

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 17 - giugno 2018

**IL VOLONTARIATO:
NOTAZIONI A MARGINE DEL CODICE
DEL TERZO SETTORE**

Mario Renna

IL VOLONTARIATO: NOTAZIONI A MARGINE DEL CODICE DEL TERZO SETTORE

Mario Renna

Assegnista di ricerca in Diritto privato l'Università Roma Tre

Lo scritto intende analizzare il volontariato nel nuovo Codice del Terzo settore. Attraverso il volontario e le organizzazioni di volontariato, è possibile individuare modelli e attori concretamente impegnati per fini di solidarietà. Il Codice del Terzo settore consente, inoltre, di mettere in relazione il principio di sussidiarietà con la dinamica del volontariato.

The aim of this paper is to analyze volunteering through the new guidelines. The volunteer and the voluntary organisations appear to be two models and two entities committed for solidarity purposes. The new legislation allows to examine volunteering with the principle of subsidiarity.

Sommario:

1. Profili introduttivi
2. Il volontario e l'attività di volontariato
3. Le organizzazioni di volontariato
4. La promozione della cultura del volontariato e i centri di servizio per il volontariato
5. Considerazioni conclusive

1. Profili introduttivi

Il Codice del terzo settore (d.lgs. 117/2017, da ora, CTS) irrobustisce il ruolo e la valenza del volontariato nell'ordinamento giuridico e assegna piena dignità a un fenomeno la cui prima e compiuta disciplina risale alla legge quadro n. 266/1991¹.

La neonata codificazione appare di ampio respiro ed enuclea una serie di principi e di regole che accomuna gli enti del terzo settore². Emerge il sostegno all'iniziativa privata individuale e collettiva finalizzata a perseguire il bene comune ed elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e di protezione sociale (art. 1 CTS). Appare fondamentale, inoltre, il riconoscimento del valore e della funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo (art. 2 CTS). Il legislatore si incarica di promuovere lo sviluppo di questi soggetti e di queste pratiche, tutelandone la spontaneità e l'autonomia (art. 2 CTS). Il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale viene rafforzato attraverso la previsione di forme di collaborazione con gli enti pubblici.

Accanto all'enunciazione delle finalità e dei principi generali, all'interno del CTS spicca la centralità guadagnata dal volontariato, specialmente, nella sua forma organizzata³. Risulta valorizzata la concezione del volontariato collettivo quale formazione sociale intermedia⁴, espressione dell'autonomia

¹ N. LIPARI, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del welfare state*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, II, p. 820 ss. a p. 822; L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002.

² Per un primo inquadramento, G. PONZANELLI, *La nuova categoria degli enti del Terzo settore: alcune considerazioni introduttive*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2018, p. 1 ss.; ID., V. MONTANI, *Dal "groviglio di leggi speciali" al Codice del Terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, p. 31 ss.; A. FICI, *Fonti della disciplina, nozione e governance degli enti del terzo settore*, *ivi*, p. 83 ss.; M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci ed ombre*, in EAD. (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., p. 9 ss. a p. 24 ss.; L. BOZZI, *Terzo settore: osservazioni a "prima lettura" su una riforma culturale prima che giuridica*, in *Contr. impr.*, 2017, p. 1253 ss.

³ P. SANNA, *Profili giuridici del "volontariato" e dell'"attività di volontariato"*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., p. 153 ss. a p. 164 ss.

⁴ P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, I, p. 301 ss. a p. 306 ss.; C. VENDITTI, *L'attività di volontariato*, Napoli, 1997, p. 2 ss.

privata diretta a realizzare finalità solidaristiche, civiche e di utilità sociale attraverso un'attività di interesse generale⁵.

Occorre rilevare come il riconoscimento della funzione e del valore sociale del volontariato si iscriva nella logica del pluralismo assistito⁶, ovvero di una libertà vincolata (già espressa nella legge quadro del 1991)⁷. Il legislatore, come emerge dagli artt. 1 e 2, sostiene lo svolgimento individuale e organizzato dell'attività di volontariato, conferendo dignità giuridica a prestazioni spontanee idonee a coadiuvare le istituzioni pubbliche nel perseguimento di obiettivi di finalità sociali (nonostante non possa sfuggire come, talvolta, al privato sociale sia riconosciuto un ruolo anticipatore o sostitutivo delle politiche pubbliche⁸).

Da una prima lettura dell'art. 2 CTS deriva un riconoscimento del volontariato che non appare prescrittivo rispetto alla fattispecie ma semplicemente ricognitivo (diversamente da quanto potrà rinvenirsi in tema di organizzazioni di volontariato). Può apprezzarsi come la formulazione legislativa non limiti l'autonomia privata, preferendo salvaguardare la spontaneità dell'iniziativa piuttosto che ingabbiare la medesima in forme predeterminate. Tuttavia, ciò è vero sino al momento in cui non si discorre di enti del Terzo settore, divenendo allora la disciplina tipizzante e sottratta alla disponibilità dei privati.

Ciò posto, occorre sviluppare due profili che fanno da sfondo all'affermazione del volontariato: il principio di sussidiarietà e la logica del dono.

Il principio di sussidiarietà non è inedito, stante quanto già espresso all'art. 1, cc.1 e 2, della legge quadro del 1991, ma accompagna l'affermazione dei soggetti componenti l'articolato universo del *non profit*⁹.

⁵ A. FICI, *L'attività degli enti del Terzo settore*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., p. 61 ss.

⁶ F. RIGANO, *La libertà assistita. Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Padova, 1995.

⁷ G. PONZANELLI, *Gli enti senza scopo di lucro*, Torino, 2001, p. 3 ss. a p. 204. In riferimento alla legge quadro sul volontariato, P. RESCIGNO, *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato*, in *Giur. it.*, 1993, p. 1 ss.; L. BRUSCUGLIA, *Sub Art. 5*, in ID. (a cura di), *Legge quadro sul volontariato*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1993, p. 795 ss. *Amplius*, F. ANGELONI, *Aspetti civilistici degli enti non profit e dell'attività di volontariato nel diritto positivo vigente*, Napoli, 1999, p. 7 ss. a p. 46 ss. Cfr., inoltre, F. CAFAGGI, *L'impresa a finalità sociale*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 641.

⁸ G. PONZANELLI, *Gli enti senza scopo di lucro*, cit., p. 203. V., anche, C.M. MAZZONI, *Volontariato, formazioni sociali ed associazioni non riconosciute*, in *Pol. dir.*, 1981, p. 469 ss.

⁹ Sul tema, in generale, v. G. PONZANELLI, *Le "non profit organizations"*, Milano, 1985; A. ZOPPINI, *Enti non profit ed enti for profit: quale rapporto*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a

Ciò appare rilevante in riferimento all'esperienza del volontariato, il cui compito diviene determinante nel superare l'avversione nei confronti dello Stato sociale e assistenziale e nel costituire un efficace modello di allocazione di risorse private a favore di scopi di utilità collettiva¹⁰. Il volontariato sembra progressivamente acquistare una dimensione autonoma, superando l'incerta linea di confine tra ordinamento pubblicistico e sistema privatistico¹¹ (a ridosso della quale è apparso a lungo adagiato¹²) e rivendicando uno spazio d'azione che sia al medesimo tempo espressione dell'individuo e frazione di un servizio sociale riconosciuto¹³.

L'apprezzamento e il riconoscimento dell'agire solidale rischia di arrestarsi a mera declamazione di principio, laddove non si affianchi un reale richiamo alla possibilità di collaborazione con gli enti pubblici, come invece pare emergere dalla disciplina in materia di promozione della cultura del volontariato e di Centri di servizio per il volontariato (art. 19 e artt. 61-66 CTS)¹⁴.

Il codice del Terzo, inoltre, assegna al volontariato, espressione del principio di solidarietà sociale costituzionale, l'immagine di un corpo intermedio, garanzia del pluralismo democratico, il cui fine di solidarietà concorre e a favorire lo sviluppo della personalità e a connotare questo determinato agire¹⁵. Il rilievo discretivo assegnato all'attività altruistica e solidaristica, già emerso nella legge quadro e ribadito attraverso la recente codificazione, eleva l'agire disinteressato a ragione sociale di tale realtà¹⁶. Si supera, così, l'indifferenza verso la nozione di solidarietà e si consacra un

cura di), *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Aspetti giuridici, economici e fiscali*, Milano, 2000, p. 157 ss.

¹⁰ V. PANUCCIO, voce *Volontariato*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, p. 1081 ss. a p. 1092; G. PONZANELLI, *Gli enti senza scopo di lucro*, cit., p. 203. Cfr., altresì, lo studio monografico di M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Volontariato, sussidiarietà, mercato*, Bari, 2008.

¹¹ N. LIPARI, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del welfare state*, cit., p. 821 a 823.

¹² L. BRUSCUGLIA, A. PELLEGRINI, voce *Volontariato*, in *Dig. civ.*, Agg., II, Torino, 2003, p. 1292; F. CAFAGGI, *L'impresa a finalità sociale*, cit., p. 608.

¹³ N. LIPARI, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del welfare state*, cit., p. 827.

¹⁴ A. FICI, *La riforma dei centri di servizio per il volontariato*, in ID. (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, cit., p. 377 ss.

¹⁵ In giurisprudenza v. i significativi passaggi di Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75. In dottrina, G.B. FERRI, *Persona umana e formazioni sociali*, in *Iustitia*, 1977, p. 71 ss.; C. VENDITTI, *L'attività di volontariato*, cit., p. 5 ss.; M. COSTANZA, *Profili privatistici della normativa sulle organizzazioni di volontariato*, in *Corr. giur.*, 1991, p. 1071.

¹⁶ G. PIEPOLI, *Gli enti «non profit»*, in N. LIPARI (a cura di), *Trattato di diritto privato europeo*, II, Padova, 2003, p. 217 ss., p. 220 a p. 222 ss.

modello alternativo di cittadinanza, manifestazione dell'autonomia privata e al riparo dalle logiche conflittuali del mercato¹⁷.

Dall'art. 2 CTS si evince la stretta congiunzione tra attività di volontariato e la cultura e la pratica del dono, intesi quali momenti di partecipazione, solidarietà e pluralismo. Non si può omettere come proprio il volontariato sia stato diffusamente legato all'immagine del dono¹⁸, della gratuità intesa come dovere sociale¹⁹, al punto da tradursi in una prestazione superetica²⁰.

Il volontariato - quale attività esercitata in forma organizzata o indipendentemente, ma comunque, produttiva di effetti giuridici²¹ -, difficilmente potrà rinvenire la sua fonte giustificatrice all'interno dei paradigmi dell'obbligazione naturale o delle liberalità d'uso. L'agire disinteressato non può essere accostato all'adempimento di un dovere morale, collettivo o individuale, essendo ontologicamente pervaso dalla logica della solidarietà che, facendosi ragione normativa e uscendo da un limbo ambiguo²², non può tantomeno essere compressa all'interno della tecnica delle liberalità²³.

¹⁷ N. LIPARI, *Per un volontariato quale modello di cittadinanza*, in AA. VV., *Liber amicorum per Francesco D. Busnelli*, II, *Il diritto civile tra principi e regole*, Milano, 2008, p. 63 ss.; F.D. BUSNELLI, *Paradossi e ambiguità del volontariato*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Giovanni Cattaneo*, III, Milano, 2002, p. 2089 ss.

¹⁸ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Autonomia privata e prestazioni senza corrispettivo*, Torino, 2001, p. 71 ss. V., inoltre, F. ANGELONI, *Aspetti civilistici degli enti non profit e dell'attività di volontariato nel diritto positivo vigente*, cit., p. 26 ss.

¹⁹ N. LIPARI, «Spirito di liberalità» e «spirito di solidarietà», in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1997, p. 1 ss. a p. 21 ss. Cfr. l'analisi di G. COLACINO, *Il volontariato nel "sistema" delle relazioni gratuite. Profili ricostruttivi e regole di tutela*, Torino, 2005.

²⁰ G.B. FERRI, *Dall'intento liberale all'impegno etico e superetico: ovvero l'economia della bontà*, in ID., *Dall'economia della bontà all'economia del dolore. Due saggi di diritto civile*, Padova, 2003, p. 128 ss.

²¹ R. RASCIO, *Gli enti del libro primo. Dalla moltitudine dei modelli speciali ai tipi del codice*, in AA. VV., *Studi in onore di Cesare Massimo Bianca*, I, Milano, 2006, p. 650 s.

²² Sulla mediazione necessaria della legge o dell'atto amministrativo in riferimento al dovere di solidarietà, N. IRTI, *Concetto giuridico di mercato e dovere di solidarietà*, in ID., *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2008, p. 111 ss. a p. 116 s.; G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, II, p. 371 s.

²³ N. LIPARI, «Spirito di liberalità» e «spirito di solidarietà», cit., spec. p. 15 ss.; D. MESSINETTI, *Persona e destinazioni solidaristiche*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1999, p. 493 ss. a p. 503. In tema, G. OPPO, *La prestazione in adempimento di un dovere giuridico (cinquant'anni dopo)*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, I, p. 526 s. V. le riflessioni critiche di G. CONTE, *Il contratto di donazione tra liberalità e gratuità*, in *Tratt. Bonilini*, VI, *Le donazioni*, Milano, 2009, p. 69 ss. a p. 75. Cfr., anche, R. CIPPITANI, *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Perugia, 2010, p. 325 ss.

Il dono del volontariato è libertà della solidarietà sociale²⁴: non è liberalità con donatori determinati ma azione deliberatamente gratuita, spontanea e ripetibile che risulta indifferente rispetto ai beneficiari²⁵. Al contempo, lo scopo di solidarietà appare sì ampio da poter aggiungere un *quid* determinante rispetto allo scopo non lucrativo, non appiattendosi sul *non- distribution constraint* e quindi nell'obbligo di eterodestinazione dei risultati. Lo scopo di solidarietà supera la dimensione egoistica (dei singoli o dei gruppi), non mira all'ottenimento di vantaggio alcuno né realizza forme sociali di reciprocità e si inserisce in una dinamica di libertà del volere, lontana dai comandi delle autorità pubbliche²⁶.

2. Il volontario e l'attività di volontariato

Il volontario ottiene un importante riconoscimento all'interno del Codice del Terzo settore (art. 17 CTS), rappresentando il nerbo soggettivo non solo delle organizzazioni di volontariato ma di tutti gli altri enti del Terzo settore. Tale processo di valorizzazione conduce tale soggettività all'interno di paradigmi giuridici formali, così superando una dimensione meramente sociologica²⁷.

Ciò si pone in discontinuità rispetto a quanto precedentemente divisato dall'art. 2 della legge quadro del 1991. La precedente disciplina relegava il

²⁴ C. VENDITTI, *L'attività di volontariato*, cit., p. 38 ss. a p. 47 ss.; C. MALTESE, *Gratuità e volontariato*, in A. GALASSO, S. MAZZARESE (a cura di), *Il principio di gratuità*, Milano, 2008, p. 262. Cfr., anche, la ricostruzione di L. SANTORO, *L'atto di cortesia: irrilevanza giuridica e rilevanza sociale nel rapporto individuo-società*, ivi, pp. 242-244. Amplius, A. BARBA, *Il 'principio di libertà sociale' nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in P. RESCIGNO (a cura di), *Autonomia privata individuale e collettiva*, Napoli, 2006, p. 319 ss.

²⁵ C. VENDITTI, *L'attività di volontariato*, cit., p. 173 ss. a p. 179 ss. Sul rapporto tra logica del dono e razionalità giuridica, v. G. RESTA, *Gratuita e solidarietà: fondamenti emotive e 'irrazionali'*, in G. ROJAS ELGUETA, N. VARDI (a cura di), *Oltre il soggetto razionale. Fallimenti cognitivi e razionalità limitata nel diritto privato*, Roma, 2014, p. 121 ss.

²⁶ G. PONZANELLI, *Gli enti senza scopo di lucro*, cit., p. 211. V., inoltre, P. RESCIGNO, *Note sull'interpretazione degli atti di liberalità*, in *Vita not.*, 1998, p. 62; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Autonomia privata e prestazioni senza corrispettivo*, cit., p. 71, p. 74 s.

²⁷ P. SANNA, *Profili giuridici del "volontariato" e dell'"attività di volontariato"*, cit., p. 164 ss.

volontario nell'orbita dell'organizzazione di volontariato all'interno della quale si esplicava l'attività²⁸.

Questa subalternità proiettava in una posizione marginale il volontario, ovvero l'attività prestata indipendentemente dall'appartenenza a enti organizzati, confinando in una mera dimensione di gratuità l'attività autonoma del volontario.

La nuova formulazione, invece, conferisce piena meritevolezza e piena legittimità alla figura del volontario *in re ipsa*. Diversamente, può rilevarsi come l'affermazione di un autentico *status* di volontario - in tal senso milita anche la prescrizione in capo agli enti del Terzo settore di iscrivere in un apposito registro i volontari non occasionali di cui si avvalgano²⁹ - si ponga in linea con la ricostruzione offerta dalla Consulta nella pronuncia n. 75/1992, laddove si riconduceva il volontariato direttamente alla originaria vocazione umana di socialità (costituendo, quindi, esso una forma di realizzazione libera e spontanea della solidarietà tramite il profondo grado di socialità insito in ogni persona umana³⁰).

La previgente disciplina, all'art. 2, c. 1, assegnava all'attività del volontariato i requisiti della personalità, della spontaneità e della gratuità, nonché della necessaria assenza di fini di lucro e la esclusiva vocazione solidarista. Tali elementi qualificanti deponevano nel senso dell'infungibilità del contributo personale recato dal volontario, valorizzavano l'assenza di coercizione nell'esecuzione della prestazione ed escludevano la previsione di un ritorno economico o di un qualsivoglia vantaggio³¹.

Il nuovo art. 17, c. 2, CTS, invece, tenendo conto dell'autonomia e della spontaneità che connota l'attività del volontariato (art. 2 CTS), correla la generosa autodeterminazione personalista alla realizzazione di attività in favore della comunità e del bene comune. Più nitidamente, si riconosce il sacrificio del volontario, consistente nel mettere a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per fronteggiare i bisogni altrui, in modo spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neppure indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà.

²⁸ M. MARIANI, Sub *Art. 2*, in L. BRUSCUGLIA (a cura di), *Legge quadro sul volontariato*, cit., p. 785 ss. e M. GORGONI, Sub *Art. 3*, *ivi*, p. 795. Diversamente, C. VENDITTI, *L'attività di volontariato*, cit., spec. p. 9 ss.

²⁹ Art. 17, c. 1, CTS. Inoltre, l'art. 17, c. 6, CTS prevede che ai fini del presente Codice non si considera volontario l'associato che occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni.

³⁰ F.D. BUSNELLI, *Paradossi e ambiguità del volontariato*, cit., p. 2089 ss.

³¹ G. PONZANELLI, *Gli enti senza scopo di lucro*, cit., p. 209; V. PANUCCIO, voce *Volontariato*, cit., p. 1085.

Viene ad essere recepita definitivamente l'immagine del volontario come soggetto liberamente intenzionato a impiegare tempo ed energia a favore di indeterminati beneficiari, al riparo dalla logica dell'utilitarismo e sensibile alle esigenze della collettività³².

A ciò consegue, in linea con quanto già espresso nella legge quadro del 1991, l'impossibilità di riconoscere una retribuzione al volontario³³, nonché l'incompatibilità della qualità di volontario con qualsivoglia tipo di lavoro subordinato o autonomo e di qualsiasi altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente cui il volontario afferisce o tramite il quale svolge la propria attività³⁴.

3. Le organizzazioni di volontariato

L'analisi della disciplina contenuta agli artt. 32-34 CTS, disciplinanti le organizzazioni di volontariato, va correlata al dato normativo previgente, specialmente all'art. 3 della legge quadro del 1991.

Il legislatore dell'epoca promosse il principio della neutralità della forma giuridica, imponendo, invece, alle organizzazioni di volontariato il limite della compatibilità con lo scopo solidaristico (art. 3, c. 2, della legge quadro del 1991)³⁵. Alla centralità del fine non conseguì una tipizzazione per settori, ma l'identificazione generale di una tipologia di attività (quella, appunto, di volontariato)³⁶: così che, alle organizzazioni di volontariato che avevano assolto l'onere dell'iscrizione, accertato il possesso dei requisiti richiesti dalla legge, venivano riconosciuti vantaggi patrimoniali e fiscali³⁷.

In linea di principio, le organizzazioni di volontariato potevano strutturarsi conformemente sia allo schema associativo, sia a quello della fondazione che, ancora, a quello del comitato. Il modello associativo è risultato essere quello più adoperato e maggiormente idoneo a garantire la

³² N. LIPARI, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del welfare state*, cit., p. 822.

³³ Art. 17, c. 3, CTS. V. P. SANNA, *Profili giuridici del "volontariato" e dell'"attività di volontariato"*, cit., p. 173 s.

³⁴ Art. 17, c. 5, CTS. In tema, P. RESCIGNO, *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato*, cit., p. 6.

³⁵ In tema, G. PONZANELLI, *Gli enti senza scopo di lucro*, cit., p. 212; V. PANUCCIO, voce *Volontariato*, cit., p. 1087.

³⁶ F. CAFAGGI, *L'impresa a finalità sociale*, cit., p. 650.

³⁷ M.V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, p. 315. Per una ricostruzione del dibattito e del tema, v. A. ZOPPINI, *Associazioni, fondazioni, comitati*, *ivi*, 1995, II, p. 332 ss.

democraticità della struttura come previsto dall'allora art. 3, c. 2, della legge quadro del 1991³⁸. La preferenza per le associazioni veniva giustificata dalla centralità riservata all'elemento personalista rispetto alla caratura patrimonialista della fondazione³⁹; inoltre, rispetto ai comitati, le associazioni possedevano una struttura aperta e un orizzonte di durata non strettamente prefissato⁴⁰.

In questo senso può essere letto oggi l'art. 32 CTS: viene, infatti, previsto che afferiscono alla categoria di enti del Terzo settore, allorché iscritte nel registro, solo le organizzazioni di volontariato costituite in forma di associazione riconosciuta o non riconosciuta (rispettando, poi, le componenti previste dall'art. 32, c. 1, CTS)⁴¹.

Il principio ispiratore della neutralità della forma esce ridimensionato, scalzato dall'esclusività del modulo associativo, più acconco alla vocazione personalista espressa dalla cultura del volontariato e reputato idoneo ad assicurare un governo democratico dell'ente⁴². La formula della democraticità della struttura, già declinata dall'art. 3, c. 2, della legge quadro del 1991, può oggi essere riletta attraverso la disciplina sulla *governance* dell'associazione-organizzazione di volontariato del Terzo settore.

A mente dell'art. 34 CTS, infatti, non viene ammessa la nomina extra assembleare degli amministratori e non viene contestualmente ammessa la nomina di amministratori non associati.

In modo continuativo rispetto alla previgente disciplina (art. 5 della legge quadro del 1991), viene delimitato l'insieme delle risorse economiche necessarie al funzionamento e allo svolgimento dell'attività. Le organizzazioni di volontariato possono incamerare le quote associative, contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali e proventi derivanti dall'attività di raccolta fondi, nonché le risorse derivanti dalle attività diverse da quelle di interesse generale (art. 33,

³⁸ A. FUSARO, *I modelli imprenditoriali nella legislazione di terzo settore*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2000, p. 297.

³⁹ M. COSTANZA, *Profili privatistici della normativa sulle organizzazioni di volontariato*, cit., p. 1072 s.

⁴⁰ M.V. DE GIORGI, *Le persone giuridiche in generale. Le associazioni non riconosciute e le fondazioni*, in *Tratt. Rescigno*, II, *Persona e famiglia*, I, Torino, 1999, p. 302 s.; G. PONZANELLI, *Gli enti senza scopo di lucro*, cit., p. 213. Contraria all'appiattimento sul dato associativo, M. GORGONI, *Sub Art. 3*, in L. BRUSCUGLIA (a cura di), *Legge quadro sul volontariato*, cit., p. 795 ss.

⁴¹ F. GRECO, *Categorie di enti del Terzo settore*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., p. 278 ss.

⁴² In generale, M. BASILE, *Le persone giuridiche*, in *Tratt. Iudica-Zatti*, Milano, 2014, p. 24, p. 114 ss.

c. 2, CTS). Tali attività, secondo il disposto dell'art. 6 CTS, debbono essere consentite dall'atto costitutivo o dallo statuto e devono risultare secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale.

Può osservarsi come l'organizzazione di volontariato, ricondotta all'interno del tronco fisionomico delle associazioni, affianchi alla tradizionale connotazione di ente non lucrativo con fini solidali l'elemento dell'attività di interesse generale che assurge a requisito legittimante⁴³. L'attività di interesse generale è essenziale per la nascita dell'organizzazione di volontariato quale ente del Terzo settore, determinando la sua assenza non l'impossibilità di dar vita ad un'associazione di volontariato - ledendo, altrimenti il principio di eguaglianza e di libertà associativa - bensì l'impossibilità di giovare della natura di ente del Terzo settore.

4. La promozione della cultura del volontariato e i centri di servizio per il volontariato

Il potenziamento del volontariato emerge nel suo stretto legame con il principio di sussidiarietà orizzontale (predicato all'art. 2, ultima parte, nonché agli artt. 55-57 CTS)⁴⁴ e con la promozione della cultura del volontariato affidata alle pubbliche amministrazioni (art. 19 CTS)⁴⁵.

Dalla disciplina contenuta all'art. 56 CTS può evidenziarsi come la modalità di erogazione di attività o di servizi sociali di interesse generale affidati alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore (disciplinato agli artt. 45 ss. CTS), costituisca un'alternativa alla dinamica del mercato qualora sia

⁴³ A. FICI, *L'attività degli enti del terzo settore*, cit., p. 65 ss.

⁴⁴ A. MEALE, *I rapporti tra gli enti del Terzo settore e le Pubbliche Amministrazioni*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., p. 345 ss.

⁴⁵ La logica del volontariato organizzato del CTS viene recepita, ora, all'interno del d.lgs. 1/ 2018, c.d. Codice della protezione civile, specialmente agli artt. 33-42. L'art. 33, c. 1, prevede che, per operare nel settore della protezione civile, al fine di salvaguardarne la specificità, le organizzazioni di volontariato iscritte nel Registro del CTS, che annoverano la protezione civile tra le attività di interesse generale in cui operano ai sensi dell'art. 5 CTS, nonché le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile, devono essere, inoltre, iscritte nell'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile (art. 34 d.lgs. 1/2018). Per prime considerazioni, v. G. VISCONTI, *Nuovo Codice della Protezione civile: la disciplina del volontariato organizzato*, in *Coop. non profit*, 7, 2018, p. 16 ss.

effettivamente più favorevole⁴⁶. La disciplina, ben più corposa rispetto a quella contenuta all'art. 7 della previgente legge quadro del 1991, valorizza l'attitudine delle organizzazioni di volontariato a porsi quali erogatori di servizi e attori nelle dinamiche di interesse generale.

Le convenzioni stipulate non alterano la gratuità d'azione e il fine solidaristico delle organizzazioni di volontariato, in quanto sono escluse corresponsioni monetarie slegate da rimborsi e spese effettivamente sostenute e documentate (art. 56, c. 2, CTS), non compromettendo, in linea di principio, l'equilibrio concorrenziale del mercato⁴⁷.

Al fine di evitare prassi distorsive e disuguaglianze⁴⁸, la scelta delle organizzazioni di volontariato convenzionate è rigorosamente informata al rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento e avviene tramite procedure comparative riservate alle organizzazioni medesime. Tali regole, simili a quelle valevoli per gli affidamenti pubblici ai sensi degli artt. 28 ss. d.lgs. 50/2016, confermerebbero la tesi di politica del diritto per cui, nel momento della *competizione*, enti *non profit* e enti lucrativi debbano essere assoggettati alla medesima disciplina⁴⁹.

Inoltre, alle organizzazioni di volontariato è richiesto il possesso di requisiti di moralità professionale, nonché la dimostrazione di un'adeguata attitudine tecnico-operativa, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza pregressa, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari (art. 56, c. 3, CTS)⁵⁰.

⁴⁶ V. però le considerazioni critiche già espresse da M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Volontariato, sussidiarietà, mercato*, cit., p. 91 ss.

⁴⁷ Corte giust. CE, 17 giugno 1997, C-70/95 *Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA e Anni Azzurri Rezzato Srl v. Regione Lombardia*.

⁴⁸ Per P. RESCIGNO, *La proposta di Pietro Rescigno*, in A. GALASSO, S. MAZZARESE (a cura di), *Il principio di gratuità*, cit., p. 514 s., pur riconoscendo la necessità che l'autonomia dei soggetti debba svolgersi ed essere garantita nel modo più ampio in materia di volontariato, una questione aperta «[...] è quella delle forme di favore e incoraggiamento che si traducono non tanto in positiva promozione, ma nella dispensa dall'osservanza di certi principi e certi obblighi. È la questione se lo spirito di gratuità o le forme di solidarietà che i privati pongono in essere giustifichino, addirittura, che sia messo a rischio e vulnerato il principio d'eguaglianza: che è il principio più elementare del sistema, costitutivo delle relazioni umane prima ancora che del disegno costituzionale». Cfr., anche, M.V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro*, cit., p. 320.

⁴⁹ A. ZOPPINI, *Problemi e prospettive per una riforma delle associazioni e delle fondazioni in diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, II, p. 372. In giurisprudenza, v. Corte giust. CE, 29 novembre 2007, C-119/06, *Commissione delle Comunità europee v. Repubblica italiana*.

⁵⁰ A. MEALE, *I rapporti tra gli enti del Terzo settore e le Pubbliche Amministrazioni*, cit., p. 349.

La nuova disciplina, inoltre, implementa le prescrizioni convenzionali (v. il vecchio art. 7, c. 2, legge quadro del 1991): oltre alla garanzia dell'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività concordate e al rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, le convenzioni devono prevedere la durata del rapporto, il contenuto e le modalità dell'intervento volontario, il numero e l'eventuale qualificazione professionale delle persone impegnate, le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici (art. 56, c. 4, CTS).

Da questo quadro disciplinare può rilevarsi come, da un lato, le organizzazioni di volontariato non smarriscono la natura di enti privatistici che erogano servizi a prezzi di mercato (sebbene ciò avvenga per il raggiungimento di obiettivi sociali e senza alcuna possibilità di riparto di guadagni fra associati)⁵¹, e, dall'altro, come sia costante il processo di *specializzazione* delle organizzazioni di volontariato in una logica di complementarietà lontana da ogni sterile prospettiva ideologica anti-sistema e anti-mercato⁵².

La prospettiva di sistema ottenuta dal volontariato può apprezzarsi anche dalle nuove regole in materia di Centri di servizio (da ora, CSV) e dal legame tra questi e l'Organismo nazionale di controllo (ONC), assistendosi al superamento della scarna disciplina contenuta all'art. 15, c. 1, della legge quadro e nei decreti ministeriali succedutisi (d.m. 21 novembre 1991 e d.m. 8 ottobre 1997)⁵³.

I CSV accreditabili devono essere costituiti in forma di associazione riconosciuta del Terzo settore da organizzazioni di volontariato e da altri enti, ad eccezione di quelli costituiti in una delle forme del libro V del codice civile, e conformare gli statuti al rispetto dei vincoli espressi dall'art. 61, c. 1, lett. a) - m), CTS.

La stabilità e l'efficace funzionamento dei CSV è collegato a un puntuale meccanismo di finanziamento (art. 62 CTS), agevolato dalla costituzione del Fondo unico nazionale (FUN), alimentato prevalentemente dai contributi

⁵¹ M. CEOLIN, *Il c.d. codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 3.

⁵² D. MESSINETTI, *Persona e destinazioni solidaristiche*, cit., p. 494 ss.; G.B. FERRI, *Dall'intento liberale all'impegno etico e superetico: ovvero l'economia della bontà*, cit., p. 131. Cfr. gli spunti derivanti dal saggio di P. PERLINGIERI, *Mercato, solidarietà e diritti umani*, in *Rass. dir. civ.*, 1995, pp. 96-97.

⁵³ S. PARDINI, *Il sistema dei centri di servizio per il volontariato*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., p. 359 ss.; A. FICI, *La riforma dei centri di servizio per il volontariato*, cit., p. 377 ss.

annui delle fondazioni di origine bancaria, nonché da una riserva destinata all'ONC.

L'impiego delle risorse conferite dal FUN ai CSV è vincolato all'organizzazione, gestione ed erogazione di servizi volti a promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo di volontari negli enti del Terzo settore, con particolare riguardo alle organizzazioni di volontariato. L'insieme delle funzioni e dei compiti dei CSV (art. 63 CTS) ribadisce concretamente la rilevanza dispiegata dalla cultura del volontariato la cui promozione e diffusione necessita di piani d'azione organici e di interventi capillari.

5. Considerazioni conclusive

Dal Codice del Terzo settore giunge una spinta per valorizzazione del volontariato, nonché un definitivo riconoscimento dell'importanza dell'azione solidale, che si traduce non solo come quale modo d'essere dell'esperienza giuridica nel suo complesso, ma, anche, come canone interpretativo.

La giuridificazione del volontariato consente di rimuovere la patina del sentimentalismo, legittimando la fecondità dell'agire disinteressato e riconoscendo all'economia del dono un ruolo da protagonista nel panorama dei bisogni collettivi⁵⁴.

⁵⁴ In generale, S. RODOTÀ, *Gratuità e solidarietà tra impianti codicistici e ordinamenti costituzionali*, in A. GALASSO, S. MAZZARESE (a cura di), *Il principio di gratuità*, cit., p. 97, p. 101 ss. Cfr., inoltre, le considerazioni di A. ZOPPINI, *Il diritto privato nella trasformazione dei processi allocativi delle risorse pubbliche*, in *Eur. dir. priv.*, 2003, p. 429.