difatti esso non trova riscontro nella versione definitiva della legge⁽⁷⁵⁾.

Ulteriore aspetto da sottolineare, con riguardo ai lavori preparatori, attiene al requisito dell'iscrizione da almeno sei mesi nei registri regionali ed alle attitudini e capacità operative, richieste alle organizzazioni di volontariato. La *ratio* di tale previsione, quanto all'*iter* legislativo, va invocata come «garanzia della serietà e della continuità degli impegni assunti dalle organizzazioni di volontariato»⁽⁷⁶⁾, mentre il rinvio alle leggi regionali in ordine alla specificazione dei criteri che danno titolo di priorità si muoveva con l'esigenza di porre un limite alla discrezionalità della amministrazione procedente⁽⁷⁷⁾.

Da segnalare infine una precisazione, in ordine alla natura della previsione in commento, offerta dal ministro Jervolino Russo, secondo la

quale la preoccupazione di un «inglobamento» delle organizzazioni di volontariato, formulata nei confronti della legge⁽⁷⁸⁾, doveva essere respinta in quanto «non esiste alcun obbligo di convenzione con gli enti locali». La precisazione merita di essere sottolineata perché il problema è stato successivamente sollevato dalle province autonome di Trento e Bolzano come motivo di incostituzionalità dell'art. 10 lett. a) e b), sul presupposto che dette disposizioni sembravano trasformare in obbligo quella che l'art. 7, comma 1°, ha previsto come facoltà.

La relativa questione è stata dichiarata infondata dalla Corte costituzionale⁽⁷⁹⁾ attraverso una motivazione che rovescia l'interpretazione sostenuta dai ricorrenti: a parere della Corte, infatti, l'art. 7 prevede la stipula delle convenzioni da parte degli enti locali e degli altri enti pubblici alla stregua di una facoltà e non di un obbligo. Il problema, come può notarsi, è simile, sebbene visto sotto due angolature diverse: nella precisazione del ministro, si tende a sottolineare la non obbligatorietà dello strumento convenzionale dal lato delle organizzazioni di volontariato; nella sentenza della Corte, invece, si afferma la non obbligatorietà dal lato delle strutture pubbliche e di quelle convenzionate.

Entrambe le dimensioni, peraltro di per sé evidenti, devono tuttavia essere tenute presenti, specie in sede di approvazione delle normative regionali.

5. - Come detto in precedenza, in questa sede non si pretende di offrire ricostruzioni teoriche dello strumento convenzionale: tuttavia, un breve cenno in ordine alla definizione appare necessario per segnalare come alla stessa possono trarsi conseguenze rilevanti in ordine ai poteri delle parti contraenti.

La nozione più generale fa riferimento alla convenzione come un «reato, concordato tra una pubblica amministrazione e una controparte (...) contenente la determinazione consensuale di reciproci impegni, assunti mediante la comune sottoscrizione»⁽⁸⁰⁾; sulla base di tale definizione, ele-

⁽⁷¹⁾ Senato della Repubblica, Commissione Affari costituzionali, seduta del 3 ottobre 1990, in *Atti Senato*.

⁽⁷²⁾ Su questi aspetti v. il commento all'art. 5, *infra*.

⁽⁷³⁾ Così la Relazione del Presidente Ella, *cit.*

⁽⁷⁴⁾ Così la Relazione dell'on. Mazzuconi, *cit.*

⁽⁷⁵⁾ Preconvenzione formulata, tra gli altri, dall'on. Sella e Tosi Bratti, Camera dei deputati, seduta del 30 luglio 1991, in *Atti Camera*.

⁽⁷⁶⁾ Senato della Repubblica, Commissione Affari costituzionali, seduta del 28 febbraio 1992, n. 75, in *Civ. cost.*, 1992, p. 404 ss.

⁽⁷⁷⁾ Senato della Repubblica, Commissione Affari costituzionali, seduta del 30 maggio 1991, in *Atti Senato*.

⁽⁷⁸⁾ Falcone, *Convenzioni e accordi amministrativi*, *cit.*, p. 1.

⁽⁷⁹⁾ Camera dei deputati, seduta del 29 luglio 1991, in *Atti Camera*.

⁽⁸⁰⁾ Così l'intervento del sen. Tosi Bratti nella seduta del Senato del 30 maggio 1991, in *Atti Senato*.

⁽⁸¹⁾ Intervento del Pres. Ella, Senato della Repubblica, seduta del 30 maggio 1991, in *Atti Senato*.

menti essenziali della convenzione risultano la forma scritta e l'assunzione di reciproci impegni. Altre definizioni sottolineano invece la necessità di una certa stabilità nel rapporto che viene ad instaurarsi e di una controprestazione economica commisurata al valore della prestazione dovuta nel rapporto⁽⁷⁹⁾.

Tale differenza sembra aver pregio, relativamente alle convenzioni cui si riferisce la disposizione in commento, soltanto con riguardo ad un aspetto (quello della necessaria controprestazione economica): la puntualità delle prescrizioni richieste dalla legge fa infatti ritenere comunque necessari, nel caso di specie, gli altri elementi indicati. A favore della forma scritta sta il secondo comma, là dove si fa riferimento a « disposizioni » che devono essere contenute nella convenzione e cui viene demandata la determinazione di una serie di elementi ritenuti necessari.

A sostegno della necessaria continuità che deve caratterizzare il rapporto convenzionale sta invece la previsione che richiede la garanzia dell'esistenza « delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione ».

Più problematico è invece il caso della previsione di controprestazioni economiche, la cui necessità non sembra dedursi in modo diretto dalle disposizioni richiamate, e relativamente alla quale anche l'interpretazione sistematica risulta non agevole. La disposizione in commento fa riferimento (soltanto) al rimborso delle spese⁽⁸⁰⁾; mentre l'art. 5, primo comma, contempla, tra le risorse economiche di cui l'organizzazione di volontariato può disporre, anche i « rimborsi derivanti da convenzioni ». L'identità del termine usato nei due casi sembrerebbe presupporre che necessaria è sempre e soltanto la previsione di rimborsi delle spese sostenute, e non anche di corrispettivi che vadano al di là di esse. Il fatto poi che il rimborso sia previsto da due distinte disposizioni potrebbe giustificarsi sulla base della diversa prospettiva per cui esso rievoca (al fine di indicare complessivamente le risorse economiche di cui l'organizzazione può disporre nel caso dell'art. 5, e per definire al momento della stipula della convenzione l'onere a carico dell'amministrazione nell'ipotesi dell'art. 7), senza che perciò da ciò sia possibile trarre la conseguenza di un diverso significato da attribuirle alle due ipotesi.

Di fronte a ciò, decisiva risulta perciò l'opzione tra le due alternative sopra indicate: se infatti si ritiene che la controprestazione economica sia elemento necessario della convenzione, essa si imporrebbe in forza di ciò anche alle convenzioni in oggetto; qualora invece se ne contesti la

necessità, essa risulterebbe nell'ipotesi in esame meramente facoltativa.

Il problema potrebbe risolversi, a nostro avviso, nel secondo dei sensi indicati: a fronte della prestazione offerta dall'organizzazione di volontariato, la controprestazione delle amministrazioni pubbliche potrebbe consistere anche in un impegno a mettere a disposizione strutture, locali, servizi e quant'altro risultasse necessario per lo svolgimento della prestazione, oltre che in un coinvolgimento del volontariato nelle attività di progettazione previste dalla stessa legge, senza che il « corrispettivo » debba necessariamente consistere in una prestazione in denaro (salvo quanto classificabile come rimborso spese).

Ci si potrebbe anzi porre il quesito opposto: e cioè se una convenzione con un'organizzazione di volontariato possa prevedere una controprestazione da parte pubblica che vada al di là del rimborso delle spese sostenute. Il problema risulta controverso, in base a due possibili motivazioni alternative.

Contro detta possibilità, potrebbe affermarsi che se l'attività di volontariato si caratterizza in quanto prestazione gratuita, « senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà », sarebbe per ciò stesso inammissibile un « guadagno » come corrispettivo di una prestazione, in quanto ciò verrebbe a configurarsi come un lucro (diretto o indiretto). In più, il ricorso alla convenzione con le organizzazioni di volontariato risulterebbe di trasformarsi in un mezzo per ricevere prestazioni lavorative sottocosto, affidando alle organizzazioni suddette la gestione di attività altrimenti esercitabili professionalmente da organizzazioni a ciò preposte⁽⁸¹⁾.

A favore invece della possibilità di prevedere una controprestazione in denaro ulteriore rispetto al rimborso spese potrebbe motivarsi sulla base del disposto di cui all'art. 3, quarto comma, che riconosce alle organizzazioni di volontariato la possibilità di assumere lavoratori dipendenti o

di avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo anche al fine di « qualificare o specializzare l'attività da esse svolta ». Qualora pertanto l'attività dedotta in convenzione richieda l'apporto di personale specializzato, regolarmente retribuito dall'organizzazione di volontariato, è evidente che la controprestazione dell'istituzione pubblica non potrà limitarsi al rimborso delle spese (almeno di non voler ritenere che la retribuzione dei propri dipendenti o il corrispettivo dovuto in caso di lavoro autonomo sia qualificabile come rimborso spese). Altra motivazione a sostegno della possibilità di dedurre in convenzione una prestazione in denaro superiore al rimborso spese potrebbe ricavarsi dalla previsione contenuta nell'art. 5, comma 1°, lett. c), che riconosce la possibilità allo Stato, agli enti o a istituzioni pubbliche di sostenere le organizzazioni di volontariato attraverso contributi « finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti »: ove sarebbe illogico ritenere escluse dalle dette attività quelle dedotte in convenzione.

Il problema, come si vede, risulta controverso e di non facile soluzione. Se un'ipotesi possiamo formulare, è nel senso di ritenere in qualche misura prevalenti le ragioni portate a favore dell'ipotesi indicata rispetto a quelle richiamate come contrarie: tuttavia la delicatezza del problema, e la fondatezza anche delle ragioni contrarie, fanno ritenere che la soluzione debba essere trovata sul piano dell'equilibrio tra le opposte esigenze, e perciò (in termini quantitativi) in una controprestazione che non possa comunque configurare l'attività dedotta in convenzione come una prestazione lavorativa sottocosto.

Il vero problema potrebbe tuttavia essere rappresentato dalla concreta definizione delle voci deducibili all'interno del « rimborso spese »: vale a dire che cosa all'interno di esse è possibile far rientrare in aggiunta alle spese vive sostenute. Ma è un problema, questo, per il quale in parte si rinvia (sopra art. 5), ed in parte occorre lasciare aperto in questa sede.

Per concludere sul punto, può risultare di una qualche utilità un breve sguardo alla legislazione regionale e provinciale sin qui emanata.

La Legge provinciale di Trento 13 febbraio 1992, n. 8, prevede la possibilità di dedurre in convenzione « l'attività della possibilità di dedurre in convenzione la possibilità di dedurre in convenzione del volontariato per i costi di gestione e per le eventuali prestazioni di lavoro autonomo o subordinato », nonché « gli eventuali contributi per la ristrutturazione o l'adattamento di immobili di proprietà dell'organizzazione o in comodato alla stessa per almeno ventisei anni dalla data della convenzione, nonché per l'acquisto di strumenti ed attrezzature tecniche ».

e finanziare « contributi per sostenere i canoni di locazione dell'immobile utilizzato per l'attività » (art. 6). Sul versante opposto rispetto a tale puntigliosa previsione di limiti di contributi, si colloca la legge regionale della Liguria 28 maggio 1992, n. 15, che nulla di specifico prevede, se non la generica indicazione per la quale in convenzione deve essere contenuta « la disciplina dei rapporti finanziari, ivi comprese le modalità di rendicontazione » (art. 4): lasciando peraltro chiaramente intendere che i « rapporti finanziari » possono andare al di là del semplice rimborso spese⁽⁸²⁾.

La proposta di legge regionale del Lazio, approvata in prima lettura del Consiglio regionale infine, sembra restringere il campo al solo rimborso spese, là dove prescrive che in convenzione devono essere precisate unicamente « le modalità necessarie ad ottenere il rimborso delle spese sostenute dall'organizzazione nell'espletamento del servizio oggetto della convenzione, adeguatamente documentate » (art. 11, comma 4°, lett. c)).

6. - Per quanto attiene ai profili soggettivi delle convenzioni di cui all'articolo in esame, l'art. 7 riconosce detta possibilità, sul versante pubblico, allo Stato, alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e agli altri enti pubblici. Sul versante del volontariato, la legittimazione è riconosciuta invece alle organizzazioni di volontariato subordatamente al verificarsi di due condizioni: l'iscrizione da almeno sei mesi nei Registri di cui all'art. 6 e la dimostrazione di « attitudini e capacità operative ».

(79) Una formula simile è contenuta anche in alcune leggi regionali precedenti la legge-quadro (Lr. Abruzzo 16 giugno 1987, n. 32; Lr. Basilicata 22 marzo 1985, n. 10; Lr. Marche 13 dicembre 1982, n. 45; Lr. Puglia 24 maggio 1985, n. 44), specialmentesi tuttavia che i « rapporti finanziari » indicano invece come il rimborso delle spese vive e la copertura assicurativa, nonché (per la Lr. Basilicata), la dotazione delle attrezzature indispensabili. Identica formula, rispetto a quella della legge ligure, è ora utilizzata dalla legge regionale della Campania 20 gennaio 1993, n. 9.

(80) Sempre con riguardo alle leggi regionali precedenti la legge-quadro, va segnalato come la Lr. Friuli-Venezia Giulia prevedesse la possibilità di concedere mediante convenzione finanziamenti per il funzionamento delle associazioni, mentre la Lr. Lombardia 7 gennaio 1986, n. 1 limitava i rapporti finanziari al « rimborso delle sole spese vive ammissibili » (art. 53). La Lr. Toscana 7 maggio 1985, n. 28, infine prevede che « le erogazioni finanziarie da parte degli enti locali avverranno dietro presentazione di rendiconto », affermandosi altresì la possibilità di ampiezioni su dette erogazioni (nella misura del 20% massimo del spettamento), elaborati d'intesa dalle associazioni di volontariato e dagli enti locali (art. 9).

Sul punto versante si apre il problema, ampiamente ed approfonditamente discusso in dottrina, della *natura* della convenzione, con soluzioni che oscillano tra la teoria del « doppio grado » fondata sulla distinzione tra il momento della costituzione del rapporto, rientrando nell'orbita del potere amministrativo, ed il momento della determinazione delle regole contrattuali, definiti con gli strumenti del diritto privato, o verso la riconduzione dell'intera fattispecie al contratto privatistico (19), od infine, secondo la più moderna ed efficace teoria, alla individuazione della convenzione pubblicistica come di una figura « effettivamente e sostanzialmente bilaterale » (20).

Sulla base di quest'ultima impostazione (ed, a maggiore ragione, della prima), l'atto con il quale l'amministrazione si impegna ad aderire alla regolamentazione patrizia ha carattere di atto amministrativo, prodotto attraverso l'esercizio di un potere discrezionale (21), i cui effetti dispositivi o vincolanti si producono però soltanto nel momento in cui sia intervenuto il consenso della controparte (22). In quanto atto amministrativo, esso è impugnabile davanti al giudice amministrativo ad opera dei terzi: ma poiché l'effetto dispositivo si produce soltanto nel momento del consenso privato, è solo da questo momento che la lesione diventa attuale e, di conseguenza, l'atto impugnabile.

Con riguardo a questo specifico atto, la L.R. Liguria prevede un apposito regime di pubblicità: in essa si stabilisce infatti che gli enti che intendono dar vita ad una convenzione « devono pubblicizzare la volontà di stipulare convenzioni secondo modalità dagli stessi definite, e comunque dandone notizia all'Osservatorio di cui all'art. 6 ».

L'attività discrezionale che si esprime nell'atto in questione riguarda in primo luogo la scelta se svolgere il servizio tramite convenzione ovvero in altra forma: logicamente successivo è il momento della scelta dell'organizzazione di volontariato con cui stipulare la convenzione.

Non del tutto chiaro è il disposto contenuto nell'art. 5 della l.p. Treviso, con cui si afferma che « la Giunta pub. autorizzare la stipula di apposite convenzioni » e da cui sembra deducibile una competenza generale in capo alla Giunta provinciale relativamente a tutte le convenzioni stipulabili, nel territorio provinciale, dagli enti pubblici ivi operanti. Se così fosse, ciò risulterebbe inammissibile: il che spiega ad affermare che, malgrado il silenzio della legge, le convenzioni possono essere stipulate anche dagli altri enti locali diversi dalla Provincia (sebbene ciò non sia detto nella legge provinciale: ma si ricava

direttamente dalla legge-quadro (23)), e che l'autorizzazione della Giunta provinciale è richiesta soltanto per le convenzioni che siano stipulate dall'amministrazione provinciale (e non, ad esempio, per quelle stipulate a livello comunale).

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, e perciò al profilo soggettivo della « controparte » rispetto alla pubblica amministrazione, la disposizione in commento, come detto, prevede specifici requisiti, demandando inoltre alla legge regionale la definizione dei « requisiti e (dei) criteri che danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni per la stipulazione delle convenzioni, anche in relazione ai diversi settori di intervento » (art. 10, comma 2°, lett. c)). È all'interno di tale quadro complessivo che potrà muoversi la scelta discrezionale dell'amministrazione procedente.

Quanto ai requisiti posti, e sopra richiamati, un primo dubbio sorge in relazione al termine fissato in ordine all'iscrizione nei Registri: la disposizione in commento stabilisce che le convenzioni possono essere stipulate con le organizzazioni « iscritte da almeno sei mesi » negli appositi registri, ove occorre capire se detto termine può essere ampliato ad opera del legislatore regionale (intendendo l'espressione « almeno » riferita a questi) o deve essere intesa, viceversa, come tassativa.

Sebbene a chi scrive sembri più opportuna una lettura conforme al secondo dei sensi indicati, che eviterebbe intimenti differenziati da regione e regione, e lascerebbe alle amministrazioni margini di valutazione più ampi (senza pregiudizio della verifica delle reali capacità organizzative di volontariato (24)), va detto tuttavia

(19) Tra gli altri, D'AMARINO, *Le convenzioni amministrative*, Napoli, 1981; GIANFRANCO, *Il pubblico potere*, 1986, p. 126.

(20) Per quest'ultima ipotesi v. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984, p. 255 ss. Per una sintetica recente ricostruzione del dibattito v. FALCON, *Convenzioni e accordi amministrativi*, cit., p. 3 ss.

(21) Prova a formulare ipotesi dell'inesistenza di potestà amministrativa unilaterale in capo all'amministrazione all'interno del rapporto, e perciò del carattere non discrezionale della scelta di rivedere o meno alla stipulazione di una convenzione PARENTI, op. cit., p. 115. Il quale tuttavia giunge ad escludere tale possibilità.

(22) V. ancora FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, cit., p. 259 ss.

(23) Da segnalare, al riguardo, come l'art. 11, comma 2°, della stessa legge provinciale stabilisce che « per quanto non previsto dalla presente legge si applicano le disposizioni di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266 »; ed il punto richiamato potrebbe ritenersi in quest'ipotesi, « Dovendo le amministrazioni verificare l'attendibilità e la capacità operativa »; requisito attraverso il quale, come si dirà tra breve, è possibile un riscontro stringente dell'idoneità che si intende indagare.

che diversa sembra essere la lettura che si è andata affermando. La L.R. Liguria prevede infatti che le convenzioni possono essere stipulate con le organizzazioni iscritte « da almeno diciotto mesi » negli appositi Registri (art. 4, comma 1°) (25); essendo stata detta legge regolarmente vista dal Commissario del Governo che non vi ha evidentemente riscontrato un contrasto con la legge-quadro, è da ritenere che questa sia l'interpretazione cui il Governo si attiene anche in occasione delle prossime leggi regionali. Il che non esclude, tuttavia, una diversa possibile valutazione ad opera della Corte costituzionale, qualora investita in via incidentale della relativa questione.

Quanto all'altro requisito fissato dalla legge, va a nostro avviso esclusa, in via preliminare, la compensazione con il requisito precedente. Secondo quanto affermato in sede di primo commento della legge-quadro (26), si è sostenuto infatti che l'attendibilità e la capacità operativa andrebbero riferite alle attività svolte dall'organizzazione di volontariato nei sei mesi dell'iscrizione; salvo poi criticare la disposizione per le conseguenze negative che tale restrizione comporterebbe.

A chi scrive, sembra invece che la disposizione non contenga alcun vincolo così rigido: anzi, la formula utilizzata « organizzazioni iscritte da almeno sei mesi (...) » e che dimostra attendibilità e capacità operativa » offre più di un elemento a favore della disgiunzione dei due elementi (in particolare, allorché usa il tempo presente e non quello passato per declinare il verbo « dimostrare »). Oltretutto, sarebbe inverosimile ritenere che per organizzazioni la cui attività si perde negli anni ed addirittura nei secoli (quali ad esempio le Misericordie), l'attendibilità e la capacità operativa si debba valutare nell'arco di tempo pari o di poco superiore a sei mesi. Alla verifica del requisito da ultimo indicato è finalizzata l'attività discrezionale dell'amministrazione procedente, che si concretizza in un ulteriore atto amministrativo con cui l'amministrazione aderisce o rifiuta di aderire: in questo secondo caso, l'organizzazione di volontariato che, vedendosi impugnata tale atto sotto il profilo dell'efficacia di potere (27).

Di particolare importanza dovrebbero risultare a tal fine i criteri la cui fissazione è demandata dall'art. 10, comma 2°, lett. c) al legislatore regionale: tuttavia l'estrema varietà di ambiti nei quali il volontariato può essere impegnato, nonché la diversità delle situazioni contingenti e particolari nelle quali il rapporto convenzionale può sorgere fanno ritenere di difficile e forse anche

improbabile concretizzazione la previsione in oggetto. A conferma di ciò, stanno le leggi sin qui emanate. Quelle della provincia di Treviso e della regione Campania non contengono alcun criterio; la proposta di legge della regione Lazio si limita ad una generica previsione che nulla aggiunge a quanto stabilito nella legge statale (« sarà assegnata priorità alle organizzazioni di volontariato che abbiano conseguito risultati positivi oggettivamente riscontrabili »); solo quella della Liguria si sforza di individuare criteri di maggior puntualità (l'attività svolta in forma regolare e continuativa nello specifico settore e nel territorio sul quale è previsto l'intervento, l'idoneità del personale in rapporto al tipo di attività svolta, l'autonomia funzionale ed organizzativa), sebbene anch'essi non sfuggano del tutto all'accusa di genericità.

Anche allorché il legislatore statale si è sforzato di individuare diversamente criteri utili allo scopo (ad esempio, nel prevedere le convenzioni con le organizzazioni di volontariato per la fornitura dei servizi di assistenza ai portatori di handicap) è andato poco al di là di generiche indicazioni (nel caso richiamato, si è fatto riferimento ai livelli delle prestazioni, alla qualificazione del personale, nonché all'efficienza organizzativa ed operativa (28)).

Non può escludersi che nella individuazione di tali criteri possano trovare spazio precedenti rapporti intercorsi tra l'amministrazione e l'organizzazione, nonché la partecipazione di membri della stessa organizzazione ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale di cui all'art. 10, comma 2°, lett. A).

Sembra comunque da escludersi, come già affermato in dottrina (29), un intervento sostitutivo del potere esecutivo statale tendente ad introdurre criteri per l'individuazione dei soggetti con cui stipulare convenzioni, nel caso di mancata attuazione da parte regionale.

Al di là della difficoltà indicata, va tuttavia

(24) Nella questione, invece, per la l.p. Treviso e la L.R. Campania, nonché per la proposta di legge del Lazio, che prevedono il medesimo termine stabilito dalla legge-quadro (sei mesi).

(25) Da FALCON e PARENTI, *La legge quadro*, cit., p. 123.

(26) FALCON, *Le convenzioni*, cit., p. 263.

(27) Art. 38 legge n. 104 del 1992, cit. Al riguardo, occorre sottolineare come di alcuna valutazione sia il criterio relativo ai « livelli delle prestazioni », almeno in rapporto convenzionali precedenti all'intervento di quali rimane le reali capacità dell'organizzazione di volontariato.

(28) Da PARENTI, *Le convenzioni*, cit., p. 124.

ricordata la *ratio* della disposizione richiamata, che consiste, come anche affermato dalla Corte costituzionale⁽⁷²⁾, nella garanzia del rispetto del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); ma anche, sia consentito, aggiungere, nella tutela del principio dell'imparzialità della stessa.

7. - L'art. 7 non indica esplicitamente quale sia l'oggetto della convenzione diversamente da quanto è solitamente previsto nelle leggi che disciplinano fattispecie di convenzionamento fra soggetti privati ed enti pubblici. Con riferimento all'area dell'associazionismo si può ricordare l'art. 5, comma 1° della l. n. 381 del 1992 che espressamente individua nella « fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi » l'oggetto delle convenzioni che potranno stipulare le cooperative sociali.

La mancata individuazione dell'oggetto e, quindi, l'apparente assenza di limitazioni alla libera scelta delle parti propongono alcuni problemi interpretativi.

Anzitutto se l'oggetto dedotto in convenzione debba essere circoscritto sia alle attività di volontariato o provinciali, a cui rinvia l'art. 1 della l. n. 266, sia alle finalità sanitarie per le quali l'organizzazione ha ottenuto l'iscrizione nei registri.

Vale qui in discussione la possibilità di far rientrare nella disciplina dell'art. 7, per il primo profilo, la conclusione di una convenzione relativa, ad esempio, alla gestione di un parcheggio pubblico (semprevché non si riconosca - ma mi parrebbe una forzatura - che una siffatta attività possa rientrare nella « materia » ambientale, che è una di quelle di regola inserite nei Registri generali regionali ancora istituiti), nonché, sotto il secondo profilo - e sempre a titolo esemplificativo - il perfezionamento di una convenzione in materia sanitaria da parte di una organizzazione culturale. La risposta dovrebbe essere negativa, poiché la convenzione deve essere considerata il mezzo per agevolare la crescita del volontariato nei settori inestricabili di tutela, si che deve ritenersi essenziale la sussistenza di un rapporto di affinità fra l'oggetto della convenzione, da una parte, e la finalità individuata dal legislatore (statale, regionale o provinciale) e concretamente perseguite dall'organizzazione, dall'altra⁽⁷³⁾.

Si pone poi il problema dell'utilizzabilità dello strumento convenzionale come disciplinato dalla l. n. 266 anche per l'ipotesi in cui sia l'organizzazione di volontariato ad acquistare, magari versando un prezzo a titolo di corrispettivo, beni o servizi dalla Pubblica amministrazione: si potreb-

be, ad esempio, ipotizzare l'accordo convenzionato per l'utilizzazione di strutture della pubblica amministrazione⁽⁷⁴⁾. La soluzione va ricercata indagando il tenore delle clausole elencate nell'art. 7 e, quindi, l'esistenza di un obbligo della loro previsione in ciascuna convenzione. Le clausole prefigurano chiaramente l'ipotesi che sia l'organizzazione a prestare beni o servizi, poiché appaiono tutte mirate a preconstituire controlli in vista della « bontà » del prodotto offerto ai consumatori finali (o utenti, come li chiama la legge). Che abbia natura imperativa la previsione del loro inserimento nel testo della convenzione non è poi lecito dubitare, posto che l'art. 7 prescrive che le convenzioni *devono* contenere tali clausole; anzi, con enfasi di toni, la legge ribadisce che la copertura assicurativa dei volontari che lavora per l'organizzazione è *elemento essenziale* della convenzione⁽⁷⁵⁾. Se è vero che tali clausole devono obbligatoriamente essere contenute nella convenzione, consegue allora che il modello di accordo prefigurato dall'art. 7 è applicabile unicamente alle fattispecie di prestazione di servizi o di fornitura di beni ad opera delle organizzazioni. Nell'ambito di questi accordi potranno certamente essere previste obbligazioni anche da parte della Pubblica amministrazione e ulteriori a quella della responsabilità del timbro spese; per tornare all'esempio precedente, ben potrebbe essere stabilita l'utilizzazione di strutture pubbliche, ma siffatta utilizzazione dovrà comunque essere collegata all'attività oggetto della convenzione⁽⁷⁶⁾.

Rimane invece inapplicabile la disciplina dell'art. 7 quando oggetto del rapporto sia *unicamente* la prestazione di beni o servizi da parte della Pubblica amministrazione. In questi casi dovranno essere utilizzati gli altri strumenti giuridici offerti sia dalla legge n. 266 sia da altre leggi. Per il primo profilo, è l'art. 10 lett. a) della legge n. 266 a rinviare alla legislazione regionale la disciplina dei modi di svolgimento delle attività delle organizzazioni « all'interno delle strutture pubbliche e di strutture convenzionate con le regioni e le province autonome »; si tratta delle attività che non rientrano nel rapporto convenzio-

nale previsto dall'art. 7 e concernono appunto la concessione in uso di strumenti, attrezzature e « spazi »⁽⁷⁷⁾. Le stesse leggi regionali disciplinano con apposite norme l'eventualità per l'organizzazione di fruire degli immobili di proprietà degli enti locali⁽⁷⁸⁾; naturalmente potrà anche in questo caso essere prevista la stipulazione di un accordo, magari in forma di convenzione, ma tale accordo non dovrà necessariamente investire le forme e neppure rispettare le clausole imposte dall'art. 7.

Per il secondo profilo, va sottolineato che sono numerose nella legislazione vigente le previsioni di accordi attraverso i quali gli enti pubblici garantiscono alle associazioni non lucrative l'utilizzo di beni e servizi: tali disposizioni potranno naturalmente essere applicate anche alle organizzazioni di volontariato⁽⁷⁹⁾. Così, ad esempio, apposite convenzioni potranno essere stipulate per regolamentare l'accesso alle strutture ed ai servizi degli enti locali, in attuazione di un diritto che la recente legge n. 142 del 1990 garantisce anche alle organizzazioni di volontariato⁽⁸⁰⁾. Quanto all'utilizzazione degli immobili, le organizzazioni potranno beneficiare delle agevolazioni già previste dalla vigente legislazione per le locazioni degli immobili in cui si svolgono le attività ricreative, assistenziali ecc.⁽⁸¹⁾; a quelle organizzazioni di volontariato, che siano impegnate nelle attività di tutela dei minori in condizioni di disagio, potranno essere concessi « in uso » beni immobili pubblici, in forza dell'art. 5 della l. n. 216 del 1991.

Oggetto del modello di convenzione fissato dall'art. 7 sono dunque sia la gestione di servizi, sia la *fornitura* di beni e servizi realizzati dall'organizzazione convenzionata sotto il controllo dell'ente pubblico committente. Siffatta conclusione è in verità solo in apparenza soddisfacente. È doveroso quanto meno accennare al problema della deduzione in convenzione anche dei costi dei « servizi pubblici ». Ma la nozione di servizio pubblico è assai « tormentata » (per usare la qualificazione di Giannini); se, ad esempio, con tale locuzione si volesse far riferimento a quelle attività che presentano innesse per l'amministrazione⁽⁸²⁾, si potrebbe affermare che una siffatta qualità è il presupposto di ogni « oggetto » legittimamente deducibile in convenzione. Senza poter qui approfondire il tema, ci limitiamo a segnalare che la *ratio* della previsione delle convenzioni è comunque quella di creare una *collaborazione* fra apparato amministrativo ed organizzazione di volontariato. Ciò comporta che la Pubblica amministrazione non potrà comunque utilizzare la convenzione (magari attraverso un trasferimento di tipo anche concessorio⁽⁸³⁾) per trasferire in toto

in capo all'organizzazione la gestione e la responsabilità di quei servizi a fronte dei quali vi è per i cittadini un diritto (di prestazione) costituzionalmente garantito e, quindi, un dovere dello Stato a provvedere.

Va comunque ricordato che la recente legge sulle autonomie locali ha previsto che i servizi pubblici locali possano essere gestiti nella forma della concessione a terzi, la cui disciplina è rimessa allo Statuto⁽⁸⁴⁾. Sempreché si ritenga che un siffatto rapporto possa vedere come parte l'organizzazione di volontariato (magari nell'ambito di quelle attività d'impresa consentite dall'art. 5 della l. n. 266), certo è che esso dovrà essere regolato nella forma della concessione prevista dallo Statuto dell'ente locale, si che non potrà farsi ricorso alla convenzione disciplinata dall'art. 7.

8. - Seguendo l'orientamento già emerso nella

(72) Si rinvia al commento *sub* art. 10.

(73) Cfr. ad esempio l'art. 10 della l. n. 8 del 1992 della Provincia autonoma di Trento che prevede l'attribuzione in comodato degli immobili utilizzati per le attività di volontariato.

(74) La

(75) La legittimazione alla titolarità di questi rapporti presiede della iscrizione ai Registri generali previsti dalla l. n. 266; potranno dunque essere destinate le organizzazioni anche prima della loro iscrizione o comunque alle organizzazioni che non abbiano richiesto ovvero ottenuto l'iscrizione ai registri.

(76) Cfr. art. 7, comma 2°, a commento del quale si vedano BENVENUTTI, *Gli istituti di partecipazione*, in AA.VV., *Studi preliminari per gli istituti communitari e provinciali*, Milano, 1991, p. 68 ss.; ZUCCHETTI, *Istituti di partecipazione*, in AA.VV., *Le autonomie locali* a cura di Italia e Bassani, Milano, 1990, 264 ss.; BURRATI, *Le organizzazioni*, cit., 72 ss.

(77) Cfr. art. 42 della legge sull'equo canone, sul quale si veda TANGONI, *Le locazioni: disposizioni generali e locazioni di fondi urbani*, in *Tribunali di diritto privato* diretto da Resigno, Torino, 1984, XI, p. 640. Sempre in tema di locazione va ricordata la l. n. 390 del 1986 che disciplina la concessione e la locazione di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato e finore, tra l'altro, di enti che perseguono esclusivamente fini di interesse culturale.

(78) Con particolare riferimento ai diversi presupposti della concessione « oggettiva » e di quella « soggettiva » della nozione di servizio pubblico, si veda da ultimo e per tutti CARVALLO, voce « Servizi pubblici », in *Enc. del dir.*, XLII, Milano, 1994, p. 555 ss.

(79) Cfr. l'art. 1 della l. n. 241 del 1990, sul quale si vedano - oltre a Iannuzzi e Sola, *Gli accordi*, in AA.VV., *Nuovo preambolo amministrativo*, Roma, 1992, p. 76 ss. - e anche per profili più generali gli atti del convegno svoltosi a Siena il 30 ottobre 1992 sul tema *La partecipazione amministrativa a dare enti della legge 7 agosto 1990, n. 241* (pubblicati in allegato a *Mondo economico* del 27 febbraio 1993, n. 9).

(80) Si veda l'art. 22, comma 3°, lett. b) della l. n. 142 del 1990, a commento cfr. CARVALLO, *I servizi pubblici locali*, in AA.VV., *Studi preliminari per gli istituti*, cit., spec. p. 108 ss.

(72) Sentenza 28 febbraio 1992, n. 75, *cit.*

(73) Si vedano anche i lavori preparatori ricordati *supra* al n. 4.

(74) Cfr. PASCAROLI, *Le convenzioni*, cit., p. 123.

(75) Cfr. anche TRAVIA, *Il volontariato*, cit., p. 201, ss. 15 del 1992 della Regione Liguria, che inserisce nell'ambito della convenzionamento anche la regolamentazione dell'utilizzo del personale delle strutture ed attrezzature messi a disposizione dagli enti pubblici.

legislazione regionale precedente⁽⁷⁹⁾, l'art. 7 disegna il modello di convenzione attraverso la previsione dell'inserzione obbligatoria nel testo dell'accordo di valore condiviso, il contenuto delle quali; e rimesso tuttavia alle parizioni delle parti; così, ad esempio, si prevede che debbano essere previsti i modi di controllo sulla qualità dei beni forniti dall'ente convenzionato, ma si riserva alla regolamentazione successiva delle parti la determinazione concreta dei modi di sifato controllo. In particolare la convenzione, oltre alla copertura assicurativa dei volontari, dovrà contenere disposizioni relative: A) alla sussistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità l'attività oggetto di convenzione; B) alla garanzia del rispetto dei diritti e della dignità degli utenti; C) alle forme di verifica delle prestazioni; D) ai modi di controllo della qualità delle prestazioni; E) alle modalità di rimborso delle spese.

In proposito si può osservare che, nel campo della disciplina dei contratti, spesso oggi « il legislatore non imputa un regolamento vincolante, bensì nel senso di imporre requisiti necessari del tipo »⁽⁸⁰⁾. Nel caso delle convenzioni delle organizzazioni di volontariato, l'assenza del regolamento concreto è pervenuta (logica) conseguenza della indeterminatezza dell'oggetto della convenzione.

Già se è detto che la norma è inderogabile, si che l'introduzione delle clausole è obbligatoria, e condizione dunque la validità della convenzione. Si può quindi aggiungere che l'imperatività della norma è giustificata dalla sua funzione di protezione, non soltanto dei volontari che prestano la loro opera (si pensi alla copertura assicurativa) ma anche e soprattutto delle situazioni « deboli » sulle quali opera l'organizzazione. Come si ricava anche dai lavori preparatori, con quelle clausole si è voluto infatti assicurare una tutela a favore dei soggetti terzi che saranno fruitori dei beni e dei servizi e che, per il fatto d'essere destinatari dell'attività di solidarietà dell'organizzazione, presentivamente si trovano in stato di bisogno o comunque di debolezza⁽⁸¹⁾.

Anche per queste ragioni, oltreché per motivi di ordine sistematico, il modello di convenzione stabilito dall'art. 7 si attecchisce a « tipo » generale, che dovrà essere adottato in tutti i casi previsti, anche da leggi statali pervenienti che consentano il ricorso del convenzionamento per le attività di volontariato. Così, ad esempio, nell'ipotesi di iniziative nell'ambito del servizio sanitario nazionale attuale⁽⁸²⁾, e di quello presfigurato dalla recente legge di delegazione, che prevede la « valorizzazione del volontariato » e la definizione dei « principi per garantire i diritti dei cittadini nei

confronti del servizio sanitario anche attraverso gli organismi di volontariato e di tutela dei diritti, favorendo la presenza e l'attività degli stessi organismi di volontariato... »⁽⁸³⁾.

Il « tipo » di convenzione dell'art. 7 prefigura uno schema inderogabile anche da parte del legislatore: secondo la decisione n. 75 della Corte costituzionale, la natura di « principi generali » dell'ordinamento deve essere senz'altro riconosciuta alla normativa dei rapporti fra organizzazioni del volontariato ed ente pubblico. D'altra parte, l'intervento nel corso dei lavori preparatori della legge è chiarimento di un dubbio interpretativo sul testo in discussione. Ella aveva già precisato che « quanto al rapporto fra legislazione nazionale, legislazione regionale e convenzioni, il principio ispiratore (...) è volto a prevedere l'intervento integrativo da parte della normativa regionale, intervento tuttavia non indispensabile, essendo la disciplina statale immediatamente applicabile »⁽⁸⁴⁾. Le clausole individuate dalla legge statale dovranno dunque essere previste nelle convenzioni sempre, anche qualora la legge regionale non riproduca nell'intera il contenuto imperativo dell'art. 7, magari omettendo la previsione dell'obbligatorietà dell'inserimento di qualche clausola; ciò che avviene, ad esempio, nella legge provinciale trentina, che trasalca di indicare fra gli elementi necessari della convenzione le disposizioni relative alla tutela dei diritti

⁽⁷⁹⁾ In proposito, e con particolare riferimento ai prof. H. J. G. van der Wilt, *Il diritto dei contratti», in AA.VV., La legislazione regionale. Risultati di una ricerca su sei regioni a statuto ordinario*, Padova, 1992, p. 377.
⁽⁸⁰⁾ *Casi Di Nova, I bisogni oggettivi del titolo terzo del libro quarto del codice civile, in corso di stampa, in AA.VV., I 50 anni del codice civile*, in corso di stampa, p. 210 della voce.
⁽⁸¹⁾ *Cfr. Intervento della senatrice Tosi Benetti nella seduta del 26 febbraio 1991. Peraltro, una diretta esigenza è contenuta alla precisazione dell'esperto indicazione nella convenzione del riborsone delle spese; si trattava qui di inserire una forma di controllo delle erogazioni effettuate da parte delle regioni e degli altri enti pubblici al fine di evitare abusi; si vedano gli interventi di Elia - di Tosi Benetti nella seduta del 30 maggio 1991 del Senato.
⁽⁸²⁾ Si veda l'art. 45 della l. n. 833 del 1978, art. 1 in proposito Vassallo, *Volontariato sanitario, cit.*, p. 4 in generale, *Tamassini, Pubblico e privato nella sanità, Autorizzazioni e convenzioni nel sistema della riforma sanitaria*, Milano, 1990, 45 ss. e Pacioni, voce « Convenzioni e rapporti amministrativi », in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1990, 45 ss. e Pacioni, voce « Convenzioni e rapporti amministrativi », in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1990, 45 ss. e Pacioni, voce « Convenzioni e rapporti amministrativi », in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1990, 45 ss.
⁽⁸³⁾ *Atti Senato*, I, Commissione, seduta del 27 settembre 1990.*

e della dignità degli utenti dei servizi⁽⁸⁵⁾. Tuttavia, lo schema potrà essere di volta in volta arricchito dalla previsione di ulteriori requisiti essenziali, sia dalle leggi statali di settore sia dalle leggi regionali di attuazione della legge n. 266; proprio in questa direzione si sono mosse le leggi n. 8 del 1992 della provincia di Trento e n. 15 del 1992 della regione Liguria⁽⁸⁶⁾.

Fra le singole clausole espressamente previste dall'art. 7, attenzione particolare merita quella che impone l'inclusione in convenzione di parti a tutela dei diritti e della dignità degli utenti. Il problema è la corretta individuazione del bene tutelato. Già di per sé il riferimento ai diritti degli utenti è suscettibile di diverse interpretazioni. Si tratta, in un'ottica « privatistica » dei diritti del terzo in quanto « consumatore » del bene offerto dalla organizzazione (diritto all'informazione; diritto alla qualità del prodotto; diritto al risarcimento dei danni derivanti dai difetti del prodotto ecc.) ovvero il diritto di più ampio, a tutte le libertà e i diritti costituzionalmente garantiti all'organizzazione (la libertà di pensiero; la libertà personale; soprattutto, il diritto alla parità di trattamento). Quest'ultima appare l'accezione più rispondente alla volontà del legislatore, ma anche allo spirito che deve contraddistinguere le iniziative di solidarietà. La volontarietà e la gratuità delle prestazioni non devono infatti consentire *in fine* di obliettere i diritti costituzionalmente garantiti dei destinatari dell'attività. Non a caso, nel corso dei lavori preparatori della legge, fu sottolineato che il « diritto alla qualità della prestazione » avrebbe dovuto essere inteso non tanto come « un vero e proprio diritto soggettivo alla prestazione da parte dell'utente », bensì piuttosto quale garanzia che la qualità dei servizi fosse « analoga a quella offerta dalle istituzioni pubbliche »⁽⁸⁷⁾.

A favore dell'interpretazione qui proposta giuoca anche il richiamo della tutela della dignità. A questa tutela si fa riferimento in modo specifico nella dignità degli utenti si riscontra nel rispetto dei loro diritti, si che la locuzione utilizzata dalla legge debba essere intesa come un'esortazione rafforzativa: oggetto protetto sarebbero comunque i diritti degli utenti. Con diverso approccio, si può tuttavia sostenere che il richiamo alla dignità sia ad indicare un bene in qualche modo autonomo rispetto a quello dei diritti e la cui tutela si pone a completamento della garanzia dei diritti.

Le interpretazioni elaborate sul contenuto del valore costituzionale della dignità umana e della sua effettività sono, com'è noto, di diverso respiro. Per riprendere in via assai esemplificativa soltanto alcune definizioni proposte, può ricordarsi

si che la dignità tutelata dalla nostra Costituzione (esplicitamente solo negli artt. 3 e 41⁽⁸⁸⁾) è stata di volta in volta intesa con accezioni diverse: manifestazione della centralità della persona nel disegno costituzionale⁽⁸⁹⁾; vincolo alle attività materiali dei singoli al rispetto del « valore comune di tutti i componenti il corpo sociale »⁽⁹⁰⁾; garanzia del diritto all'onore⁽⁹¹⁾; tendenziale parità di condizioni nel godimento delle libertà e dei diritti costituzionalmente garantiti⁽⁹²⁾. In un intervento recente, e per più versi assai stimolante, è stato sottolineato che la « dignità » è « l'unico vero valore supercostituzionale », fine ed insieme limite di tutti i diritti (e le libertà)⁽⁹³⁾.

Nell'ambito della regolamentazione del volontariato, il richiamo al rispetto della dignità ha anzitutto la finalità di vincolare l'azione del gruppo al necessario rispetto della libertà del cittadino (anche di non accettare l'iniziativa di solidarietà) e comunque al rispetto dei suoi diritti civili e politici. Per questo aspetto è significativa l'analisi della formula adottata dalla legge n. 266 a quella presente nell'art. 33 della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale⁽⁹⁴⁾.

⁽⁸⁵⁾ *Cfr. l'elenco dei requisiti desumibili dall'art. 6 l. n. 8 del 1992*, per il Trento.

⁽⁸⁶⁾ Si vedano, rispettivamente, l'art. 6 della legge provinciale trentina e l'art. 4 della legge regionale ligure.
⁽⁸⁷⁾ Si vedano gli interventi di Elia e di Tosi Benetti nella seduta del 27 settembre 1990 nella I Commissione del Senato.

⁽⁸⁸⁾ Si veda per interessanti approfondimenti e per l'elenco delle giurisprudenza costituzionale Roccavita e Scavolano, *Dignità del bene e garanzia costituzionale (prime notazioni)*, in AA.VV., *Libertà e garanzia costituzionale a cura di Angiolini*, Torino, 1992, p. 221 ss.
⁽⁸⁹⁾ *Cfr. Morozzi, Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, II, p. 1017; Perazzano, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1978, p. 193.

⁽⁹⁰⁾ Pacioni, voce « Emanazione (dfr. cost.) », in *Dir. del dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 552.
⁽⁹¹⁾ « Tutela della dignità umana e tutela dell'onore » vengono peraltro a identificarsi nel nostro sistema costituzionale, in quanto, tutelando il proprio onore, l'uomo è obbligato a non fare che tutelare la propria dignità, di ricevere tutte le funzioni e tutti i modi nei quali la società politica e civile si articola »; *Facci, Problematica della libertà costituzionale*, Padova, 1990, I, p. 47.

⁽⁹²⁾ *Cfr. Lascaris, La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, p. 201 ss.; *Cfr. Ferrara, La non dignità umana e tutela dell'onore*, in *Dir. del dir.*, XIV, Milano, 1974, II, p. 1077 ss.

⁽⁹³⁾ « La dignità dell'uomo è il confine delle libertà costituzionalmente protette, proprio perché - a ben vedere - essa costituisce l'unico vero fine che esse possono e devono perseguire »; *conf. Roccavita e Scavolano, Dignità dell'uomo, cit.*, p. 228.

⁽⁹⁴⁾ *Sull'art. 33 della l. n. 833 del 1978* *cfr. Baccanella*, in questa *Rivista*, 1979, p. 1254 ss.; Lascaris, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 768

Ma vi è di più: il rispetto della dignità si impone anche come scopo dell'azione di solidarietà: per un profilo positivo, come vincolo all'attuazione di quella parità effettiva di diritti prefissurata dall'art. 3 comma 2° Cost. e per un profilo negativo, come divieto di interventi che siano causa di isolamento sociale - di "stigma" - per i suoi fratelli.

9. - Quanto alla formazione della convenzione, l'art. 10, comma 2° lett. c) stabilisce che le leggi regionali dovranno fissare « i requisiti ed i criteri che danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni ». Ciò che naturalmente la legge non prevede è l'obbligo dell'ente pubblico di ricorrere alla convenzione per l'esplicitamento di quelle attività o per l'acquisto di quei beni che rientrano nei settori disciplinati dalla legislazione (regionale o provinciale) del volontariato (75).

La Pubblica amministrazione può dunque decidere di svolgere l'attività, o di produrre i beni, in proprio. Il proposito è stato correttamente osservato che si tratta comunque di una potestà discrezionale, non libera: per il vincolo derivante dal dovere di buon andamento fissato dall'art. 97 Cost., l'Amministrazione « non potrà decidere di svolgere il servizio in economia quando questo dia luogo ad una determinazione manifestamente irrazionale perché contraria ai principi di economicità ed efficienza » (76).

Ove decida di far ricorso al convenzionamento, l'Amministrazione è vincolata al rispetto dei criteri di priorità fissati dalle leggi regionali (o provinciali): la garanzia del rispetto di tali criteri è anzitutto nel dovere di dare adeguata pubblicità alla iniziativa (77). Le organizzazioni in possesso dei requisiti vantano una posizione giuridicamente tutelata al rispetto dei criteri legali all'atto della scelta da parte dell'Amministrazione. In coerenza peraltro con gli orientamenti giurisprudenziali maturati in altri settori, le organizzazioni illegittimamente pretermesse potranno, quali controinteressate, impugnare davanti al giudice amministrativo (fatto con cui l'Amministrazione sceglie l'organizzazione e dunque la convenzione eventualmente stipulata a seguito della scelta illegittima perché in violazione dei criteri (78)). Sebbene tale opinione appaia giustificata, è forse preferibile l'interpretazione che sostiene la nullità delle convenzioni che abbiano violato i criteri di scelta fissati dalla legge, sì che le organizzazioni danneggiate dall'atto invalido possano non solo chiedere l'accertamento della sua nullità (senza sottostare al breve termine decadenziale) ma anche proporre azioni di condanna al risarcimento del danno (79).

La disciplina del rapporto, dopo la conclusione della convenzione, è ispirata alle norme e ai principi propri del diritto privato, anche per quanto attiene all'interpretazione delle clausole della convenzione (80). Con è evidente, fondamentale in questa fase è la regolamentazione concreta adottata tra le parti nella convenzione. Per questo aspetto emergono due profili sui quali conviene indagare.

Per un verso, certamente legittima è la preposizione da parte dell'Amministrazione - o comunque dell'ente committente - di convenzioni "tipo" (81): si tratta infatti di una tecnica che garantisce la trasparenza e dunque l'imparzialità dell'azione amministrativa e, per converso, rappresenta anche una forma di tutela per i destinatari dell'attività convenzionata. Poiché tuttavia non è previsto dalla legge n. 266 l'obbligo di apprestare le convenzioni tipo, è sempreché un

75) MONTANO, *Trattamenti sanitari « non obbligatori » e Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1982, p. 303 ss.; BIANCHI, *Diritto dell'umano e libertà fondamentale*, Bologna, 1984, p. 187 ss. Con riferimento alla l. n. 266 v. PAVANO e PIEROTTI, *La legge quadro*, cit., p. 131 ss.

76) La stessa Corte cost. - nella sentenza n. 75 del 1992, punto 5 della motivazione in diritto - ha chiarito che, anche con riferimento alla regolamentazione dell'attività all'interno delle strutture pubbliche o private convenzionate di cui all'art. 10, comma 2° lett. a) della l. n. 266, vi è una *parità* e non un *obbligo* di stipulare le convenzioni.

77) Cost. PAVANO, *cit.*, pp. 123-124.

78) La legge legge n. 15 del 1992 prevede, all'art. 4, comma 2°, l'obbligo degli enti di pubblicizzare, « secondo modalità dagli stessi definite », la volontà di stipulare le convenzioni. Quanto ai criteri prioritari, la stessa norma così li individua: a) attività svolta in forma regolare e continuativa nello specifico settore e nel territorio sul quale è previsto l'intervento; b) idoneità dei livelli di prestazione e della qualificazione del personale in rapporto al tipo di attività svolta; c) autonomia funzionale ed organizzativa.

79) Cf. INABA, *Il volontariato*, cit., p. 209.

80) Cost. PAVANO, *Le osservazioni*, cit., p. 126, che polemizza sostanzialmente come rifiuto orientamento difficilmente sanabile, sull'immediato, seguito dalla giurisprudenza.

81) Cf. INABA, *Le organizzazioni*, cit., p. 208.

82) Sentenze di convenzioni non possono essere adottate dallo Stato nelle materie per le quali la disciplina di volontariato è attribuita alle regioni e alle province autonome, poiché ciò vanificherebbe la competenza degli enti locali, imponendo la stipulazione di convenzioni già interamente predefinite nel loro contenuto dispositivo. Come ha sottolineato la Corte costituzionale, in occasione di una questione in tema di esecuti di compressione in materia di assistenza sanitaria, la legittimità della predisciplina di convenzioni tipo unitari da parte dello Stato presuppone l'esistenza di un potere di indirizzo e coordinamento: sent. n. 191 del 1976, in *Giur. cost.*, 1976, p. 1185 ss., commentata da VORAS, *Nuove forme di esercizio di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, ivi, p. 2223 ss.

siffatto obbligo non sia stabilito dalla legislazione regionale o provinciale, deve ritenersi che l'adozione della convenzione tipo non sia vincolante per le parti (neppure per l'ente committente che l'ha predisposta) (82). A tale strategia, l'eventuale convenzione tipo assume la funzione di schema di riferimento, al quale le parti dovranno ispirarsi, ma che potrà legittimamente essere derogata con riferimento alla specialità delle fattispecie dedotte nella convenzione da stipulare (83). Anzi, è proprio la "flessibilità" del contenuto regolamentare di volta in volta calato nelle convenzioni che garantisce il rispetto concreto di quei diritti e doveri delle parti contraenti a cui fanno riferimento le clausole obbligatorie prefissate dall'art. 7. Evidente appare, infatti, la necessità che le convenzioni contengano la disciplina più dettagliata possibile delle prestazioni affidate alle organizzazioni, perché una siffatta regolamentazione è la prima garanzia dei diritti (e della dignità) degli utenti (84). In questo ambito, tra l'altro, si pone il problema del soggetto civilmente responsabile di fronte all'utente del servizio. Per il profilo per così dire concreto la soluzione è stata dal legislatore rinvenuta nell'imposizione, quale « elemento essenziale » della convenzione, dell'obbligo per l'organizzazione di assicurare i volontari anche per i danni che potrebbero arrecare a terzi nello svolgimento delle loro attività (85). In via generale è comunque sempre prevedibile anche una responsabilità - indiretta (86) - dell'Amministrazione per non aver posto in essere quei controlli sulla qualità del prodotto o sulle modalità del servizio, che devono essere previsti dalla convenzione.

Quando tuttavia le prestazioni rese dall'organizzazione di volontariato ritraggono ad uno di quei diritti costituzionalmente garantiti e la cui tutela è affidata allo Stato (ad esempio: il diritto alla salute) - e ove si accoglia la tesi dell'illegittimità di provvedimenti di tipo concessivo a favore dell'ente privato, prima proposta - l'organizzazione assume un ruolo ausiliario e l'Amministrazione rimane l'unica destinataria della pretesa del cittadino-utente: in questi casi è piena la responsabilità dell'Amministrazione.

La cessazione del rapporto convenzionale in un momento anteriore alla sua scadenza naturale appare senz'altro possibile. Ciò sia in conseguenza dell'andamento, posto in essere da una delle parti, agli obblighi contrattualmente fissati nella convenzione ovvero per quelle cause risolutorie espressamente stabilite nell'accordo (87). Senza dubbio più delicata si prospetta la questione della legittimità della revoca unilaterale da parte dell'Amministrazione in forza della diversa sopravvenuta valutazione dell'interesse "pubblico" alla convenzione. Se è vero che la giurisprudenza appare, in generale, favorevole alla legittimità di una revoca siffatta, corretta è l'osservazione che la « riconsiderazione » della sussistenza dell'interesse pubblico dovrà essere svolta nel legittimo contraddittorio dell'organizzazione, la quale potrà dolersi innanzi al giudice amministrativo di eventuali irregolarità procedurali dell'atto di revoca (88).

FRANCESCO RIGANO
EMANUELE ROSSI

(75) Sulle convenzioni e gli atti tipo si veda FALCONI, voce « Convenzioni e accordi amministrativi », cit., spec. pp. 6-7; per la legge n. 266 v. BIGNARDI, *Le organizzazioni*, cit., p. 38.

(76) Sottintesa il valore indicativo della convenzione tipo, approntamento della dottrina salvaguardata dell'urgenza dell'organizzazione del volontariato alla luce dell'art. 1, comma 1°, della l. n. 266. IVVIA, *Il volontariato*, cit., p. 202.

(77) Si vedano le indicazioni riportate nel volume, curato dall'IRS per la Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'Interno, *Convenzioni tra enti pubblici e soggetti privati per erogazione di servizi socio-assistenziali*, Roma, 1991, spec. p. 24 ss.

(78) Si tratta nel primo al comma *sub* art. 4.

(79) Cf. sul punto VIVIO, *Diritto amministrativo* I, I paragrafo, Milano, 1983, p. 401.

(80) Giudice delle eventuali controversie giudiziarie sarà l'Autorità giudiziaria ordinaria.

(81) Su questi aspetti si invita all'approfondito esame di PAVANO, *Le convenzioni*, cit. p. 128 ss.

Art. 8.
Agevolazioni fiscali

1. Gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 3, costituite esclusivamente per fini di solidarietà e quelli connessi allo svolgimento delle loro attività sono esenti dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro.

2. Le operazioni effettuate dalle organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 3, costituite esclusivamente per fini di solidarietà, non si considerano cessioni di beni né prestazioni di servizi ai

fini dell'imposta sul valore aggiunto; le donazioni e le attribuzioni di eredità o di legato sono esenti da ogni imposta a carico delle organizzazioni che perseguono esclusivamente i fini sindacali.

3. All'articolo 17 della legge 29 dicembre 1990, n. 408, come modificato dall'articolo 1 della legge 25 marzo 1991, n. 102, dopo il comma 1-bis è aggiunto il seguente:

« 1-ter. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, e secondo i medesimi principi e criteri direttivi, saranno introdotte misure volte a favorire le erogazioni liberali in denaro a favore delle organizzazioni di volontariato costituite esclusivamente ai fini di solidarietà, purché le attività siano destinate a finalità di volontariato, riconosciute idonee in base alla normativa vigente in materia e che risultano iscritte senza interruzione da almeno due anni negli appositi registri. A tal fine, in deroga alla disposizione di cui alla lettera c) del comma 1, dovrà essere prevista la deducibilità delle predette erogazioni, ai sensi degli articoli 10, 63 e 110 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni e integrazioni, per un ammontare non superiore a lire 2 milioni ovvero, ai fini del reddito di impresa, nella misura del 50 per cento della somma erogata entro il limite del 2 per cento degli utili dichiarati e fino ad un massimo di lire 100 milioni ».

4. I proventi derivanti da attività commerciali e produttive marginali non costituiscono redditi imponibili ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG) e dell'imposta locale sui redditi (ILOR), qualora sia documentato il loro totale impiego per i fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato. Sulla domanda di esenzione, previo accertamento della natura e dell'entità delle attività, decide il Ministro delle finanze con proprio decreto, di concerto con il Ministro per gli affari sociali.

Art. 9.
Valutazione dell'imponibile

1. Alle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri di cui all'articolo 6 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 20, primo comma del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 598, come sostituito dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1982, n. 974.

Sommaio (art. 8, 9). 1. Le agevolazioni fiscali al volontariato: conti al quadro costituzionale. - 2. Osservazioni generali sul regime fiscale stabilito dalla legge n. 266. - 3. L'iscrizione ai registri quale condizione necessaria per godere dei benefici. - 4. Le imposte dirette: gli enti non commerciali ed I.V.I.R. - 5. (Segue): il regime per le organizzazioni di volontariato: A) I proventi da attività commerciali « marginali » e « strumentali ». B) Le altre entrate elencate nell'art. 5. - 6. Le imposte indirette: A) I.I.R. - B) Le imposte di registro e di bollo; C) L'imposta sulle successioni e sulle donazioni; D) Le altre imposte. - 7. Le agevolazioni alle liberalità dei privati.

1. - L'agevolazione fiscale è uno strumento di incentivazione pubblica dell'attività dei privati, al pari della sovvenzione in denaro. L'affinità tra i due istituti è stata ampiamente illustrata nella dottrina pubblicistica, sia da coloro che hanno studiato i modi di finanziamento all'impresa, sia da quanti hanno in generale indagato sulle esenzioni tributarie (*). Tra le due forme di incentivazione sussistono tuttavia rilevanti diversità, non

una delega legislativa al Governo (*). Tra i principi e i criteri direttivi rilevati anzitutto la decisione di mantenere le vigenti agevolazioni solo se le finalità che attraverso di esse si vogliono perseguire risultino « sussistenti e conformi a specifici indirizzi di natura costituzionale o a specifici obiettivi di politica economica, sociale o culturale compatibili con gli indirizzi della Comunità economica europea ». Inoltre, le agevolazioni dovranno avere sempre carattere temporaneo - con l'eccezione di quelle « conformi a specifici indirizzi costituzionali » - e l'ammontare della spesa globale necessaria - nella misura quantificata annualmente per anno dalla legge finanziaria - non dovrà essere superiore al cinquanta per cento dell'onere che le vigenti agevolazioni comportano secondo stime redatte con riferimento al 1990.

Amministrazione con gli indirizzi comunitari: tutela dei principi costituzionali sono quindi i parametri per valutare la legittimità di tutte le agevolazioni fiscali esistenti, anche di quelle concesse alle organizzazioni di volontariato. In questo senso essenzialmente due aspetti: la scelta della « tecnica » di agevolazione, nonché l'oggetto stesso dell'attività privata da promuovere.

Sul primo versante, è opportuno ricordare che una delle principali preoccupazioni espresse in sede comunitaria è che le politiche d'incentivazione fiscale dei singoli Stati siano « trasparenti »; dovrebbero, quindi, essere privilegiare le incentivi in forma o di credito di imposta o di riduzione dell'aliquota d'imposta (*). Ciò dovrebbe, ad esempio, comportare che le donazioni alle organizzazioni non possano costituire, per il donante, un « onere » deducibile (così è invece per la legge n. 266: cfr. § 6).

Quante alla scelta del volontariato come attività da sostenere attraverso agevolazioni, indicazioni si traggono anzitutto dalle stesse direttive comunitarie (*). Per questo profilo, poi, il problema della legittimità costituzionale delle agevolazioni richiede approfondimenti che qui non possono proporre. Può brevemente essere ricordato che il regime tributario dei soggetti giuridici collettivi è segnato da due norme costituzionali. Oltre all'art. 53, rileva l'art. 20 che pone il divieto di un regime fiscale di favore per gli enti a fini religiosi o di altro tipo, che perseguono altri fini. Quest'ultima norma, pone problemi interpretativi formidabili: basti pensare che, non esistendo un regime fiscale unitario per gli enti con fini non religiosi, è impossibile l'individuazione del parametro comparativo prefigurato dalla norma (*). Essa può tuttavia essere letta (almeno) come espressione del divieto di discriminazione tra enti che perseguono la medesima finalità (*). Potrebbe allora dubitarsi della legittimità della discriminazione, ai fini della concessione delle agevolazioni fiscali, fra le organizzazioni di volontariato e gli altri enti che eventualmente perseguano le medesime finalità concrete.

Il dubbio è a mio avviso infondato. Il sacrificio dell'eguaglianza, implicito in ogni regime tributario agevolativo, può essere motivato dalla rilevanza costituzionale del fine extrastatale che attraverso l'agevolazione si vuole perseguire (*). A tale stregua, la disciplina di favore riservata al volontariato è *voluntas* dalla Costituzione poiché l'attività di volontariato attinge ai valori fondamentali del nostro ordinamento. E la Corte costituzionale ad aver infatti chiarito che il volontariato è manifestazione di un valore supremo del nostro ordinamento, in quanto « diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale », si che sono dovute le iniziative (statali e regionali) di sostegno alle organizzazioni del volontariato (*).

(*) I principi e criteri direttivi sono contenuti nell'art. 17 della l. n. 408 del 1990, modificato prima dall'art. 5, comma 5° della l. n. 102 del 1991 e poi dall'art. 9, comma 1° e 2° della l. n. 413 del 1991; in forza di quest'ultima modificazione, il termine per l'emanazione dei decreti delegati è stato prorogato dal 31 dicembre 1991 al 31 dicembre 1992.

(*) Cfr. in generale *Manuale della usazione in Europa*, a cura dell'I.F.E.D., Milano, 1991.

(*) Cfr. in particolare VI direttiva Cee del 17 maggio 1977 n. 77/388 in materia di Iva, che stabilisce comuni criteri agevolativi per le attività svolte da enti non profit « di interesse pubblico ».

(*) In argomento si veda da ultimo la sent. n. 467 del 1992 della Corte costituzionale in *Giur. cost.*, 1992, 4199 ss., con osservazioni di CARVARI (Riflessioni sulla personalità delle imposte e le norme delle norme tributarie in tema di enti non commerciali di tipo associativo) e di DI COSIMO (Privilegi per le confessioni religiose: chi confessa l'assoluta neutralità dei motivi di costanza).

(*) Sull'art. 20 Cost. - oltre a PINOCCARINO, *Reporti civili*, art. 20 in *Commentario alla Costituzione* a cura di BASARIC, Roma-Bologna, 1977 - cfr. BASARIC, *Il soggetto privato*, Padova, 1973, p. 17 ss. e ONDA, *Principi e indirizzi costituzionali sulle fondazioni*, in AA.VV., *Fondazioni e libertà a cura dell'Ateneo*, Roma 1984, spec. p. 28 e 35.

(*) Con particolare riferimento all'incentivazione attraverso agevolazioni fiscali si rinvia agli autori e alle decisioni ricordate da RUSCONO, *Associazioni e fini costituzionali*, in AA.VV., *Liberalità e giustizia: la disciplina costituzionale a cura di Argipoli*, Torino, 1992, p. 192 ss. (e, più ampiamente, *La libertà assistita. Associazione, diritto privato e sostegno statale nei sistemi costituzionali*, Pavia, 1992, ed. provv.).

(*) Sent. n. 75 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, p. 404 ss., in particolare il commento di ROSA, *Principio di solidarietà e legge quadro sul volontariato*, in p. 2348 ss., cfr. anche PINOCCARINO, *La l. n. 266 del 1991 sul volontariato come legge di incentivo della luce di una sentenza della Corte* e RUSCONO, *Limitazione dei principi della legge sul volontariato*, in *Commentari in Roggioli*, 1993, p. 102 ss., nonché PAVATA DI SIONI, *Il volontariato fra valori costituzionali e aspetti ed autonomia regionali*, in *Giur. it.*, 1992, I, c. 1205 ss.

(*) Per tutti si vedano GRANATA, *Diritto pubblico del volontariato*, Bologna, 1989, p. 226 e LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, Milano, 1968, spec. p. 159 ss.

Tornando comunque agli effetti del prossimo riordino del sistema della agevolazione fiscale, allo stato può soltanto rilevarsi che l'esame dei due schemi di decreto legislativo approvati sino ad oggi dal Consiglio dei ministri⁽¹⁾, nonché di alcune norme già introdotte nel sistema, consente di concludere, con l'approssimazione giustificabile per la fluidità della situazione normativa e l'accorciarsi delle iniziative, che la normativa perfezionata per le organizzazioni di volontariato dalla legge n. 266 non dovrebbe subire modificazioni di rilievo⁽²⁾.

2. - Il modello di sostegno finanziario adottato dalla legge n. 266 è finalizzato a promuovere la capacità dell'ente di "autofinanziarsi". In linea con la tendenza che va emergendo anche nel nostro ordinamento a favore dell'assoziazionismo, la legge vuol favorire la crescita vitale e non passività del volontariato. Tant'è che le agevolazioni fiscali riguardano essenzialmente quelle entrate (i ricavi dai servizi svolti in connessione con gli enti pubblici; i proventi dalle attività commerciali; «marginarie e strumentali»; le donazioni dei privati) che presuppongono potenzialità di iniziativa, anche imprenditoriali, da parte del gruppo.

Sino ad anni recenti, la natura "debolle" dell'assoziazionismo e le perplessità dottrinali e giurisprudenziali sulla liceità per gli enti non lucrativi di perseguire iniziative economiche, hanno giustificato la sostanziale "aridità" del sistema delle agevolazioni fiscali in questo settore (assai lontano, ad esempio, dalla legislazione nordamericana, federale e statale, a favore degli enti *not for profit*⁽³⁾). Secondo i principi generali accolti dalla nostra legislazione fiscale, la norma tributaria individua le attività che costituiscono il presupposto d'imposta, e lo scopo non lucrativo non ha mai comportato di per sé l'esclusione in capo all'ente della soggettività passiva del rapporto tributario⁽⁴⁾. Per la tassazione dei soggetti collettivi ciò che rileva è la natura commerciale o non dell'attività svolta, quale scaturiente per la sottoposizione a particolari imposte (si pensi all'Iva per le attività commerciali) e per la determinazione del metodo di calcolo del reddito imponibile (insurre per gli enti commerciali la «comercialità» dell'attività è fattore unificante — nel senso che tutti i redditi vengono determinati unitariamente con il procedimento previsto per i redditi d'impresa — per gli enti non commerciali la base imponibile è data dal reddito complessivo, calcolato sommando algebricamente tutti i redditi prodotti, analogamente a quanto avviene per le persone fisiche⁽⁵⁾); di qui la distinzione fra enti commerciali ed enti non commerciali.

Gli enti non lucrativi (e tra essi le organizzazioni di volontariato), si collocano nella seconda categoria in quanto soggetti che istituzionalmente non possono svolgere in modo esclusivo o prevalente attività commerciali; quanto occasionalmente, o comunque in misura non prevalente, svolgono anche un'attività commerciale, per quest'ultima parte è assoggettato agli obblighi propri di tutti gli imprenditori (dalla tenuta delle scritture contabili al pagamento dell'imposta sul reddito d'impresa realizzata)⁽⁶⁾. Indubbiamente, per questo profilo, l'innovazione più profonda introdotta dalla legge n. 266 è l'accoglimento del principio della non tassabilità dei redditi d'impresa, a condizione che l'attività economica svolta dall'organizzazione sia «marginale» e «strumentale».

L'illustrazione della normativa segue la classificazione tradizionale, che distingue fra imposte dirette e imposte indirette: ciò giustifica la trattazione unitaria delle disposizioni degli art. 8 e 9. Interpretare alla luce anche dei chiarimenti forniti

(1) Il primo approvato il 26 giugno 1991, è pubblicato in *Fisco*, 1991, p. 4484 ss.; il secondo, approvato il 30 settembre 1992, è in *Fisco* pubblicato in allegato al *Corr. Mib*, 1992, n. 42.

(2) Cf. in particolare l'art. 10 del d.l. n. 384 del 1992 che ha modificato alcuni oneri deducibili in detrazioni di imposta in misura percentuale dell'ammontare degli oneri stessi; la modificazione ha interessato, tra l'altro, la deducibilità sia delle donazioni in denaro a favore degli enti senza scopo di lucro con finalità culturali, per l'acquisto e la manutenzione di beni culturali sia delle donazioni agli enti che senza scopo di lucro operano nel mondo dello spettacolo; la deducibilità degli oneri di tali erogazioni era prevista dall'art. 10 lett. p) e r) del comma 1°, art. 10 del Testo unico delle imposte sui redditi adottato con decreto n. 917 del 1986 (diva in sensi *adriano*).

(3) Ciò anche quando la normativa vigente, senza alle organizzazioni di volontariato, non appare in linea con le direttive comunitarie; così in particolare per l'esenzione dall'imposta Iva — fissata per gli enti non commerciali associativi dall'art. 4 del d.p.r. n. 633 del 1972 —, la cui operatività appare decisamente più ampia di quella prevista dalla legge n. 13 della VI legislatura. Cfr. in materia di armonizzazione dell'Iva.

(4) Per tutti si veda *Horvath, The Law of Tax-exempt Organizations*, New York, 1987.

(5) Per tutti si veda *Mazzoni, Soggettività tributaria e categorie civili*, in *Opere minori di diritto tributario*, Milano, 1982, spec. p. 333.

(6) Per la stessa tesi partecipativa della disciplina si veda *Maccaioni, Forza e natura delle imposte sui redditi*, Milano, 1988, II, p. 977 ss.

1) dalla circolare 25 febbraio 1992, n. 3 del Ministero delle Finanze⁽¹⁾. Indispensabile punto di partenza è l'indagine sulla sussistenza, ai fini del godimento delle agevolazioni, dell'obbligo per le organizzazioni di iscrizione ai registri regionali (o provinciali).

3. - L'interpretazione rigorosamente letterale delle disposizioni non consente di acclarare in modo inequivoco se destinatarie di tutte le agevolazioni previste dalla legge possano essere soltanto le organizzazioni *prevalentemente* iscritte ai registri regionali.

Solo in apparenza è risolutivo il dettato dell'art. 6 comma 2°⁽²⁾. L'iscrizione è qui prevista come «condizione necessaria» per beneficiare, tra l'altro, delle agevolazioni fiscali. «secondo le disposizioni di cui all'art. 8». Poiché ogni comma dell'art. 8 prevede una specie di agevolazione, disciplinandone requisiti oggettivi e soggettivi per l'attribuzione, il rinvio contenuto nella formula finale del disposto dell'art. 6, comma 2° potrebbe motivare una distinzione con riferimento a ciascuna agevolazione, si da configurare la necessità dell'iscrizione non in via generale ma unicamente in quanto espressamente richiesta dall'art. 8. Così argomentando si potrebbe sostenere che l'iscrizione è condizione indispensabile per i terzi finanziatori godano della deducibilità delle erogazioni liberali (art. 8, comma 3°) e per l'applicazione anche alle organizzazioni di volontariato delle esenzioni stabilite dall'art. 20, comma 1° del d.p.r. n. 598 del 1973 (art. 9). Al contrario, la previa iscrizione nei registri non sarebbe necessaria per tutte le altre agevolazioni previste dall'art. 8. Fissa non è infatti espressamente menzionata fra i requisiti soggettivi dell'ente beneficiario limitandosi le norme a far riferimento, con formulazioni pressoché identiche, alle organizzazioni di volontariato di cui all'art. 3 «costituite esclusivamente per fini di solidarietà»: così per le esenzioni sia dalle imposte di bollo e di registro (art. 8, comma 1°), sia dall'Iva per le cessioni di beni e servizi nonché dall'imposta sulle successioni e donazioni (art. 8, comma 2°), come pure infine per l'esenzione dall'Impieg e dall'Ilor dei proventi derivanti dalle attività commerciali e produttive marginali (art. 8, comma 4°). Per quest'ultima esenzione, si potrebbe anche sottolineare che essa non è «automatica» bensì conseguente ad un provvedimento del Ministero delle Finanze a richiesta dell'organizzazione interessata. Siffatto controllo — che prevede un accertamento di competenza del Ministero e non degli uffici delle imposte dirette, come è di norma per la concessione delle agevolazioni fiscali — potrebbe apparire in certa misura analogo a

quello esercitato in occasione dell'iscrizione al registro e potrebbe, quindi, ragionevolmente giustificare l'esclusione della necessità dell'iscrizione.

Questa lettura delle norme sulle agevolazioni ha diversi pregi, permettendo di superare alcune incongruenze nella disciplina. La subordinazione all'iscrizione anche delle esenzioni d'imposta relative all'atto costitutivo, ad esempio, rende di fatto assai macchinosa l'applicazione del beneficio, costringendo il ricorso al meccanismo del rimborso successivo al pagamento. Sarebbe poi possibile svincolare il godimento delle agevolazioni dalle inadempienze, o comunque dai ritardi, delle Regioni nella predisposizione dei registri, così evitando illegittime discriminazioni fra organizzazioni operanti in ambiti territoriali diversi.

Per senza disconoscere dunque questi aspetti senz'altro positivi sul piano dell'applicabilità della normativa in esame, a me pare che l'interpretazione prima riassunta sia inconciliabile con la ratio della creazione dei registri.

Spunti decisivi si colgono dai lavori preparatori. Soprattutto nella discussione in Senato, sia in Commissione che in Assemblée, emersero, per un verso, la consapevolezza dell'importanza del sostegno finanziario garantito dalla concessione delle agevolazioni e, per altro verso, la volontà di fissare con un certo rigore i criteri di attribuzione dei benefici, non soltanto per evitare possibili elusioni tributarie, ma anche per preoccupazioni di adeguata copertura finanziaria della normativa che si andava ad approvare. A chi sottolineava che «sarebbe opportuno chiarire con precisione i benefici fiscali si applicano alle organizzazioni fin dal loro sorgere e non dal momento dell'iscrizione nel registro»⁽³⁾, si contrapponevano quattro ritenere opportuno richiedere una attività biennale, successiva all'iscrizione, per consentire l'accesso alle agevolazioni⁽⁴⁾, ovvero auspicare

(1) Una circolare è pubblicata in *GiU*, n. 56 del 1992.

(2) Non si pone alcun problema interpretativo l'art. 11 *volontariato*, *Organizzazioni, statuti e convenzioni*, Milano, 1992, p. 119), a giudizio del quale non vi è dubbio che l'iscrizione sia condizione sine qua non dell'applicazione delle agevolazioni; cfr. pure *Sano, Aspetti tributari della legge-quadro sul volontariato*, in *Dir. Imp. Marche*, 1991, p. 223 ss.; *Coronato, Aspetti fiscali della legge quadro sul volontariato*, in *Inf. Imp.*, 1992, p. 763; *Traverso, Le agevolazioni fiscali previste dalla L. 11 agosto 1991, n. 266 in tema di volontariato*, in *Imposta*, 1991, p. 3180; *Pavone e Piccarro, La legge quadro sul volontariato*, Napoli, 1992, p. 137.

(3) Si veda l'intervento di Renato Jervolino in I Commissione, seduta del 27 settembre 1990.

(4) In questo senso, ad esempio, gli interventi di Trossi Barvati e di Trossico Tasso in I Commissione, seduta del 17 ottobre 1990.

no che addirittura lo stesso diritto di iscrizione fosse condizionato alla prova di un adeguato periodo (uno o due anni) di precedente attività⁽⁷⁹⁾.

Sotto il profilo del rapporto tra iscrizione e agevolazioni fiscali, la *ratio* della soluzione normativa adottata è — a mio avviso — ben chiarita da un intervento di Ella, relatore del progetto predisposto dalla Commissione: « La Commissione, o almeno la maggioranza, ha voluto evitare abitudini in sede di iscrizione all'atto e quindi ha collegato alla presentazione dei documenti una sorta di automatismo nelle iscrizioni per evitare ogni abuso e discriminazione. Sono stati spostati alla fase successiva i requisiti di continuità e serietà necessari per poter avere le agevolazioni fiscali, condizionate ad una attività di due anni (...). Quindi abbiamo consapevolmente ritenuto di dover trasferire in un'epoca successiva questi criteri più restrittivi, mentre abbiamo voluto evitare qualsiasi contenzioso attribuendo carattere molto più snello alla possibilità di iscrizione negli albi regionali »⁽⁸⁰⁾.

Ciò che si ricava infatti dall'impianto della legge è che il « controllo » eseguito all'atto della richiesta di iscrizione si limita all'accertamento della sussistenza di quei requisiti strutturali e tecnologici fissati dall'art. 3 della legge e l'iscrizione si integra a presupposto per godere di uno *status* giuridico speciale: « costituzione — per riprendere ancora le parole di Ella — una legittimazione potenziale »⁽⁸¹⁾ all'ottenimento di particolari vantaggi e di peculiarità forme di sostegno finanziario (attraverso contributi, convenzioni e anche agevolazioni fiscali). In particolare, per ottenere alcune agevolazioni fiscali, l'organizzazione dovrà sottoporri ad ulteriori controlli volti a valutare la sussistenza di altri requisiti. Così è per l'esenzione dall'Irpeg e dall'Ilor dei ricavi derivanti dalle esercitazioni attività commerciali, in vista della quale l'istruttoria ministeriale prevista dal comma 4 dell'art. 8 sarà volta all'accertamento « della natura e dell'entità delle attività » nonché dell'effettivo « totale impiego per i fini istituzionali » dei proventi di siffatte attività.

In conclusione mi pare più coerente al sistema normativo posto dalla legge quando ritenere che la iscrizione al registro regionale sia condizione ineludibile per godere di tutte le agevolazioni previste per le organizzazioni di volontariato.

Poiché sino ad oggi poche regioni hanno provveduto alla istituzione dei registri, è opportuno accompagnare l'illustrazione delle agevolazioni stabilite dalla legge n. 266 con alcuni precizzamenti sia sul regime fiscale a cui sono soggette le organizzazioni del periodo intercorrente tra la costituzione e l'iscrizione nei registri, sia circa la

possibilità per le organizzazioni di ricevere, dopo che sia stata ottenuta l'iscrizione nei registri, il rimborso delle imposte già versate.

A questo proposito è opportuno ribadire che ai fini fiscali le organizzazioni di volontariato assumono la natura di enti non commerciali, e che alla disciplina dedicata a tali enti dovrà farsi riferimento, non soltanto per definire il regime fiscale antecedente l'iscrizione, ma anche per determinare l'eventuale assoggettamento alle imposte per le quali la legge n. 266 non detta agevolazioni.

4. — Per meglio comprendere la portata delle norme « speciali » dettate per le organizzazioni di volontariato in materia di imposte dirette è utile una sintesi schematica della disciplina fiscale attualmente in vigore per gli enti non commerciali.

Va anzitutto chiarita che il sistema vigente — recepito dal TUIR del 1986 — fissa la natura commerciale dell'attività attraverso un rinvio (per certi versi fonte di equivoci) all'art. 2195 c.c. Inoltre, l'art. 6 del d.p.r. n. 601 prevede la rinviazione — tuttora in vigore — della metà dell'imposta Irpeg dovuta dagli enti dotati di *personalità giuridica* che perseguono istituzionalmente fini caritatevoli o culturali, « senza fini di lucro »⁽⁸²⁾.

Per gli enti non commerciali, in particolare, l'art. 108 del TUIR stabilisce che le prestazioni di servizi, diverse da quelle di cui all'art. 2195 c.c., non si considerano effettuate nell'esercizio di attività commerciali quando siano rese in conformità alle finalità istituzionali, senza specifica organizzazione e a fronte di corrispettivi non eccedenti i costi di diretta imputazione; soltanto ove l'ente percepisca un compenso superiore al costo sostenuto, ricorre un'ipotesi redditualmente rilevante e assumibile fra i redditi di impresa.

(79) Cf. gli emendamenti Tosti, Baurer e Boaro presentati in Assemblea, seduta del 29 maggio 1991, entrambi respinti.

(80) Intervento in Assemblea, seduta del 29 maggio 1991.

(81) Si veda l'intervento in I Commissione, seduta del 3 ottobre 1990.

(82) Più precisamente, le lett. A, b), b) dell'art. 6 menzionano rispettivamente: enti e istituti di previdenza e di assistenza sociale, società di mutuo soccorso, enti ospedalieri, enti di assistenza e beneficenza, istituti di istruzione e istituti di studio e sperimentazione di interesse generale che non hanno fine di lucro, corpi scientifici, accademici, fondazioni e associazioni scientifiche, letterarie, scientifiche, di esperienze e ricerche scientifiche scopi esclusivamente culturali; enti il cui fine è equiparato per legge ai fini di beneficenza o di istruzione.

Un regime particolare è poi fissato dall'art. 111 per gli enti non commerciali « di tipo associativo ». Oltre alla conferma della non tassabilità delle quote associative versate dagli aderenti, la norma prevede ulteriori importanti forme di agevolazione. Anzitutto, indipendentemente dal fine perseguito dall'associazione, non è considerata commerciale qualunque tipo di attività — pur se rientrante fra quelle menzionate nell'art. 2195 c.c. — qualora sia conforme ai fini istituzionali dell'ente e sia svolta a favore degli associati senza un corrispettivo specifico (non compreso cioè nella quota associativa) che ecceda il costo sostenuto dall'associazione. In secondo luogo, pur quando l'attività sia commerciale e il corrispettivo ricevuto ecceda il costo, sono escluse dal prelievo tributario le prestazioni effettuate dalle associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose assistenziali, culturali e sportive, rese in conformità ai fini istituzionali a favore degli associati o partecipanti ovvero a favore di altre associazioni che svolgano la medesima attività e siano riunite in un'unica organizzazione locale o nazionale, nonché a favore dei membri di quest'ultime associazioni⁽⁸³⁾.

Da queste norme emerge la tendenza — prima segnalata — a favorire la capacità di autofinanziamento dell'ente⁽⁸⁴⁾. In questa direzione si inserisce un'altra agevolazione, di portata senza dubbio « rivoluzionaria » per l'ampiezza di applicazione, introdotta sul finire della decima legislatura. Con l'art. 9-bis della legge n. 66 del 1992 è stata estesa (alle associazioni pro loco e) a tutte le associazioni « senza fine di lucro » la disciplina tributaria stabilita per le associazioni sportive dilettantistiche dalla l. n. 398 del 1991: l'agevolazione consiste nella possibilità di optare per il regime così detto forfettario — ai fini del calcolo dell'Irpeg, dell'Ilor nonché dell'IVA — per quelle associazioni che abbiano ricorato dall'esercizio di attività commerciali proventi di annuità non superiore a L. 100 milioni⁽⁸⁵⁾.

Poiché la natura di ente non commerciale dell'organizzazione di volontariato legittimamente costituitasi ai sensi dell'art. 3 della legge n. 266 è certa, a tale organizzazione — prima della iscrizione nei registri — ai fini dell'imposizione diretta dovrà essere applicato il regime tributario appena riassunto. In particolare alle organizzazioni costituite *in forma di associazione* saranno immediatamente applicabili le agevolazioni stabilite dall'art. 111 del TUIR e dalla legge n. 66 del 1992.

5. — A) La pur sintetica descrizione della disciplina in vigore per la determinazione delle imposte dirette degli enti commerciali consente anche

di meglio interpretare le norme agevolative dettate per le organizzazioni del volontariato.

Per chiarezza è opportuno ricordare che anche per le organizzazioni di volontariato (così come per tutti gli enti non commerciali) l'imponibile dovrà essere calcolato sommando i redditi fondiari e di capitale, i redditi di attività commerciale nonché i cosiddetti redditi diversi.

La specificità della disciplina introdotta dalla legge n. 266 è essenzialmente nelle esenzioni concesse ai fini della determinazione del reddito di attività commerciale. La prima disposizione che si deve esaminare per la valutazione dell'imponibile è quella dell'art. 9 della legge n. 266, per la quale alle organizzazioni di volontariato si applicano le norme di cui al comma 1° dell'art. 20 del d.p.r. n. 598 del 1973, come modificato dall'art. 2 del d.p.r. n. 974 del 1982.

Il comma 1° dell'art. 20 è stato, *in solo in parte*, recepito dall'art. 111 del vigente TUIR, e

(83) Da quest'ultima agevolazione sono escluse alcune prestazioni — ad esempio, la cessione di beni nuovi prodotti per la vendita e la somministrazione di impianti — per le quali sussiste una qualificazione di imprenditoria. Sulla disciplina tributaria degli enti non commerciali, oltre a Macaronov, *op. cit.*, si vedano in genere, le Vigna e Giustiniani, *Enti non commerciali e finanze*, Milano, 1988, p. 83; e, per i ricorrenzi, *Enti non commerciali e finanze*, Milano, 1989, p. 68 s.; D'Avanti, *Diritto tributario italiano*, Torino, 1991.

(84) Per completezza vanno ricordati alcuni regimi speciali adottati per enti con peculiarità. Così, ad esempio, non sono considerate commerciali le attività di cooperazione svolte dalle ONG riconosciute idonee (art. 29, l. n. 49 del 1987), come pure non soggette ad impostazioni tributarie sono le attività delle associazioni di volontariato dei donatori di sangue (art. 21, l. n. 107 del 1990).

L'art. 7 del d.p.r. n. 601 del 1973 stabilisce anche l'esenzione dell'imposta diretta per i redditi da attività commerciali temporanee realizzati dai partiti politici in occasione delle manifestazioni propagandistiche: dalle bozze di decreti delegati sul modello delle agevolazioni stabilite, tuttavia, l'individuazione di tale agevolazione fra quelle che dovranno essere abrogate.

(85) Ad applicazione delle disposizioni tributarie a favore delle associazioni sportive dilettantistiche si veda la circolare n. 1 del 1992 del Ministero delle Finanze, pubblicata anche in *Società*, 1992, p. 719 s.s.; per un primo commento cfr. Carra, *Società e associazioni sportive*, Milano, 1992, p. 39 s. Presentando all'esame dei dettagli tecnici della normativa, la cui applicazione a tutte le associazioni mi pare destinata a suscitare non pochi problemi, va sottolineato che con tale norma si « compunge » il sistema tributario fondato sull'irruzione dello scopo non speculativo nel trattamento fiscale degli enti. Il regime agevolativo precisato infatti dalla considerazione della particolare meteorizzabilità del fine perseguito dall'ente, premata da una natura non speculativa: proprio la mancanza di una siffatta correlazione induce a serie perplessità sulla legittimità costituzionale (e comunque sull'opportunità) della riforma.

cioè da quella norma che stabilisce le agevolazioni a favore degli enti di « tipo associativo », prima illustrare. Per quelle disposizioni dell'art. 20 che sono state riprodotte nel testo unico, dunque, il rinvio è da interpretarsi con riferimento all'art. 111. Poiché si tratta di agevolazioni di cui certamente godono già dal momento della costituzione le organizzazioni in forma associativa, in concreto l'effetto dell'art. 9 è l'estensione dell'agevolazione alle organizzazioni costituite anche *in forma non associativa* purché siano iscritte ai registri (7).

Che tale fosse l'intenzione del legislatore risulta, ancora una volta, dai lavori preparatori: si voleva « semplicemente equiparare le organizzazioni di volontariato alle associazioni politiche sindacali, religiose, assistenziali, culturali e sportive citate nell'articolo 20 comma 1° del d.p.r. n. 598, in relazione a determinate entrate che non dovrebbero far parte delle componenti positive del reddito » (7).

Tuttavia, come si è detto, l'art. 20, comma 1° del d.p.r. n. 598 contiene altre norme non riprodotte nell'art. 111 TUIR (7), tra esse, in particolare, la previsione che non è da considerarsi attività commerciale la prestazione alle imprese consorziate o sociali, da parte di consorzi o cooperative non aventi fini di lucro, di garanzie mutuaristiche e di servizi concernenti il controllo qualitativo dei prodotti, compresa l'applicazione di marchi di qualità. Tale agevolazione, espressamente menzionata « ferma » dall'art. 135 TUIR sarà dunque applicabile anche alle organizzazioni di volontariato, sempreché ricorrano i presupposti oggettivi.

A prescindere da questo aspetto di dettaglio (che sembra essere sfuggito ai primi commentatori e ai funzionari ministeriali) e per passare a un piano di più generale interpretazione della portata della legge n. 266, la norma in esame merita di essere segnalata per due profili. Da una parte, essa sembra sottolineare che le organizzazioni di volontariato possano assumere anche forme diverse dall'associazione: interpretato in via sistematica con la norma dell'art. 3 comma 2° — che garantisce la libertà di scelta di forma giuridica — l'art. 9 offre, ad esempio, un ulteriore argomento a quanti sostengono la legittimità della costituzione in forma di società di persone o di società a partecipazione dell'organizzazione di volontariato (8). Dall'altra, la previsione di agevolazioni applicabili alle cessioni e ai servizi resi a favore degli aderenti giustifica l'affermazione che l'attività dell'attività, che deve qualificare il fine di solidarietà, non esclude affatto che il « bene » prodotto dall'organizzazione sia destinato anche (purché non esclusivamente) agli aderenti. Bisogna da ultimo rilevare che la norma del-

l'art. 9, la cui applicazione comporterà un minore gettito fiscale, appare del tutto priva di copertura finanziaria.

Mentre l'art. 9 pone le regole fiscali per le attività commerciali svolte a favore degli aderenti, per quelle « esterne » dispone il comma 4° dell'art. 8. E qui stabilisce l'esenzione da Ipeg e Ior dei ricavi derivanti da « attività commerciali e produttive marginali », ove si dimostri il loro totale impiego a fini istituzionali; l'esenzione deve essere concessa con apposito decreto ministeriale.

I punti problematici della norma attingono all'individuazione delle attività esentate e al procedimento di concessione dell'esenzione.

4) Quanto al primo punto, l'interpretazione della norma ripropone problemi irrisolti, quali l'esatta individuazione della natura commerciale dell'attività nonché la ricerca dei criteri corretti per « misurare » la marginalità dell'esercizio dell'attività.

In linea generale, mi pare corretto affermare che dalla natura « speciale » della norma agevolativa consegue che l'ambito di applicazione dell'art. 8, comma 4° debba essere più ampio — o comunque diverso — di quello dell'art. 108 del TUIR (che, come si è prima ricordato, è la fonte della disciplina generale per gli enti non commerciali, applicabile anche alle organizzazioni di volontariato non ancora registrate). A tale stregua, in particolare, non potranno essere invocati, per negare l'esenzione, l'esistenza di una specifica organizzazione, nonché l'eccezionalità del ricavo rispetto al costo di produzione del bene ceduto dall'organizzazione. In sostanza la norma copre tutte le ipotesi di attività commerciale, anche svolte in forma di impresa e va quindi disaccusa l'imputazione, contenuta nella circolare ministeriale n. 3 del 1992, per la quale le attività non dovrebbero essere organizzate « nella forma imprenditoriale, di cui agli articoli 2080 e seguenti del codice civile, siano esse industriali o artigianali » (7).

Assai delicata si presenta, poi, la definizione della « marginalità » dell'attività. In proposito la ricorrenza circolare ministeriale sottolinea che « l'entità » delle attività non deve essere valutata con riferimento ad una specifica percentuale delle entrate complessive dell'organizzazione; e offre in via esemplificativa alcuni parametri che possono apparire accettabili se si considera che ogni singola situazione dovrà essere valutata con riguardo alle specificità del caso concreto. L'occasionalità dell'attività, la non concorrenzialità sul mercato, il rapporto tra risorse impiegate e ricavi nonché quello tra i ricavi dell'attività e i servizi resi dall'organizzazione (7). A mio avviso, tuttavia, la valutazione dovrà essere guidata dal giusto rilievo che la legge attribuisce alla « strumentalità » dell'attività svolta, e alla conseguente esclusione del reddito imponibile dei ricavi « qualora sia documentato il loro totale impiego per i fini istituzionali dell'organizzazione ». È questo il profilo più importante della norma, poiché dà per la prima volta riconoscimento positivo al principio che le iniziative economiche intraprese in campi anche estranei a quelli delle finalità istituzionali sono fiscalmente irrilevanti se i proventi sono integralmente destinati a « finanziare » i fini istituzionali dell'ente.

Purché l'organizzazione provi il rispetto del requisito della strumentalità, l'accertamento della « marginalità » dovrà quindi essere ispirato a criteri per così dire « di favore » per l'organizzazione. La *ratio* ispiratrice delle agevolazioni fiscali è infatti incentrata sulle capacità di autofinanziamento dell'ente e ad essa bisognerà ispirarsi per risolvere i casi di dubbia applicazione della norma.

6) L'art. 8 prevede poi che l'esenzione debba essere concessa con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari sociali, « previo accertamento della natura e dell'entità delle attività ». Alla mancanza di detta attività regolamentazione della procedura sottoposto sono le indicazioni contenute nella circolare ministeriale n. 3 del 1992.

a) La domanda di esenzione deve contenere « una analitica e precisa descrizione » delle attività commerciali per le quali è chiesta l'esenzione e deve essere corredata della certificazione di iscrizione al registro, dell'atto costitutivo, dello statuto, del bilancio nonché « di ogni idonea documentazione atta a provare il totale impiego dei proventi delle attività in questione per i fini istituzionali delle organizzazioni ».

b) Competente a ricevere la domanda è l'Ufficio distrettuale delle Imposte dirette nella cui circoscrizione si trova il domicilio fiscale dell'ente; è onere dell'Ufficio di trasmettere alla

Direzione generale del Ministero delle finanze, entro sei mesi dal ricevimento della domanda, la domanda accompagnata da un parere istruttorio, « reso sulla base dell'accertamento di fatto della "natura" e della "entità" delle attività » per le quali è stata chiesta la concessione del beneficio.

7) All'esenzione del decreto interministeriale di concessione (o di diniego o di revoca) dell'esenzione provvederà una costituenta Commissione formata da rappresentanti del Ministero delle finanze e del Dipartimento degli affari sociali.

6) Il decreto di concessione — unico per tutte le domande accolte — manterrà effetti anche per gli esercizi successivi a quello del periodo di imposta per il quale è stata presentata la domanda sino alla eventuale revoca. Questa potrà conseguire alla cancellazione del registro ovvero al venir meno di una delle condizioni fissate dal comma 4° dell'art. 8.

5) Per consentire il periodico controllo sui modi di impiego dei proventi esentati, le organizzazioni ammesse al beneficio dovranno presentare al competente Ufficio distrettuale delle imposte dirette — ogni anno, nel termine previsto per la dichiarazione dei redditi — una copia del bilancio accompagnata da una sintetica relazione dell'attività svolta.

Con riguardo alla concessione dell'esenzione, va ribadito quanto prima sottolineato circa i poteri che l'amministrazione può legittimamente esercitare. In proposito gli Uffici tributarî non hanno diritto — a mio avviso — di sindacare la sussistenza del fine di solidarietà in capo all'organizzazione che chiede l'applicazione del beneficio e dunque non potranno negare il beneficio assumendo la mancanza di tale requisito. Siffatto controllo deve essere svolto unicamente in occasione dell'iscrizione al registro e delle successive revisioni, a cura delle autorità regionali (o provinciali) e secondo le procedure fissate dalle leggi regionali (o provinciali).

L'istruttoria degli Uffici Finanziari deve, invece, avere ad oggetto la natura e l'entità della

(7) In questa senso, oltre a L'IVIA, op. cit., cit. ora anche la circolare ministeriale n. 3 del 1992.

(8) Alla stessa conclusione, ragionando però univocamente, n. 3 del 1992.

(9) Casi Ruben, nell'intervento nella seduta del 30 maggio 1991, in Senato, sul filantropico dell'emanamento presento e — dopo l'approvazione — riprodotto nell'art. 9.

(10) Per chiarezza è opportuno ricordare che il d.p.r. n. 994 del 1982 ha modificato l'art. 20 del d.p.r. n. 598, sostituendo il primo comma con tre commi. Solo i primi due sono confluiti nell'art. 111 del TUIR; solo il primo dell'art. 20 così modificato — e non riprodotto nel TUIR — è contenuto, tra l'altro, in disciplina di seguito menzionata nel testo.

(11) In questo senso, oltre a L'IVIA, op. cit., cit. ora anche la circolare ministeriale n. 3 del 1992.

(12) Alla stessa conclusione, ragionando però univocamente, n. 3 del 1992.

attività economica per la corretta valutazione della marginalità e strumentalmente della stessa in rapporto alle finalità concretamente perseguite (e realizzate) dall'organizzazione.

Per superare tale esame, e soprattutto per offrire i necessari chiarimenti eventualmente richiesti dagli Uffici finanziari, è necessario che le organizzazioni siano in grado di *dimostrare documentalmente* l'effettiva destinazione ai fini istituzionali di tutti i ricavi conseguiti attraverso le attività commerciali esentate: di qui la necessità che l'organizzazione tenga una apposita contabilità e custodisca le fatture, le ricevute o comunque tutte le « prove d'appoggio » probatorie sia dell'ammontare dei ricavi, sia della loro successiva utilizzazione.

B) Quanto alle altre « entrate » menzionate all'art. 5, comma 1°, l'organizzazione ha anzitutto l'onere di conservare tutta la documentazione ad esse relativa (art. 6, comma 7°).

Per il profilo fiscale, va chiarito che non costituiscono elementi dell'imponibile i contributi di cui alle lett. da a) a e); si tratta infatti di erogazioni a fondo perduto destinate alla realizzazione dei fini istituzionali dell'ente, non produttive di reddito (23). In applicazione del principio in più occasioni affermato dalla Amministrazione finanziaria, neppure le somme ricevute in forza delle convocazioni spuntate dall'organizzazione costituiscono reddito imponibile. Da una parte le convocazioni — come risulta dagli stessi lavori preparatori della legge — sono lo strumento attraverso il quale si provvede in via principale al finanziamento delle attività di solidarietà dell'ente; è quindi escluso che da esse possa legittimamente derivare un accrescimento di ricchezza in capo alla stessa organizzazione. Dall'altra, è significativa la stessa formulazione adottata dal legislatore alla lett. f) dell'art. 5, comma 1°, si fa infatti riferimento al *rimborso delle spese* e non ad un eventuale « corrispettivo » per la prestazione effettuata.

Le organizzazioni dovranno invece prestare particolare attenzione ai redditi fondati o di capitale eventualmente percepiti, poiché la legge non pone alcuna agevolazione in proposito. In vista dell'importanza che possono assumere le intestazioni immobiliari, alla luce della norma posta dall'art. 5, comma 2°, è opportuno chiarire che l'imposta sarà dovuta solo ove dall'utilizzazione del bene derivi un reddito, e non quando l'immobile sia destinato alle finalità istituzionali (24).

6. — A) La disciplina « generale » vigente per gli enti non commerciali è ispirata al principio che sono escluse dall'assoggettamento all'Iva tutte le operazioni conformi ai fini istituzionali,

posto che l'assoggettabilità al tributo richiede che esse siano effettuate nell'esercizio abituale di un'attività commerciale (25). Per gli enti associativi in particolare, l'art. 4, comma 4° del d.p.r. n. 633 del 1972 stabilisce che le operazioni esenti sono quelle stesse indicate nell'art. 111 TUIR: così, a titolo esemplificativo, non soggetti ad Iva sono i contributi e le quote associative versati dagli aderenti e le quote assicurative versate dagli enti pubblici ove non si tratti di « corrispettivi » incassati per servizi resi (26). Gli enti non commerciali godono dunque soltanto di un'esclusione dall'imposta per *alcune operazioni attive*, ma sono inclusi dal tributo per le operazioni di « passive », come ogni consumatore finale. Anche in questo caso vi è comunque un'agevolazione poiché sono esenti dall'imposta le cessioni a titolo gratuito o fatte ad enti pubblici, associazioni riconosciute o fondazioni aventi esclusivamente finalità di assistenza, beneficenza, educazione, istruzione, studio o ricerca scientifica (27).

A fronte di questa disciplina generale, decisamente di favore appare la normativa posta per le organizzazioni di volontariato dall'art. 8, comma 2°. Per godere le organizzazioni dovranno essere iscritte ai registri, si che prima dell'avvenersi di tale condizione anche alle organizzazioni di volontariato saranno eventualmente applicabili soltanto le agevolazioni appena descritte, in quanto ne ricorrono i presupposti oggettivi e soggettivi (ad esempio la forma associativa dell'ente). Il comma 2° stabilisce che « le operazioni effettuate dalle organizzazioni (...) non si considerano cessioni di beni né prestazioni di servizi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto ». La definizione

di « operazioni » è contenuta nella definizione di « cessione di beni » contenuta nell'art. 20 del d.p.r. n. 633 del 1972 che stabilisce l'esclusione dell'imponibile dei redditi censurati degli immobili destinati ad usi culturali o di pubblica utilità, da gli altri, di istituzioni e fondazioni « quando al possessore non derivi alcun reddito dall'utilizzazione dell'immobile ».

(23) Sulla difficoltà di interpretare la nozione di « abituale », cfr. ad esempio, Vanni e Giacchino, *Prassi non commentata*, cit., p. 177; sull'ambiguità della recente definizione di fini Iva delle associazioni non finanziarie degli immobili — *Indicazioni*, con il d.l. n. 63 del 1989, concernente con l. n. 134 del 1989 — ove la locazione sia stata posta in essere dall'ente non commerciale nell'ambito di attività non commerciali, cfr. Cir. Dir. Tasse n. 32/490213 del 21 giugno 1991, in *Fisco*, 1991, p. 546; ma, ancora, Cir. Dir. Tasse n. 400886, in *Enti pubblici*, 1988, p. 306 ss., nonché Min. Fin., Ris. 1 marzo 1990, n. 450491, in *Dir. e prassi*, 1990, n. 1, p. 940.

(24) Cir. Dir. Tasse n. 11, del d.p.r. n. 633 del 1972, esenti da Iva sono anche le importazioni di beni donati ai medesimi enti; cfr. art. 68, lett. e).

(25) Cir. anche Corrao, *Aspetti fiscali*, cit., p. 766.

(26) Cir. per analogia, Cir. 5/85 del d.p.r. n. 633 del 1972 che stabilisce l'esclusione dell'imponibile dei redditi censurati degli immobili destinati ad usi culturali o di pubblica utilità, da gli altri, di istituzioni e fondazioni « quando al possessore non derivi alcun reddito dall'utilizzazione dell'immobile ».

(27) Sulla difficoltà di interpretare la nozione di « abituale », cfr. ad esempio, Vanni e Giacchino, *Prassi non commentata*, cit., p. 177; sull'ambiguità della recente definizione di fini Iva delle associazioni non finanziarie degli immobili — *Indicazioni*, con il d.l. n. 63 del 1989, concernente con l. n. 134 del 1989 — ove la locazione sia stata posta in essere dall'ente non commerciale nell'ambito di attività non commerciali, cfr. Cir. Dir. Tasse n. 32/490213 del 21 giugno 1991, in *Fisco*, 1991, p. 546; ma, ancora, Cir. Dir. Tasse n. 400886, in *Enti pubblici*, 1988, p. 306 ss., nonché Min. Fin., Ris. 1 marzo 1990, n. 450491, in *Dir. e prassi*, 1990, n. 1, p. 940.

(28) Cir. Dir. Tasse n. 11, del d.p.r. n. 633 del 1972, esenti da Iva sono anche le importazioni di beni donati ai medesimi enti; cfr. art. 68, lett. e).

(29) Cir. anche Corrao, *Aspetti fiscali*, cit., p. 766.

(30) Cir. per analogia, Cir. 5/85 del d.p.r. n. 633 del 1972 che stabilisce l'esclusione dell'imponibile dei redditi censurati degli immobili destinati ad usi culturali o di pubblica utilità, da gli altri, di istituzioni e fondazioni « quando al possessore non derivi alcun reddito dall'utilizzazione dell'immobile ».

(31) Sulla difficoltà di interpretare la nozione di « abituale », cfr. ad esempio, Vanni e Giacchino, *Prassi non commentata*, cit., p. 177; sull'ambiguità della recente definizione di fini Iva delle associazioni non finanziarie degli immobili — *Indicazioni*, con il d.l. n. 63 del 1989, concernente con l. n. 134 del 1989 — ove la locazione sia stata posta in essere dall'ente non commerciale nell'ambito di attività non commerciali, cfr. Cir. Dir. Tasse n. 32/490213 del 21 giugno 1991, in *Fisco*, 1991, p. 546; ma, ancora, Cir. Dir. Tasse n. 400886, in *Enti pubblici*, 1988, p. 306 ss., nonché Min. Fin., Ris. 1 marzo 1990, n. 450491, in *Dir. e prassi*, 1990, n. 1, p. 940.

(32) Cir. Dir. Tasse n. 11, del d.p.r. n. 633 del 1972, esenti da Iva sono anche le importazioni di beni donati ai medesimi enti; cfr. art. 68, lett. e).

[Art. 8-9]

Legge-quattro volontariato

93

dell'area di attività coperta dall'esenzione, nonché degli effetti della stessa sulla soggettività tributaria delle organizzazioni e di non facile interpretazione.

Quanto al primo profilo non è dubbio che esentate dall'Iva siano le operazioni poste in essere nell'ambito dell'attività commerciale « marginale » e « strumentale » già escluse dall'imposizione di Iva di diritto dall'art. 8, comma 4° (29). Per l'ampiezza della formulazione adottata dal legislatore, che ha fatto riferimento a (tutte) le operazioni poste in essere dall'organizzazione, mi pare corretto concludere che beneficario dell'esenzione tutte le attività comunque riconoscibili al perseguimento dei fini istituzionali di solidarietà dell'ente. In questo senso è tra l'altro l'impostazione data dalla circolare ministeriale n. 3 del 1992, nella quale si trovano spunti per affrontare anche l'altro profilo in discussione. Si tratta qui di stabilire se l'esenzione fissata dalla legge comporta l'esclusione di soggettività tributaria ai fini dell'Iva, ovvero soltanto l'esenzione dalle operazioni attive poste in essere. Per questa seconda interpretazione, l'organizzazione dovrebbe provvedere a tutti gli adempimenti dei contribuenti Iva (richiesta del numero di partita; dichiarazione di inizio di attività; tenuta della relativa contabilità; ecc.) e, poiché non sarebbero esentate le operazioni di beni nei confronti dell'organizzazione, essa rimarrebbe incausa dall'imposta quale contribuente finale, pur potendo, in sede di dichiarazione annuale, chiedere il rimborso dell'Iva versata in occasione dei pagamenti (30).

Alla stregua dell'altra interpretazione, invece, l'organizzazione sarebbe priva di soggettività ai fini dell'imposizione dell'Iva: sarebbero quindi escluse dall'imponibilità sia le cessioni e le prestazioni, sia i pagamenti a terzi per acquisti di beni e servizi. L'ente avrebbe l'onere di mantenere tutta la documentazione e la contabilità inerente alle operazioni per dare prova della legittimità dell'esenzione (così come i terzi che hanno concluso operazioni con l'organizzazione), ma non dovrebbe assolvere agli altri adempimenti.

Poiché la ratio dell'agevolazione dovrebbe essere quella di sostenere finanziariamente il beneficiario, anche riducendo le formalità, la tesi della mancanza di soggettività tributaria appare preferibile: tale è, ad esempio, il regime stabilito per le organizzazioni non governative nel campo della cooperazione con i paesi in via di sviluppo (31). In questo senso si è espressa anche l'Amministrazione finanziaria nella circolare n. 3 del 1992, chiarendo che « nessun adempimento fiscale va osservato in relazione alle dette operazioni » e che « nella previsione esentativa possono ritenersi compiute anche le cessioni, effettuate nei con-

fronti delle dette organizzazioni, di beni mobili registrati, quali automobili, elicotteri o natanti di soccorso, attesi a loro sicura utilizzazione nell'attività sociale da queste svolte ».

B) L'esenzione stabilita dall'art. 8, comma 1° per le imposte di bollo e di registro è totale per ogni atto posto in essere, ad iniziare dalla costituzione dell'organizzazione. Poiché anche tale esenzione è condizionata all'iscrizione nei registri, la sua applicazione diviene impossibile per le imposte sugli atti costitutivi: l'organizzazione potrà tuttavia chiedere, dopo aver ottenuto l'iscrizione, il rimborso dell'imposta versata (32). Per le organizzazioni di volontariato — così come per tutti gli enti non commerciali — l'atto costitutivo dovrebbe comunque scomputare l'imposta in misura fissa, anche quando preveda apporti di beni o di denaro (33).

C) Sulla base del T.U. del 1990, non sono assoggettati all'imposta sulle successioni e donazioni i trasferimenti a favore, tra l'altro, delle fondazioni e delle associazioni legalmente riconosciute che, senza fine di lucro, abbiano come scopo esclusivo l'assistenza, lo studio, la ricerca scientifica, l'educazione, l'istruzione o altre finalità di pubblica utilità (34). Di tale regime agevolativo, ove ne ricorrano i presupposti oggettivi e

(29) Cir. anche Sini, *Aspetti tributari*, cit., p. 229.

(30) Per questa interpretazione propele Sini, *Aspetti tributari*, cit., p. 229; in tal senso pur se in termini problematici anche Mancoske, *Il volontariato*, intervento al seminario su « Problemi in tema di non profit organizations. Profili tributari », organizzato dall'Università Bicocca in Milano, il 29 gennaio 1993.

(31) Bisogna tuttavia sottolineare che il disposto dell'art. 29 della l. n. 49 del 1987, espressamente esclude la natura commerciale di tutte le attività poste in essere dalle ONG nel perseguimento del fine istituzionale: la formulazione più corretta preclude in questo caso ogni dubbio.

(32) Sulla procedura per ottenere il rimborso cfr. l'art. 37 del d.p.r. n. 642 del 1972 (per l'imposta di bollo) e l'art. 77 del d.p.r. n. 131 del 1986 (per quella di registro); si veda sul primo l'ampia illustrazione di Sini, *Aspetti tributari*, cit., p. 221.

(33) Ciò argomentando a confronto della norma dell'art. 20 del d.p.r. n. 131 del 1986, che prevede unicamente per gli enti commerciali la determinazione sulla base imponibile con riferimento al valore degli apporti. Cfr. Porro e Mancoske, *Aspetti non commerciali*, cit., pp. 248-249.

(34) Cir. art. 3 del d.p.r. n. 346 del 1990. Anche gli enti che non abbiano lo scopo esclusivo menzionato nel testo possono godere del beneficio, a condizione che il trasferimento sia disposto per quelle finalità e che l'ente donatore, entro cinque anni dall'iscrizione dell'ente o della donazione, di avere effettivamente destinato quanto ricevuto (o quanto ricevuto dall'alienazione del bene ricevuto) agli scopi menzionati; il mancato assolvimento di tale onere comporta l'obbligo per l'ente di pagare l'imposta, maggiorata degli interessi legati alla data in cui avrebbe dovuto essere pagata.

soggettivo (in particolare la personalità giuridica), potranno beneficiare anche le organizzazioni sino all'iscrizione; dopo l'iscrizione, invece, godranno dell'esenzione totale stabilita dall'art. 8, comma 2^o.

D) Poiché la legge non prevede ulteriori benefici, per le altre imposte è applicabile il regime ordinario per gli enti non commerciali e l'organizzazione di volontariato potrà usufruire delle eventuali agevolazioni fissate in via generale. Così, ad esempio con riguardo alla titolarità di diritti reali immobiliari e alla soggezione all'Iviva degli incrementi di valore in caso di trasferimento ovvero allo scadere del decennio, all'organizzazione di volontariato saranno applicabili, sempreché sussistano i presupposti, le notevoli agevolazioni previste per gli enti che perseguono peculiarità finalizzate « di pubblica utilità » (*).

7. - Il settore nel quale la possibilità di fruire di «aggravati» fiscali per le donazioni in denaro è più conosciuto è quello delle liberalità nei confronti della Chiesa cattolica (*). Il TURR prevede di tutta la ulteriores ipotesi di deducibilità, che vanno dalle liberalità alle organizzazioni non governative della cooperazione internazionale a quelle a favore delle associazioni e fondazioni titolari di concessioni private per la radiodiffusione sonora a carattere comunitario (*).

La legge n. 266 ha previsto la deducibilità delle donazioni effettuate anche alle organizzazioni di volontariato, introducendo una norma materiale, di diretta disciplina della materia, nella legge di delegazione di rinvio del sistema delle agevolazioni fiscali. Poiché il governo è vincolato all'accoglimento della norma nei decreti delegati (*), a seguito dell'entrata in vigore di tali decreti saranno deducibili le erogazioni liberali in denaro a favore delle organizzazioni di volontariato, « che risultano iscritte senza interruzione da almeno due anni negli appositi registri », per un ammontare non superiore a L. 2 milioni; ai fini del reddito di impresa, il limite sale a cinquanta per cento della somma erogata, entro il limite del due per cento degli utili dichiarati e sino ad un massimo di L. 100 milioni (*).

La disciplina prefigurata appare ispirata a quella oggi vigente per le organizzazioni non governative di cooperazione; per le quali, tuttavia, ai fini della deducibilità del reddito d'impresa sussiste un'ulteriore limitazione del due per cento del reddito dichiarato dal donante (*). Gli ulteriori limiti (deducibilità solo del cinquanta per cento della somma erogata, entro il tetto di L. 100 milioni) sono stati introdotti per evitare il rischio che attraverso le liberalità si creasse una eccessiva dipendenza economica con centri economici

di rilievo, tale da compromettere l'autonomia del volontariato (*).

Per contro, il particolare rigore del requisito dell'iscrizione da almeno un biennio nei registri è giustificato dalla necessità di garantire la serietà operativa dell'organizzazione a cui sono devolute le somme e, quindi, evitare operazioni fraudolente a danni del Fisco.

Il differimento dell'agevolazione all'emanazione dei decreti delegati è stato voluto al fine di consentire una valutazione appropriata dell'esigenza di copertura finanziaria in vista dell'attuazione dell'agevolazione (*). La scelta del legislatore suscita qualche perplessità alla stregua dell'art. 81, comma 3^o Cost. Attraverso il dispo-

(*) Le agevolazioni sono stabilite, dall'art. 25 del d.e.r. n. 643 del 1972, si vedano Mancini, *Corso di diritto tributario*, Padova, 1989, p. 382 ss., nonché Perrotti e Mancinelli, *Fisco non commerciale*, cit., p. 211 ss. Per l'interessante ipotesi di estensione agli enti privati senza fine di lucro dell'esenzione del pagamento dei contributi universitari di cui all'art. 9 lett. a) della l. n. 10 del 1977, si veda Tar Piemonte, in *Giur. trib. imp.*, 1992, p. 83 ss.

(*) Cf. in argomento Vacca, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padova, 1990, p. 294 ss.

(*) Cf. Carvati, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 94 ss. e Id., *Voce « Legge di delegazione e legge delegata »*, in *Enc. del dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 593

(*) In questa ipotesi sembra che al Governo resti soltanto la facoltà di ridurre o meno la corrispondente legge delegata prima della scadenza del termine (*); Paladini, *La formazione delle leggi*, art. 76, in *Commentario della Costituzione*, cit., 1978, pp. 19-20.

(*) L'art. 8, comma 3^o della l. n. 266 ha modificato in tal senso la norma della l. n. 408 del 1990 di delega per il rinvio del settore delle agevolazioni ed esenzioni fiscali.

(*) Cf. art. 30 della l. n. 49 del 1987, nonché gli artt. 10 lett. a) e 65, comma 2^o lett. a) del TURR. È interessante osservare che anche per le organizzazioni di volontariato, la percentuale deducibile è calcolata con riguardo al reddito netto e non a quello lordo, così è di norma per gli oneri deducibili dal reddito.

(*) Anche questi aspetti emergono chiaramente dai lavori preparatori.

(*) Il caso originariamente approvato dalla I Commissione del Senato prevedeva infatti l'introduzione immediata dell'agevolazione, nella seduta plenaria dell'assemblea del 30 maggio 1991, in presenza del governo un emendamento nel senso di attribuire al legislatore delegato il potere di eventualmente introdurre la deducibilità delle donazioni in sede di rinvio delle agevolazioni fiscali (il testo prevedeva che «... a tal fine potrà essere prevista la deducibilità...»). I senatori approvarono l'emendamento, accogliendo però la proposta di Eina di sostituire le parole « potrà essere prevista » con la formula « dovrà essere prevista », in deroga alla disposizione di cui alla lett. a) del comma 1^o; sostiene Eina che aveva senso « porre un problema di copertura in quanto poi questa agevolazione di sua effettività, altrimenti, se si trattasse di una mera eventualità, questo impegno sulla copertura non avrebbe senso ».

sto dell'art. 8, comma 3^o è stata infatti introdotta nella legge di delegazione n. 408 del 1990 una norma materiale, che comporta indubbiamente oneri finanziari, ma per la quale non è stata individuata alcuna copertura di spesa (*). In effetti, in una nota sentenziata del 1976, la Corte costituzionale ha statuito che « di regola » l'onere di provvedere alla copertura finanziaria delle leggi di spesa grava sul Parlamento, con l'eccezione della fattispecie della decretazione d'urgenza prevista dall'art. 77 Cost.: « ma quest'ultima ipotesi differisce profondamente da quella della decretazione delegata, dove è soltanto in forza della disposizione in questa contenuta che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa. In tale ipotesi, dev'essere, dunque, il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa » (*).

I dubbi possono forse essere superati in considerazione della peculiarità della fattispecie, ritornando quella eccezionalità della situazione per la quale si può affermare che « non (sia) possibile, in sede di conferimento della delega, prevedermi, anche rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta ». L'ipotesi fu prospettata in astratto dalla stessa Corte costituzionale, nella sentenza appena ricordata, per porre il quesito della sufficienza, in tal caso, della previsione di una delega al Governo a provvedere anche alla copertura della spesa, « benché con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76 ». In quella sede la Corte non diede tuttavia risposta, poiché la soluzione appariva irrilevante ai fini della decisione.

In concreto non è dubbio che la norma sulla deducibilità delle donazioni alle organizzazioni di volontariato comporterà di fatto una minor entrata fiscale. Va tuttavia considerato, per un verso, che la disposizione è inserita nell'ambito di un provvedimento legislativo (la legge di delegazione per il rinvio delle agevolazioni) finalizzato a un « recupero » della spesa pubblica, attraverso l'aumento del gettito tributario conseguente all'eliminazione o comunque alla razionalizzazione del vigente sistema di agevolazioni ed esenzioni fiscali. Per altro verso, la legge di delegazione n. 408 ha autorizzato, per la copertura finanziaria delle agevolazioni « rinviate », la spesa del cinquanta per cento dell'onere che le vigenti agevolazioni comportano (*); la legge ha dunque potuto anche i criteri direttivi circa le modalità di copertura dei decreti delegati.

Poiché dunque dall'entrata in vigore dei decreti delegati conseguità un aumento dell'entrate e poiché al legislatore delegato è stato precostituito il limite di mantenere le agevolazioni non oltre ad un certo finanziamento prefissato, si prospetta un'alternativa. Secondo una prima eventualità, la copertura della norma dell'art. 8, comma 3^o già sussiste con riferimento ai criteri posti dalla legge di delegazione sui modi di far fronte alle spese conseguenti al mantenimento delle agevolazioni, poiché l'onere finanziario del riconoscimento della deducibilità delle donazioni a favore delle organizzazioni di volontariato non comporta lo « sfondamento » del tetto fissato dalla legge di delegazione (*); ove così non fosse, poiché il Governo è comunque vincolato a recepire la norma nel decreto delegato, la copertura dovrà essere trovata in ossequio ai criteri posti dal legislatore delegato, e cioè attraverso l'ulteriore riduzione (o eliminazione) di altre vigenti agevolazioni.

FRANCESCO RIGANO

(*) Significativo in proposito l'intervento alla Camera, nella seduta del 30 luglio 1991, di Bassanini, il quale si stupiva che non fosse stata conferenzata « la necessità di dare un'attività, idonea a coprire l'ammontare delle disposizioni contenute nel testo comma dell'art. 8 (...). Non basta dire che la questione sarà risolta dai decreti legislativi richiamati dal comma in questione, perché tale norma impone al legislatore delegato, cioè al Governo, di congedare, creato giuristamente - concludo infatti il ministro di questa disposizione - dei benefici fiscali che producono minori entrate ».

(*) Sent. n. 226 del 1976, in *Giur. cost.*, 1976, p. 1822 ss.; con particolare riguardo a questo aspetto della decisione si vedano i commenti di Pescarozzo, *Funzione di controllo della Corte dei conti e instaurazione del processo di legittimità costituzionale*, cit. spec. p. 2038 ss.; Pizzetti, *Corte dei conti fra Corte costituzionale e Parlamento*, cit. spec. p. 2035 ss. e Sartori, *Noni problemi in tema di instaurazione procedurale dei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, cit. spec. p. 2062 ss.; in generale sull'argomento si veda Orsini, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1988.

(*) Sulla base di alcune redazioni al 31 dicembre 1990; art. 17, lett. a), della l. n. 408 del 1990, sul punto si veda la Tabella « D » allegata allo schema di decreto legislativo del 30 settembre 1992.

(*) Così è, probabilmente, l'onere finanziario per la copertura delle agevolazioni fiscali ora stato statuito, in sede di I Commissione del Senato, in L. 20 marzo 1991, concernente degli anni dal 1991 al 1993; l'emane delle stime governative, allegare alla bozza di schema di decreto di rinvio delle agevolazioni, consente di concludere che l'incremento per tale cifra del totale delle spese (e, meglio, delle minori entrate) non comporta il superamento del tetto fissato dalla legge di delegazione.

Art. 10. Norme regionali e delle province autonome

1. Le leggi regionali e provinciali devono subrogare l'autonomia di organizzazione e di iniziativa del volontariato e favorire lo sviluppo.

2. In particolare, disciplinando: a) le modalità cui dovranno attenersi le organizzazioni per lo svolgimento delle prestazioni che formano oggetto dell'attività di volontariato, all'interno delle strutture pubbliche e di convenzione con le regioni e le province autonome;

b) le forme di partecipazione consistente delle organizzazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 6 alla programmazione degli interventi nei settori in cui esse operano;

c) i requisiti ed i criteri che danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni per la stipulazione delle convenzioni, anche in relazione ai diversi settori di intervento;

d) gli organi e le forme di controllo, secondo quanto previsto dall'articolo 6;

e) le condizioni e le forme di finanziamento e di sostegno delle attività di volontariato; d) la partecipazione dei volontari aderenti alle organizzazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 6 ai corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale svolta o promossa dalle regioni, dalle province autonome e dagli enti locali nei settori di diretto intervento delle organizzazioni stesse.

Sommaio: 1. La legge in commento come legge-quadro: problemi in ordine al valore di riconoscimento alle disposizioni in essa contenute nei riguardi della legge regionale - 2. La sentenza Corte cost. 28 febbraio 1992, n. 75: la legge-quadro come normativa contenente principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato - 3. Il problema della sorte delle leggi regionali antecedenti la legge-quadro: art. 10 della legge Scelba ed il nodum dell'intero abrogato - 4. Valore derogatorio dell'art. 16 rispetto alla regola generale posta dall'art. 10 della legge Scelba? - 5. Tiposedi di autonomia attribuita dal legislatore regionale in sede di attuazione della normativa statale - 6. Gli obiettivi da perseguire ad opera del legislatore regionale: il valore di limite generale della disposizione di cui al primo comma - 7. I contenuti (im)posti alla legislazione regionale, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale.

1. - La disposizione contenuta nell'art. 10 deve essere valutata congiuntamente a quanto stabilito dagli art. 1, comma 2°, e 16, il cui combinato disposto definisce il significato da attribuire all'impianto complessivo della legge in commento con riguardo al rapporto tra esse e le leggi regionali e, di conseguenza, ai profili di collegamento fra Stato e Regioni in detta materia (1). L'importanza di tale aspetto del problema risulta evidente solo che si consideri la natura della legge in oggetto come « legge-quadro » (secondo quanto esplicitato dal titolo), il cui scopo è pertanto quello di delineare la normativa di principio cui dovranno attenersi le regioni nel disciplinare nel dettaglio la materia. Prima di esaminare però più specificamente le previsioni contenute nell'art. 10, occorre premettere una valutazione complessiva delle disposizioni in precedenza ri-

tal proposito ad una legislazione di tipo primario (ovvero « piena » od « esclusiva » (2)), ad una legislazione di tipo concorrente (o « ripartita »), ed infine ad una di tipo attuativo (nonché integrato per le regioni a statuto speciale diverse dalla Sicilia); la prima soggetta esclusivamente ai « principi generali dell'ordinamento giuridico » (3), la seconda limitata altresì dai « principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato » (4), la terza infine « circoscritta a quanto necessario per eseguire e rendere concretamente eseguibili le norme di fonte statale, secondo modalità adeguate alle esigenze e condizioni di ciascuna Regione » (5).

L'individuazione della natura (o, meglio, della « forza ») della legge in oggetto risulta pertanto decisiva al fine di stabilire quale tra le tre competenze richiamate essa possa riguardare; e se pertanto la legge in commento ponga limiti a tutta la legislazione regionale (qualora i suoi dispositi debbano qualificarsi alla stregua di principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato), ovvero solo a quella concorrente (nel caso essa definisca i « principi fondamentali » della materia) ovvero ancora se essa si collochi nell'orbita della potestà attuativa-integrativa delle regioni.

Le diverse disposizioni contenute negli articoli richiamati della legge in commento offrono motivi a sostegno di tutte e tre queste conclusioni (7). A sostegno della prima impostazione può infatti richiamarsi quanto disposto dall'art. 1, comma 2°, la dove si afferma che la legge « stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi », senza specificare il tipo di competenza cui essa si rivolge, e perciò dovendo si (o, perlomeno, potendosi) intendere rivolta a tutta la legislazione regionale. A ciò va aggiunto il richiamo, contenuto nella medesima disposizione, alle province autonome le quali, sebbene titolari anche di competenza concorrente, godono tuttavia di prevalente competenza primaria (8).

A sostegno invece della tesi secondo cui la legge statale sul volontariato, debba intendersi come contenente esclusivamente i principi fondamentali della materia, ed imponga limiti pertinenti alla sola legislazione regionale di tipo concorrente, potrebbe invocarsi il titolo della legge stessa: come è noto, infatti, il termine di « legge-quadro » (o di « legge cornice ») tende ad individuare, pur nelle differenze concettuali che accompagnano l'esplicitarsi della fonte rispetto al modello inmagi-

(1) Il termine « materia » è utilizzato, in questo fine, in senso ampio, giacché, come si vedrà infra, il volontariato non può essere considerato « materia », secondo la più recente giurisprudenza della Corte cost., nell'accezione di cui all'art. 117 Cost.

(2) Sulla competenza limite dei principi - competenza legislativa regionale v. per tutti, Palamara, *Diritto regionale*, Padova, 1992, p. 172; Peruzzosso, *Dallo Stato alla Regione*, Bologna-Roma, 1977, p. 434. La classificazione in tre tipi non è però accolta unanimemente in dottrina da parte di alcuni si distingue infatti la potestà di assegnazione e di attuazione da quella delegata di attuazione, così per quanto quattro (anziché tre) categorie (così Mazzorini Di Casao, voce « Legge regionale », in *Enc. giurisprud. VIII*, Roma, 1990, p. 4), da parte di altri si pone come categoria a sé la competenza espressamente definita esclusiva dello Stato siciliano, così attribuendo ad individuare dunque tipi di competenza (Palamara, *Diritto regionale*, cit., p. 68). Tuttavia, come in stessa dottrina riconosce, le competenze differenziate della regione Sicilia sono state ricondotte alle categorie proprie del « diritto comune » vigente nelle altre regioni, così producendosi una « sintesi dottrinale delle forme di competenza legislativa regionale » (secondo l'espressione di Marinuzzi e Ruggieri, *Lavoratori di diritto regionale*, Milano, 1992, p. 212).

(7) Sebbene tali ultimi due termini siano da più parti ritenuti impropri in quanto la presenza di limiti assai pertinenti anche per essa rende tutt'altro che « esclusiva »

la competenza esclusiva: v. per tutti, Palamara, *Diritto regionale*, cit., p. 75.

(8) Oltre che, ovviamente, ad un'ulteriore sorte di limiti che incassano a tutta la legislazione regionale, quali la parte quelli derivanti dalla posizione gerarchica delle leggi regionali all'interno della gerarchia delle fonti del diritto quello delle materie, della competenza territoriale, degli obblighi internazionali, delle grandi riforme economico-sociali, degli interessi nazionali e di altre ragioni: su questi v. da ultimo, Mazzorini Di Casao, voce « Legge regionale », cit., p. 1 ss.

(9) Secondo la formula utilizzata dall'art. 117, comma 1, Cost.: « ma analogamente v. le disposizioni contenute negli statuti speciali (art. 5 sr. Friuli-Venezia Giulia; art. 4 sr. Sardegna; art. 5 e 9 sr. Trentino-Alto Adige; art. 11 sr. soliti assomigliare il limite di cui all'art. 117 sr. Sicilia). Su tale materia v. per tutti, Tosi, « Principi fondamentali », *Leggi statali nella materia di competenza regionale*, Padova, 1967; Carli, *Il limite del principio fondamentale (dalla ricerca di un contenitore)*, Torino, 1992; nonché, da ultimo, Anzoni, voce « Legge cornice », in *Enc. giurisprud. VIII*, Roma, 1990.

(10) Caravita, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 119. Sottolinea il carattere di fecondità di questo tipo di competenza Zaccaria, voce « *Manuale di diritto costituzionale* », Torino, 1987, p. 241.

(11) Così anche Palamara, *La L. n. 266 del 1991 nel problema come legge di principi in Regione*, 1993, p. 106 ss.

(12) Parte della dottrina (Palom, *La L. n. 266 del 1991 nel volontariato*, cit., p. 107 ss.) inclineva altri due motivi a sostegno di tale conclusione: il fatto che la legge include anche su materie assegnate dagli statuti speciali alla competenza primaria, e la considerazione secondo cui vi sono leggi statali che, qualificano principi generali dell'ordinamento giuridico le norme in essa contenute. Tali argomentazioni sembrano tuttavia contraddittorie: giacché alla prima potrebbe in effetti sempre darsi che la « legge-quadro » riguardi esclusivamente il volontariato agente nelle materie sulle quali le regioni speciali hanno competenza di tipo concorrente: in tal senso elementi di confronto potrebbero dedursi dalle norme di attuazione dello statuto Trentino-Alto Adige emanate successivamente alla legge-quadro (emanate il leg. 16 marzo 1992 n. 287). Il cui art. 2 stabilisce che « le attività di volontariato da svolgersi nell'ambito delle materie di competenza della Regione e delle Province autonome, e le relative organizzazioni, sono disciplinate dalla legge regionale o provinciale (nel rispetto dei limiti relativi alla materia medesima » (nel valore da attribuire a tale previsione, nell'ordine qui richiamato, v. Rossi, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Gazz. cost.*, 1992, p. 2357 ss., cui si rinvia anche per considerazioni critiche in ordine alla formula utilizzata e per le difficoltà interpretative indotte). Quanto alla seconda argomentazione, essa sembrerebbe dimostrare il contrario, giacché il fatto che sia contenute nelle leggi più recenti l'autoqualificazione come « principi generali dell'ordinamento » per le norme in esse contenute potrebbe essere un argomento per dedurre la consistenza *instituzionale* relativamente alla legge in oggetto: in ogni caso, il valore relativo che si attribuisce all'autoqualificazione, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale (cf. da ultimo, Corte cost. 16 luglio 1991, n. 349 in *Gazz. cost.*, 1991, p. 2787, commentata da Palomara, *Grandi riforme e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e Regioni: il problema dell'autoqualificazione*, cit. 1991, p. 3150 ss.; nonché, in precedenza, Corte cost. 26 febbraio 1990, n. 53, in *Gazz. cost.*, 1985, p. 396; 25 luglio 1984, n. 219, *id.*, 1984, p. 1430; e 27 ottobre 1988, n. 1002, *id.*, 1988, I, p. 4173) rende comunque inutilizzabile il riferimento richiamato.

nato dalla dottrina⁽⁹⁾, e pur tenendo conto del valore relativo da riconoscere in questi casi (ed in altri altrettanto concernenti la legge⁽¹⁰⁾), proprio quel tipo di articolati concernenti i principi fondamentali della materia cui si riferiscono e che si ritrovano in quanto tali alla legislazione regionale concorrente⁽¹¹⁾. A ciò si aggiunge la disposizione contenuta nell'art. 16, che espressamente fa salire «le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano»: con riferimento cioè agli unici enti che godono di competenza legislativa primaria.

Infine, motivi potrebbero indurci anche a soslegno dell'ultima posizione indicata (relativa alla competenza attuativa), in forza della disposizione contenuta nell'art. 16, secondo cui «le regioni provvedono ad emanare o adeguare le norme per l'attuazione dei principi contenuti nella presente legge». Tuttavia tale possibilità, al di là della formula legislativa probabilmente poco felice, sembra debole in partenza, in quanto l'attuazione è riferita ai (soli) *principi* e non, come invece dovrebbe avvenire nel caso di competenza attuativa, alla normativa anche di dettaglio contenuta nella legge statale, nonché per il fatto che l'art. 1, comma 2°, espressamente prevede che la legge stessa «stabilisca i *principi* cui le regioni e le province autonome devono attenersi» (soltanto la determinazione del *quarantim* di potere attribuito alle regioni sia rimessa in questo tipo di competenza alla determinazione della legge dello Stato⁽¹²⁾). Se poi davvero di competenza attuativa si trattasse, bisognerebbe ritenere la legge non immune da via di costituzionalità, in quanto regolamenta il volontariato operante nei settori per i quali è attribuita alle regioni competenza primaria o concorrente⁽¹³⁾.

Resta tuttavia una sostanziale ambiguità ricavabile dalle disposizioni qui richiamate, ambiguità che ha fatto sì che della relativa questione di costituzionalità fosse investita la stessa Corte costituzionale, attraverso un ricorso promosso in via principale dalle province autonome di Bolzano e Trento.

La prima di queste lamentava proprio il contrasto della previsione contenuta nell'art. 1, comma 2°, con le norme dello statuto speciale di autonomia con cui ad essa (ed alla provincia di Trento) vengono riservate competenze legislative di tipo esclusivo in materia di ordinamento degli uffici (art. 8 n. 2), di assistenza e beneficenza pubblica (art. 8 n. 15), di attività artistica e culturale locali (art. 8 n. 4), nonché di addebiamento e formazione professionale (art. 8 n. 29). Sempre a parere della provincia ricorrente, la disposizione impugnata risultava in contrasto all'art. 9 n. 10 che attribuisce alla provin-

cia competenza di tipo concorrente in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, essendo le previsioni contenute nella legge non configurabili alla stregua di principi fondamentali, bensì dovendosi considerare alla stregua di prescrizioni amministrative e dettagliate.

La domanda di fondo rivolta alla Corte era esattamente quella che si è cercato sin qui di impostare: se cioè la legge-quando sul volontariato debba interessare esclusivamente la competenza

(9) V. in tal senso, BARROZZA, *Commento all'art. 117 in Commentario della Costituzione* (a cura di BRUNO), Bologna-Roma, 1985, p. 153. Nel senso che «tutte le leggi-concorrenti vigenti concernono - in varia misura - norme di assai specifico contenuto» cfr. VILLORE, *Commento alla legge-quando sul pubblico impiego*, sub art. 12, in questa Rivista, 1984, p. 299. Con specifico riferimento alla legge-quando sull'artigianato v. nel medesimo senso, ALBERTI, *Le prospettive della disciplina regionale nella legge-quando per l'artigianato 8 agosto 1985 n. 443*, in *Giurisprudenza*, 1986, p. 833. Un elenco completo, ragionato, al 1991, delle leggi quando emanate dal legislatore nazionale è contenuto in GAZZI, *Manuale di diritto regionale*, 1991, p. 318 ss.

(10) In questi termini, talora, anche alla legge-quando sulla polizia municipale, BOZZA, *Le competenze regionali e provinciali regolamentari del Comune in attuazione della legge-quando sulla polizia municipale*, in *Riv. giur. di politica locale*, 1987, p. 421.

(11) Ricordo, ancora in tema di leggi statali e leggi regionali su materie di competenza regionale, in *Riv. giur. dir. pubbl.*, 1977, p. 271, secondo il quale «il rispetto delle competenze vuole che la legge-concorrente si limiti a porre i principi fondamentali». Analogamente, su gli altri Peruzzano, *Delle fonti del diritto*, cit. p. 38; ZANARIELLI, *Manuale*, cit., p. 232 ss.; E. SERRAVALLE, *Le leggi-concorrenti*, in *Riv. giur. dir. pubbl.*, 1970, p. 1007, ed ora Iosi, *Principi fondamentali*, cit., p. 94.

Va tuttavia segnalato che, al pari della nozione di «principio fondamentale», anche quella di «legge-quando» risulta sostanzialmente «erosa in ogni sua parte e declassata dalla critica accademica, dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prassi legislativa» (con riferimento ai «principi» Bn, *La legge-quando sull'artigianato: problemi interpretativi e comparativi regionali*, in *Regioni*, 1986, pp. 90-91; analogamente, più in generale, ANTONI, voce «Legge-concorrente», cit., p. 2); ed anche la legge-quando in commento sembra porsi ben oltre il confine di una legge di soli «principi fondamentali».

(12) ZANARIELLI, *Manuale*, cit., p. 241. Con riguardo all'affermazione contenuta nel testo v. Corte cost., 3 gennaio 1972, n. 40, in *Giur. cost.*, 1972, p. 173, secondo cui «ove la legge regionale dovesse uniformarsi alle norme (statali) ai principi di fonte statale, verrebbe ad assumere inammissibilmente carattere normativo integrativo».

(13) Volendo, potrebbe non trarsi argomento anche dall'affermazione contenuta nella Costituzione con cui il Presidente della Commissione Affari costituzionali res. 1114 accoglie il trasferimento del progetto di legge elaborato dalla Commissione all'Assemblea del Senato: «le norme qui elaborate tendono a limitare la discrezionalità della autorità regionali e locali nelle relazioni con i vari gruppi», facendo evidentemente intendere che l'istituto del legittimo non era nel senso di introdurre una disciplina da attuare ad opera delle regioni.

za ripartita delle regioni ovvero anche quella di tipo primario riservata alle regioni e province ad autonomia speciale.

2. - Con la sentenza 28 febbraio 1992, n. 75 la Corte costituzionale ha offerto una risposta chiara ed articolata, ancorché non esente da rilievi critici⁽¹⁴⁾ a tale interrogativo.

Nel respingere infatti tutte le questioni di costituzionalità sollevate dalle ricorrenti, la Corte ha regno la riconducibilità del volontariato nell'ambito delle «materie» di competenza statale o regionale⁽¹⁵⁾ (presupposto su cui invece si fondavano i due ricorsi), affermandone di converso il valore generale attraverso il richiamo ai principi costituzionali, in particolare a quello di solidarietà ex art. 2 Cost. Secondo la Corte, infatti, il volontariato «esige che siano stabilite, da parte del legislatore statale, le condizioni necessarie affinché sia garantito uno svolgimento dello stesso il più possibile uniforme su tutto il territorio nazionale»⁽¹⁶⁾. In questo contesto, i principi fissati dalla legge n. 266 del 1991, cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel regolare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato, vanno considerati «i principi generali dell'ordinamento giuridico, in ragione della concorrente chiostanza che attingono non strettamente a valori costituzionali superiori e, soprattutto, che contengono criteri direttivi cost generali da abbracciare sovrani e molteplici campi di attività materiali». In quanto principi generali dell'ordinamento giuridico, essi si impongono, a giudizio della Corte, a tutta la competenza legislativa regionale, anche a quella di tipo primario.

Non è qui possibile riflettere criticamente sulle conseguenze di tale ragionamento, potendosi rinviare rinvie alle considerazioni che in dottrina sono state avanzate in merito alla decisione della Corte⁽¹⁷⁾. In questa sede può dirsi soltanto che la tendenza ricavabile dalla pronuncia richiamata sembra andare nel senso già evidenziato in passato dalla dottrina, allorché si era rilevato come il limite dei principi fondamentali verrebbe non di rado esteso alla potestà legislativa primaria, con la conseguenza di pertinenza allo Stato «di controllare i modi di esercizio da parte delle regioni della loro potestà legislativa e per spostare in avanti, a suo vantaggio, la mobile linea di confine fra i due territori normativi», in forza «di una concezione riduttiva dell'attività legislativa delle Regioni»⁽¹⁸⁾.

Merita inoltre sottolineare, sempre con riferimento alla sentenza richiamata, la delimitazione operata dalla Corte della portata della ricomprende delle disposizioni contenute nella legge n.

266 all'interno della categoria dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Secondo la Corte, infatti, non tutte le disposizioni dovrebbero esse-

(14) V. PAVINI, *Di Sorni, Il volontariato tra valori costituzionali superiori ed autonomia regionale*, in *Giur. it.*, 1992, I, p. 1205 ss.; PAVONI, *La l. n. 266 del 1991, cit.*; ROSSI, *Principio di solidarietà ed sulle prospettive aperte della pronuncia della Corte v. i rilievi di RICCARDO, L'evoluzione dei principi della legge sul volontariato: Restituzione dei valori regionali*, in *Regioni*, 1993, p. 120 ss.

(15) Sul significato di «materie» nel numero dei rapporti Stato-Regioni v. MAZZOTTI, *Di Carso, voce «Legge regionale»*, cit., 4°, per il quale tale è «l'oggetto della disciplina legislativa, cioè quello specifico substrato socio-legale che il legislatore locale è competente a sottoporre a elaborazione giuridica». Sono l'area (giuridica) il carattere convenzionale dell'impresione PAVONI, *La l. n. 266, cit.*, p. 114. Circa la definizione delle materie decise in Costituzione v. HANSEN, *Principi fondamentali, Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992.

(16) Si conferma in particolare sul riferimento operato dalla sentenza al rispetto dell'autonomia dei privati PAVONI, *Di Sorni, Il volontariato*, cit., p. 1207, sottolineando come esso risulti in certa misura contraddittorio con il principio elaborato dalla stessa Corte nella sentenza 7 aprile 1988, n. 396 (in *Giur. cost.*, 1988, I, p. 1744) relativa alle IPAB.

(17) V. gli autori citati alla nota 14.

(18) Così MAZZOTTI, *Legislazione regionale e riforme istituzionali*, in AA.VV., *Regioni e riforme istituzionali*, Napoli, 1985, p. 32. Analogamente PERLUZZO, *I principi generali del diritto: Aspetti pubblicistici*, in AA.VV., *I principi generali del diritto*, Roma, 1972, p. 248; SCARANO, *Legislazione regionale e limiti dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi-concorrenti*, in *Regioni*, 1983, p. 15 ss. In senso parzialmente contrario, con riferimento alla valutazione della giurisprudenza della Corte costituzionale sembra BARROZZA, voce «Principi del diritto» (cit. cost.), in *Enc. dir. dir.*, XXXV, Milano, 1986, p. 594, che giuridica ispirato a prudenza l'atteggiamento del giudice costituzionali in materia. Alle medesime conclusioni cui si è fatto cenno nel testo giunge anche, con riferimento specifico alla sentenza della Corte costituzionale, PAVONI, *La l. n. 266, cit.*, p. 112 ss.

L'elaborazione a principio generale dell'ordinamento di una disposizione contenuta in una legge-quando era già stata operata in passato, con riferimento all'art. 2 della legge quadro sull'artigianato, da Corte cost., 15 maggio 1987, n. 168, commentata da Bn, *Istruzione obbligatoria dell'atto delle imprese artigiane e principio di libertà» del volontariato giuridico*, in *Regioni*, 1987, p. 1237 ss.

In talune occasioni, la Corte sembra utilizzare, per giustificare la legislazione statale come limite alla competenza primaria, il riferimento alla funzione di indirizzo e coordinamento: cfr. Bn, *Legislazione di principio e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Regioni*, 1987, p. 253; che difende tale osservazione a Corte cost., 15 luglio 1986, n. 195, in *Giur. cost.*, 1986, I, p. 1599.

Sulla base dell'ampiezza che è venuto assumendo questo limite, unico alla portata assunta dagli altri imposti alla legislazione regionale, può giustificarsi l'affermazione di chi ritiene che la qualificazione delle leggi regionali primarie come equiparate alle disposizioni legislative dello Stato «non è rigida ed assoluta ma relativa e relativa, giacché nella loro definizione quali fonti subordinate» (Saverio MUSCO, *Corso di diritto regionale*, Padova, 1987, pp. 124-125).

re considerate alla stregua di limiti alla potestà legislativa primaria, bensì quelle soltanto che disciplinano i rapporti tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato, mentre le altre (si deduce implicitamente) si imporrebbero soltanto alla legislazione regionale di tipo concorrente. In realtà tale distinzione presenta non pochi punti oscuri, come in altra sede si è cercato di dimostrare⁽⁷¹⁾.

La legge nel suo insieme, infatti, come si deduce assai chiaramente anche dai lavori preparatori, ha come obiettivo non tanto quello di dettare una disciplina completa e puntuale del volontariato (cosa che avrebbe trovato non pochi ostacoli, anche la generale e tradizionale diffidenza a regolare normalmente le espressioni della società civile⁽⁷²⁾), quanto piuttosto a definire proprio le circostanze in cui il volontariato viene in contatto con le istituzioni pubbliche. Particolarmente significative, al riguardo, le parole pronunciate nel corso del dibattito parlamentare dalla sen. Tosi Bratti: « Part. 1 significa che la Repubblica ha interesse ad intervenire nella regolamentazione del volontariato, laddove una istituzione pubblica viene in contatto con quest'ultimo, non certo per conferire delle finalità al volontariato, ci mancherebbe altro! La legittimazione dell'intervento della Repubblica sta nella convinzione che essa non possa disinteressarsi del rapporto, quando vi è di mezzo una istituzione pubblica. Ciò perché circoscrive l'ambito della legge e le dà senso; altrimenti il provvedimento investirebbe un significato che potrebbe non condividersi. Così invece condividiamo in pieno il senso della legge »⁽⁷³⁾.

Se tale è dunque, complessivamente intesa, la ratio della normativa in questione, le varie disposizioni in essa contenute rispondono verosimilmente a detto obiettivo, e risultano ad esse costrettamente connesse da offrire un sistema fortemente unitario. È evidente, ad esempio, che la norma che definisce l'attività di volontariato (contenuta nell'art. 2) non possa non considerarsi strettamente connessa alla disciplina dei rapporti tra organizzazioni di volontariato ed istituzioni pubbliche: così pure, per fare altri esempi, quella che definisce le organizzazioni di volontariato (art. 3), o che ne stabilisce l'obbligo di assistenza (art. 4) e le risorse economiche (art. 5). A conferma di questo, sta la stessa pronuncia in esame, che nel risolvere la questione di costituzionalità prospettata in relazione all'art. 3 richiama, ha implicitamente ritenuto applicabile detta disposizione anche alle province autonome di Trento e Bolzano, dichiarando infondata la relativa questione in quanto attinente a rapporti di diritto privato (che esigono una « sostanziale uni-

formità di disciplina e di trattamento su tutto il territorio nazionale »). Analogamente, può valutarsi la parte della pronuncia relativa all'art. 10, lett. e) ed f) (con cui si demanda alle leggi regionali e provinciali la determinazione delle condizioni e delle forme di finanziamento e sostegno delle attività di volontariato e la partecipazione del volontariato a corsi di formazione, qualificazione ed aggiornamento professionale): in essa la Corte afferma che le forme di finanziamento e gli interventi di sostegno a favore delle organizzazioni di volontariato rappresentano « alcuni aspetti indefectibili e necessari di una qualifica disciplina pubblica del volontariato », e che anche la predisposizione di corsi di formazione ed aggiornamento ha il medesimo « carattere di indefectibilità e necessità »⁽⁷⁴⁾.

(71) Rossi, *Principio di solidarietà*, cit., p. 237, ss. (72) Su questo punto, che riprende riflessioni antiche, si v. per tutti, i lavori di P. Rescigno, *Personae e comunità*, Bologna, 1966, di Tosi Bratti, *La partecipazione sociale internazionale e Stato*, Milano, 1969, Pasvoti, *Il plurismo sociale della Costituzione repubblicana ed oggi: dibattito del plenissimo sociale nel movimento repubblicano*, in AA.VV., *Il plurismo sociale nello Stato democratico*, Milano, 1980, p. 80, ss.; Vincenzi Avanzi, *Associazioni e limiti dei singoli*, Milano, 1984; Casanelli, *Libertà e limitazione del sindacato*, Napoli, 1986. In generale, da ultimo, Scrocca, *Democrazia pluralista e libertà associative*, Milano, 1987; Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989. Con specifico riferimento alle organizzazioni di volontariato v. Mancini, *Novi valori costituzionali e volontariato*, Milano, 1989, p. 116, che sottolinea come « un aspetto del moderno volontariato è dato dalla logica della distinzione/sovrapposizione »; Rosati, *Oltre lo Stato sociale: la legge-quadro sul volontariato*, in *Argomenti nuovi*, 1991, n. 823; Reano, *Le organizzazioni sociali di volontariato*, in *Quere istanze*, 1991, p. 137, secondo il quale la tendenziale istituzionalizzazione delle organizzazioni di volontariato, favorita dal finanziamento statale, è « precludo ad una sorta di pluralismo assistito »; Accardi, *Volontariato organizzato e sistema pubblico di welfare: potenzialità e limiti di una cooperazione*, in *Democrazia e diritto*, 1985, n. 110.

Tale pericolo era chiaramente previsto anche in sede di dibattito parlamentare: si v., in proposito, le significative espressioni con cui il relatore Iba presenta all'assemblea del Senato la proposta di legge formulata dalla Commissione Affari costituzionali: la legge vuole « creare « intendenze normative di carattere, per così dire, preliminare, tali da « lambire » (...) le organizzazioni di volontariato ». Lo stesso relatore afferma, in una successiva seduta, che l'attuazione della Commissione fu « un atteggiamento di delicatezza, di rispetto, un atteggiamento che qualcuno potrà anche definire di timidezza » (Senato, seduta del 28 febbraio 1991). E si v., anche l'intervento della senatrice Tosi Bratti (Commissione Affari costituzionali del Senato, seduta del 27 settembre 1990): « occorre sfuggire innanzi tutto ad ogni tentazione di istituzionalizzare ed irrigidire il fenomeno, dal quale occorre infatti preservare la spontaneità e l'umano ».

(73) Senato della Repubblica, seduta del 28 maggio 1991.

(74) Su questi aspetti v. *ibid.*

Da ciò consegue che, malgrado, l'affermazione generale, fatta la legge n. 266 del 1991 va considerata verosimilmente riferibile — secondo la pronuncia della Corte costituzionale — (anche) alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, e che pertanto, essa nel suo complesso, ma anche ogni sua disposizione, vadano considerate alla stregua di un « principio generale dell'ordinamento giuridico » dello Stato, capace come tale di limitare la potestà primaria delle regioni ad autonomia speciale.

Al di là di valutazioni che in merito a tale conclusione possono svolgersi, questo sembra il principio cui atterrirsi nell'interpretare le disposizioni all'incizio richiamate.

3. — Cercando di analizzare più da vicino la disposizione di cui all'art. 10, merita a questo punto considerare il problema relativo alla sorte delle leggi regionali emanate prima dell'approvazione della legge-quadro, ed il conseguente e connesso profilo della eventuale mancata attuazione delle Regioni nei termini stabiliti dall'art. 16.

Quanto al primo problema, va segnalato come già prima della legge in oggetto diverse Regioni avessero provveduto ad emanare una disciplina organica del volontariato: il Friuli Venezia Giulia (tramite l.r. 6 novembre 1981, n. 74), il Veneto (l.r. 30 aprile 1985, n. 46), la Toscana (l.r. 7 maggio 1985, n. 58), la Puglia (l.r. 24 maggio 1985, n. 44), l'Umbria (l.r. 23 gennaio 1987, n. 9), l'Abruzzo (l.r. 16 giugno 1987, n. 32), la Calabria (l.r. 5 maggio 1990, n. 46), nonché le province di Bolzano (l.p. 1° marzo 1983, n. 6) e di Trento (l.p. 10 novembre 1983, n. 38)⁽⁷⁵⁾.

Altre Regioni, inoltre, avevano disciplinato il volontariato impegnato in settori particolari, quale quello della protezione civile (l.r. Emilia Romagna 29 luglio 1983, n. 26; l.r. Piemonte 12 marzo 1990, n. 10) o dei servizi socio-sanitari (l.r. Marche 15 dicembre 1982, n. 43; l.r. Piemonte 27 agosto 1984, n. 44; l.r. Valle d'Aosta 4 agosto 1981, n. 46; dell'Umbria reg. Umbria 1° dicembre 1981, n. 6793; l.r. Basilicata 22 marzo 1985, n. 10; l.r. Lombardia 7 gennaio 1986, n. 1).

Con riguardo al profilo che qui si intende esaminare, va segnalato come l'art. 16 della legge n. 266 in commento stabilisce che le Regioni devono attivarsi, per « emanare o adeguare le norme per l'attuazione dei principi contenuti nella presente legge » (il che sembra rafforzare la convinzione, contraria rispetto a quella affermata dalla Corte costituzionale, che quelli introdotti dalla legge siano principi fondamentali della ma-

teria e non principi generali dell'ordinamento giuridico⁽⁷⁶⁾). Lo stesso art. 16 stabilisce il termine entro il quale l'adeguamento della normativa regionale deve realizzarsi (un anno dalla data di entrata in vigore della legge-quadro), senza peraltro che alcuna conseguenza specifica venga collegata all'ipotesi di mancato adeguamento.

A tal riguardo va tuttavia preso in considerazione l'art. 10 della legge 10 febbraio 1993, n. 62 (cd. legge Scelba), secondo il quale, come noto, « Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. I consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenze necessarie modificate entro 90 giorni ». Al di là del diverso termine previsto per l'adeguamento (e che potrebbe ritenersi derogato nel caso di specie, come si dirà), il problema indicato potrebbe trovare soluzione adottando una delle seguenti alternative:

— le leggi regionali precedenti la legge-quadro vanno considerate abrogate, nella parte risultante incompatibile con la disciplina statale, dal momento dell'entrata in vigore della legge statale⁽⁷⁷⁾; fino all'entrata in vigore delle leggi regio-

(75) Per una raccolta delle leggi statali e regionali in materia, aggiornata al 31 dicembre 1989, v. Tavazza, Maresca, Procacci, Sarno e Di Manno, *Guida al volontariato italiano. Dizionario tecnico delle leggi*, Roma, 1990.

(76) Merita infatti per i principi fondamentali e pacifici coesistere che tali siano « quelli stabiliti per le singole materie con apposite leggi statali sulla base di scelte di politica legislativa » (così esplicitamente E. Silvestrini, *La legge-corrente*, cit., p. 1007), per i principi generali dell'ordinamento giuridico, invece, se si fosse trattato dei economici, essi avrebbero dovuto considerarsi presenti già prima dell'entrata in vigore della legge e comunque dovrebbero risultare non da un solo testo normativo, secondo quanto affermato dalla Corte fin dalla sentenza n. 68 del 1964 (« I principi generali dell'ordinamento giuridico non si identificano con i principi fissati dalle leggi dello Stato per singoli settori e per singoli materie »); la Corte senza tuttavia di sfuggire a tale sua precedente giurisprudenza affermò che in questo caso si tratterebbe di principi generali introdotti da una sola legge, ma espressione di un valore costituzionale superiore (secondo quanto affermato, in precedenza, nella sentenza n. 20 dicembre 1986, n. 1107, in *Corr. cost.*, 1988, p. 5316, annunciata criticamente da Busi, *Caratteristiche concettuali sui « principi » (dell'ordine, merito e della materia) in due sentenze della Corte costituzionale*, in *Regioni*, 1990, p. 551 ss.). Con il che non si vuole tuttavia negare del tutto la possibilità che una nuova legge dello Stato possa offrire parte dei « materiali normativi » per la creazione di un nuovo principio generale o per la modificazione di uno precedente (così Tosi, *Principi fondamentali*, cit., p. 20), nonché, in precedenza, Casarullu, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, pp. 278-280; ma ben altro è il caso che una nuova legge introduca un appunto completo ed esaustivo di « principi generali » nuovi.

(77) Non sembra al riguardo potersi condividere la

nali «adeguate», la disciplina della materia è data dalle norme statali inammissibilmente applicabili ove esistenti, ovvero la materia risulti priva di normativa nel caso contrario;

— Le leggi regionali vengono abrogate, allorché incompatibili, dalla legge-quadrato, ma l'effetto abrogativo viene postergato al momento della scadenza del termine stabilito: prima di tale termine, esse continuano a produrre effetti (salvo ovviamente che siano modificate da successive leggi regionali), anche se incompatibili con la nuova legislazione di base;

— L'avvento della legge-cornice non produce effetti abrogativi, ma provoca la sopravvenuta incompatibilità della normativa regionale incompatibile con i nuovi principi fondamentali⁽²⁹⁾.

Gli inconvenienti per ciascuna di queste soluzioni sono stati da tempo sottolineati in dottrina⁽³⁰⁾: nel primo caso, si produrrebbe un vuoto normativo specie nell'ipotesi, come molta parte della legge in questione, in cui la normativa statale non contenesse che disposizioni di principio; nel secondo caso, si avrebbe la convenienza, sempre per un periodo di tempo limitato, di principi fondamentali con norme di dettaglio con essi incompatibili; nella terza ipotesi, oltre ad un contrasto difficile da giustificare con la norma generale posta dall'art. 10 della legge Scelba, si produrrebbe l'identico effetto da ultimo indicato, con l'abrogazione complessiva data dal fatto che al Governo sarebbe sostanzialmente preclusa la possibilità di far valere l'incompatibilità della normativa regionale incompatibile⁽³¹⁾.

Al riguardo, tuttavia, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha offerto, in tempi diversi, due soluzioni non perfettamente coincidenti⁽³²⁾. In un primo momento, infatti, essa ha respinto la questione di costituzionalità della disposizione contenuta nella legge Scelba⁽³³⁾, affermando (impietamente) che la corretta interpretazione del Part. 10 porta a definire l'effetto abrogativo al decurso del biennio giunti (opinando quindi per la soluzione sopra indicata come seconda)⁽³⁴⁾, ultramente precisando tuttavia che detto effetto si produce soltanto nel caso «di vera e propria incompatibilità», mentre qualora ciò non si verificasse occorrerebbe sottoporre la legge regionale ad un giudizio di costituzionalità per difformità rispetto ai nuovi principi⁽³⁵⁾.

In una decisione successiva, invece, la stessa Corte ha affermato, sebbene ancora non esplicitamente, il principio dell'immediata cessazione dell'efficacia delle leggi regionali precedenti la legge-quadrato se con essa incompatibili⁽³⁶⁾. Contro-

col l'effetto abrogativo verrebbe a prodursi «per il fatto dello stesso legislatore regionale, chiamato a valutare quali norme e in che misura la nuova legge cornice abbia reso necessario sostituirle o modificarle». In realtà, come meglio si è detto sopra, se di effetto abrogativo deve parlarsi con riferimento alle disposizioni «incompatibili» questo si potrebbe indipendentemente dall'intervento del legislatore regionale, e potrebbe pertanto essere rilevato da tutti i soggetti chiamati ad applicare le disposizioni. Con riferimento al prodotto dell'effetto abrogativo v. l'ipotesi di disastrosità proposta da Carrà, *Il limite dei principi*, cit. p. 213.

⁽²⁹⁾ In tal senso v., per tutti, Ruggiero, *Autonomia in tema di legge statali*, cit. p. 281, *sed per* nota 25 richiami alla dottrina precedente; Tale, *Prescrizione e scindibilità in termini teorici*, in più concreta, sebbene con esiti di difficile compatibilità con la previsione contenuta nell'art. 10 della legge Scelba.

⁽³⁰⁾ Per una ricostruzione di tali problemi v., da ultimo, Anzoni, *Mantenimento dei «principi fondamentali» della materia regionali e nascita della normativa di dettaglio*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1663 ss.

⁽³¹⁾ Non sarebbe infatti attuabile, in tale ipotesi, il giudizio in via d'opione demandato alla Corte costituzionale, mentre l'unica strada percorribile da parte del Governo potrebbe essere rappresentata dal ricorso per conflitto di attribuzioni o contro l'emissione del Consiglio regionale (così Di Avanzo, *Autonomia legislativa delle regioni*, Roma, 1974, p. 96 ss.), o contro un atto amministrativo regionale di esecuzione della legge regionale precedente (secondo quanto prospettato da Anzoni, *Ricerche in tema di rapporti fra leggi statali e regionali*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 1629, nota 16). Diverso è invece il regime con applicabilità alla Regione Trentino-Alto Adige, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 2 del d. leg. 16 marzo 1992, n. 266, con cui si prevede la possibilità per il Governo di imporre, entro 90 giorni, la legge regionale che non sia stata modificata entro il termine prefissato dalla norma stessa (nel caso della pubblicazione ovvero nel più ampio termine stabilito dalla legge statale) davanti alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 97 dello Statuto di autonomia. La formula risulta certamente imprecisa (la dove si dispone che l'imposizione debba avvenire «per violazione dello statuto», mentre il mancato adeguamento provoca evidentemente un contrasto tra legge regionale e Costituzione, attraverso la norma interpretativa derivata dalla legge-quadrato statale), ma vale tuttavia a stabilire una sorta di transizione in termini del Governo nei confronti di una legislazione regionale già vigente. Sul procedimento costituzionale v. Scialoja, *La «questione abrogativa» si estende a tutti i casi di incompatibilità*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1629, nota di pubblicazione; Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via di principio*, in *Commentari*, a cura di, *Aggiornamento in tema di processo costituzionale*, Torino, 1990, p. 212 ss.

⁽³²⁾ Si veda tuttavia v., anche con ampi riferimenti alla dottrina, Anzoni, voce «Legge cornice», cit. p. 67.

⁽³³⁾ Rilevava questo principio tra gli altri, Barrois, *Commento all'art. 117, cit.*, p. 142.

⁽³⁴⁾ Al riguardo va in primo luogo osservato come la deturcazione tra il tipo di incompatibilità che provoca abrogazione e quella che invece si produce (soltanto) in ipotesi di costituzionalità sopravvenuta risulta particolarmente ostica e comunque difficile da applicare; in secondo luogo, va rilevato come «mentre i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato portano avere quella umanità e determinatezza che si richiedono per assegnare a produrre la prevista abrogazione», così che la responsabilità di definire la vicenda verrebbe a ricadere sui giudici: così Barrois, *Commento*, cit. p. 143.

⁽³⁵⁾ Sent. 22 luglio 1985, n. 214, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1629.

me a quest'ultimo indirizzo è pure la giurisprudenza amministrativa⁽³⁷⁾ e quella della Cassazione, sia civile⁽³⁸⁾ che penale⁽³⁹⁾. Nei modesti termini si è altresì espresso il Consiglio di Stato nel parere reso in relazione al disegno di legge poi tradotto nella legge 7 agosto 1990, n. 241.

Se quest'ultimo fosse il principio cui atterrensi, bisognerebbe di converso ritenere che esso non valga per il Trentino-Alto Adige, in quanto espressamente derogato da una norma di attuazione del relativo statuto, introdotta recentemente dall'art. 2 d. leg. 16 marzo 1992, n. 266. In essa si prevede che nel periodo di adeguamento e alle province autonome per adeguare la propria normativa a quella dello Stato «restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti», e si determinano per il periodo successivo effetti diversi rispetto all'abrogazione della normativa preesistente.

Le conseguenze dei due orientamenti indicati sono, all'evidenza, assai differenti tra loro: se infatti nel primo caso l'effetto abrogativo risulta vincolato ai prodotti di una tripla condizione (la carenza di nuova normativa regionale di recepimento dei principi, l'incompatibilità della legislazione precedente con i nuovi principi e la decorrenza del termine concesso per l'adeguamento), nella seconda ipotesi invece sarebbe sufficiente il verificarsi delle prime due tra le condizioni indicate⁽⁴⁰⁾.

Provando ad applicare l'alternativa così individuata alla legge in commento, se ne dovrebbe trarre la conseguenza dell'avvenuta abrogazione delle disposizioni contenute nelle leggi regionali ritenute incompatibili con i nuovi principi: effetto che si sarebbe prodotto o dal momento dell'entrata in vigore della legge-quadrato (accogliendo l'ultimo indirizzo giurisprudenziale), ovvero dal momento dello scadere del termine indicato dall'art. 16⁽⁴¹⁾. A quest'ultimo riguardo, potrebbe ritenersi — come già suggerito in precedenza — che il termine di un anno fissato dalla legge statale operi una deroga rispetto a quello stabilito in via generale dall'art. 10 della legge Scelba: e sarebbe l'unica possibilità, tra le due considerate, di attribuire una qualche rilevanza normativa al termine in oggetto, giacché nell'altro caso nessun valore ad esso verrebbe attribuito, se non quello di mera sollecitazione nei confronti del legislatore regionale.

Portando ad ulteriori conseguenze il principio, dovrebbe ritenersi che la disciplina attuale della materia sia data — per le regioni che ancora non hanno legislato — dalle sole disposizioni della legge n. 266 che possono essere considerate di immediata applicazione⁽⁴²⁾.

Detta conclusione, se da un lato risulta obbligatoria in virtù della giurisprudenza sopra richiamata, incontra tuttavia alcune difficoltà nella sua applicazione al caso in esame. In primo luogo, infatti, va segnalata la sostanziale impossibilità, sopra già evidenziata, di realizzare un'immediata applicazione delle disposizioni in essa contenute, in quanto tutto l'impianto ruota intorno all'iscrizione delle organizzazioni di volontariato nei Registri da stabilirsi ad opera delle leggi regionali. Il, ed in assenza dei quali forse nessuna delle disposizioni contenute nella legge statale sembra poter ricevere immediata applicazione. In secondo luogo, alla conclusione cui si è giunti sembra osare la lettera dell'art. 16 sopra richiamato, che esplicitamente richiede un adeguamento della di-

⁽³⁷⁾ Cir. di ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 1990, n. 151, in *Foro it.*, 1990, III, c. 409 ss.

⁽³⁸⁾ Da ultimo, Cass., 7 novembre 1990, n. 10724, in *Rep. Foro it.*, 1990, voce «Milizia e carabinieri», n. 5.

⁽³⁹⁾ Cass., 12 novembre 1982, Bolchini, in *Rep. Foro it.*, 1984, voce «Acque pubbliche», n. 119.

⁽⁴⁰⁾ In merito a tali condizioni v., con riferimento ad una precedente legge-quadrato, Putzinger, *Commento alla legge-quadrato sull'indivisione*, in *questa Rivista*, 1984, p. 1993.

⁽⁴¹⁾ Non condivisibile ci sembra la conclusione, forse anche perché solo accennata, del giudice Paresio, *La 7 n. 266, cit.*, p. 110, che pare prevedere un effetto di «invalidazione (soppravvenuta)» per le sole leggi emanate sulla materia di competenza primaria e non anche, invece, per quelle di competenza concorrente (per le quali, tuttavia, lo stesso A. afferma, in merito ad un effetto abrogativo, La differenza (eventuale) in merito all'effetto abrogativo non può porsi, a nostro avviso, in rapporto alla diversa competenza legislativa regionale esercitata, bensì esclusivamente alla natura della legislazione di principio; se questa va ritenuta alla stregua di principi generali dell'ordinamento, l'effetto è uguale per entrambi i tipi di competenza esercitata (sia che si tratti di abrogazione che di illegittimità sopravvenuta); se invece essa va concepita nel senso dell'art. 117, comma 1°, Cost., allora l'effetto da ultimo richiamato si produce per la legislazione di tipo concorrente, mentre nessun effetto consegue alla legislazione di tipo primario).

⁽⁴²⁾ In tal senso v. anche il parere Cons. Stato, ad. gen., 19 febbraio 1987, n. 7, in *Foro it.*, 1988, III, c. 22. Con riguardo al problema indicato nel testo, va segnalato come ad oggi soltanto la Regione Liguria e la Provincia autonoma di Trento risultano aver provveduto ad emanare la disciplina di adeguamento; quanto alle altre Regioni, invece, l'iter legislativo o non si è ancora perfezionato o addirittura è fermo alla presentazione di proposte di legge. Mentre tra in corso di pubblicazione questo commento, sono anche intervenute la l. reg. Campania 20 gennaio 1993, n. 91 e la l. reg. Toscana 19 aprile 1993, n. 28.

disciplina precedente: termine che presuppone, evidentemente, un'opera di aggiornamento e non di totale ricostruzione della disciplina in materia (come invece avviene qualora la precedente normativa sia da considerare totalmente abrogata). Ad ulteriore motivo, potrebbe richiamarsi la disposizione contenuta nell'art. 11, comma 1°, della nuova legge della provincia di Trento (l.p. 15 febbraio 1992, n. 8) che abroga completamente ed esplicitamente la legge precedente, anzitutto alla legge-quadro: se infatti l'abrogazione si fosse prodotta in forza della legge statale, detto richiamo avrebbe potuto essere senz'altro omesso, e comunque risulta allo stato del tutto inutile.

4. — Proprio in forza della particolare formulazione dell'art. 16, potrebbe in verità essere sostenuta una diversa soluzione al problema di cui si discute. La disposizione richiamata non esprime una formula di stile riscontrabile in tutte le leggi-quadro, sebbene alcuni precedenti siano rinvenibili. Tra questi, la legge-quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio di tartufi (l. 16 dicembre 1985, n. 752), prevede all'art. 19 che « le Regioni, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, devono adeguare la propria legislazione in materia ». Analogamente, l'art. 29 della l. n. 241 del 1990 prevede che le regioni a statuto speciale e le province di Trento e Bolzano « provvedono ad adeguare i rispettivi ornamenti alle norme fondamentali contenute nella Legge medesima ».

Diverse sono le formulazioni usate da altre norme: quando quella sul pubblico impiego, ad esempio, prevede che « sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge » (art. 29), mentre quella sull'artigianato si occupa soltanto di definire le sorti della legislazione statale preesistente (*). In forza della particolare formulazione dell'art. 16 potrebbe allora sostenersi che la disposizione, in quanto richiede un adeguamento della disciplina precedente e non invece una nuova normativa, valga ad escludere il prodotto di un effetto abrogativo nei confronti della normativa precedente, la quale resterebbe in vigore fino a che una nuova legge regionale non ne produca l'abrogazione. Qualora così interpretata, la legge in questione opererebbe una deroga rispetto al principio generale stabilito dalla legge Scelba, nessuna abrogazione potendosi produrre ad opera della legge-quadro (né immediata né differita), ma solo, eventualmente, una situazione di sopravvenuta incompatibilità per contrasto con i « nuovi » principi fondamentali. Dal punto di vista delle Regioni, la soluzione indicata aprirebbe la via ad un'alternativa significativa: o rielaborare *in toto* la materia, consideran-

do in qualche modo l'esistenza — sebbene precedentemente regolata — in forza dell'arrivo della legge-quadro, oppure apportare alla legge precedente le sole modifiche necessarie al suo adeguamento, facendo nel contempo salve le disposizioni non travolte dalla normativa statale. Questa seconda ipotesi potrebbe tuttavia rendere più complesso il procedimento di controllo da parte della Corte costituzionale in ordine all'avvenuto « adeguamento »: giacché in via principale il ricorso sarebbe possibile soltanto sulla nuova normativa, e per questa sicuramente in relazione alle disposizioni introdotte, ma più problematicamente in ordine alle eventuali omissioni (di adeguamento) in essa contenute (**).

Così come il controllo di costituzionalità (per violazione dei principi fondamentali ex art. 117 o delle disposizioni analoghe degli statuti speciali, ovvero per violazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico) potrebbe essere condotto (sulla « nuova » o sulla « vecchia » legge regionale) soltanto in via incidentale, con esclusione quindi della possibilità del Governo di agire in via diretta.

Sia comunque che si aderisca alla soluzione indicata (sulla quale tuttavia permangono in chi scrive rilevanti dubbi), sia che invece si ritenga non realizzanti gli effetti abrogativi di cui alla legge Scelba, risulta di difficile valutazione — in termini di legittimità — l'operazione compiuta dalla regione Toscana, il cui legislatore ha introdotto (attraverso la l.r. 20 luglio 1992, n. 33) una disciplina di carattere transitorio, valevole « fino all'emanazione della legge regionale di attuazione dei principi di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266 ». Secondo questa legge, per il periodo inter-

(*) Secondo un commentatore, ciò sarebbe indicata conferma dell'irreversibilità della regola stabilita, in via generale, dall'art. 10 della l. n. 62 del 1993: cfr. Pruzzano, *Commentari*, cit., p. 1092.

(**) Sublime infatti la Corte si dimostri costantemente puntoso verso, specie negli ultimi tempi, a pronunciare decisioni di tipo additivo, ciò non potrebbe essere del tutto escluso nel caso di specie. Si pensi al caso, probabilmente di scuola, in cui una Regione approvò una legge sul volontariato senza prevedere la predisposizione dei Registratori di cui all'art. 6: sembra perfino dover ritenere che, in tal caso, la pronuncia della Corte dovrebbe dichiarare l'incompatibilità della nuova normativa nella parte in cui non prevede tali Registratori, salvo poi valutare le eventuali possibili conseguenze (se sia cioè successivamente necessaria una nuova legge regionale che ne disciplini l'istituzione ovvero se questa possa avvenire in via amministrativa a seguito della pronuncia della Corte costituzionale). Ma l'esempio vale per quello che vale: ciò che si voglia sottolineare è comunque la difficoltà di un giudizio in via principale nel caso di mancata adeguamento ad opera della Regione. Per il caso invece di assenza di un qualsiasi intervento del legislatore regionale v. i rilievi indicati *infra*.

medio la possibilità di accedere ai contributi pubblici e di beneficiare delle agevolazioni fiscali viene riconosciuta alle associazioni iscritte nell'albo del volontariato istituito con una legge regionale precedente (quella del 1985 sopra richiamata), a condizione che dette organizzazioni rispettino alcuni adempimenti relativi alla predisposizione del relativo bilancio (**).

Tale soluzione suscita forti perplessità, giacché è evidente che tramite la normativa transitoria non si perseguono le finalità di adeguamento previste dalla legge (se così fosse, infatti, non avrebbe senso parlare di disciplina « transitoria »); ma si prolungano gli effetti di una normativa che è « inadeguata » ai nuovi principi fondamentali della materia. Sulla base di quanto fin qui esposto, dovrebbe trarsi la conclusione che la legge regionale è illegittima o in quanto tende a vanificare l'effetto abrogativo stabilito in via generale dalla legge Scelba (facendo vivere disposizioni già abrogate, o comunque che avrebbero dovuto decadere alla scadenza del termine stabilito), o in quanto introduce una « nuova » disciplina regionale non adeguata ai principi della legge-quadro (a tal fine, il fatto che la legge sia « provvisoria » non ha alcun valore, posto che il termine *ad interim* è definito in relazione non allo scadere del tempo, ma ad una successiva attuazione ad opera dello stesso legislatore regionale).

5. — Un ultimo aspetto, relativamente alla problematica che si è qui discussa, attiene all'eventuale mancata attivazione del legislatore regionale in sede di adeguamento della propria normativa ai principi fondamentali contenuti nella legge-quadro. Il problema si pone in termini almeno in parte differenti a seconda dell'opzione sopra richiamata in ordine alla sorte delle leggi regionali incompatibili con la successiva legge statale: qualora infatti il principio da ritenere vigente sia considerato quello dell'avvenuta abrogazione, l'ordinamento regionale verrà a trovarsi in una situazione di vuoto normativo (più o meno esteso a seconda del livello di incompatibilità della legge precedente con la legge statale successiva); se invece si ritenga che l'avvento dei nuovi principi produca l'incompatibilità sopravvenuta, quell'effetto di vuoto potrebbe non essersi (ancora) prodotto, almeno fino a che non sia intervenuta una sentenza di annullamento da parte della Corte costituzionale.

In entrambi le ipotesi, tuttavia, la mancata attivazione del legislatore regionale crea una situazione di illegittimità relativamente all'essenziale concorso tra fonti.

Per porre rimedio a tale situazione, stante l'impossibilità sopra richiamata di un intervento del-

la Corte costituzionale, si è ipotizzato il ricorso allo strumento dello scioglimento del Consiglio regionale, ritenendosi che l'omissione del legislatore regionale possa farsi ritenere nelle fattispecie di cui all'art. 126 Cost. (art. contrasti alla Costituzione, gravi violazioni di legge, impossibilità di funzionamento) (**).

Ma questa soluzione non sembra convincente. Come infatti in dottrina si è sottolineato, poiché allo scioglimento del Consiglio regionale può giungersi soltanto nelle ipotesi di gravi e ripetute violazioni di legge, la mancata attivazione da parte regionale in un caso non può ritenersi elemento sufficiente per giungere al risultato indicato (**). Inoltre, si è sottolineato come ciò bloccherebbe non solo tutta l'attività legislativa regionale, ma altresì — fatto ancor più grave — l'espletta funzione della fondamentale funzione di indirizzo politico propria del Consiglio (**). Il che porta alla conclusione di ritenere che solo nel caso di una ripetuta mancata volontà (o incapacità) del Consiglio regionale di adeguare la propria normativa a quella delle leggi-quadro sia possibile ricorrere all'istituto dello scioglimento.

Con il che non resta che ammettere che la responsabilità per il caso di mancata attivazione da parte regionale non è rilevabile se non sul piano politico, ed in particolare nel momento della consultazione elettorale (***) (con tutti gli inconvenienti che si pongono non solo sul piano strettamente giuridico, e che possono portare ad una situazione di consistente discriminazione nel

(*) Soluzioni analoghe sono state adottate da altre regioni, sebbene non con legge ma con delibere della Giunta regionale (Lombardia: del. 24 marzo 1992, n. 20468; Puglia: del. 22 giugno 1992, n. 1481; Veneto: del. 28 luglio 1992, n. 4406; Marche: del. 2 marzo 1992, n. 569) o del Consiglio (Emilia-Romagna: del. 16 gennaio 1992, n. 801; Piemonte: del. 3 marzo 1992, n. 335/2899). Tale soluzione risulta essere stata sollecitata dalla Presidenza del Consiglio tramite una propria lettera, con cui si invitavano le regioni ad istituire sollecitamente i rispettivi organi organizzati di volontariato ricorrendo a semplici delibere: la notizia è riportata da MANACORZI, *L'impostazione è ritenere non partecipare, in Riv. sottotribunale*, 1992, fasc. 5, p. 49.

(**) In tal senso, tra gli altri, GUZZI, *Manuale di diritto regionale*, cit., p. 316; COCCO, *Le leggi comuni nei rapporti fra Stato e regioni*, Milano, 1961, p. 230 ss.; SAVARESE, *Le leggi comuni*, cit., p. 1017. Sebbene non siano detti a specificarlo quali tra le tre fattispecie indicate dall'art. 126 Cost. potrebbe legittimamente ritenersi che, sebbene corretto, induce a dire che l'ipotesi di cui all'art. 126 Cost. potrebbe legittimamente ritenersi valida congiuntamente con l'ipotesi di cui all'art. 126 Cost. (art. contrasti alla Costituzione, gravi violazioni di legge).

(***) VILLORE, *Commento alla legge-quadro sul pubblico impiego*, cit., p. 603.

(**) RUCSANA, *Antoni in tema di leggi statali*, cit., p. 281.

(*) Così, ancora, RUCSANA, *op. cit.*, p. 282.

confronti di organizzazioni di volontariato operanti all'interno di differenti territori regionali).

6.— Venendo ora ad esaminare la disposizione contenuta nel comma 1° della disposizione in commento, va posta attenzione alle finalità che vengono poste alle normative regionali. Queste ultime devono infatti « salvaguardare l'autonomia di organizzazione e di iniziativa del volontario e favorire lo sviluppo ».

Il punto è assai importante perché spiega la filosofia di tutto l'impianto normativo, reso a priori — almeno nelle intenzioni del legislatore, come sopra richiamato — con molta delicatezza nei confronti del fenomeno del volontariato, ed attento ad evitare il rischio di una regolamentazione che fosse nel segno di una istituzionalizzazione e comunque di una perdita di spontaneità ed autonomia per questa espressione della società.

Ciò nel corso del primo dibattito parlamentare sulle varie proposte di legge presentate al Senato, il Presidente della Commissione Affari costituzionali sen. Elia sottolineò l'esigenza che la regolamentazione del fenomeno fosse « a maglie larghe », mentre altri sostennero la necessità di « non indugiare con una regolamentazione troppo puntuale (...) un fenomeno quale il volontariato, caratterizzato per definizione dalla spontaneità e dell'autonomia innovativa » (77). Nella Relazione con cui la Commissione accompagnò la presentazione del progetto di legge al Senato, si ribadì che quest'ultimo tendeva a tracciare « i lineamenti normativi di carattere, per così dire, preliminare, tali da « lambire » le organizzazioni di volontariato ».

Siffatto atteggiamento nei confronti del fenomeno volontaristico, testimoniato da numerosi altri interventi formulati nel corso del dibattito parlamentare, è il portato di una tradizione giuridica e di pensiero assai risalente, che trova il proprio fondamento nell'esigenza di sostanziale garanzia delle diverse espressioni del pluralismo sociale soprattutto nella loro libertà (di organizzarsi secondo le modalità prescelte, di perseguire le finalità ritenute più opportune, di regolare i rapporti interni ed anche gli aspetti partiticolari secondo proprie valutazioni non sindacabili dall'esterno), accompagnata dalla conseguente richiesta di una regolamentazione di tipo privatistico (78). Il rischio sotteso ad una regolamentazione « statale » delle organizzazioni sociali era (ed ne è) infatti concepito come potenziale limitazione di quella libertà, secondo un'impostazione che, dopo la comune esperienza fascista (sostanzialmente in una regolamentazione di tipo pubblicistico delle corporazioni e di altre formazioni sociali),

si è mantenuta sostanzialmente costante nella storia repubblicana del nostro Paese.

Il mutato atteggiamento del legislatore statale nei confronti di questo problema complessivamente considerato si evince anche da altre leggi approvate in questo stesso periodo (79), ed è espressione di un'evidente evoluzione di tutta la realtà sociale, se è vero che la legge in questione (al pari di altre già in vigore o ancora in itinere, quale quella sull'associazionismo) è stata fortemente richiesta e voluta dalle stesse organizzazioni di volontariato.

Della precocità di non regolamentare « troppo » le formazioni sociali in oggetto e di salvaguardare per esse quella libertà di azione e di organizzazione necessaria per consentire loro di perseguire in libertà i propri fini, è tuttavia espressione la disposizione da ultimo richiamata, che impone alle regioni la salvaguardia dell'autonomia (di organizzazione e di iniziativa) del volontariato.

Al legislatore regionale viene pertanto posto un obiettivo complessivo da realizzare: obiettivo che, per il contesto in cui si colloca e per il modo con cui è formulato, agisce piuttosto da limite ad eventuali normative regionali incidenti in misura troppo accentrata sull'autonomia organizzativa del volontariato: sotto quest'aspetto la formula contenuta nella disposizione in commento riprende quella di cui all'art. 1 ed anzi trasla sostanzialmente ripetitiva (« La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato (...) e promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia »).

Quando all'ultima parte della disposizione (« ... favorire lo sviluppo ») v'è da richiamare il dibattito parlamentare (al Senato) relativo all'analoga disposizione contenuta nell'art. 1, ove, riferendosi alle vicende che portarono all'approvazione della legge 142 del 1990, si affermò che « il libero associazionismo — e tale è in grado eminentemente il volontariato — non si presta al concetto di promozione sociale da parte di enti »: ragione

(77) Così il sen. Traversi in *Atti Senato, Commissione Affari costituzionali*, 15 febbraio 1989, p. 10, nota 20.

(78) Su cui v., da ultimo, Kossa, *Regolamentazione delle organizzazioni sociali e sua incidenza sul sistema dei servizi pubblici locali nel quadro di recenti interventi legislativi statali*, in Vaccarino (a cura di), *Scalo e funzioni della dirigenza nel nuovo sistema dei servizi socio-sanitari*, Padova, 1992, p. 75 ss.; Piconeretti, *Suoni di partecipazione per il primo sociale: tipologie descrittive dei servizi socio-sanitari e sanitari in rapporto alle forme di gestione, contenuti sanitari e regolamentari nella interpretazione della l. n. 142 del 1990, in *Sanità pubblica*, 1991, p. 481 ss.*

per cui il Relatore sen. Elia propose di far cadere il concetto di promozione dello sviluppo del volontariato e di sostituire ad esso una formula identica a quella contenuta nelle legge sulle autonomie locali (la Repubblica « valorizza le libere forme associative e promuove organismi di partecipazione ») (79). L'intenzione di una serie di vicende, non solo politico-parlamentari (79), fece rinviare la decisione su tale punto di alcuni mesi: alla ripresa, furono ritirati gli emendamenti modificativi che erano stati proposti, ed il testo dell'articolo fu approvato nella sua versione originaria.

Malgrado questo, sembra potersi dire con sufficiente sicurezza che le iniziative attivabili ad opera delle istituzioni pubbliche (stato esse di livello statale, regionale o sub-regionale) tendenti a favorire lo sviluppo del volontariato potranno muoversi nella direzione della previsione di misure di incentivazione o di forme di agevolazione per la loro azione, ma non potranno concretizzarsi nell'istituzione di (nuove) organizzazioni di volontariato; queste infatti dovranno rimanere — secondo la filosofia sottesa alla legge — espressioni della società che liberamente si organizza (79).

7. — Un ultimo aspetto da considerare attiene infine all'elezione contenuta nel secondo comma dell'articolo in commento, la dove si individuano i contenuti che dovranno essere regolati dalla legislazione regionale e provinciale. Quanto al valore dell'elenco in sé considerato, deve preliminarmente escludersi la tassatività: ciò in forza sia dell'espressione letterale utilizzata (« in particolare, disciplinano »), sia in generale per il valore da attribuire ad una legge-quadro, che in quanto tale pone i principi fondamentali della materia, ma non può compiere oltre questo l'autonomia legislativa delle Regioni.

Con la previsione contenuta *sub* lett. a), si attribuisce alle leggi regionali e provinciali la competenza a stabilire le modalità cui devono attenersi le organizzazioni di volontariato per lo svolgimento delle loro attività.

Al riguardo, va osservato in primo luogo come l'ambito di attività interessato dalla presente disposizione (e che quindi le leggi regionali potranno regolare) sia esclusivamente quello attinente alle prestazioni svolte « all'interno delle strutture pubbliche e di strutture convenzionate con le regioni e le province autonome »; nessun tipo di regolamentazione dovrebbe invece riguardare le attività svolte dalle organizzazioni di volontariato al di fuori di tali strutture e cioè in ambito privato. Se per le prime infatti può ritenersi prevalente l'interesse generale legato alla prestazione del servizio pubblico nel quale il volonta-

riato viene a coinvolgersi, per le seconde viceversa è la libertà di organizzazione delle espressioni del volontariato a doverci rimanere prevalente (79). Ulteriormente, va precisato come le attività interessate dalla presente disposizione siano quelle non rientranti nel rapporto convenzionale: per queste ultime, infatti, le modalità di svolgimento delle prestazioni devono essere disciplinate in convenzione (ex art. 7). Sembra pertanto coerente ritenere che le prestazioni cui ci si riferisce in questa sede sono quelle previste, ad esempio, dall'art. 93 della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (relativo alla partecipazione dei volontari ai centri medici e di assistenza sociale per la prevenzione e la cura degli stati di tossicodipendenza), o dall'art. 2 della legge 22 maggio 1978, n. 184 (consulori familiari), e non invece, sempre per del servizio sanitario nazionale (per le quali l'art. 45 della l. 23 dicembre 1978, n. 833 richiede un rapporto di tipo convenzionale).

Se scopo della disposizione in commento è quello cui si è fatto cenno, sembrerebbe coerente ritenere che le previsioni delle leggi regionali e provinciali debbano riguardare anche le organizzazioni di volontariato non iscritte nei Registri di cui all'art. 6, giacché in caso diverso si creerebbe una situazione di disparità (di dubbia ragionevolezza) tra organizzazioni iscritte e non iscritte alloché esse si trovino nella medesima condizione di svolgere una prestazione all'interno di strutture pubbliche. Diversamente potrebbe argomentarsi sulla base della impossibilità di considerare « organizzazioni di volontariato » quelle non

(79) *Atti Senato*, 26 febbraio 1991, p. 14 ss. Identica formulazione è contenuta, come noto, nell'art. 6, comma 1°, della l. 8 giugno 1990, n. 142.

(79) Mentre infatti era in corso la discussione in merito all'art. 1 ed agli emendamenti ad esso relativi, giunse al Senato la notizia della cessazione delle operazioni militari nel Golfo Persico (28 febbraio 1991). A ciò si aggiunse la richiesta da parte del Gruppo socialista di un'ulteriore riflessione in sede politica (ed in particolare all'interno della maggioranza) sulle linee dirette della legge, che si sostanziò in una richiesta di differimento dei lavori: differimento che fu richiesto per « una o due settimane » e che giunse in realtà fino a tre mesi.

(79) In tal senso anche Trivita, *Il volontariato. Organizzazione, attività, convenzioni*, Milano, 1992, p. 15, che esplicitamente (ed opportunamente) esclude la possibilità di dar vita ad un'organizzazione di volontariato tramite stato autoritativo, ad esempio da parte di un ente pubblico.

(79) Oltre a ciò, va ricordata la filosofia complessiva della legge: tendente ad introdurre una disciplina generale del volontariato, quanto invece una regolamentazione per le sole ipotesi in cui le organizzazioni di cui si parla vengono a connotarsi con le istituzioni pubbliche: v. retro, p. 98.

iscritte nei Registri regionali: soluzione che tuttavia ci sembra necessario escludere per quanto si dirà appresso.

Fatte queste precisazioni, va tuttavia espresso, in conclusione, un dubbio sulla disposizione contemplata: essa risulta infatti di per sé assai difficile concretizzare ad opera dei legislatori regionali, e forse anche di discutibile opportunità. La diversità di ambiti, infatti in cui il volontariato può essere impegnato — anche all'interno di strutture pubbliche — rende assai problematica la definizione, in termini generali, di modalità di azione che non potranno che essere andranno ad inserirsi e degli obiettivi che in essi tendono a realizzarsi. A dimostrazione e conferma di ciò, stanno le leggi approvate successivamente alla legge-quadro: quella richiamata della provincia autonoma di Trento, in cui nulla si prevede al riguardo; quella della Regione Liguria (l. 28 maggio 1992, n. 15), in cui si opera un rinvio alle strutture pubbliche interessate (« Le organizzazioni di volontariato iscritte nel registro di cui all'art. 3, per lo svolgimento della loro attività, accedono alle strutture pubbliche, *preve le opportune intese* »; art. 5). Quella in corso di approvazione da parte della regione Lazio rivela invece alla stipulazione di apposite intese tra la regione e le organizzazioni di volontariato (art. 10).

Quanto alla previsione contenuta *sub* lett. b), essa mira ad un coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato nell'attività programatoria dei settori in cui esse operano. Anche per tale via, come per quella indicata nella disposizione precedente, si tende a realizzare una significativa valorizzazione del ruolo « pubblico » del volontariato (« del privato » in generale), attraverso l'intervento di questo oltre che nella fase di realizzazione ed attuazione del servizio anche in quella, precedente, della scelta in ordine alla priorità ed alle modalità di realizzazione. Inoltre, il coinvolgimento delle organizzazioni cui si riferisce la legge avviene non soltanto in relazione agli interventi del volontariato stesso, ma più significativamente di tutto il settore in cui si trova ad operare. Sembra in tal modo sempre più riconoscibili il volontariato come espressione del c.d. privato sociale in quanto tale portatore di una soggettività politica propria e di conseguenza coinvolto nelle diverse fasi di individuazione e realizzazione dell'intervento generale⁽⁷⁾.

Una conseguenza pratica delle previsioni in oggetto attiene alla predisposizione dei Registri di cui all'art. 6: essi dovranno necessariamente specificare gli ambiti di intervento nei quali le singole organizzazioni di volontariato operano, al

fine di rendere la consultazione possibile e realizzabile in tempi e modi tali da non pregiudicare l'efficacia dell'azione amministrativa. In tale direzione si muove la legge della Liguria, che articola il registro regionale in otto settori (ambiente, culturale, educativo, della protezione civile, sanitario, della sicurezza sociale, sportivo o ricreativo, altri; art. 3): ad essi dovrà presumibilmente fare riferimento anche per la programmazione di cui in oggetto (con alcune difficoltà, peraltro, in merito all'ottava categoria indicata). Di nessuna utilità, al fine che qui interessa, è invece la classificazione operata dalla legge provinciale di Trento che distingue due sezioni all'interno del proprio albo: quella per le organizzazioni in cui l'attività del volontario sia esclusiva o prevalente, e quella per le organizzazioni in cui l'apporto dei soci volontari sia rilevante ed organizzato.

Una breve considerazione, utile anche al fine della soluzione del problema indicato in precedenza, merita la parte della disposizione in cui si precisa che l'attività consultiva viene svolta nei confronti « delle organizzazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 6 ». Se tale precisazione può significare, in via diretta, che l'attività di consultazione con organizzazioni non iscritte non deve essere di necessità disciplinata dalla legge⁽⁸⁾, ciò tuttavia può essere letto anche come il riconoscimento (implicito) che « organizzazioni di volontariato » non sono soltanto quelle iscritte nei Registri regionali: e che quindi il « riconoscimento » operato dalla legge non ha valore e significato tassativo. Diversamente, alcun pregio verrebbe ad avere la precisazione operata dal legislatore nella disposizione in commento⁽⁹⁾.

(7) Su questo fenomeno, nella realtà sociale, v. da ultimo, Camerini, *Volontariato in continuità. Il caso della Associazione nazionale collettiva*, in Formis (a cura di), *Associazione, volontariato e nuova cittadinanza sociale*, Milano, 1991, p. 85 ss.; nonché, sempre da ultimo, MASTRIGNONI, *Volontariato e politica*, Bologna, 1992, p. 295 ss. Circa la ricomposizione del fenomeno volontaristico all'interno dell'area del « privato sociale » v. l'intervento del Ministro Jervolino alla seduta della Commissione Affari costituzionali dell'11 ottobre 1990, *Atti Senato*, p. 8. Sul significato da attribuire alle nozioni di « privato sociale », « terzo settore » e simili v. da ultimo, BOZZACA (a cura di), *Il terzo settore: una nuova dimensione della complessità economica e sociale*, Padova, 1991; AA.VV., *Chi sono i non profit? nuove figure e nuove problematiche*, Milano, 1993.

(8) Il che non significa tuttavia che la « partecipazione consultiva » non possa dipendere anche le organizzazioni non iscritte, né (ma) ciò più problematicamente) che la legge regionale non possa prevedere la modalità (eventualmente diversificata) di partecipazione di tali organizzazioni.

(9) Tale conclusione rafforza quella cui può giungersi, in via più diretta, attraverso l'interpretazione dell'art. 5,

Quando al carattere da riconoscersi alle consultazioni di cui si parla, è stato sottolineato in dottrina come la partecipazione che qui interessa deve essere considerata « limitata a forme di consultazioni obbligatorie e non vincolanti »⁽¹⁰⁾. Non ci pare che simili limitazioni siano correttamente deducibili dalla disposizione: al legislatore regionale non dovrebbe infatti essere preclusa la possibilità di prevedere forme diverse di consultazione, differenziate anche in ragione dei settori di intervento, ovvero delle circostanze in cui esse siano svolte, o anche di altre ragioni. Tali forme potrebbero anche caratterizzarsi per una diversa efficacia riconosciuta nei vari casi: così sembrando possibile il riconoscimento di un'efficacia di tipo talvolta obbligatorio, talvolta vincolante e talvolta infine meramente facoltativa. La possibilità di quest'ultima forma si deduce anche da un'affermazione contenuta nella già richiamata sentenza della Corte costituzionale (n. 75 del 1992), a parere della quale « la lettera b) si limita a prevedere che, ove la Provincia autonoma (o la regione) predisponga un procedimento di programmazione comportante la consultazione di soggetti sociali, sarà sua cura considerare fra questi ultimi anche le organizzazioni di volontariato organizzate ». Il che porta sicuramente ad escludere che soltanto quella obbligatoria sia la consultazione attivabile da parte degli enti pubblici interessati.

Quanto alle altre disposizioni contenute *sub* lett. c), d) ed e), esse riguardano rispettivamente la disciplina in ordine alla individuazione delle organizzazioni con cui le istituzioni possono stipulare convenzioni, gli organi e le forme di controllo sulle organizzazioni di volontariato, le condizioni e le forme di finanziamento e di sostegno delle relative attività. Facendo esse esplicito riferimento ad istituti e previsioni contenute in altre parti della legge, ad esse si fa qui rinvio: in particolare, all'art. 7 (per la disposizione *sub* lett. c)), all'art. 6 (per la disposizione *sub* lett. d)), all'art. 5 (per la disposizione *sub* lett. e)).

Un'unica puntualizzazione, relativa all'ultima norma richiamata, scorge in relazione alla più volte citata sentenza della Corte costituzionale (n. 75 del 1992). Secondo quella decisione, le forme di finanziamento e gli interventi di sostegno da prevedere a favore delle organizzazioni di volontariato rappresentino « alcuni aspetti indecidibili e necessari di una qualsivoglia disciplina pubblica del volontariato », in quanto « in loro mancanza, risulterebbero frustrati non soltanto le finalità giustificative della legge stessa, ma anche quei valori costituzionali sottesi al riconoscimento e allo sviluppo del volontariato ». L'affermazione appare in certa misura eccessiva: non soltanto

per i problemi che essa fa sorgere in relazione al rapporto fra Stato e Regioni (con il primo che individua un settore di intervento dello Stato sociale e costringe le seconde a sostenerlo con i propri mezzi economici), ma ancor di più per il collegamento di indecidibilità che viene affermato tra norma particolare (finanziamento alle organizzazioni di volontariato) e principi costituzionali (in particolare, quello di solidarietà ex art. 2 Cost.). V'è da osservare al riguardo che il volontariato può agire ed operare, come ha fatto fino ad oggi, anche senza interventi economici di sostegno da parte pubblica: così ugualmente riuscendo a realizzare quelle azioni di solidarietà che traducono in pratica, per quanto di sua competenza, quei principi costituzionali che ne hanno legittimato il riconoscimento giuridico.

Volendo tuttavia trarre le conseguenze da quanto affermato dalla Corte, dovrebbe dedursi l'incostituzionalità della legge della Liguria che non prevede alcuna forma di contribuzione a sostegno delle organizzazioni di volontariato: questione che non risulta essere stata sollevata dal Governo e che tuttavia potrebbe essere sentita sollevata in via incidentale⁽¹¹⁾.

L'ultima parte del secondo comma dell'art. 10 prevede infine come contenuto delle leggi regionali e provinciali la disciplina della partecipazione dei volontari a corsi di formazione promossi dagli enti locali. Anche in ordine a tali corsi, la Corte costituzionale sottolinea il carattere di « indefinitività e di necessità » in quanto « pure se non consistono in attività di tipo professionale, le prestazioni di volontariato devono essere svolte, nei vari settori di operatività, con una preparazione particolare e con una pertinenza specifica, che richiedono un'apposita didattica e un'accurata opera di affinamento delle attitudini naturali del volontariato e che, ove fossero carenti, dannerebbero il volontariato all'inefficienza e, quindi, al deperimento ».

I motivi di perplessità che una simile dicitura

comma 3° che prevede l'iscrizione nei Registri alla stregua di un *dedito*, relativamente al quale sembra necessario riconoscere anche una libertà (negativa) di non iscriversi. Più in generale, sul valore di *omne da* riconoscere all'istituto v. *retro*, *sub* art. 6.

(11) *Iv* *Volontariato*, cit. p. 89.

(12) Potendo dar luogo, qualora accolta, ad una pronuncia di incostituzionalità « nella parte in cui non prevede che... ».

Diversamente dalla Liguria, la richiamata legge della provincia di Trento prevede (all'art. 5) che « la Giunta provinciale può concedere contributi per il sostegno di attività di formazione e promozione del volontariato sulla base di specifici progetti ». In merito a tali profili v. il commento all'art. 5, *retro*.

affermazione giusta sono in parte analoghi a quelli sopra esposti relativamente alle forme di finanziamento, ed in parte ulteriori rispetto a quelli. Segue infatti il riferimento della Corte, e portandolo a conseguenze neppure troppo estreme, dovrebbe ritenersi che non solo i corsi di cui si parla sono obbligatori per gli enti che devono organizzarli, ma vanno considerati tali anche per le organizzazioni di volontariato operanti nei settori cui quei corsi si riferiscono. In tal senso, se da un lato può senz'altro considerarsi il presupposto della necessaria formazione e qualificazione dei volontari, sembra invece da escludere la conseguenza (cui occorre giungere sulla base della sentenza) che tale sia soltanto quella svolta dagli enti locali: tale principio andrebbe infatti ed inteso sensibilmente la stessa autonomia e libertà del volontariato, che nella formazione dei propri membri trova invece un momento fondamentale ed imprescindibile di affermazione.

Sembra pertanto doverci ritenere che detto obbligo non riguardi in nessun modo le organizzazioni di volontariato: e che la partecipazione di componenti di queste ai corsi posti in essere dagli enti locali non possa essere utilizzata a fini discriminatori, salvo la possibilità, da verificare caso per caso, di considerarla come criterio di valutazione (ovviamente insieme ad altri) nel caso.

Art. 11.

Diritto all'informazione ed accesso ai documenti amministrativi

1. Alle organizzazioni di volontariato, iscritte nei registri di cui al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241.
 2. Ai fini di cui al comma 1° sono considerate situazioni giuridicamente rilevanti quelle attinenti al perseguimento degli scopi statuari delle organizzazioni.

Sommario: 1. Il rinvio operato al titolo V della legge n. 241 del 1990, di natura del diritto di accesso ed interessi tutelati. - 2. Diritto all'informazione e diritto all'accesso: divergenza tra titolo e contenuto della disposizione. - 3. Profili relativi al procedimento per l'esercizio del diritto. - 4. Resonanza del diritto alle organizzazioni di volontariato non iscritte nei registri di cui all'art. 6.

1. - Con la disposizione in commento si estendono alle organizzazioni di volontariato le disposizioni di cui al capo V della legge n. 241 del 1990, relativo all'accesso ai documenti amministrativi.
 Tale previsione va nella direzione di un pro-

si in cui l'ente pubblico debba procedere ad una verifica della capacità operativa delle diverse organizzazioni (come nell'ipotesi, ad esempio, di cui all'art. 7, comma 1°).

Anche sul lato dell'ente locale, l'indicazione contenuta nella legge dovrà essere valutata non in termini di obbligazione assoluta, bensì come esigenza di intervenire là dove si rileva che la formazione e la qualificazione possa in essere direttamente ed autonomamente dalle organizzazioni di volontariato o da organismi cui esse facciano riferimento, ibridi inadeguata agli scopi che si rendono a realizzare.

Tra le modalità che le leggi regionali e provinciali dovranno prevedere relativamente ai corsi in oggetto, dovrebbero senz'altro essere presi in considerazione anche al fine della successiva utilizzazione dell'avvenuta partecipazione, i criteri sulla base dei quali selezionare i partecipanti ad essi: le due leggi finora citate operano a tal fine un rinvio ai piani di formazione professionali (art. 9 legge Liguria e art. 8 legge Trento).

Per quanto attiene alla possibilità che la partecipazione a detti corsi possa comportare l'utilizzazione delle forme di flessibilità dell'orario di lavoro di cui all'art. 17, si rinvia al commento di quest'ultima disposizione.

EMANUELE ROSSI

avere già riconosciuto il diritto di accesso e a chiarire se abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti» (*). Proprio l'ampiezza della formula utilizzata dell'ultima normativa richiamata ha fatto giustamente osservare come la disposizione ora in commento non abbia aggiunto nulla, almeno per la prima parte, a quanto già previsto: essendo pacifico ritenere che nell'esplorare « chiunque » potessero ritenere anche le associazioni ed altre espressioni organizzative, tra cui - di conseguenza - anche quelle di volontariato (?). Va ricordato a tal proposito come la proposta governativa iniziale di quella che sarebbe poi divenuta la legge n. 241 riconosceva il diritto ai soli cittadini, mentre il Consiglio di Stato, nel parere espresso in merito a tale proposta, aveva sollecitato l'estensione anche agli stranieri: la formula finale allarga ulteriormente l'ambito di applicazione attraverso l'inclusione nelle fasce di soggetti diversi dalle persone fisiche (come si deduce peraltro anche dalla lettura sistematica della disposizione con le altre norme contenute nella legge n. 241, ed in particolare nell'art. 7).

Sotto quest'aspetto, dunque, la disposizione in commento non contiene un elemento di novità: essa contribuisce tuttavia a chiarire l'esatta interpretazione da offrire al richiamo art. 21 l. n. 241, senza che peraltro sia legittimo trarre la conseguenza di un restringimento della sua portata per quanto riguarda le altre forme organizzative (diverse da quelle aventi finalità di volontariato) (*). Se infatti è vero che il diritto all'informazione ed all'accesso « si colloca all'interno di un flusso dinamico di scambi fra persone impegnate in un dialogo i cui esiti sono di interesse generale » (**), va da sé che il criterio emmenatico con cui interpretare le disposizioni richiamate deve essere quello estensivo, secondo la forza espansiva propria dei diritti di libertà.

Carattere stante quanto innovativo va invece il contenuto di secondo comma della disposizione richiamata, là dove precisa che « sono considerate situazioni giuridicamente rilevanti quelle attinenti al perseguimento degli scopi statuari delle organizzazioni ». Ciò si collega alla previsione contenuta nell'art. 22 legge n. 241, secondo cui il diritto di accesso è riconosciuto « a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti ». Secondo il combinato disposto, dunque, le organizzazioni di volontariato (iscritte negli appositi Registri) hanno diritto di accedere ai documenti amministrativi allorché a ciò abbiano interesse per la tutela di finalità attinenti agli scopi definiti dai rispettivi statuti. Torcendo più avanti sui singoli aspetti di tale principio, non prima però di una breve con-

siderazione sulla ratio complessiva di esso.

Il diritto in questione è riconosciuto dalla legge n. 241 « al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorire lo svolgimento imparziale »: in vita perciò, sembrerebbe dedursi, di finalità di buon andamento dell'amministrazione e di imparzialità della sua azione, ovvero - detto in altri termini - di trasparenza dell'azione amministrativa, intesa come « un

autonomia locali. Va tuttavia sottolineato come l'ultimo comma dell'art. 7 precisi che è compito dell'ente locale assicurare l'accesso alle strutture ed ai servizi delle altre organizzazioni di volontariato e alle associazioni ». In merito a tale disposizione v. *infra*.

(*) Da come di tale evoluzione, tra gli altri, Rosati, *Manuale di diritto degli enti locali*, Roma, 1991, p. 108. Gli altri precedenti sono italiani v. Scarsola, *Il diritto alla trasparenza in Italia prima della l. n. 144/90 e n. 241/90*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 1991, 92, e *documenti amministrativi*, Bologna, 1991, 92.

Sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, come noto, vedi anche Lombardi ed altri, *Richiami*, in *Commentari alla legge del giudice amministrativo*, La l. n. 241 del 1990 alla luce dei principi amministrativi, Milano, 1991. Ancora, in cura di, *Accesso ai documenti amministrativi*, di; Corso e Tassinari, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Roma, 1991, in part. p. 133 ss.; Trulla e Bassani in cura di, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1991. Scarsola, *Notiziario sulla nuova legge sul procedimento amministrativo con riferimento alla derogazione delle attività soggette a provvedimento amministrativo ed all'efficienza dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, p. 134 ss.

(*) Corso e Tassinari, *Procedimento amministrativo*, cit. p. 87. Non sembra condivisibile la posizione di chi ritiene (Odoardi, *La disciplina regolamentare del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in Arcata (a cura di), *L'accesso ai documenti*, cit. p. 239) che l'espressione « chiunque » vada riferita alle sole persone fisiche e giuridiche, aggiungendo poi che per le associazioni non riconosciute costuiere una serie di interessi diffusi dovrà essere ritenuta una persona di interesse che abbiano riflessi sulle attività che possono essere interessate a queste forme di associazioni. Per la stessa considerazione non sembra condivisibile oltre che in fatto, dal punto di vista giuridico, l'idea di estendere al diritto in questione (su v. *infra*) gli interessi cosiddetti dell'ordinamento nazionale e statale (v. *infra*).

(*) Si potrebbe infatti sostenere, sulla base del criterio *ad hoc* *lex voluit dicitur*, che la specificazione contenuta nell'art. 11 l. n. 241, giustifica interpretare in senso restrittivo, vale a dire escludere la possibilità di interpretare l'espressione « chiunque » come interpretativa di forme associative e comunque indifferente: soluzione che risulterebbe stranamente in contrasto con la ratio, sia della l. n. 241 sia della n. 241, e che può essere comunque esplicita secondo - come si è fatto - il valore di novità alla disposizione in commento.

(*) Ancora, *La trasparenza amministrativa ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in Arcata (a cura di), *L'accesso ai documenti*, cit. p. 27 ss., cui si rinvia per le suggestive riflessioni in ordine alle prospettive che si aprono, in materia, a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni richiamate.

(*) Quest'ultima disposizione ha riguardo, peraltro, soltanto alle amministrazioni comunali e provinciali, essendo la legge in cui è contenuta relativa all'ordinamento delle

pressivo allargamento dei soggetti legittimati a far valere il diritto in questione: se infatti in passato tale diritto era riconosciuto ai soli « contribuenti » (ex art. 62 r.d. n. 383 del 1934), esso è stato progressivamente esteso a « tutti i cittadini » dall'art. 25 l. n. 816 del 1986 e, più di recente, ai cittadini « singoli e associati » dall'art. 7 l. n. 142 del 1990 (*). La legge n. 241, infine,

modo di essere dell'Amministrazione, un obiettivo od un parametro cui commisurare lo svolgimento dell'azione amministrativa»⁽⁷⁾. Accanto tuttavia a quest'affermazione generale, che presupponebbe il riconoscimento del diritto di accesso in capo a ciascun soggetto, indipendentemente dalla titolarità di un interesse specifico da far valere, la disposizione richiamata limita l'accesso « a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti ». Con il che lo scopo tende evidentemente a ridursi (o ad articolarsi), in quanto il perseguimento dell'interesse generale viene subordinato all'esistenza di un interesse particolare da realizzare⁽⁸⁾. Ciò diversamente da quanto previsto dall'art. 7 della L. n. 142 del 1990, in cui si collega l'accesso a posizioni indifferenziate (... « ai cittadini, singoli e associati »)⁽⁹⁾.

Tali conclusioni vanno a questo punto riportate alla disposizione in commento, e perciò alla ratio del riconoscimento del diritto di accesso a favore delle organizzazioni di volontariato. Anche per queste ultime il diritto può infatti essere fatto valere soltanto in presenza di situazioni giuridicamente rilevanti, e non anche per il semplice perseguimento di un interesse generale alla trasparenza dell'azione amministrativa.

Inttavia, il richiamo agli scopi statutari potrebbe portare ad un allargamento della prospettiva indicata. Là dove infatti lo scopo dell'organizzazione sia definito, come normalmente è con il giusto che sia in base ai fini di solidarietà da perseguire, in relazione ad obiettivi di carattere generale (la difesa dell'ambiente, la tutela degli stati di disagio, e così via, ed ancor più nei casi in cui siano previste specifiche finalità di carattere « sociale, civile e culturale »)⁽¹⁰⁾ e non invece a « scopi obiettivi, propri dell'organizzazione in quanto tale, ciò potrebbe legittimare l'organizzazione stessa a richiedere l'accesso per la tutela non solo di « proprie » situazioni giuridicamente rilevanti, ma quanto piuttosto a garanzia di interessi diffusi, in quanto richiamati negli scopi statutari. Anzi, la formula utilizzata dal secondo comma della disposizione in commento sembra ulteriormente estendere la portata del diritto di accesso, in dove l'interesse rilevante non viene individuato con quello specificamente previsto in statuto, ma si pone soltanto in via di principio di una generica « attinenza » agli scopi statutari.

Tutto questo offre tuttavia motivo di ulteriore interesse al problema della definizione degli scopi statutari ed al conseguente profilo della loro sindacabilità nel momento della richiesta di registrazione: su ciò si ritorna al commento della disposizione contenuta nell'art. 6.

2. - Venendo al contenuto più specifico della disposizione, è stata sottolineata in dottrina una incongruenza tra titolo dell'articolo e suo contenuto⁽¹¹⁾. Mentre nel primo, infatti, il riferimento è al « diritto all'informazione ed accesso », il rinvio operato dalla disposizione riguarda il capo V della legge n. 241, riguardante invece il solo diritto di accesso.

Per superare la contraddizione, si è fatto riferimento all'art. 7 della L. n. 142 del 1990, che riconosce entrambi i diritti « ai cittadini, singoli e associati » nei confronti delle amministrazioni riparatate dalla legge, pur sottolineandosi come per tale via il diritto risulti circoscritto agli atti delle amministrazioni comunali e provinciali, e non invece a quelli di altre amministrazioni⁽¹²⁾.

Ci sembra tuttavia che il problema possa essere superato attraverso un'interpretazione adeguata della disposizione, giacché nel senso di una lettura estensiva è certamente la ratio della norma (come testimonia il titolo dell'articolo), e poiché in senso contrario verrebbe a crearsi una situazione di irrazionale disparità, in quanto alle organizzazioni di volontariato sarebbe riconosciuto il diritto di informazioni e di accesso nei confronti delle amministrazioni comunali e provinciali, ed il solo diritto di accesso nei confronti di quelle regionali e statali; situazione che risulterebbe priva di ragionevole giustificazione⁽¹³⁾. Tuttavia il problema potrebbe risolversi, eliminando ogni possibilità di equivoco, da parte delle leggi regionali di adeguamento alla legge-quadro: in tale direzione si pone l'art. 3 della propo-

sta di legge approvata dal Consiglio regionale del Lazio (e rinviata dal Governo) che, con una previsione inversa rispetto a quella organica⁽¹⁴⁾, prevede esplicitamente il diritto delle organizzazioni di volontariato ad « accedere alle informazioni e agli atti amministrativi ».

Occorre pertanto ritenere che la disposizione in oggetto vale a garantire il diritto di informazione e di accesso nei confronti di tutte le amministrazioni, anche di quelle la cui competenza ritriggerà alla legislazione regionale: per tale aspetto, la disposizione in oggetto si configura, oltre che come norma di principio, anche come disposizione direttamente applicabile (dal momento ovviamente in cui si verifichi l'iscrizione richiesta, e data l'immediata applicabilità delle disposizioni rinviate⁽¹⁵⁾), con conseguente riconoscimento del diritto in questione anche in assenza di specifica previsione nelle leggi regionali (ed in effetti, né la legge trentina né quella ligure o prevedono esplicitamente quel diritto). Sembra anche potersi dire, nella medesima linea, che là dove le Regioni abbiano provveduto ad emanare leggi autorizzatrici alla disciplina prevista da proprie leggi anteriori alla legge-quadro (su cui v. *Perio, Siba art. 10*), e là dove tali leggi prevedevano forme di iscrizione in appositi registri, la disposizione in oggetto debba intendersi di immediata applicazione nei confronti di quelle organizzazioni⁽¹⁶⁾.

Con riguardo specifico al contenuto del diritto di informazione, si è opportunamente sottolineato in dottrina che la sua previsione, in capo alle organizzazioni di volontariato, va interpretata in senso estensivo: « non più e non solo relativamente al contenuto degli atti e delle fasi del provvedimento amministrativo, ma tale da riguardare ogni elemento funzionale ed organizzativo, ogni risorsa umana e finanziaria, ogni unità di prodotto riferibile alle strutture ed ai servizi »⁽¹⁷⁾.

3. - Per quanto attiene al procedimento necessario per esercitare il diritto in questione, un primo profilo riguarda i soggetti legittimati ad agire in nome e per conto dell'organizzazione di volontariato. Tali devono presumibilmente ritenersi, sulla base di un principio generale, coloro che - secondo lo statuto dell'ente - ne hanno la rappresentanza: soltanto nel loro confronti, ovvero di soggetti da questi delegati in via generale o particolare, l'amministrazione può procedere a soddisfare la richiesta inoltrata. Qualora invece l'istanza provenga da soggetti diversi, essa dovrebbe considerarsi *iniquum non esse*, avendo l'amministrazione il compito di tutelare i soggetti cui le informazioni si riferiscono, e potendosi anche ipotizzare una volontà di utilizzare le infor-

mazioni per fini diversi o contrari rispetto a quelli dell'organizzazione.

La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata (ex art. 25 l. n. 241): secondo il richiamato parere del Consiglio di Stato detto onere, consistente in « indicazioni valide ed apprezzate ragioni », intende evitare che « dell'accesso si faccia un uso distorto (ad esempio acquisendosi elementi da utilizzare al fine di nuocere a terzi, ecc.) ». A tale onere vanno necessariamente ritenute assegnate anche le organizzazioni di volontariato, sebbene la disposizione di cui al secondo comma dell'articolo in commento contribuisce a semplificare in modo consistente detta richiesta. Per tali organizzazioni, infatti, sembra sufficiente la motivazione in ordine al rapporto tra informazione richiesta e scopi statutari, e non anche invece in merito all'interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti⁽¹⁸⁾. L'automatica attribuzione della disposizione, del carattere di « situazione giuridicamente rilevante » nei confronti degli scopi statutari, supera infatti l'esigenza di motivare sul piano, ed impedisce ulteriormente all'amministrazione la possibilità di negare l'informazione o l'accesso richiesti sulla base di tale (inattuato) presupposto. Inoltre, va sottolineato come debba considerarsi preclusa all'amministrazione la possibilità di interdire con le valutazioni compiute dal soggetto richiedente riativamente al modo migliore per tutelare i propri interessi⁽¹⁹⁾.

I successivi passaggi del procedimento non

(7) Mentre infatti nel titolo la disposizione fa cenno al richiamo al diritto di accesso, nel commento invece si menziona anche il diritto di informazione.

(8) Secondo quanto si deduce dall'art. 25 comma 1° l. n. 241 del 1990. Circa la diretta applicabilità delle norme in caso legge contumace v. in gli atti. De Rivo, *Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa nella legislazione regionale: un'analisi comparata*, in *Quaderni* 1990, p. 1068 ss.

(9) Qualora poi, in ipotesi, le leggi regionali prevedano il contenzioso depositato in contrasto con la norma in commento, esse dovrebbero ritenersi automaticamente derogate a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 266, problema che peraltro, ad una lettura delle leggi suddette, non sembra porsi.

(10) Tocci, *Spazi di partecipazione per il primo social: tipologie classificatorie dei servizi socio-sanitari e sanitari in rapporto alle forme di gestione; contenuti strutturali e regolamentari nella interpretazione della l. n. 142 del 1990*, in *Scritti pubblicati*, 1991, p. 484.

(11) In tal senso anche Travia, *Il volontariato*, cit., p. 88, il quale tuttavia sembra giungere alla conclusione che nessuna motivazione debba accompagnare la richiesta delle organizzazioni di volontariato, e che l'accesso di cui alla disposizione in commento debba ritenersi presentato.

(12) In tal senso Ansova, *La trasparenza amministrativa*, cit., p. 33.

sembrano differenziarsi, relativamente a quanto previsto in via generale, nel caso di applicazione alle organizzazioni di volontariato. Se l'amministrazione non si attiva trascorsi trenta giorni dalla richiesta, questa si intende rifiutata. In tal caso, e nelle ipotesi di rifiuto opposto dall'amministrazione, è ammesso ricorso al tribunale amministrativo regionale e, contro la decisione di questo, appello al Consiglio di Stato. Tale possibilità di azione in via giurisdizionale, per la quale sono evidentemente legittimati, sul lato delle organizzazioni di volontariato, gli organi che ne hanno la legale rappresentanza, rafforza la conclusione sopra riportata in ordine ai soggetti legittimati a proporre la richiesta. La possibilità infine per le organizzazioni in questione di stare in giudizio va nella linea di un diritto già da tempo riconosciuto in via generale anche alle associazioni non riconosciute⁽⁷⁾.

4. - Un'ultima rapida considerazione richiede la possibilità di estendere il diritto di cui alla disposizione in commento anche alle organizzazioni non iscritte nei registri di cui all'art. 6. La lettera della disposizione si riferisce soltanto alle organizzazioni iscritte, e soltanto per queste vale pertanto il collegamento di cui al secondo comma.

Tuttavia che il diritto di informazione e di accesso spetti a tutte le organizzazioni sociali si rinvia, come detto in precedenza, in forza dell'art. 22 della legge n. 241 ed anche (per quanto riguarda le amministrazioni provinciali e comunali) dall'art. 7 della l. n. 142 del 1990: nessuna discriminazione è pertanto possibile sulla base dell'attività (di volontariato) svolta⁽⁸⁾. Detto in altri termini, va esclusa la possibilità di interpretare il primo comma dell'articolo in commento come norma che restringe l'ambito di applicazione delle leggi nn. 142 e 241⁽⁹⁾.

Se dunque anche alle organizzazioni non iscritte va riconosciuto il diritto in questione, soltanto per le organizzazioni iscritte vale invece il collegamento, di cui al secondo comma, tra interessi giuridicamente rilevanti e scopi statutarî: ciò in conseguenza di conseguenza e risolvere il problema di come per le prime l'interesse possa determinarsi e di come possano identificarsi i soggetti legittimati alla richiesta.

Quanto al primo punto, è evidente che la motivazione della richiesta dovrà consistere nell'Amministrazione la valutazione dell'interesse: a tal fine potrà (e forse dovrà) farsi riferimento allo statuto, senza che tuttavia questo possa essere inteso come « conoscenza » dell'amministrazione (come invece per quelle registrate ove la « conoscenza » si determina al momento dell'iscrizione).

ne). In questo caso, l'amministrazione dovrà anche valutare se gli scopi contenuti nello statuto possano essere considerati « giuridicamente rilevanti »; giacché nessuna presunzione è per essi possibile operare, a differenza di ciò che avviene per le organizzazioni iscritte. In via generale va al riguardo ricordato che l'interesse di cui si parla non deve essere identificato con l'esistenza di una situazione di « interesse a ricoverare » in quanto, in via amministrativa o giurisdizionale⁽¹⁰⁾, se in via amministrativa o giurisdizionale⁽¹¹⁾.

Per il secondo aspetto, inoltre, sarà un onere del richiedente dimostrare - per mezzo di disposizioni statutarie ovvero di atto costitutivo, ovvero ancora di una qualche forma di documentazione dell'organizzazione - la propria legittimazione ad agire per conto e a nome dell'organizzazione interessata all'informazione o all'accesso: anche su questo aspetto, l'amministrazione dovrà operare una valutazione, ricorribile in caso di esito negativo secondo le modalità previste e sopra richiamate.

Le ragioni di rifiuto cautele vanno ricercate, oltre che in un'oggettiva esigenza di correttezza nell'applicazione della normativa vigente, nell'assoluta necessità di evitare il rischio di un'ulteriore dispersione del diritto in questione, quale potrebbe realizzarsi qualora un soggetto, non in grado di dimostrare un interesse giuridicamente rilevante, nel frattempo avesse coperto una esatta od organizzativa inesistente per ottenere lo scopo altrimenti irrealizzabile.

Va infatti ricordato come, nel caso di specie, si sia di fronte ad ipotesi che richiedono un attento bilanciamento di interessi (potenzialmente) contrapposti: il diritto all'informazione di alcuni soggetti e, contemporaneamente, il diritto alla riservatezza di altri⁽¹²⁾. La concreta realizzazione di tale bilanciamento potrebbe anche portare all'individuazione di forme di responsabilità in

(7) V. ad es., Paci, *Commento all'art. 18, in Commentario della Costituzione* (a cura di Biondi), Bologna-Roma, 1977, p. 234.

(8) In tal senso anche Ivata, *Il volontariato*, cit. p. 88.

(9) Se, diversamente fosse, l'art. 11 in commento verrebbe a violare il principio contenuto nel terzo comma dell'art. 1 della legge 142, ove si afferma che le deroghe al principio in caso legge comuni possono essere introdotte soltanto attraverso espresse modificazioni delle sue disposizioni. Il che condurrebbe a ridobbe l'ambiguità nei cui si è.

(10) Così Altavanti, *Lessico ai decreti amministrativi*, cit. p. 123.

(11) Anzi, *La responsabilità amministrativa, cit.*, p. 36. Il quale sottolinea, richiamando a tale profilo, l'indisegnanzza della legge n. 241 ad offrire soluzioni soddisfacenti alla complessità della materia.

capo ai soggetti titolari di funzioni pubbliche⁽¹³⁾.

FRANCINE ROSSI

Art. 12.
Osservatorio nazionale per il volontariato

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari sociali, è istituito l'Osservatorio nazionale per il volontariato, presieduto dal Ministro per gli affari sociali o da un suo delegato e composto da dieci rappresentanti delle organizzazioni e delle federazioni di volontariato operanti in almeno sei regioni, da due esperti e da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. L'Osservatorio, che si avvale del personale, dei mezzi e dei servizi messi a disposizione dal Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha i seguenti compiti:

- a) provvedere al censimento delle organizzazioni di volontariato ed alla diffusione della conoscenza delle attività da esse svolte;
- b) promuovere ricerche e studi in Italia e all'estero;
- c) fornire ogni utile elemento per la promozione e lo sviluppo del volontariato;
- d) approvare progetti sperimentali elaborati anche in collaborazione con gli enti locali, da organizzazioni di volontariato iscritte nei registri di cui all'articolo 6 per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate;
- e) offrire sostegno e consulenza per progetti di informatizzazione e di banche-dati nei settori di competenza della presente legge.

Il pubblicare un rapporto biennale sull'andamento del fenomeno e sullo stato di attuazione delle normative nazionali e regionali.

Il sostenere, anche con la collaborazione delle regioni, iniziative di formazione ed aggiornamento per la prestazione dei servizi.

Il pubblicare un bollettino periodico di informazione e promuovere altre iniziative finalizzate alla circolazione delle notizie attinenti l'attività di volontariato.

Il promuovere, con cadenza triennale, una Conferenza nazionale del volontariato, alla quale partecipano tutti i soggetti istituzionali, i gruppi e gli operatori interessati.

2. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari sociali, il Fondo per il volontariato, finalizzato a sostenere finanziariamente i progetti di cui alla lettera d) del comma 1^o.

Sommaario: 1. Istituzione dell'Osservatorio nazionale per il volontariato.

1. - Con il decreto del 16 dicembre 1991 della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato istituito l'Osservatorio nazionale per il volontariato nel quale, in conformità all'art. 12 oltre ad essere indicati quali componenti quindici membri divisi in tre categorie (rappresentanti delle organizzazioni e delle federazioni di volontariato operanti in almeno sei regioni, esperti e rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative) (1), viene la raccomandazione far

(13) Su tali profili v. GENOVA, *La responsabilità per il rifiuto di informazioni*, in Arena (a cura di), *Lessico ai decreti*, cit. p. 215 ss.

(1) Si ipotizzano qui di seguito, per omisio, il decreto ministeriale in esame:

Art. 1. È istituito l'Osservatorio Nazionale per il Volontariato.

Art. 2. L'Osservatorio è composto dal Ministro per gli Affari Sociali, " (omissis) ", che lo presiede e dai seguenti componenti " (omissis) ".

Art. 3. Sono chiamati a far parte dell'Osservatorio in qualità di inviati permanenti " (omissis) ".

Art. 4. Per lo svolgimento della propria attività istituzionale l'Osservatorio può avvalersi di appositi gruppi di lavoro.

Art. 5. La partecipazione ai lavori dell'Osservatorio è gratuita " (omissis) ".

te in sede di approvazione della legge-quattro (7), sono stati aggiunti rappresentanti delle Regioni e dei Comuni in qualità di « inviati permanenti ».

Questo organo — la cui essenzialità e centralità nella disciplina del volontariato è testimoniata dalla ricorrente presenza pur se sotto diversa denominazione nei disegni di legge presi in considerazione per la stesura del testo di legge poi approvato (7) — riunisce in sé una molteplicità di compiti che si possono riassumere in quattro settori: *osservazione, analisi, divulgazione e attuazione*; settori questi che se pur finalizzati e coordinati all'unico scopo della promozione e allo sviluppo del volontariato, di cui all'art. 1 della legge-quattro, si pongono come eterogenei per il loro ambito di attività, tanto è vero che il decreto istitutivo dell'Osservatorio (art. 4) per uno svolgimento « snello » della propria attività istituzionale ha previsto la possibilità di operare per « gruppi di lavoro ».

Vaendo ad esaminare i singoli settori di intervento, il primo che l'opinione tra questi si pone è quello dell'osservazione del fenomeno del volontariato sul territorio nazionale. L'art. 12 lett. a) pone l'obbligo di provvedere al censimento delle organizzazioni di volontariato, compito questo che trova esplicito corrispondente nell'art. 6, comma 6 della legge che prevede per la regione e le province autonome l'invio annuo all'Osservatorio copia aggiornata dei registri presso di loro istituiti.

A ben vedere, però, non può trovarsi una corrispondenza binomica tra le due norme poiché ciò richiederebbe il compito dell'Osservatorio a mere coordinatore di dati che gli pervengono dalle amministrazioni decentrate: in realtà il censimento di cui all'art. 12 deve estendersi anche a quelle organizzazioni di volontariato che pur essendo tali, ossia in possesso dei requisiti di cui all'art. 3 della legge, per vari motivi non sono iscritte nei registri di cui all'art. 6 (7). Ciò corrisponde ad un'intervento letterale della normativa, ma se è vero che tale censimento deve avere come ultimo scopo la raccolta di « elementi di conoscenza » del fenomeno del volontariato il già oneroso traguardo deve essere ulteriormente reso arduo accedendo ad una nozione di « organizzazioni di volontariato » sinonimata dai requisiti descritti nella legge-quattro fino a ricondurre ogni forma di volontariato giuridicamente rilevante: solo così, infatti, guardando ad ogni tipologia di manifestazione del fenomeno del volontariato, si potrà dare una concreta proiezione e sviluppo. Interpretazione estensiva questa peraltro, a cui si è autorizzati se si tiene di conto che il censimento non deve limitarsi al solo dato quantitativo (numero delle organizza-

zioni, numero dei componenti, settore di intervento), ma anche all'attività svolta.

Di immediata connessione è l'attività di *analisi* che si specifica nella ricerca e nello studio sulla scorta dei dati raccolti (art. 12 lett. b): attività questa che non necessariamente dovrà essere svolta all'interno dell'Osservatorio dai suoi componenti, ma che potrà essere perseguita, sotto la direzione dello stesso che la deve promuovere, anche con ausili esterni. Significativo è il riferimento di questa attività non solo alla realtà italiana ma anche a quella estera: l'analisi comparativa non può essere infatti preclusa specialmente in questo settore ove le pulsioni nascono dal sociale, spesso come per l'esperienza italiana, indipendentemente dal dato normativo statale.

Il compito di *divulgazione*, dal canto suo, si specifica in diverse attività: diffusione della conoscenza delle attività svolte dalle organizzazioni di volontariato (art. 12 lett. a, c) sia a mezzo di pubblicazioni (art. 12 lett. f, h) che a mezzo di convegni (art. 12 lett. i), sermone e consulenza per progetti di informatizzazione e di banche dati (art. 12 lett. e), e sostegno di iniziative di formazione e di aggiornamento per la prestazione dei servizi (art. 12 lett. g). A parte alcune perplessità circa la concretezza sui progetti di informatizzazione e di banche dati — la quale o si riduce alla mera compilazione dei dati (strutturandoli tale compito in un duplice della previsione di cui alla lettera a), o si limita ad una consulenza sul dato da informatizzare (ambito del progetto); non essendo pensabile un'attività tecnica di attuazione (servizio informativo del progetto) — si pone il problema di indagare cosa debba intendersi per *attività di sostegno*. Risulta a contrario dallo stesso

dato normativo (art. 12 comma 2) che tale attività non può essere di contenuto puramente: il fondo per il volontariato, unica risorsa dell'Osservatorio, è infatti finalizzato a sostenere finanziariamente i progetti di cui alla lett. d); conseguentemente il sostegno, oltre a quello morale (il che peraltro, ad esempio alle Regioni e province autonome, di poter in essere varie iniziative dirette all'informazione e all'aggiornamento sotto gli « auspici » o l'« alto patronato » del Ministero degli Affari sociali — Osservatorio nazionale), si attua in collaborazione l'attività di esperienza, organizzazione e conoscenza per il raggiungimento dei risultati posti dalle amministrazioni decentrare.

Diversamente, il « sostegno » per i progetti sperimentali (7) per far fronte ad esigenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie particolarmente avanzate è di natura puramente partecipativa e di natura patrimoniale (art. 15 comma 2). L'importanza di tali interventi e la necessità di « adottare criteri diretti ad offrire pari condizioni ed opportunità a tutte le organizzazioni di volontariato operanti sul territorio nazionale » ha determinato il Ministero per gli Affari Sociali ad emettere una circolare (7) nella quale sono stati specificati i requisiti e le modalità da prevedere per legge. In relazione a quest'ultima è importante e sufficiente notare che indicando i soggetti destinatari dei contributi ivi previsti nel fleschere le cooperative sociali (in quanto disciplinate ad appresso l. n. 381 del 1991) in fatto si prospetta un'ulteriore restituzione dei limiti di applicabilità di cui alla legge-quattro (art. 13) (7) (9).

Dati questi compiti risulta quindi qualificante anche la denominazione di questo organo come *osservatorio* (luogo particolarmente attrezzato per le osservazioni) (7), anche se continuando in un « gioco » linguistico, esso dovrà, in una visione ottimistica, recitare in sé anche aspetti del lavoro

torio (luogo di ricerca), del *consulente* (luogo in cui si danno consigli e informazioni) e del *canale* (luogo in cui si accumulano e si preparano materiali per la costruzione).

SERENO PARDINI

(7) Si vedano nelle leggi regionali le corrispondenti norme: Liguria, l. 28 maggio 1992, n. 15; in R.U., 10 giugno 1992, n. 10, art. 5; Trento, l. 13 febbraio 1992, n. 8; in R.U., 25 febbraio 1992, n. 2, art. 10.

(8) Sul significato dell'« approvazione » dei progetti sperimentali ed i rapporti con le autonomie locali, si veda il parere di PARDINI e POCORRO, op. cit., p. 112, ove si richiamano gli atti parlamentari che ne hanno caratterizzato la storia.

(9) Circolare 10 aprile 1992, n. 5217, Giustizia del Fondo per il volontariato istituito dall'art. 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266. *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266, *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266, *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266, *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266.

(10) Circolare 10 aprile 1992, n. 5217, Giustizia del Fondo per il volontariato istituito dall'art. 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266. *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266, *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266, *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266.

(11) Circolare 10 aprile 1992, n. 5217, Giustizia del Fondo per il volontariato istituito dall'art. 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266. *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266, *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266, *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266.

(12) Circolare 10 aprile 1992, n. 5217, Giustizia del Fondo per il volontariato istituito dall'art. 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266. *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266, *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266, *Modello per la presentazione del progetto di pari attività*, n. 266.

Art. 13.

Limiti di applicabilità

1. È fatta salva la normativa vigente per le attività di volontariato non contemplate nella presente legge, con particolare riferimento alle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, di protezione civile e a quelle connesse con il servizio civile sostitutivo di cui alla legge 13 dicembre 1992, n. 772.

Sommario: 1. Legislazione relativa alla cooperazione allo sviluppo. — 2. L. n. 225 del 1992 relativa alla protezione civile. — 3. Obiezione di coscienza e attività di volontariato.

1. — La norma impone di meglio delimitare i confini della disciplina relativa alle organizzazioni di volontariato così come definite dalla l. n.

266 rispetto alle attività di volontariato in senso, per così dire, più lato rilevanti per altre norme, con particolare riferimento alle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, di produzione civile (1) e a quelle connesse con il servizio civile sostitutivo.

Con riguardo alle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo la l. n. 49 del 26 febbraio 1987 relativa alle ONG (organizzazioni non governative) adotta una nozione di attività di volontariato e di organizzazione di volontariato profondamente diversa da quella di cui all'art. 2 della legge *de qua*.

L'art. 28 relativo al riconoscimento dell'identità delle ONG stabilisce che per ottenere i benefici previsti dalla legge — e consistenti in contributi per lo svolgimento dell'attività di cooperazione in misura non superiore al 70% dell'importo programmato (2) (art. 29, comma 2°); finanziamento di specifici programmi di cooperazione (art. 29, comma 3°); agevolazioni fiscali (art. 29 ult. comma e art. 30); possibilità di assumere con un contratto a termine di durata non inferiore a due anni cittadini italiani maggioritari in possesso delle conoscenze tecniche, dell'esperienza professionale e delle qualità necessarie che assumono un impegno di cooperazione (art. 32) — il Ministro degli affari esteri, sentito il parere della Commissione per le ONG, concede il riconoscimento con proprio decreto. Il riconoscimento è subordinato alla condizione che le ONG, si costituiscono ai sensi degli artt. 14, 36 e 39 del codice civile (associazioni e fondazioni riconosciute, associazioni non riconosciute e comitati) (3); il che in pratica significa escludere solo gli enti del V libro ed enti atipici ed inominati. Le altre condizioni sono che non perseguano scopo di lucro, che non abbiano rapporti di dipendenza da enti con finalità di lucro, che non siano collegate in alcun modo agli interessi di enti pubblici o privati aventi scopo di lucro e prevedano la destinazione di ogni provento derivante dall'esercizio di attività economiche accessorie o da altre forme di finanziamento al perseguimento del loro scopo istituzionale che consista nello svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo in favore delle popolazioni del terzo mondo. Insomma, si tratta di un riconoscimento con decreto, più paragonabile a quello previsto per le fondazioni e le associazioni dall'art. 14 e c., che non al controllo fatto in sede regionale ai fini dell'iscrizione nei registri regionali di cui all'art. 6 relativamente alle organizzazioni di volontariato.

Inoltre, lo scopo delle ONG, pur riconoscibile certo quello di solidarietà in senso lato, è uno scopo preciso che potrà realizzarsi solo attraverso attività di formazione in loco di cittadini dei

paesi in via di sviluppo, di selezione, formazione ed impiego dei volontari in servizio civile, ovvero mediante attività di informazione e di educazione allo sviluppo. Le ONG sono, inoltre, soggette anche ad una valutazione di idoneità, per la quale fine devono prestare idonee garanzie in riferimento alla realizzazione delle attività programmate, disponendo delle strutture e del personale qualificato necessario (4), invece, le organizzazioni di volontariato che possono prestare l'attività di volontariato anche in strutture pubbliche) documentare esplicitamente operatività e capacità organizzativa da almeno tre anni; sottoporsi a controlli periodici da parte della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo; presentare bilanci analitici relativi all'ultimo triennio; documentare la tenuta della contabilità; presentare una relazione annuale sullo stato di avanzamento dei lavori.

Ma quello che più conta è che ai fini della l. n. 49 del 1987 sono considerati volontari in servizio civile i cittadini maggioritari che, in possesso delle conoscenze tecniche e delle qualità personali necessarie per rispondere alle esigenze dei paesi interessati, prescindendo da fini di lucro e nella ricerca prioritaria dei valori della solidarietà e della cooperazione internazionale, assumono contrattualmente un impegno di collaborazione della durata di almeno due anni (di cui costituisce parte integrante un periodo non superiore a tre mesi da destinarsi alla formazione).

Il contratto prevede il programma di cooperazione in cui si inserirà l'attività di volontariato ed il trattamento economico, previdenziale, assicurativo ed assistenziale del volontario. Il comitato direttoriale stabilisce ed aggiorna annualmente con criteri di congruità il trattamento economico anche in ragione dell'esperienza maturata dal volontario e della rilevante responsabilità dell'attività che è chiamato a compiere (art. 31). Inoltre, i volontari hanno diritto al collocamento in aspettativa senza assegni, ed il periodo trascorso in aspettativa è computato, per intero ai fini della progressione della carriera, dell'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio e del trattamento di quiescenza e previdenza (art. 33). Insomma, l'attività del volontario, se è vero che non deve essere prestata per fini di lucro, è, tuttavia, un'attività retribuita globalmente, laddove l'attività di

volontariato ai fini della l. n. 266 è esclusivamente quella prestata in modo personale, spontaneo, gratuito. In aggiunta, può rotarsi come l'attività del volontario in servizio civile e un'attività consentita, in un certo senso, esclusivamente a soggetti in possesso di particolari conoscenze tecniche e di adeguata formazione ed idoneità psicofisica, avuto riguardo alle esigenze dei paesi interessati, laddove pur non essendo escluso che l'attività del volontario richieda particolari conoscenze e specializzazioni, tali requisiti non sono indispensabili per prestare il proprio contributo all'interno delle organizzazioni di volontariato di cui alla l. n. 266; del resto, quest'ultime possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo nella misura necessaria a qualificare o specializzare l'attività da essere svolta (art. 3, comma 4°), ferma restando la possibilità che le leggi regionali o provinciali disciplinino la partecipazione del volontario ai corsi di formazione, qualificazione ed aggiornamento professionale svolta o promossa dalla regione, dalle province autonome e dagli enti locali nei settori di diretto intervento delle organizzazioni stesse (art. 10, ult. comma, lett. f).

Del resto, nei registri regionali di cui all'art. 6 è escluso, ai sensi del Documento dell'Osservatorio nazionale, che possano essere iscritte le organizzazioni non governative impegnate in favore dei paesi in via di sviluppo. La riserva circa la possibilità che una ONG avenga i requisiti richiesti si iscriva nel registro generale regionale sembrebbe, dunque, doversi sciogliere negativamente. Sul punto preme fare alcune considerazioni: è escluso che un'organizzazione di volontariato che assuma come suo scopo il perseguimento degli obiettivi di solidarietà e cooperazione internazionale non abbia il diritto di ottenere l'iscrizione nel registro generale (ove in possesso dei requisiti richiesti); ciò significa che, in tal caso, sarebbe un'organizzazione di volontariato (pur non essendo una ONG, o pur essendo una ONG) in possesso come minimo dei requisiti richiesti dall'art. 3, comma 2°, della l. n. 266 del 1991; ove l'ente fosse in possesso anche dei requisiti necessari per ottenere il riconoscimento come ONG avrebbe l'opportunità di scegliere se avvalersi del (più limitato) vantaggio scaturito dall'iscrizione nei registri regionali delle organizzazioni di volontariato o di quelli compresi al riconoscimento per mezzo di decreto ministeriale. È verosimile che il Documento dell'Osservatorio escludendo le ONG dai registri delle organizzazioni di volontariato intendesse escludere la possibilità di curarne i benefici ottenibili avvalendosi di entrambe le normative.

2. — Minori problemi di coordinamento dà la l. 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). La maggiore estensione della partecipazione consentita ai singoli cittadini, alle associazioni di volontariato ed agli organismi che lo promuovono (art. 6, comma 2°, art. 18, comma 1°), non desta particolari problemi: ove si tenga conto che la l. n. 266 non disciplina l'attività del volontario singolo (ma neppure la esclude, v. *supra* art. 3), e che l'art. 18 della l. n. 225 del 1992 assicura solo la più ampia partecipazione all'attività di prevenzione, prevenzione e soccorso in vista ed in occasione di calamità naturali, catastrofici, da parte dei cittadini, delle associazioni di volontariato e degli « organismi che lo promuovono », ma ammette sole le associazioni alle procedure per la concessione di contributi per il potenziamento delle attrezzature ed il miglioramento della preparazione tecnica e sempre e solo le stesse alle procedure per assicurare la partecipazione all'attività di predisposizione ed attuazione dei piani di protezione civile. Il cui consiglio nazionale può essere altresì composto da rappresentanti delle associazioni di volontariato (art. 8). La restituzione operata dall'art. 18 (solo associazioni di volontariato) è tuttavia contraddetta dall'art. 11, comma 1°, lett. f), il quale ammette il volontariato con la formula più ampia (organizzazioni di volontariato) tra le strutture operative nazionali del Servizio nazionale di protezione civile. Ed ancora alla formula più ampia fanno riferimento gli artt. 1, comma 2° (ai sensi del quale il presidente del consiglio dei ministri o il ministro per il coordinamento della protezione civile promuove e coordina anche l'attività di ogni istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale); La stessa formula è utilizzata all'art. 6 per individuare i componenti il servizio nazionale della protezione civile. La medesima norma è altresì importante in quanto prevede che le strutture nazionali e locali di protezione civile possano stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati. La legge non fornisce altre indicazioni riguardo alle modalità con cui convenzioni, nondimeno il fatto che alla convenzione si alluda dopo aver indicato le istituzioni ed organizzazioni anche private tra i soggetti che, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze, provvedono all'attuazione delle attività di protezione civile, ma prima di fare riferimento ai cittadini ed ai gruppi associati di volontariato che concorrono all'attività di protezione civile, induce ad escludere la possibilità di convenzionarsi con singoli cittadini e con gruppi associati « non organizzati ». In aggiunta, il fatto

(1) Quest'ultima disciplina recentemente con l. 24 febbraio 1992, n. 225.

(2) Il resto dovrà essere integrato da norme autonome, dirette o indirette di finanziamento.

(3) V., invece la formula più ampia prevista all'art. 3 per le organizzazioni di volontariato.

che l'art. 18, comma 3°, lett. c) faccia espresso riferimento all'opportunità di armonizzare la attività delle associazioni di volontariato di protezione civile con quanto disposto dalla l. n. 266, indica in maniera inequivocabile che, nonostante il tenore letterale della norma (che allude esclusivamente alle « associazioni » di volontariato), si sia inteso fare riferimento alle « organizzazioni » di volontariato che, ove vogliono entrare in rapporto con le pubbliche istituzioni (conventionaristi ad es.), debbono rispondere ai caratteri richiesti dalla l. n. 266; senza escludere che cittadini singoli, gruppi, associati di volontari possano partecipare, nelle forme e nei limiti previsti dalla legge alle suddette attività di prevenzione, di soccorso ecc.

3. - In ordine alla l. 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza) (*) l'art. 5 prevede che i soggetti interessati (cioè quelli che abbiano optato per il servizio militare non armato o per il servizio civile sostitutivo dell'obbligo militare, in quanto dichiarino di essere contrari in ogni circostanza all'uso delle armi per imprescindibili motivi di coscienza, basati su profondi convincimenti religiosi o filosofici o morali) possano essere disarmati, presso enti, organizzazioni o corpi di assistenza, di istruzione di protezione civile e di tutela ed incremento del patrimonio forestale, previa stipulazione di speciali convenzioni tra gli stessi ed il ministero della difesa.

La questione in questo caso si pone solo con riguardo al singolo obiettore: la peculiarità della sua posizione rispetto ad un qualunque volontario è di immediata percezione. L'obiettore è un giovane armato, che sottiva obbligo di coscienza e chiede la conversione dell'obbligo del servizio militare in quello di servizio civile (*); una conversione, per così dire, necessaria. La sua condizione è ben individuata dall'art. 7 della legge che gli vieta la possibilità di assumere impieghi o uffici pubblici o privati o iniziare attività

professionali, con l'obbligo di osservare lo stesso orario di lavoro previsto per il personale dell'ente presso cui l'obiettore è disarmato, adibito alle stesse mansioni (*), laddove il volontario presta il proprio apporto liberamente e spontaneamente e quindi venenzialmente a tempo parziale, e nei limiti delle sue disponibilità e comparabilità con i suoi impegni professionali e personali.

La gestione dell'obiezione di coscienza è andata avanti « a colpi » di circolari ministeriali (*) ed è, quindi, sostanzialmente a queste che bisogna guardare: il quadro che ne risulta è piuttosto confuso e contraddittorio. Non è questa la sede consona per valutare nel merito, ciò che val la pena di domandarsi è se qualcosa tra gli enti convenzionabili presso cui assolvere al servizio civile sostitutivo vi siano organizzazioni di volontariato queste debbano essere iscritte nei registri generali di cui all'art. 6, e quindi essere in possesso dei requisiti richiesti per l'iscrizione: domanda a cui allo stato delle cose non può che rispondere positivamente, anche per scongiurare gli abusi in tema di obiezione di coscienza che si sono consumati merco la presenza di enti complicanti (*).

MARILINA GORGONI

(*) A cui si aggiunge il d.p.r. 28 novembre 1977, n. 1139 di attuazione.

(*) VANDRILLI, *Dottrina costituzionale di difesa e servizio civile dell'obiettore di coscienza* (scritta, n. 164 del 1985 della Corte costituzionale), in AA.VV., *Obiezione di coscienza al servizio civile militare. Profili giuridici e prospettive legislative*, Padova, 1989, p. 13.

(*) PUGLIAROTTI, *La gestione del servizio civile attraverso le circolari del ministero della difesa*, in AA.VV., *Obiezione di coscienza, cit.*, p. 112 ss.

(*) Sono note, tuttavia, le vicende relative alla modifica della legge del 1972, n. 775 oltimate con il testo di Parlamento della legge approvato in via definitiva dalla seconda Camera il 10 gennaio 1992. Sul punto, v. BOGNETTI, *L'obiezione di coscienza al servizio militare tra Costituzione e legge ordinaria*, in *Corr. Giur.*, 1992, n. 5, p. 469 ss.

Art. 14.

Autorizzazione di spesa e copertura finanziaria

1. Per il funzionamento dell'Osservatorio nazionale per il volontariato, per la dotazione del Fondo di cui al comma 2° dell'articolo 12 e per l'organizzazione della Conferenza nazionale del volontariato di cui al comma 1, lettera b), dello stesso articolo 12, è autorizzata una spesa di due miliardi di lire per ciascuno degli anni 1991, 1992 e 1993.

2. All'ovene di cui al comma 1 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1991-1993, al capitolo 6856 dello stato di previsione del

Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1991, all'uopo utilizzando parzialmente l'accantonamento: « Legge-quadro sulle organizzazioni di volontariato ».

3. Le minori entrate derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 8 sono valutate complessivamente in lire 1 miliardo per ciascuno degli anni 1991, 1992 e 1993. Al relativo onere si fa fronte mediante utilizzazione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1991-1993, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1991, all'uopo utilizzando parzialmente l'accantonamento: « Legge-quadro sulle organizzazioni di volontariato ».

Dalla lettura dei lavori preparatori si rileva che uno dei punti critici dell'approvazione della legge è stata la ricerca della adeguata copertura finanziaria alle norme di spesa. Nel corso del dibattito in Senato, diverse disposizioni furono modificate proprio in ossequio ai pareri espressi dalla V Commissione, la quale in più occasioni aveva sottolineato la mancanza di copertura finanziaria, di volta in volta, delle norme approvate o degli emendamenti presentati dal Governo (*) in particolare, la decisione di prosciogliere al momento dell'entrata in vigore dei decreti delegati sul riordino delle agevolazioni in materia di deducibilità delle agevolazioni fiscali fu determinata proprio dalla consapevolezza delle difficoltà di individuare la copertura della spesa (*).

Nonostante dunque la consapevolezza del legislatore di dover temperare all'occorrenza posto dall'art. 81, comma 3° Cost., non si può certo considerare soddisfacente il risultato raggiunto. Nel testo finale, oltre alle norme sulle agevolazioni fiscali (contenute nelle disposizioni degli artt. 8 e 9), ve ne sono altre che comporteranno spese: quelle relative al funzionamento dell'Osservatorio nazionale all'organizzazione della Conferenza nazionale del volontariato, nonché alla dotazione del Fondo di sostegno dei progetti sperimentali (norme tutte stabilite dall'art. 12).

Quanto alla disciplina tributaria - tralasciando i dubbi, forse superabili, sulla tecnica adottata per dare copertura al comma 3° dell'art. 8 (*) - bisogna ribadire che non sono stati indicati i mezzi attraverso i quali si dovrà far fronte alle minori entrate derivanti dall'applicazione alle organizzazioni del volontariato delle esenzioni previste dall'art. 9. Per le altre norme (comprese tra esse quelle dei commi uno e due dell'art. 8), l'art. 14, in ossequio al disposto degli artt. 11-bis e 11-ter della l. n. 468 del 1978, si attinge la

copertura dal fondo previsto per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi approvati in corso d'esercizio.

Nell'insieme lo stanziamento ammonta a L. 3 miliardi per anno. Si tratta, come fu osservato in Senato - di « una copertura talmente minuscola che non riflette l'importanza di tale disegno di legge: infatti vi è una destinazione di somme modestissima » (*). Il fatto è che il Governo aveva a disposizione tre miliardi, in origine destinati unicamente al funzionamento dell'Osservatorio (*). L'impossibilità di trovare altri mezzi di copertura ha poi costretto a storrare parte della somma per le agevolazioni fiscali e per il Fondo a favore dei progetti sperimentali.

È evidente che dalla legge n. 266 potranno manitare buoni frutti soltanto se nei prossimi esercizi si provederà al suo reale finanziamento: è necessario che « si manifesti anche in questo la volontà politica di farla funzionare, questa legge sul volontariato » (*).

FRANCESCO RICANO

(*) Si vedano in particolare i pareri allegati alla relazione sul progetto approvato dalla I Commissione, nonché quello comunicato all'Assemblea dei deputati nella seduta del 28 maggio 1991.

(*) Sul punto si veda l'intervento alla Camera, nella seduta del 30 luglio 1991, della relatore Mazzacconi.

(*) Si veda in proposito il commento a tale articolo, l'art. 14, della sentenza Tosi Bruti nella seduta del 30 maggio 1991.

(*) Si veda l'intervento dell'allora ministro per gli affari sociali Russo Jerolimov, nella seduta del 30 maggio 1991 del Senato.

(*) Così la senatrice Tosi Bruti, nella seduta del 30 maggio 1991 in Senato. In verità, la principale fonte di finanziamento saranno le erogazioni destinate ai fondi regionali costituiti ai sensi del successivo art. 15, al cui commento in proposito si rinvia.

Art. 15.

Fondi speciali presso le regioni

1. Gli enti di cui all'articolo 12, comma 1°, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356,

devoano prevedere nei propri statuti che una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi, al netto delle spese di funzionamento e dell'accantonamento di cui alla lettera D) del comma 1° dello stesso articolo 12, venga destinata alla costituzione di fondi speciali presso le regioni al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenere e qualificare l'attività.

2. Le casse di risparmio, fino a quando non abbiano proceduto alle operazioni di ristrutturazione finalizzate di cui al comma 1° del presente articolo una quota pari ad un decimo delle somme destinate ad opere di beneficenza e di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 35, comma 3°, del regio decreto 25 aprile 1929, n. 967, e successive modificazioni.

3. Le modalità di attuazione delle norme di cui ai commi 1° e 2°, saranno stabilite con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro per gli affari sociali, entro tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale.

Sottotitolo 1. Premesse: un detanto legislativo non chiaro per una norma fondamentale. — 2. I destinatari della normativa in primo comma: i c.d. enti conferenti. — 3. I rapporti tra leggi di riforma delle banche pubbliche e art. 15: in particolare, riguardo al «dover» di enti conferenti e casse di risparmio di versare parte degli utili ai fondi speciali. — 4. L'opinione della Corte costituzionale sui primi due commi. — 5. Il riferimento, contenuto nel secondo comma, alle casse di risparmio regolate dalla legge del '29. — 6. Altri dubbi emergenti dalla lettura dell'art. 15: in particolare, sul ruolo del settore di riserva. — 7. Le disposizioni del decreto emanate sui fondi speciali. — 8. L'oggetto e quelle sui centri di servizio. — 9. Prevalenza sulla coerenza del decreto d'implementazione, in riferimento alla legge-quadro. — 10. Conclusioni: l'urgenza di una riordinazione della norma e, soprattutto, del decreto applicativo.

1. — Nel pur variegato panorama del diritto italiano, non è impresa facile rintracciare una norma che abbia innescato, in un torno di tempo tanto ridotto, problematiche così intense quale l'articolo in questione. Un decreto applicativo, emanato dal Ministero del tesoro di concerto con il Ministero per gli affari sociali in data 21 novembre 1991 (4), Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni (n. 2), due sentenze della Corte costituzionale (la prima del 28 febbraio 1992, n. 75, e la seconda datata 23 luglio 1992, n. 357), ambidue aventi relazione Balduzzeri, non sono stati, tuttavia, sufficienti a diradare i numerosi dubbi emmentati, di soggetti della lettura della norma. E se a questo si aggiunge, da un lato, l'ordinanza con cui il Tar Lazio ha sospeso l'efficacia del decreto applicativo di cui si fa cenno al comma 3° dell'articolo in commento, nella parte in cui detta le norme per la gestione dei fondi speciali e per la loro destinazione e, dall'altro, la nuova missiva degli enti alla Consob per il sospetto di incoerenza, stigmatizzata gravemente dai comandi del Partecipato, decisa dal Tar Toscana con ordinanza del 4 novembre 1992, su ricorso proposto da

alcune casse di risparmio — cui ha fatto seguito l'ordinanza del Tar Lazio-Roma con la quale si è dichiarata non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'intero art. 15 — il quadro si presenta viepiù problematico e complesso.

L'articolo in questione, fra l'altro, costituisce uno snodo cruciale per l'intera normativa, dato che disciplina alcune delle strutture su cui possono fare affidamento le organizzazioni di volontariato, nella specie quelle derivanti da erogazioni effettuate da taluni istituti di credito, come meglio si dirà più avanti.

Per una più completa lettura della norma, si rende quindi necessario il riferimento non solo alla forma normativa secondaria citata, ma anche alle due sentenze rese dalla Consob (5) ed ai motivi che hanno indotto il Tar Toscana e Tar Lazio (6) a compiere nuovamente il giudizio delle leggi riguardo all'art. 15.

2. — Il primo riferimento contenuto nella norma in commento è agli «enti di cui all'art. 12, comma 1°, del 20 novembre 1990, n. 356». Per individuare con precisione di quali enti si tratta, senza fermarsi al puro dato nominativo (7), biso-

gna ricordare, in breve, la genesi del d. lgs. 20 novembre 1990, n. 356. Esso è stato emanato dal Governo in virtù della delega contenuta negli artt. 2, 3 e 6 della legge 30 luglio 1990, n. 218, contenente «Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico», più nota come «legge Amato» (l'on. Amato è stato, infatti, il Ministro del tesoro firmatario del disegno di legge) (8). In sostanza, la normativa inera ha disposto che enti creditizi pubblici (casse di risparmio e istituti di credito di diritto pubblico) e casse comuni di credito agrario, e monti di credito su pegno di seconda categoria scopronessero la propria azienda, conferendola ad una costituenta s.p.a., anche dopo trasformazioni e fusioni con altri enti creditizi. In entrambi i provvedimenti legislativi si distingue a seconda che si tratti di banche «a struttura corporativa ovvero aventi natura di fondazione»; nel primo caso, è previsto «l'utilizzo dell'istituto della trasformazione e del conferimento»; nel secondo si parla solo di conferimento «dell'azienda bancaria in una o più società per azioni preesistenti o appositamente costituite, anche con atto unilaterale... Nell'ipotesi del conferimento... lo scopo dell'azienda (che confluisce in una s.p.a.) non inaltera l'esistenza dell'ente pubblico» (9).

Il riferimento contenuto nell'art. 12 d. lgs. n. 356 del 1990, cui la norma in commento rimanda, agli enti «aventi il fondo di dotazione a composizione non associativa», permette di individuare in questi (che saranno chiamati d'ora in poi, in ossequio al dettato normativo ma con la consapevolezza della sgradevole assonanza fonetica, nei conferenti) come esclusivi destinatari dell'art. 15, comma 1° (10). Le finalità di tali persone giuridiche sono elencate nell'art. 12 citato, a modo di indicazioni per l'articolazione degli statuti, e al primo posto si afferma che le fondazioni «perseguono fini di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente nei settori della ricerca scientifica, della istruzione, dell'arte e della sanità», non senza continuare a seguire «le esigenze finali di assistenza e di tutela delle categorie sociali più deboli». Il che ha già dato balzo a grandi perplessità fra gli studiosi. Vi è stato chi ha espresso «sorpresa» per l'elencazione di questi obiettivi, tanto lontani da quelli solitamente perseguiti dagli istituti di credito (11), e non è mancato chi ha rimarcato come il decreto sembra essere sfregiato alle indicazioni contenute nella delega: «nel dibattito che ha preceduto la legge sembrava prevalere l'idea che se l'ente pubblico, a seguito del processo di ristrutturazione, si veniva a trovare in possesso della totalità o della maggioranza delle azioni della società operativa, esso dovesse assumere la funzione tipica delle

holding», coordinando l'attività delle società operative ed elaborando la strategia del gruppo. Questa prospettiva appare accolta nella legge (a questo proposito, si ricorda quanto afferma l'art. 2, lett. c), l. 218 del 1990 allorché si delega il Governo a «disciplinare gli enti che hanno effettuato i conferimenti di cui all'articolo 1 e specificamente quelli che hanno condotto l'intera azienda. Resta riservando la disciplina vigente in tema di organizzazione, lo statuto dovrà prevedere che oggetto dell'ente sia la gestione di partecipazioni bancarie e finanziarie, dirette e indirette, e che lo scopo si ispiri alle finalità originarie dell'ente» (12). Il decreto delegato, nella parte relativa, si muove, invece, in un'ottica diversa, e questo... fa sorgere dei dubbi di legittimità costituzionale del decreto stesso... Le divergenze tra la legge ed il decreto riguardano anche altri aspetti della regolamentazione ed in particolare il tema degli scopi statutari dell'ente pubblico; mentre, infatti, la legge afferma che lo statuto dell'ente pubblico dovrà indicare uno scopo «che si ispiri alle finalità di cui all'art. 1, comma 1°, che hanno effettuato il conferimento dell'ente azienda sono disciplinati dal presente titolo e dai loro statuti». La «certezza di scopo», quindi, si dovrebbe concludere con l'art. 1 del decreto: «Gli enti creditizi pubblici, facenti all'albo di cui all'art. 29 del regio decreto legge 12 marzo 1986, n. 373 e successive modifiche e integrazioni, le casse comuni di credito agrario e i monti di credito su pegno di seconda categoria che non rineghino il proprio ruolo pubblico possono effettuare trasformazioni ovvero fusioni con altri enti creditizi da cui, anche a seguito di successive trasformazioni, conferimenti o fusioni, risultano comunque società per azioni operanti nel settore del credito, nel rispetto della distribuzione tra enti che raccolgono il risparmio a breve termine ed enti che raccolgono il risparmio a medio o lungo termine». L'abuso della tecnica del fatto non rende certo un favore a chi si avventa a questa normativa. A questo proposito, Morsini parla di «gioco dell'oca legislativo, uno dei tanti giochi d'azzardo che il legislatore italiano conosce in questo (13)» (14).

(4) Decreto del Ministero del tesoro, del Ministero per gli affari sociali, in data 21 novembre 1991, n. 2, Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni (n. 2).

(5) Sentenza della Corte costituzionale del 28 febbraio 1992, n. 75, e sentenza del 23 luglio 1992, n. 357.

(6) Tar Toscana, sentenza del 4 novembre 1992, in G.U., 1° s.s., n. 22 del 26 maggio 1993, pag. 413.

(7) L'art. 12 della legge 30 luglio 1990, n. 218, definisce gli «enti di cui all'art. 12, comma 1°» come «enti di cui al presente articolo, non associativa, devono conformarsi ai seguenti principi...». Un ulteriore riferimento si ritrova nella norma ivi richiamata: l'art. 11, comma 1°, infatti, così dispone: «Gli enti...

(8) La legge 30 luglio 1990, n. 218, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 177 del 24 agosto 1990.

(9) Art. 1, comma 1°, della legge 30 luglio 1990, n. 218.

(10) Art. 12, comma 1°, della legge 30 luglio 1990, n. 218.

(11) Art. 12, comma 1°, della legge 30 luglio 1990, n. 218.

(12) Art. 1, comma 1°, della legge 30 luglio 1990, n. 218.

(13) Morsini, *op. cit.*, p. 53.

(14) V. anche, dello stesso Morsini, *La legge Amato non sanziona la riforma dell'ordinamento creditizio*, in *Bancaria*, 1990, n. 12, p. 9.

lità originarie dell'ente (art. 12 c) ... nel decreto delegato si stabilisce che « gli enti perseguono fini di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente ... (segue: il dettato dell'art. 12). Anche se la generalità dell'indicazione e quell'avverbio « preminentemente » opportunamente inseriti, rendono meno stringente il contrasto tra legge delega e decreto delegato, si può rimanere perplessi dinanzi alla formula adottata dal Decreto, se si ricordano le concrete indicazioni degli scopi negli statuti delle Casse di risparmio o degli Istituti di diritto pubblico, che alla « ricerca scientifica all'arte ed alla sanità » ... non sembrano molto sensibili » (1). Un'altra voce si è mostrata molto scettica sulla reale pregnanza della legge Amato e dei decreti ad essa relativi, ritenendo che questa normativa, nella realtà, « non trasforma direttamente gli enti pubblici in società per azioni, non realizza concentrazioni, né attribuisce poteri ad organi pubblici di reale e concreta efficacia; non disegna costellazioni di gruppi bancari; lascia liberi gli enti pubblici creditizi di chiedere una autorizzazione alla Banca d'Italia e al Ministero del Tesoro per trasformare l'ente pubblico in società per azioni e di operare o non operare concentrazioni »: cosicché l'ente conferente « deve perseguire fini di erogazione non bancari e la solidarietà del pacchetto azionario gli deve servire soltanto, come un *rendite*, per procurarsi un'entrata » (2). E si è anche insistito che il nuovo ente pubblico conferente abbia natura « non più bancaria » (3).

3. — Sembrerebbe, quindi, che proprio nell'ambito degli scopi elencati alla lett. a) dell'art. 12, comma 1°, d. lgs. 356 del 1990 vada ricondotta la previsione di cui all'art. 15. L. volontario: quest'ultima norma, dal canto suo, renderebbe operativo il (contrastato) disposto programmatico di cui al decreto di riforma del gruppo creditizio. Soffermando l'attenzione sulla forma verbale (« devono ») usata dal legislatore del 1991 per imporre agli enti la previsione, nello statuto, di destinare una parte degli utili « alla costituzione di fondi speciali presso le regioni », ci si accorge, così, che tale dovere assume certamente maggior pregnanza avendo, alle spalle, una disposizione a carattere più generale. Posto, però, che le stesse disposizioni che non prevedono eventuali sanzioni nei riguardi degli enti che abbiano adottato statuti non conformi alle prescrizioni legislative, è da vedere se vi siano modi per rendere, in ogni caso, esecutiva la prescrizione contenuta nell'art. 15, affinché non resti una vuota dichiarazione di principio (4). A tal proposito, è da ricordare l'art. 3 d. lgs. n. 356 del 1990, il quale prevede che il progetto di ristrutturazione del gruppo

creditizio, di cui al precedente art. 2, avventura « con decreto del Ministro del tesoro sentito il Comitato Interministeriale per il credito ed il risparmio »: in quest'ambito, l'organo esecutivo sembra avere la possibilità di vagliare (5) se anziché lo statuto dell'ente conferente sia conforma a tutte le prescrizioni normative, facendo rispettare, in tal modo, anche quanto dispone l'articolo in commento.

L'importanza del controllo esercitato dalle autorità competenti su tali enti (6) (e sugli statuti che essi si sono dati) è stata particolarmente avvertita proprio nel caso che ha dato origine all'ordinanza con cui il Tar Toscana ha rimesso gli atti alla Corte costituzionale per il sospetto di incostituzionalità dell'art. 15 della legge-quadro, commi 1° e 2°. Infatti, nell'approvare il progetto di ristrutturazione di alcune casse di risparmio toscane, il Ministro del Tesoro aveva sottoposto il provvedimento favorevole alla circostanza che gli enti conferenti interegrassero lo statuto « al fine di recepire le disposizioni di cui all'art. 15, comma 1°, della legge 11 agosto 1991, n. 266 ».

Gli organi preposti al controllo sui nuovi enti creditizi hanno, così, mostrato di avere tutte le intenzioni di far rispettare « sul campo » il dettato di cui all'art. 15. Il che, se da un lato porta a ritenere che non si possono dare tutti i torti a

(1) Ponzio, *Appunti sulla « legge Amato »*, in *Riv. socie-*

(2) *Mosconi, Tre obiettivi per un comune: la c.d. privatizzazione delle banche pubbliche in Italia*, in *Banca, Borsa e Tit. cred.*, 1991, I, p. 444, pp. 445-447, passim. Il testo è ripreso dallo stesso n. in *Motomujari, cit.*

(3) *Capacchioni, Ad un anno dalla legge « Amato »*, in *Banca Imp.*, 1991, p. 431, p. 431, 439.

(4) Come sembra tenere Tommaso, *La fine generale del volontarismo*, intervento alla Conferenza sul volontariato tenutasi a Pisa il 26 ottobre 1991.

(5) Meritum in guarda dai pericoli insiti in questo tipo di controllo. *Capacchioni, La legge Amato, cit.*, p. 11: « ... ritengo, altresì, la possibilità che l'approvazione, da parte delle competenti autorità, dei « progetti » di trasformazione delle banche pubbliche da vita ad un ripristino di forme diversamente strutturali fondate sulla valutazione delle condizioni di mercato ».

(6) Gli Istituti non hanno perso, evidentemente, la qualità di enti pubblici creditizi che caratterizza le banche di cui il fondo di dotazione fosse « affidabile o al meno dello Stato, tale da poterlo in ogni caso, in seguito, a più riprese, in occasione di pericoli di aumento o che, come in qualche caso, lo ha addirittura, almeno in parte, evitato degli Stati la cui presenza, oppure a nessun altro che all'ente stesso, come in tutti i casi in cui soggetti originariamente di diritto privato, come le Casse di Risparmio e le Banche del Monte di Pistoia, sono stati trasformati, ope legis, in enti pubblici » (Mosconi, *Tre obiettivi, cit.*, p. 446). Il che giustificerebbe il pregante controllo statale esercitato su di loro merco gli organi preposti dalla legge.

coloro i quali ritengono l'ente conferente svolgere attività non più bancaria dall'altro ha offerto il destro ai dubbi di legittimità avanzati dagli enti interessati. In sostanza, si è detto, se la previsione di una norma statutaria — secondo cui va destinata ad uno scopo puntuale una parte degli utili raccolti nell'anno — dovesse doverosa, in ossequio ad una norma di legge che precisa, ammonitore, beneficiario e modalità di tale destinazione, è da ritenere che gli enti non abbiano vie di scampo, la loro libertà nella scelta delle clausole del loro statuto sia elusa in favore di più generali interessi, in una parola subiscano passivamente il prelievo. Il che pare effettivamente in contrasto con più di una norma costituzionale e, soprattutto, fa sorgere il dubbio (provocatorio quanto basta) di trovarci di fronte ad una nuova imposta (7).

Infatti, delle due lune: o gli enti conferenti (senza dimenticare le casse di risparmio, di cui al secondo comma ...) possono realmente decidere, in maniera autonoma, di destinare una parte dei proventi annuali alle organizzazioni di volontariato (meglio, come si vedrà, ai centri di servizio), svuotando, in tal modo, il disposto dell'art. 15 di precettività immediata, oppure si ritiene che siano illegittimi gli statuti dei nuovi enti privi di tale enunciazione. Ma, in questo caso, nonostante la qualifica pubblica degli enti in questione, non sarebbe facile sfuggire alle categorie solitamente proprie allo *ius fieri* ... Non resta che attendere la pronuncia, sul punto, del giudice delle leggi.

4. — È da ricordare, tuttavia, che la Consulta ha già avuto modo di esprimere il proprio parere in merito all'accantonamento degli utili da parte degli Istituti di credito in favore del volontariato. Nella meno recente fra le due pronunce citate (8) si legge, infatti, che non hanno motivo di sussistere i dubbi sollevati dalle province autonome di Trento e Bolzano riguardanti l'art. 15, e, per le precisazioni, la possibilità che una norma statuale regoli una materia riservata dalla carta fondamentale alla competenza regionale (9), come nella specie, pubblicabile, *id est* l'assistenza e la beneficenza pubblica: « In realtà » — ha disposto la Corte — « poiché loro oggetto è l'accantonamento di quote degli utili realizzati da Istituti di credito e da casse di risparmio affinché queste siano destinate in direzione della promozione e dello sviluppo del volontariato, le disposizioni contenute nei privati che contano dell'art. 15 ritengono guardano alla materia di speranza statale, concernente l'ordinamento degli Istituti di credito ».

Non solo: ma, chiariscono i giudici della Consulta, « le disposizioni esaminate addossano su tali

Istituti un onere destinato alla costituzione di fondi speciali diretti a finanziare centri di servizio, gestiti dalle stesse organizzazioni di volontariato al fine di sostenere e di qualificare l'attività degli operatori volontari ».

Anche la Corte costituzionale, quindi, sembra puntare l'indice sull'immediata precettività della norma (una delle poche a non aver bisogno di attendere una legislazione regionale d'attuazione), ritenendo come essa ponga, in capo agli Istituti di credito, un onere « organizzatorio », che deve venire in emersione fin dal momento generico dell'ente conferente, ovvero deve rendere operativo, per le casse di risparmio regolate ancora dall'antica disciplina, la disposizione dell'art. 35, comma 3°, r.d.l. 25 aprile 1929, n. 967.

(7) Il Tar Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1° e 2°, per violazione degli art. 2, 3, 24, 41, 47, 53, 81 e 97 Cost., mentre il Tar Lazio ha rimesso gli atti alla Consulta per sospetta violazione degli art. 3, 41, 53 Cost. Sul tema, v. *Perrucci, Il nuovo assetto dei mercati finanziari e creditizi nel quadro della concorrenza comunitaria*, Milano, 1992, II, vol., p. 634 ss. 1.ª, par. 5, a proposito del 1° comma dell'art. 15 di istituzione di un prelievo in forma di tassa di scopo e, per il comma 2°, di un prelievo a carico di bilanci

enti — Casse di risparmio — sino a quando non abbiano provveduto alla ristrutturazione che ... non è necessaria, né obbligatoria (*ibid.*, p. 645). E poi, aggiunge lo stesso a.: il prelievo obbligo, prescindendo da qualsiasi considerazione sulla capacità contributiva degli enti, solo taluni soggetti, che sono scelti fra taluni della categoria, non nel primo caso, banded nella prima e nella seconda ipotesi dell'art. 15 della l. n. 266 del 1991, con esclusione di altri. Non viene rispettato il fondamentale principio dell'uguaglianza del cittadino e delle persone giuridiche di fronte al carico tributario. Non viene seguita la regola per cui ogni prelievo tributario deve avere una giustificazione in fatto di concretamente rivelatori di capacità contributiva, che è imposta da una norma costituzionale ... Né, allora, questi prelievi potrebbero essere configurati come tributi parafiscali ... ammesso che un tal genere di tributi sia ammissibile (*ibid.*, pp. 648-649, *passim*).

Anche Mosconi ha espresso numerose perplessità, sia di legittimità sia di merito, sulla formula adottata dal legislatore. Tra i argomenti di incostituzionalità, riguarda alla presunta violazione dell'art. 35 Cost., favore segue la stessa traccia di Prodi. Interessanti le nozioni a proposito del rapporto con l'art. 24 Cost., in quanto l'art. 15 menerebbe in atto un tipico strumento di potere legislativo per l'irragionevolezza « intrinseca al provvedimento legislativo (*Mezzogiorno, cit.*, p. 7) ».

Il Tar Lazio, del canto suo, parla di « prelievo non generalizzato », per il quale sarebbe più adatta una classificazione come contributo piuttosto che come nella mancata individuazione di quale utilità vada ai contribuenti e del meccanismo relazionale tra l'attività pubblica ed i soggetti contribuenti. Per un accento critico quanto basta (1) ai rapporti tra legge sul volontariato e legislazione bancaria, v. anche Rusconi, *La fondazione ed i gruppi bancari*, in *Banca Impresa e Società*, 1992, pp. 355-356, (2) V. § 1.

Non è dato agio all'interprete di capire se il termine adoperato dalla Corte (« onere ») vada inteso nell'accezione fatta propria dagli studiosi di *ius cogens*, ovvero, come sembra più probabile, stia solo ad indicare quali, secondo i giudici, siano i diritti desunti dalla norma (gl'istituti di credito), in risposta ai dubbi sollevati dagli enti ricorrenti: il che sfuggirebbe, a parere di taluno, nel disegno portato avanti in tutto il testo della sentenza, soprattutto laddove si sottolinea che il volontariato non è altro che « un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali », esigendo, quindi, che « siano stabilite dal legislatore statale le condizioni necessarie a garantire uno svolgimento uniforme sul territorio nazionale »⁽⁷⁵⁾. In questo ambito, si spiega anche l'ulteriore affermazione del giudice delle leggi: « con tali previsioni (quelle contenute nell'art. 15), il legislatore ha voluto perseguire una soluzione organizzativa che, tenendo a salvaguardare, per quanto possibile, l'autonomia delle attività di volontariato e, quindi, a porle al riparo anche da condizionamenti derivanti dalla gestione pubblica dei servizi di sostegno a favore delle stesse attività, individua nella costituzione dei fondi speciali presso le regioni o le province autonome, non già una funzione conferita o demandata a tali enti autonomi, ma, più semplicemente, la collocazione e la operatività spaziale dei fondi medesimi ».

5. - All'onere sopra cenato soggiacciono, altresì, le casse di risparmio in regime transitorio, cioè « fino a quando non abbiano provveduto alle operazioni di ristrutturazione societaria di cui all'art. 1° d. lgs. n. 356 del 1990⁽⁷⁷⁾ » con l'unicata differenza che esse devono devolvere in favore del fondo « una quota pari ad un decimo delle somme destinate ad opere di beneficenza e di pubblica utilità », ai sensi dell'art. 35, comma 3°, r.d.l. n. 961 del 1929. Tale ultima norma, nella formulazione che risulta dopo la novella apportata dall'art. un. 1 26 maggio 1966 n. 371, prevede che cinque decimi degli utili netti annuali raccolti dalle Casse di risparmio e dai Monti di credito debbano essere assegnati, appunto, ad opere di beneficenza e di pubblica utilità (lasciando, tuttavia, libere le casse nella scelta di modalità e beneficiari della disposizione)⁽⁷⁸⁾.

6. - Altri dubbi sorgono spontanei nella lettura delle norme contenute nei primi due commi dell'articolo 4^o del 1990, dubbi, peraltro, condivisi dai primi commentatori⁽⁷⁹⁾: ad esempio, non si è mancato di porre in evidenza la poca chiarezza dell'espressione « a disposizione delle organizzazioni di volontariato », riferita ai centri di servi-

zio, e, in secondo luogo, l'incoerenza dell'affidamento della gestione degli stessi centri agli enti di volontariato. Così statuendo, infatti, la norma ha inteso un meccanismo che non sarebbe esagerato definire « perverso »: quei centri di servizio (di cui il centro degli enti locali « attraverso i fondi speciali messi a disposizione dagli Istituti di credito dovrebbero essere gestiti dalle associazioni di volontariato, pur servendo a sostenere e qualificare l'attività delle stesse ») Di più, in che misura tali associazioni possano « disporre » dei centri? Solo per quei che riguarda i fondi speciali o anche per altre attività di servizio? E i fondi speciali devono essere utilizzati solo allo scopo di creare i centri di servizio? Al contrario, i centri di servizio possono utilizzare i fondi per fini diversi dai sostenere e qualificare l'attività delle organizzazioni?

Sembrerebbe che tali domande abbiano un comune denominatore nella presenza (secondo), all'interno della normativa, dei centri di servizio. Essi, nell'intenzione del legislatore, dovrebbero fungere da tramite per regolare il flusso dei fondi alle organizzazioni: e proprio sulle modalità di gestione dei fondi da parte dei centri si sono puntate le attenzioni degli enti locali, che hanno contestato, a suo tempo, la legittimità costituzionale dell'art. 15 e del d.m. 21 novembre 1991. Peraltro, come si sottolinea, la lettera della norma può ingenerare non poche confusioni: « rimane il dubbio », ha scritto qualcuno⁽⁸⁰⁾, « se le organizzazioni di volontariato gestiscono (come sembra indicare la lettera della legge) i centri di servizio, o invece (come indicherebbe la ratio della legge) i fondi speciali ».

(75) V. Pizzi, *op. loc. cit.*
(76) Operazioni che, si diceva nel § 2 riportando l'opinione di Mazoni, non sono obbligatorie, anche se permettono alle casse di operare con maggiore facilità nel mercato degli anni Novanta.
(77) Vi è da ricordare, inoltre, che l'art. 1, d.m. 21 novembre 1991 ha ulteriormente limitato la libertà di disposizione delle somme per vari e cause di risparmio, precisando che esse debbano comunque destinare il 50% delle somme raccolte ai sensi dell'art. 15 « al fondo speciale ... costituito presso la regione ove i procedimenti e le casse hanno sede legale », lasciando piena disponibilità per la restante parte. L'art. 1, comma 1°, ha passato inademmo il giudizio di costituzionalità in quanto, a parere della Consulta, regola « attività inerenti al controllo relativo all'operazione di somme da parte degli enti creditizi e delle casse di risparmio a favore dei fondi speciali ». E da questo tratto sarebbero esclusi, in base alla legge-quadro sul volontariato, le regioni e le province autonome.
(78) Cf. Pizzi, *Il volontariato - Organizzazioni, statuti e convenzioni*, Milano, 1992, p. 115.
(79) *Op. loc. cit.*

7. - Per risolvere i dubbi da ultimo esposti, e che scaturiscono da una lettura (inizialmente quanto basata) dell'articolo in commento, si rende necessario il riferimento al decreto applicativo. Esso, come si è menzionato, è stato emanato dal Ministro del tesoro (di concerto con il Ministro per gli affari sociali) il 21 novembre 1991, esattamente entro il termine (tecnicamente ordinario ...) di cui al comma 3° dell'art. 15⁽⁸¹⁾.

La norma di apertura del decreto è dedicata alla destinazione delle somme da parte degli enti confederati e delle casse, come si è detto⁽⁸²⁾; a seguire, vi è una disposizione che regola l'istituzione del « fondo speciale », costituito presso ogni regione e « denominato "fondo di cui alla legge n. 266 del 1991" »⁽⁸³⁾.

Un passaggio importante si rintraccia all'art. 2 afferma, riguardo alle somme di cui al fondo speciale, che esse « costituiscono patrimonio separato avente speciale destinazione, di pertinenza degli stessi enti e casse », e che « sono disponibili esclusivamente per i centri di servizio di cui all'art. 3 che le utilizzano per le finalità di cui all'art. 4 »; ecco, quindi - si potrebbe affermare - la risposta ad alcune delle domande che poneva l'articolo in commento⁽⁸⁴⁾.

Gli altri commi dell'art. 2 si riferiscono ai compiti demandati al comitato di gestione che amministra il fondo speciale. Nel secondo comma, per la precisione, si rinviene quella che dovrebbe essere la composizione del comitato: nel testo, si legge che esso è formato dal presidente della giunta regionale o da un suo delegato, da quattro rappresentanti « delle organizzazioni di volontariato - iscritte nei registri regionali - maggiormente presenti nel territorio regionale, nominati però dal presidente del consiglio regionale, da un membro scelto dal Ministro degli affari sociali, da sette membri nominati dagli enti confederati e dalle casse di risparmio⁽⁸⁵⁾ e, infine, da un componente nominato dall'Associazione fra le casse di risparmio italiane⁽⁸⁶⁾ ».

Nella disposizione in parola non si può fare a meno di notare alcune « eccentricità », messe in luce anche dai primi commentari e, soprattutto, dalla Consulta. In primo luogo, sarebbe stato preferibile operare (per motivi più che ovvi ...) per un numero dispari di componenti del comitato, invece dei quattordici previsti dal decreto. Né si è previsto quale *factio adoperata* in caso di voto pari. Vi è da notare, inoltre, come più del cinquanta per cento dei componenti sia di provenienza « bancaria »: ma ciò potrebbe essere ancora accettabile, pensando che il comitato dispone di fondi provenienti dagli enti confederati o dalle casse di risparmio. Probabilmente, però, l'incongruenza maggiore della norma consiste proprio

nel fatto che le organizzazioni di volontariato non abbiano, in effetti, possibilità alcuna di scegliere chi le deve rappresentare in seno al comitato, dato che i quattro membri espressi dalla loro parte sono nominati dal presidente del consiglio regionale⁽⁸⁷⁾: il che appare un vero e proprio tradimento della *voluntas legis*, se questa consiste nel dare pieno riconoscimento giuridico all'attività di volontariato ed al suo valore etico-sociale. Di queste incongruenze sembra essersi (parzialmente) accorta anche la Corte costituzionale, che

(81) I tre mesi per emanare il decreto sono, infatti, partiti dal 22 agosto 1991, data di pubblicazione sulla *Gi.U.* (n. 196) della legge in commento.

(82) V. *supra* nota 18.

(83) In presenza del decreto ministeriale, si mette in evidenza l'esigenza che presso ogni regione venga costituito un unico « fondo speciale », così da assicurare una gestione unitaria delle somme disponibili.

(84) Anche questa norma ha prodotto indenne il velleo del giudice di costituzionalità: le province ricorrenti avevano opinato che i motivi di illegittimità sussistono proprio nella destinazione a « patrimonio separato » delle somme indicate. Ma, ha chiarito la Consulta, « il trasferimento delle somme da parte degli enti creditizi e delle casse di risparmio ... è di natura meramente contabile, di modo che, fino a che non verranno utilizzate per l'istituzione dei centri di servizio ... tali somme restano nella disponibilità (?) del soggetto che sono tenute ad erogare ». Una volta chiarito questo punto, la conseguenza necessaria è che regioni e province autonome sono spornate di qualunque potere « di disciplina o di disposizione » e che non vi sono « esigenze di coordinamento della finanza statale con quella regionale ». Altre conseguenze possono essere rintracciate nel fatto che la Consulta sembra aver chiuso in partenza ogni dibattito riguardo alla natura giuridica dei fondi speciali. Ritengono, infatti, che essi assolvono ad una mera esigenza contabile, sì, e, evidentemente, volano affermare che i fondi non godono di alcuna autonomia « istituzionale », e, pertanto, non possono essere considerati a guisa di nuovi soggetti di diritto.

(85) Il metodo per la nomina di questi sette membri è esposto al quinto comma dell'art. 2: gli istruiti hanno potere di nominare un componente per ogni settore del totale delle somme destinate al fondo speciale regionale e, nel caso vi siano portatori interrotti al settimo, il componente è nominato dall'Istituto « cui corrisponde la frazione più alta ». Probabilmente, allo scopo di eliminare ogni residuo dubbio sull'imparzialità anche nei confronti dei defunti le rispettive quote - ed il relativo numero di componenti da eleggere - il calcolo delle stesse è stato affidato all'Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane « con riferimento alla data del 30 giugno », facendo conto, a quella data, « degli importi che siano destinati al fondo di ciascuna ente o cassa nei dodici mesi precedenti ». (86) E un « rappresentante di suo tra gli enti o casse che abbiano contribuito al fondo speciale » così che l'Associazione designa per il comitato di gestione, scelto, assieme al decreto, con criteri di rotazione fra gli istruiti sia nella stessa regione, privilegiando, ove possibile, quelli non aventi diritto a nominare un rappresentante ai sensi del quinto comma.

(87) E tale incongruenza è stata messa bene in luce da Pizzi, *op. loc. cit.*

ha dichiarato, con la sent. n. 335 del 1992, illegittimità dell'art. 2, comma 2°, del decreto, ritenendo che non spetta allo Stato centrale « individuare gli organi regionali o provinciali legittimati a partecipare al o che sono tenuti a nominare rappresentanti nel comitato di gestione dei fondi speciali per il volontariato ». In parte inoltre, i giudici sono coerenti alle premesse poste: ritengono, non a torto, che « tanto il diretto inserimento del presidente della giunta regionale (o provinciale) nel comitato di gestione, quanto l'attribuzione al consiglio regionale (o provinciale) del potere di nomina (anche se la norma non sembra riferirsi ad un potere del consiglio, demandandolo al solo presidente), del quattro rappresentanti delle organizzazioni di volontariato ... denotano un'indubbia lesione delle competenze costituzionalmente assegnate alle ricorrenti (le province autonome di Trento e Bolzano) in materia di ordinamento uffici provinciali o di organizzazione interna ».

La Consulta si è così limitata, nell'ambito delle sue competenze e dei motivi di illegittimità di cui al ricorso, a pronunciare l'illegittimità della norma *in parte qua*, sulla scorta di una violazione, da parte dell'amministrazione centrale, dell'autonomia propria degli enti locali nella scelta dei propri rappresentanti in seno ad organi collegiali: tuttavia, a parere di chi scrive, ben poco rimane della norma, il cui apparso viene scovito, costringendo ad un'indolenzibile riscrittura della stessa, pena l'irreperibilità dei comitati di gestione, organi fondamentali nel disegno del decreto (29).

Le funzioni specifiche dei comitati di gestione dei fondi sono chiarite al quarto comma dello stesso art. 2. In particolare, si segnala che spetta ai comitati l'istituzione sia dei centri di servizio sia dell'elenco ufficiale degli stessi; inoltre, viene affidato loro il compito di ripartire le somme accertate dagli istruiti di credito tra i vari centri, viene assegnata loro, cioè, la gestione delle ingentissime somme accertate annualmente da enti e casse. Il che rende ancora più urgente il bisogno di chiarezza e trasparenza nell'individuazione dei componenti del comitato, in seguito alla dichiaratoria d'irreperibilità su menzionata.

8. - Ai centri di servizio sono dedicate le disposizioni degli artt. 3, 4 e 5 del decreto ministeriale. A chi sparti assumere le vesti di « centro di servizio » è chiaro dal terzo comma dell'art. 3, laddove si sottopone l'iscrizione del centro nell'elenco tenuto dal comitato di gestione del fondo alla condizione che esso sia: « a) un'organizzazione di volontariato iscritta nel registro di

cui all'art. 6 della legge, ovvero b) sia una fondazione riconosciuta ovvero altro soggetto autonomo di imputazione di rapporti giuridici, il cui statuto preveda lo svolgimento di attività a favore del volontariato ».

Da ciò si deduce che le sole organizzazioni di volontariato ammesse a costituirsi centri di servizio a' sensi della legge (per sostenere e qualificare l'attività ... di se stesse) sono quelle iscritte nei registri di regioni e province autonome, e non tutte quelle di cui all'art. 3 della legge-quadrato. Altrimenti, toccherà a fondazioni o a non meglio identificati e precisi soggetti autonomi « di imputazione di rapporti giuridici » (definizione che trova ben pochi eguali nel diritto italiano) costituirsi come centri di servizio e svolgere i compiti connessi a tale qualifica. Compiti elencati nel successivo art. 4 e che dovrebbero dare realizzazione allo scopo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato messo in esponente dall'art. 15 della legge-quadrato. In verità, l'elencazione di tali doveri risulta mena che definita; si parla, ad esempio, di apportare « strumenti e iniziative per la crescita della cultura della solidarietà », di fornire « consulenza e assistenza qualificata », non senza prevedere la possibilità, per i centri, di assumere « iniziative di qualificazione nei confronti degli aderenti ad organizzazioni di volontariato ».

Per realizzare tali scopi, complementari, come si vede, a quelli perseguiti dalle organizzazioni di volontariato, i centri di servizio usufruiscono delle somme messe a loro disposizione da enti e casse di cui all'art. 15 e depositate presso altri istituti di credito, secondo quanto previsto dall'art. 5 del decreto. Il controllo sulla loro attività è svolto dai comitati di gestione dei fondi speciali, ai quali i centri trasmettono i rendiconti preventivi e consuntivi, ex art. 2, comma 4°, lett. e).

9. - La disciplina, sia pure *per summa capita*, della disciplina dei centri di servizio, non permette di rispondere ai numerosi dubbi posti in precedenza né, soprattutto, di esprimere un giudizio positivo sul disegno messo a punto dal legislatore.

(29) Il sistema previsto dal decreto applicativo aveva già subito un notevole contraccolpo dalla sospensiva pronunciata dalla prima sezione del Tar Lazio. Le scarse notizie in merito a tale procedimento non permettono un'analisi approfondita delle motivazioni che hanno spinto il giudice amministrativo ad adottare un provvedimento così drastico; secondo quanto riportato dalla stampa, « la sospensiva riguarda le disposizioni del decreto relative alla identificazione delle organizzazioni di volontariato » (v. *Il Sole 24 ore* del 12 aprile 1992).

re e reso esecutivo dall'amministrazione, confermando così i motivi di malumore espressi dalle associazioni di volontariato all'indomani non tanto della promulgazione della legge-quadrato, quanto, soprattutto, della pubblicazione del decreto ministeriale. Una volta, infatti, che la legge aveva previsto (con una scelta, come si è detto, non pienamente condivisibile) l'istituzione dei centri di servizio, affidando loro il compito di fungere *ad tutti d'instar* tra organizzazioni di volontariato ed enti locali, con funzioni di supporto, si direbbe, tecnico-logistico necessario alla enablizzazione del ruolo del volontariato, era logico prevedere che il decreto avrebbe provveduto a regolare il modo di gestione dei centri da parte solo delle organizzazioni, a' sensi dell'art. 15. E invece il decreto ha in parte deluso tali legittime aspettative, identificando i centri di servizio non (come ci si sarebbe aspettati) nelle organizzazioni di cui all'art. 3 della legge, ma, da un lato, in quelle dell'art. 6 (per le quali è necessario attendere la legislazione d'attuazione regionale) e, dall'altro, in fondazioni o « altri soggetti autonomi ... ». E se a questo si aggiunge il fatto che le associazioni non hanno autorità alcuna nella scelta dei loro rappresentanti all'interno del comitato di gestione dei fondi (che, come si è detto, provvede alla ripartizione tra i centri di servizio delle somme raccolte), si ha motivo di credere che il progetto messo a punto dal legislatore, per quanto perfezionabile, sia stato, in qualche modo, tralato nella sua attuazione pratica.

Ne si può dimenticare che, nel d.m. 21 novembre 1991, ed' stampante sovente in espressioni formali ambigue: all'art. 3, comma 4°, si legge, ad esempio, che i regolamenti dei centri di servizio « si ispirano ai principi di cui all'art. 3, comma 3° della l. n. 266 del 1991 »; ma in che cosa consista quest'« ispirazione » non è dato sapere. Il decreto, inoltre, appare del tutto reticente sui modi di utilizzazione delle notevoli potenzialità finanziarie dei centri, limitandosi, all'art. 4, a mere dichiarazioni di principio nel delineare i compiti dei centri, senza una precisa indicazione degli scopi della loro azione e dei mezzi utilizzati nel perseguimento degli stessi.

Nemmeno la Corte costituzionale sembra essersi accorta delle ambiguità sopra cennate, durante l'analisi delle norme ricordate. A fronte delle censure promosse da parte delle province autonome agli artt. 3, 4 e 5 del decreto, il giudice delle leggi parte con l'affermare che l'art. 3 è un « coerente svolgimento » dell'art. 13 della legge-quadrato, aggiungendo che è previsto nella norma « un modello organizzativo in base al quale, utilizzando le somme allo scopo evocato dagli istituti di credito e dalle casse di risparmio, le organizza-

zioni di volontariato costituiscono (1) i centri di servizio e ne gestiscono le attività (11). Da questo circolo, chiaramente diretto a tutelare l'autonomia delle organizzazioni di volontariato da qualsivoglia autorità o soggetto pubblico (11), sono escluse ... le province autonome ».

Viene salvato dai dubbi di costituzionalità anche l'art. 4 del decreto, che « non interviene a ripartire materie tra gli ambiti di competenza regionale (o provinciale) e gli ambiti riservati allo Stato, ma determina, invece, la finalità generale in vista del raggiungimento delle quali operano i centri di servizio ... Il perseguimento di tali finalità sarà soggetto alla disciplina statale ovvero a quella regionale (o provinciale) a seconda che le attività di volontariato poste in essere incadrano a materiale riservate allo Stato ovvero a quelle attribuite alle regioni (o alle province autonome) ». Parebbe, quindi, che la Corte consideri anche l'art. 4 un armonico sviluppo di quanto l'art. 15 prevedeva a mo' di programma. C'è da considerare, d'altra parte, che la Corte era stata sollecitata a dire la sua solo in merito ad un (ipotetico) conflitto d'attribuzioni di cui le province di Trento e Bolzano si dovevano nel ricorso.

Non si dimentichi, infine, che la Consulta ha dichiarato incostituzionale l'art. 6 del d.m. 21 novembre 1991, contenente disposizioni per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, perché « lesivo dell'autonomia costituzionalmente garantita alle province ricorrenti, per il fatto che, con un semplice atto amministrativo privo di qualsiasi base legislativa demandata alle province stesse, la disciplina di determinati oggetti ... producendo così un'illegittima interferenza nei confronti delle competenze costituzionalmente imputate all'autonomia delle ricorrenti ».

10. - Il disegno tracciato dal legislatore italiano nell'art. 15 si presenta viepiù ambizioso: l'istituzione di un canale privilegiato per far affluire, in maniera costante, fondi necessari alla sussistenza delle organizzazioni di volontariato si giurerebbe perfettamente nelle finalità di promozione dello sviluppo e di salvaguardia dell'intero movimento, come previsto dall'art. 1 della stessa legge (29).

Tuttavia, durante l'analisi dei molteplici punti d'interesse della norma in commento, è ricorsa la domanda: è questa la via migliore per raggiungere

(29) Sul finanziamento del *non-profit* in generale, v. Romano, *Le organizzazioni sociali dell'assistenza*, in *Questioni*, 1991, n. 85-86, p. 137.

re lo scopo? È legittimo obbligare enti creditizi, per quanto « pubblici », a finanziare il volontariato? I fondi accantonati dagli istruiti sono e saranno sempre realmente utili, alla promozione del volontariato e dell'immensa « cultura » che esso porta con sé?

La frequenza con la quale la Corte costituzionale è chiamata ad intervenire su una norma che ha pochi mesi di vita è sintomo di un dettato legislativo che lascia non poche zone d'ombra. Inoltre, il decreto ministeriale, che avrebbe dovuto distendere le nobilitazioni e confortare le coraggiose scelte del legislatore, ha invece recato con sé ulteriori dubbi quando non è arrivato a sconfermare l'originaria trama dell'art. 15. In particolare, a parere di chi scrive, allorché si è parlato per un certo meccanismo di finanziamento, esso doveva essere il più possibile, senza la previsione, a tutti i costi, di un passaggio attraverso istituzioni intermedie (i centri di servizio), ma con la fissazione di criteri obiettivi per il sovrappiattamento diretto delle organizzazioni. Di più, dando carico agli enti locali della gestione dei fondi speciali e del « controllo » sui centri di servizio, si è finito col far gravare un ulteriore fardello sulla P.A. e, presumibilmente, col ralleciare in modo abnorme.

Art. 16.

Norme transitorie e finali

1. *Fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le regioni provvedono ad emanare o adeguare le norme per l'attuazione dei principi contenuti nella presente legge entro un anno dalla data della sua entrata in vigore.*

Somma: 1. Il termine di attuazione da parte delle Regioni di principi contenuti nella legge in commento.

1. - Siamo qui di fronte ad un articolo che, diversamente da quanto indicato nella rubrica, non pone una disciplina transitoria, ma indica solamente una norma finale afferente all'ambito temporale di emanazione o di adeguamento (*)

(*) È da tenere presente, infatti, che quasi tutte le regioni italiane hanno in precedenza alla l. n. 266 del 1991 emanato leggi e provvedimenti inerenti al volontariato, sia queste di ambito generale (Amoroso, l. 16 giugno 1987, n. 32, in B.U. 10 luglio 1987, n. 20; Riccio, *Volontariato e coordinamento del volontariato*, Calabria, l. 5 maggio 1990, n. 46, in B.U. 14 maggio 1990, n. 45; *Norme per la valorizzazione del volontariato e la regolamentazione dei rapporti con gli enti pubblici nella Regione Calabria*, Tra-

me l'attività delle organizzazioni di volontariato. In ultimo, la non precisa definizione di fini e mezzi dell'azione dei centri di servizio non può non rifondare ad esclusivo danno degli effettivi destinatari e beneficiari della normativa, cioè, ancora una volta, sulle organizzazioni stesse.

La venuta di novità ed il favor mostrato dal legislatore segnalano, pertanto, il passo nell'applicazione concreta della norma in questione: la speranza è che, da un lato, le Consigliere, chiamata ancora una volta ad intervenire, faccia definitiva chiarezza sulla portata della disposizione in commento, e, dall'altro, che il legislatore e, soprattutto, le amministrazioni espressamente delegate dalla legge si decidano ad una ristrutturazione delle parti che rendono operativo il disegno, eliminando i « nervi burocratici » che finirebbero unicamente per vanificare « una buona legge » (*).

GIUSEPPE CAVALLANO

(*) È quanto teme l'Associazione per l'attuazione del servizio e la solidarietà (AUSIER) che ha impugnato la d.m. 21 novembre 1991 di fronte al Tar Lazio, ottenendo la sospensione del provvedimento. v. *sup* nota 28.

della legislazione regionale o provinciale (per le province autonome) per l'attuazione dei principi contenuti nella legge-quando.

In conformità all'art. 73, comma 4° della Costituzione, non essendo stato stabilito un termine diverso, le regioni e le province hanno avuto tempo fino al 5 settembre 1992 per dare attuazione alle previsioni della l. n. 266 del 1991.

In realtà, tale termine è stato rispettato solo, nell'ordine, dalla provincia di Trento (*) e dalla regione Liguria (**), per quella difficoltà endemica relativa alla identificazione delle diverse realtà in cui il fenomeno del volontariato si manifesta, già riscontrata ampiamente sotto la IX e X legislatura (**), circostanza questa presa in considerazione dallo stesso osservatorio nazionale per il volontariato (**), il quale sul presupposto che occorre « ampliare l'area tra istituzioni centrali ... (e) ... periferiche » ha invitato, rivedendo indicatamente i problemi interpretativi sulla l. n. 266 del 1991, le regioni e le province, quando competenti, a provvedere quanto meno ad una disciplina transitoria istitutiva del registro di cui all'art. 6, per permettere alle organizzazioni di volontariato di beneficiare nelle more dell'attuazione, della disciplina degli istituti previsti dalla legge-quando.

In conseguenza di ciò sette amministrazioni decentrate hanno provveduto in tal senso, e precisamente l'Emilia Romagna (**), la Lombardia (**), la Toscana (**), ed il Veneto (**).

Tali ritardi, peraltro erano prevedibili, se non centri di conseguenza tra opportuno inserire in questa norma una previsione tendente a coordinare i « principi da attuare » e la disciplina di settore già dettata dalle leggi regionali e provinciali, per lo meno per quanto attiene agli aspetti particolarmente rilevanti quali appunto la costituzione del registro di cui all'art. 6 (ora superata con il documento dell'Osservatorio nazionale a cui sopra ci si riferiva) (**), alle forme di collaborazione tra le organizzazioni di volontariato e le regioni *in itinere* o in procedo, e alle convenzioni in atto tra le stesse e le pubbliche amministrazioni (**), in modo da evitare quella « paralisi » del settore che in concreto si è verificata.

SPIRANO PARDINI

sentende Piemonte, l. 27 agosto 1994, n. 44, in B.U. 27 agosto 1994, n. 43; *Valorizzazione e sviluppo del volontariato nel settore sanitario e socio-sanitario*, Valle d'Aosta, l. 4 agosto 1991, n. 46, in B.U. 18 luglio 1991, n. 13; *Associazioni di volontariato nel settore socio-sanitario* o in provvidenza civile (Emilia Romagna), l. 29 luglio 1993 n.

26, in B.U. 1 agosto 1993, n. 83; *Interventi per la promozione e sviluppo del volontariato nella protezione civile*, Per i resti di legge indicati e per ulteriori informazioni e indicazioni relative al volontariato si veda: *Intervento di valorizzazione del volontariato*, Piemonte, l. 17 dicembre 1990, n. 10; *Volontariato e sviluppo del volontariato*, Valle d'Aosta, l. 4 agosto 1991, n. 46, in B.U. 18 luglio 1991, n. 13; *Associazioni di volontariato nel settore socio-sanitario* o in provvidenza civile (Emilia Romagna), l. 29 luglio 1993 n.

(*) L. 28 maggio 1992, n. 15, in B.U. 10 giugno 1992 n. 10; *Disciplina del volontariato*, in B.U. 10 giugno 1992 n. 10; *Si veda, ad esempio, l'attribuzione alla Regione della I. Commissione Parlamentare Affari Costituzionali comunicata alla Presidenza il 19 febbraio 1991, che prescrive atto del disegni di legge presentati sotto la X legislatura, ha proposto il disegno di legge per approvazione, con modificazioni, dal n. del Parlamento.*

(**) Documento dell'Osservatorio nazionale del volontariato, concernente indicazioni per l'attuazione delle organizzazioni di volontariato nei registri regionali di cui all'art. 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Presidenza del Consiglio del ministro - Dipartimento per gli affari sociali).

(*) Del. Cons. Reg. 16 gennaio 1992, n. 801, in B.U. 4 marzo 1992 n. 30; *Istituzione del registro regionale delle organizzazioni di volontariato*, Si veda inoltre per la regione Emilia Romagna: *Circolare n. 2 Istituzione del registro regionale delle Organizzazioni di volontariato*, *Norme transitorie*, del 10 febbraio 1992 (lettera prot. n. 3188/92 del 13 aprile 1992); e *Integrazione della stessa Circolare regionale delle Organizzazioni di volontariato*, *Nuove indicazioni e previsioni* (B.U. 27 maggio 1992, n. 46), emanate a cura del Presidente della Giunta Regionale.

(*) Del. Cons. Reg. 24 marzo 1992, n. 2040, in B.U. 15 maggio 1992 n. 20 - 3° ss.; *Istituzione del registro regionale provvisorio delle organizzazioni di volontariato diverse da quelle iscritte nel registro regionale di cui all'art. 6 della l. 1986.*

(*) Del. Cons. Reg. 22 marzo 1992, n. 569, in B.U. 2 luglio 1992 n. 39; *Istituzione del registro regionale delle organizzazioni di volontariato*.

(*) Del. Cons. Reg. 5 marzo 1992, n. 339-2899, in B.U. 8 aprile 1992 n. 15; *Istituzione del registro regionale delle organizzazioni di volontariato*.

(*) Del. Cons. Reg. 22 giugno 1992, n. 3481, in B.U. 6 agosto 1992 n. 153; *Istituzione provvisoria del registro regionale delle organizzazioni di volontariato*.

(*) L. 20 luglio 1992, n. 33, in B.U. 29 luglio 1992 n. 43; *Disciplina transitoria per l'attuazione degli effetti della iscrizione all'elenco regionale del volontariato di cui all'art. 6 della l. 266/91, in applicazione dell'art. 6 della l. 266/91, legge-quando sul volontariato*.

(*) Del. Cons. Reg. 28 luglio 1992, n. 4406; *Nuove disposizioni in materia di volontariato* l. 11 agosto 1991, n. 266.

(*) Il problema in esame si specifica, inoltre, nel rapporto che deve sussistere tra i nuovi registri di cui all'art. 6 e i registri già esistenti in base alle legislazioni regionali antecedenti all'emanazione della l. n. 266 del 1991; circostanza questa contemplata, peraltro, da alcune regioni quali la Toscana e la Lombardia. In proposito si rinvia al commento *sub* art. 6.

(*) Previsione questa presente, invece, in alcuni disegni di legge tenuti di conto nella stesura del « testo predisposto dalla I. Commissione Affari Costituzionali » specificamente si veda, ad esempio, l'art. 14, comma 2° del d.l. 296 (24 luglio 1987) a cura dei senatori Ippoliti ed altri e l'art. 20, commi 1° e 2°, del disegno di legge n. 648 (20 novembre 1987) di iniziativa dei senatori Taramelli ed altri.

Art. 17.
Flessibilità nell'orario di lavoro

1. I lavoratori che facciano parte di organizzazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 6, per poter esplicare attività di volontariato, hanno diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro o delle variazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente con l'organizzazione aziendale.

2. All'articolo 3 della legge 29 marzo 1983, n. 93, è aggiunto, in fine, il seguente comma: « Gli accordi sindacali disciplinano i criteri per consentire ai lavoratori, che prestino nell'ambito del comune di abitazione dimora la loro opera volontaria e gratuita in favore di organizzazioni di volontariato riconosciute idonee dalla normativa in materia, di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari di lavoro o di variazioni, compatibilmente con l'organizzazione dell'amministrazione di appartenenza ».

L'ultima norma della legge quando si propone il fine evidente di agevolare (almeno potenzialmente) la diffusione del volontariato, anche tra chi abbia la propria giornata già prevalentemente assorbita da un impegno lavorativo, cioè, in pratica. La maggior parte delle persone. Diversamente, questo fenomeno sarebbe rimasto di fatto riservato a chi potesse disporre (quasi) a piaciuto del proprio tempo, come ad esempio, di mamma, i giovani in attesa di occupazione, o qualche pensionato, ma avrebbe solo lambito il mondo del lavoro.

Viceversa, dopo che anche da parte sindacale è maturata una sensibilità per l'attività di volontariato, in un primo tempo guardata con una certa diffidenza — quasi come una specie di « lusso » cui non ci si poteva permettere di prestare sovrachia attenzione — si è voluto che anche chi vive del proprio lavoro possa avere la possibilità, se crede, di condividere un'esperienza che la legge considera di per sé apprezzabile e inimitabile di merita (7).

Peraltro, la norma non rappresenta certo una novità, posto che essa si ispira chiaramente all'art. 10 dello Stat. lav., che per l'appunto riserva ai lavoratori student alcune agevolazioni, sul piano dell'orario di lavoro e dei permessi; e trova poi riferimenti antecedenti nell'art. 33 della legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (l. 5 febbraio 1992, n. 104), che riserva analoghe agevolazioni ai genitori di figli minori gravemente menomati, o nella disciplina sulle ferie elettorali, o per i donatori di sangue. Senza dire, poi, delle norme che intendono agevolare i lavoratori impegnati sindacalmente, o quelli chiamati a cariche elettive, o sindacali.

Nel complesso — com'è stato più volte rilevato — queste norme sono espressione della particolare rilevanza riconosciuta a certi interessi, spesso

di rango costituzionale, che si ritiene debbano prevalere, per certi aspetti particolari, sulla dimensione essenzialmente « produttivistica » del rapporto di lavoro. Con il che — ed anche questa è osservazione comune — queste norme vengono altresì ad attenuare, peraltro molto più blandamente di altre (si pensi, solo per fare un esempio, alla sospensione del rapporto per malattia del lavoratore), la natura strettamente sindacalista del contratto di lavoro (7).

Venendo ora all'esegesi della norma, va rilevato subito che essa appartiene al gruppo che tende a favorire, nell'ambito delle organizzazioni di volontariato, quelle iscritte nei registri regionali, posto che solo agli aderenti a queste ultime vengono riservate le agevolazioni qui previste. Lo scopo apparente della limitazione è quello di accertarsi della serietà degli scopi perseguiti dal volontario che chiede i benefici: serietà che per l'appunto dovrebbe risultare dal controllo effettuato dalla P.A. sull'organizzazione nella quale il volontario è inserito, all'atto dell'iscrizione della stessa nei registri.

Senonché, questo presupporrebbe un vaglio delle richieste di iscrizione provenienti dalle diverse organizzazioni; cosa che, viceversa, nel la-

vori parlamentari si tende ad escludere, giungendo a ritenere l'iscrizione un diritto delle organizzazioni (7), ed a rimettere ogni controllo ad un momento successivo, specialmente allorché l'organizzazione cerchi di stipulare le convenzioni di cui all'art. 7 della legge. Se è così, se cioè l'iscrizione non offre alcuna garanzia particolare della serietà dell'organizzazione, non si vede perché le agevolazioni debbano essere concesse solo ai lavoratori aderenti alle entità iscritte.

La norma detta, nei due commi dei quali è composta, due regole distinte, rispettivamente per il settore privato e per quello pubblico, e la formulazione è, nel complesso, piuttosto infelice. Il verbo « usufruire » sembra alludere ad una flessibilità ed a turni rispettivamente predisposti dai contratti collettivi — senza specificazione, dunque a qualunque livello, compreso quello aziendale — specificamente per i lavoratori che svolgono attività di volontariato; ma in questi termini la norma sarebbe sostanzialmente superflua, posto che, se le fonti collettive hanno previsto delle agevolazioni di orario espressamente per questi lavoratori, è chiaro che costoro ne potranno « usufruire », e non c'era bisogno che lo dicesse la legge. Fermo restando che le parti collettive rimangono libere — e non potrebbe essere diversamente, visto l'art. 39, comma 1°, Cost. — di stabilire o no queste agevolazioni; di guida che il disposto si risolve, in sostanza, in una sorta di invito a contrattare, privo di qualunque portata giuridica (id est: cogente) vera e propria (7).

L'unico fulcro della norma che conserverebbe una qualche portata pratica sarebbe, allora, quello che consente la fruizione delle agevolazioni sull'orario « compatibilmente con l'organizzazione aziendale »; cioè, non ostante siano previste in astratto dalle norme collettive, queste agevolazioni debbono essere concesse solo quando sia in concreto possibile. Con un disposto che potrebbe imposti anche su quelle patrizioni collettive che, eventualmente, avessero costruito la flessibilità dell'orario o la turnazione favorevole ai lavoratori impegnati nel volontariato in chiave di diritto potestativo; anche in questi casi, la concessione del beneficio rimarrebbe sempre subordinata, ex lege, alle esigenze aziendali.

In definitiva, adottando l'interpretazione qui delineata — che sembra la più plausibile, anche alla luce del prosieguo della norma, come vedremo — l'unico significato concreto di una norma chiamata pro voluntari, nelle intenzioni del legislatore, sarebbe quello di arginare eventuali patrizioni troppo corrette nei confronti di costoro.

Invero, si potrebbe anche ipotizzare una diversa interpretazione, in sé più corrispondente ai su-

richiamati intenti pro voluntario, ma certo più machosono: se i contratti collettivi prevedono turni flessibili e/o turni, i lavoratori che svolgono attività di volontariato hanno diritto di scegliere, con preferenza sugli altri colleghi, quegli orari e/o turni che li favoriscano, sempre compatibilmente con l'organizzazione aziendale (7). Cioè, sarebbe una disposizione analoga all'art. 10 Stat. lav., ma scritta peggio. Ma — come ripeto, e come cercherò di argomentare anche meglio più innanzi — non sembra questa l'interpretazione più corretta.

Il secondo comma dell'articolo in esame è dedicato al pubblico impiego, e infatti, formalmente, costituisce un'aggiunta all'art. 3 della legge quando del 1983. Qui il disposto è concepito, senza possibilità di dubbi, in chiave di rinvio agli accordi sindacali in ordine alla fissazione dei criteri per la fruizione delle agevolazioni in materia di orario; e siccome si parla di « particolari » forme di flessibilità e di turnazioni, dovrebbe trattarsi di forme specificamente riservate ai lavoratori del volontariato, sempre compatibilmente, come indica la norma, con l'organizzazione del lavoro (id est: sopra, a proposito dell'analoga formula usata nel primo comma).

Insomma, poiché anche nel settore pubblico le parti collettive non possono essere obbligate a contrattare, il rinvio avrà corso se e quando le parti lo vorranno.

Come si vede, la norma è del tutto analoga a quella di cui al comma precedente, interpretata nel primo dei due modi proposti, senonché qui il disposto è chiaro, e non lascia spazio, né pare, ad altri possibili significati. E siccome non v'è nessun motivo plausibile per ipotizzare che il legislatore abbia voluto dettare una regola diversa, su questo punto specifico, rispettivamente per il settore privato e per quello pubblico, sembra ragionevole concludere che anche il primo comma debba essere inteso nel senso reso esplicito dal secondo: cioè, in entrambi i casi, nel settore privato e in quello pubblico, l'art. 17 formula

(7) Così FERRAZ, *Il volontariato. Organizzazioni, statuti e convenzioni*, Milano, 1992, p. 62, e cit. anche la comune opinione dell'Autore Maresco per gli atenei sociali, *Masso (parco)*, nel suo intervento raccolto nel citato volume *La legge sul volontariato*, cit., p. 109 ss.

(8) Così anche CASCARANO, *Legislazione e contrattazione collettiva nel 1991*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1992, p. 355.

(9) E questa sembrerebbe l'interpretazione suggerita, sia pure in forma dubitativa, da CASCARANO, *Benefici non sul lavoro di volontariato*, in *Dir. e lav. nelle Marche*, 1991, p. 203.

(7) Cfr. BENVENUTI, *Flessibilità dell'orario di lavoro*, in *La legge sul volontariato. Problemi e prospettive*, p. 83, atti del seminario tenuto a Roma il 19 novembre 1991, stampati a cura del Centro nazionale per il volontariato, con sede a Lucca. E v. anche il commento anonimo dal titolo *Azione gratuita, organizzazione sindacale, partiti*, in *Guida al volontariato italiano* (a cura di Taravata, Manganozzi, Bonari, Sardo, De Martini), I. *Volontari oggi*, Roma, 1990.

(8) Cfr. per una sintetica ricapitolazione della questione, particolarmente curata nell'art. 10 Stat. lav., la voce « Lavoratori studenti » di CASANO e LO RAO, in *Enc. dir. Tarantini*, Roma.

niane di più che un *inizio* alle parti sindacali a contrattare delle forme flessibili di orario c/o dei turni favorevoli per i lavoratori che compiano attività di volontariato.

Per la verità nel secondo comma - dedicato al pubblico impiego - v'è una differenza (peggiore o va) rispetto al primo: e cioè le agevolazioni sembrerebbero riservate solo ai lavoratori che prestino l'attività volontaria « nell'ambito del comune di abituale dimora ». E una limitazione non del tutto chiara, anche perché riferita, come ha detto, solo al settore pubblico e non a quello privato. Infatti, sarebbe senz'altro improprio la richiesta di un turno favorevole, o di un orario flessibile per andare a svolgere attività di volontariato, poniamo, a quattrocento chilometri di distanza dalla propria abitazione; ma il territorio comunale, di norma, è piuttosto piccolo, così da rendere del tutto normale, in ipotesi, che l'attività venga prestata al di fuori di esso. E, in fin dei conti, una distanza considerevole - sempre, naturalmente, entro limiti plausibili - potrà rendere l'attività di volontariato ulteriormente disagiata, ma non impossibile.

Sotto questo profilo, è possibile che si faccia della limitazione all'ambito comunale una questione di legittimità costituzionale, specie dopo l'ulteriore avvicinamento tra impiego pubblico e quello privato, attuato dal recente decreto delegato del dicembre del 1992.

Per altro verso, non è chiara la portata di

questo strano frammento: è una limitazione assolutamente inderogabile dai contratti collettivi, o questi possono superarla, in chiave di deroga *in méfais*? Oppure non v'è alcuna portata precludente, trattandosi solo, come del resto tutto il resto della disposizione, di un'esortazione alle parti collettive ad attenersi a questo limite, libere peraltro le parti stesse di non tenerne conto?

A parte questa ultima stranezza, riferita all'impiego pubblico, nel complesso l'articolo in esame è ben poca cosa, specie se raffrontato alle altre norme ricordate in apertura, che attribuiscono benefici in materia di orari di lavoro, a chi si trovi in particolari condizioni, che l'ordinamento ritiene meritevoli di tutela, sul piano del rapporto di lavoro; di guisa che non pare francamente giustificata l'enfasi con la quale questa disposizione è stata accolta, in alcuni commenti a caldo ⁽⁹⁾. Resta, naturalmente, da attendere gli eventuali sviluppi sul piano della contrattazione collettiva; ma, per il momento, la legge dice veramente poco.

MICHELE MARIANI

⁽⁹⁾ Tra i quali quello già citato di BARTUCCI, *Fiscalia*, cit., secondo il quale la norma sarebbe già applicabile così com'è (salvo poi fare un riferimento alla stipula dei contratti collettivi), non molto coerente col discorso, nel suo insieme.