

Rivista N°: 1/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 20/03/2018

AUTORE: Luca Gori*

LA DISCIPLINA DEL *VOLONTARIATO INDIVIDUALE*, OVVERO DELL'APPLICAZIONE DIRETTA DELL'ART. 118, ULTIMO COMMA, COST.

Sommario: 1. Il volontariato individuale: un fenomeno in ascesa; 2. Il volontariato individuale nella legge n. 266 del 1991; 3. Volontariato individuale e art. 118, u.c., Cost.; 4. Il volontariato individuale, fra fonti degli enti locali e qualificazione della giurisprudenza contabile; 5. La disciplina del volontariato individuale nel Codice del Terzo settore e sua irrilevanza nella giurisprudenza contabile successiva; 6. Coup de théâtre! La Corte dei conti, adunanza plenaria, ammette il ricorso al volontariato individuale; 7. Riflessioni conclusive.

1. Il volontariato individuale: un fenomeno in ascesa

Secondo alcune stime recenti (ISTAT, 2013¹), i volontari *individuali* (si vedrà poi come definirli) sono circa 3 milioni su 6,63 milioni di volontari operanti in Italia. Rappresentano il 5,8% della popolazione italiana. È una forma di volontariato sviluppatasi (o, almeno, percepita e rilevata) più di recente – in gran parte, i volontari individuali dichiarano di svolgere la loro attività da meno di due anni – e che, solitamente, non costituisce un'appendice di una attività di volontariato svolta all'interno di una organizzazione di volontariato (appena 538.000 volon-

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

¹ ISTAT, *Attività gratuite a beneficio di altri*, 2013, disponibile su https://www.istat.it/it/files/2014/07/Statistica_report_attivita_gratuite.pdf?title=Attivit%C3%A0+gratuite+a+beneficio+di+altri+-+23%2Fflug%2F2014+-+Testo+integrale.pdf. Assumendo la definizione dell'ILO – International Labour Organization, *Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization*, sono volontari «as all those of working age who, during a short reference period, performed any unpaid, non-compulsory activity to produce goods or provide services for others». Non vi è alcun riferimento alla dimensione collettiva o al risvolto organizzativo del fenomeno del volontariato: al contrario, il volontariato viene definito prevalentemente sotto il profilo oggettivo, senza alcun rilievo dell'aspetto soggettivo (il *perché* l'attività viene svolta). Si tratta – bisogna notarlo – di una definizione dettata ad altri scopi (statistici, prevalentemente) e, dunque, ha come finalità non tanto la descrizione del fenomeno, bensì la sua perimetrazione convenzionale rispetto ai rapporti di lavoro (retribuito o gratuito).

tari dichiarano di svolgere sia una attività di volontariato individuale sia una attività di volontariato organizzato, pari all'8,1% del totale), bensì una vera e propria esperienza a sé stante.

Una recente ricerca individua i diversi profili dei volontari singoli². Essi agiscono, con finalità solidaristiche, per la realizzazione di attività di interesse generale liberamente individuate al di fuori di una collettività organizzata. Sono accomunati dall'esigenza di *immediatezza* col fine che intendono perseguire e rifiutano l'appartenenza ad una organizzazione dotata di stabilità nel tempo, percepita più come un "diaframma" che riduce l'efficacia dell'azione che non come il contesto nel quale raggiungere, più agevolmente ed in forma comunitaria, lo scopo prefissato³. La scelta del volontariato singolo esalta così la possibilità di poter modificare l'oggetto dell'attività, i soggetti destinatari, i luoghi dell'impegno, l'intensità della relazione senza dover provvedere ad una formalizzazione di tale variazione; oppure, cessare l'attività senza necessità di dare a tale scelta particolare solennità o motivazione; o, sotto altro aspetto, sommare diverse attività e destinatari, senza aggravii di tempo derivanti dalla necessità di prendere parte alla vita associativa di più organizzazioni⁴.

Provando ad ipotizzare una definizione di *volontariato individuale*, esso si può identificare come l'attività di interesse generale che un soggetto-persona fisica svolge, perseguendo una finalità solidaristica, autonomamente e liberamente, senza instaurare un rapporto giuridico con un qualsiasi soggetto giuridico collettivo privato, in assenza di una finalità lucrativa (anche indiretta), con la più ampia libertà nell'individuazione dei destinatari e dei modi di svolgimento dell'attività, escludendosi l'instaurazione di un rapporto di lavoro, di qualsiasi tipo, sia col beneficiario sia con l'ente pubblico che ne indirizzi eventualmente l'attività (si tratterebbe, infatti, di una ipotesi di *lavoro gratuito*⁵).

Il dato ISTAT riflette una evoluzione più recente del volontariato italiano, ma non costituisce una novità in assoluto. Anzi, nella riflessione giuridica, il volontariato individuale rappresenta da tempo una sorta di *convitato di pietra* che ha fatto affaticare la dottrina e che è stato relegato, in definitiva, in una sorta di remoto spazio grigio giuridico. Oggi, davanti ad una diffusione di proporzioni inedite (o, forse, ad una sua emersione, ad una più nitida percezione o ad una più efficace narrazione), ignorarlo – specialmente in una stagione di riforme – significherebbe escludere una parte rilevante del mondo del volontariato e del Terzo settore, più in generale.

² Ci si riferisce alla ricerca di R. GUIDI – K. FONOVIC – T. CAPPADOZZI (a cura di), *Volontari e attività volontarie in Italia. Antecedenti, impatti, esplorazioni*, Bologna, 2017; cfr., anche, le osservazioni di C. CALTABIANO, *Altruisti senza divisa*, Milano, 2006.

³ Cfr., sul tema, A. OCCHINO, *Volontariato, diritto e modelli organizzativi*, Milano, 2012, 15-16.

⁴ Si veda, per una sintesi su questi aspetti, M. AMBROSINI, *Perché il volontariato episodico ci interpella. L'esperienza di Milano Expo 2015*, in M. AMBROSINI (a cura di), *Volontariato post-moderno*, Milano, 2016, 13 ss. Più in generale, sulle tendenze dell'associazionismo in Italia, si rinvia a R. BIORCIO – T. VITALE (a cura di), *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Roma, 2016.

⁵ Sulle ipotesi di «lavoro gratuito» nel Terzo settore, R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro e terzo settore*, in L. BRUSCUGLIA – E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, 457 ss.; L. MENGHINI, *Lavoro gratuito e volontariato*, in C. CESTER (a cura di), *Diritto del Lavoro. Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, Torino, 2007, II, 154 ss. In giurisprudenza, Cass. civ., sez. lav., 26 gennaio 2009, n. 1833

Nella storia complessa della legislazione riguardante il *not for profit* italiano, è questo uno dei casi “classici” in cui un fenomeno sociale si struttura *praeter legem*⁶ (o, addirittura, per alcuni, *contra legem*) costringendo poi i pubblici poteri a prenderne atto e ad elaborare, specialmente sul piano del diritto amministrativo, soluzioni “ortopediche” compatibili con il quadro normativo vigente; oppure, cogliendo i segni di novità che provengono dalla società civile, a provocare significative innovazioni legislative che hanno, però, un ampio respiro ordinamentale.

2. Il volontariato individuale nella legge n. 266 del 1991

Già all’epoca della legge quadro n. 266 del 1991, il tema del volontariato *individuale* si era posto in termini assai problematici. La legge quadro – come è noto - ha vissuto una sorta di “doppia vita”⁷. Da un lato, essa aspirava (almeno nelle intenzioni dei proponenti) a definire (solamente) i principi fondamentali cui Regioni e Province autonome dovevano attenersi per disciplinare i rapporti fra amministrazioni pubbliche e organizzazioni di volontariato; dall’altro, di fatto, la legge quadro riconosceva espressamente il “ruolo” specifico dell’*attività di volontariato* quale espressione originale ed autonoma di “partecipazione, solidarietà e pluralismo” (art. 1, c.1). Tale attività, ai sensi dell’art 2 della legge quadro, si sostanziava in una prestazione svolta «in modo personale, spontaneo e gratuito, *tramite* l’organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro, anche indiretto, ed esclusivamente per fini di solidarietà» (corsivo nostro).

Il legislatore esprimeva, sin dalle prime battute, un atteggiamento non chiarissimo per quanto attiene al rapporto fra *attività di volontariato* ed *organizzazione di volontariato*. Infatti, se l’art. 1, c.1, riconosceva il “valore” dell’attività di volontariato, lasciando intendere che tale valore esistesse a prescindere dalle forme e dall’organizzazione in cui l’attività si concretizzava, per il resto, la legge si riferiva esclusivamente a quella parte dell’attività volontaria che prendeva forma entro una *organizzazione*, indipendentemente dalla veste giuridica assunta da quest’ultima.

Alcune voci dottrinali risalenti hanno sostenuto la *necessaria intermediazione* di una organizzazione, affinché potesse parlarsi di una “attività di volontariato”: cosicché il volontario sarebbe stato sempre, e necessariamente, un aderente (in varie forme) all’organizzazione⁸. Tali conclusioni non sono apparse, alla dottrina prevalente, condivisibili: esse avrebbero significato, infatti, l’attribuzione alla legge (e, in particolare, all’art. 2) di un

⁶ Lo ricorda F.D. BUSNELLI, *Brevi considerazioni introduttive*, in L. BRUSCUGLIA – E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni*, cit., X, che richiama come l’insorgenza del volontariato non è certo legata alla disciplina normativa, ma «è caratterizzata dalla spontaneità e dal suo manifestarsi in attività non giuridicamente rilevanti anche se indubbiamente meritevoli di tutela»: il legislatore è chiamato, così, a «trasformare in “diritto vigente” il “diritto vivente” formatosi nell’esperienza».

⁷ Ripercorre le finalità perseguite dal legislatore nella legge n. 266 del 1991, E. ROSSI, *La prospettiva pubblicistica*, in L. BRUSCUGLIA – E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni*, cit., 595 ss.

⁸ Sostiene questa tesi, V. ITALIA, *Il volontariato. Organizzazione, statuti e convenzioni*, Milano, 1992, 11, a giudizio del quale «l’attività di volontariato non è una attività che può essere svolta da soli, in modo isolato».

ruolo “fagocitante” (che essa non ha né sul piano letterale né su quello dell'*intentio*) rispetto ad una serie di manifestazioni del pluralismo sociale e della libertà individuale, al punto da entrare in tensione col quadro costituzionale⁹.

La legge quadro, invece, avrebbe fatto emergere dal bacino indistinto delle attività di volontariato, la figura dell'organizzazione di volontariato e quella, correlata, del volontariato associato od aderente, distinguendo quest'ultimo dall'antica figura del *lavoratore gratuito*, configurato dalla legislazione lavoristica quasi come una figura residuale ed eccezionale (sicuramente espressamente mai evocata nella legge n. 266 del 1991), ma non esclusa in linea assoluta¹⁰. Anzi, l'esistenza di una organizzazione costituirebbe una «fattore di “sbarramento” alla penetrazione della normativa lavoristica, in misura direttamente proporzionale al riconoscimento che l'ordinamento dà della meritevolezza del fine¹¹».

Diversamente, il volontariato individuale è rimasto un «fatto tipicamente metagiuridico¹²», privo di una chiara qualificazione. Si può sostenere che la legge quadro intendesse fornire, già a partire dall'art. 1, una particolare posizione di *favor* per chi, indipendentemente dalla modalità prescelta (all'interno o al di fuori di una organizzazione, cioè), liberamente intendesse adempiere il proprio dovere costituzionale di solidarietà sociale concorrendo al progresso materiale e spirituale della Nazione mediante una attività di volontariato (singolo od organizzato). Tuttavia, la legge n. 266 del 1991 regolava i rapporti fra il (solo) volontariato organizzato e la pubblica amministrazione, determinando una sorta di *estraneità* del volontariato singolo rispetto alla disciplina rapporti con la pubblica amministrazione e, più in generale, esprimendo una certa *indifferenza*, sotto il profilo giuridico. Infatti, alla ampia proclamazione dell'art. 1 della legge quadro, non seguiva alcuna disciplina legislativa dell'ipotesi *de qua* (certamente conosciuta ed avvertita anche dal legislatore del 1991).

La protezione costituzionale del volontariato individuale pare confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale. Nella nota sentenza n. 75 del 1992, la Corte ha radicato il complessivo fenomeno del volontariato direttamente nell'art. 2 Cost., definendolo come «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» (*corsivo nostro*) e ritenendolo «espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria 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, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità

⁹ Per una critica incisiva, su questi aspetti, L. CEI, *Finalità e oggetto della legge (art. 1)*, in L. BRUSCUGLIA (a cura di), *La legge sul volontariato. Analisi e commento giuridico*, Padova, 1993, 5-6.

¹⁰ Cfr., sul punto, A. PIZZOFERRATO, *Gratuità e lavoro subordinato*, in *Lavoro e diritto*, 1995, 450 ss.

¹¹ R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro e terzo settore*, cit., 467.

¹² Utilizza questa espressione M. GORGONI, *Organizzazioni di volontariato (art. 3)*, in L. BRUSCUGLIA (a cura di), *La legge sul volontariato*, cit., 21, nota 3.

che caratterizza la persona stessa»¹³. L'attenzione posta dalla Corte sulla dimensione *individuale* appare assai significativa e definisce una sorta di statuto generale di rango costituzionale del fenomeno del volontariato e, quindi, anche di quello singolo. Quest'ultimo non è solo giuridicamente "possibile" all'interno dell'ordinamento costituzionale, ma è parificato a quello organizzato e, pur tenendo conto delle differenze strutturali fra le due ipotesi, può essere destinatario di misure di favore in quanto proiettato al perseguimento delle medesime finalità solidaristiche.

Le medesime conclusioni sono estendibili anche alla legislazione successiva alla n. 266 del 1991 e, in particolare, alla legge n. 381 del 1991 (in tema di cooperazione sociale) e n. 383 del 2000 (sull'associazionismo di promozione sociale). Mentre il volontariato individuale costituisce una espressione della socialità insopprimibile dell'uomo che agisce nell'adempimento dei doveri di solidarietà inderogabili posti dall'art. 2 Cost., il volontariato organizzato, che la legge assume a paradigma di riferimento, costituisce una sorta di evoluzione del primo e trova, rispetto al più generale fenomeno associativo, un atteggiamento di maggiore favore da parte del legislatore, in ragione della finalità di solidarietà perseguite e delle modalità adottate per ottenerle.

Il punto sistematico che non può sfuggire è che non sono le finalità perseguite che distinguono il primo (volontariato individuale) dal secondo (volontariato organizzato), ma è solo l'assetto organizzativo entro cui esse si realizzano. Sul piano politico (e di politica del diritto), a tali diversi assetti ha fatto seguito un riconoscimento giuridico ed una disciplina normativa specifica per il secondo e la pressoché nulla considerazione del primo, lasciandolo in una problematica *a-nomia*.

3. Volontariato individuale e art. 118, u.c., Cost.

Sul piano costituzionale, ulteriore conferma della ammissibilità di una attività di volontariato individuale e della sua rilevanza giuridica si trae dall'art. 118, u.c. Cost., così come modificato dalla riforma costituzionale del 2001. La disposizione grava i diversi livelli di governo dell'obbligo costituzionale¹⁴ di *favorire* l'autonoma iniziativa di cittadini, *singoli ed associati*, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. L'ambito applicativo della disposizione costituzionale è ovviamente più ampio del volontariato: non è possibile, in questa sede, ricostruire il principio della c.d. sussidiarietà orizzontale come accolto in Costituzione ed interpretato dalla dottrina¹⁵. Basterà però ricordare

¹³ Sulla sentenza, cfr. le osservazioni di L. CEI, *Finalità e oggetto della legge (art.1)*, cit., 5 ed il commento di E. Rossi, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato. Nota a Corte cost. 28 febbraio 1992, n. 75*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, I, 117 ss.; P. MORABITO, *Legge quadro sul volontariato n. 266 dell'11 agosto 1991. Luci e ombre*, in *Rivista amministrativa*, 1992, 33 ss.

¹⁴ Sottolinea l'esistenza di un «dovere giuridico» di preferire l'autonoma iniziativa dei cittadini, G.U. RE-SCIGNO, *Principio di sussidiarietà e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002, 4 ss.

¹⁵ Su questi aspetti, fra i molti, costituiscono un punto di riferimento le riflessioni di G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli, 2005, 177 ss.; G. ARENA – G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto*, Roma, 2010. Si vedano, altresì, i lavori di

come esso giunga a dare copertura costituzionale a tutte le iniziative (in ipotesi, anche non solo a quelle *not for profit*, ma – si ritiene – svolte anche in forma imprenditoriale¹⁶) promosse dai cittadini o, *rectius*, i soggetti privati (inclusi gli stranieri¹⁷) per lo svolgimento, *congiuntamente* e non in concorrenza con le istituzioni della Repubblica¹⁸ o come meri agenti di quest'ultime, di determinate attività che contribuiscono all'inveramento dei valori costituzionali (definite, appunto di *interesse generale*¹⁹).

In dottrina, è stata proposta una lettura particolarmente riduttiva del riferimento che l'art. 118, u.c., Cost. contiene ai cittadini "singoli o associati", sostenendo che esso non avrebbe una «effettiva portata sostanziale» e che «la disposizione in oggetto aspira a valorizzare il ruolo e l'attività dei sodalizi sociali²⁰» e, in particolare, il ruolo del Terzo settore organizzato, e non dei singoli. In realtà, la disposizione costituzionale rende evidente la conclusione cui si era giunti, sul piano interpretativo, a proposito della legge quadro sul volontariato: l'art. 118 Cost., infatti, determina l'equiparazione della posizione del "singolo cittadino" e di quella dei "cittadini associati" nei confronti dei pubblici poteri territoriali, nel momento in cui svolgono una attività qualificata come di interesse generale. Cosicché, pur nella diversità del *modo* col quale l'attività viene svolta, non muta la qualificazione costituzionale della relazione che si instaura con i pubblici poteri i quali sono chiamati (con un vero e proprio obbligo giuridico) a "favorire" le attività di interesse generale svolte dagli uni e dagli altri.

L'art. 118 Cost., più che "costituire" giuridicamente tale parificazione, in realtà ne ha riconosciuto l'esistenza e determinato l'emersione definitiva all'interno dell'ordinamento costituzionale al punto che – si ritiene – non sarebbe possibile operare una discriminazione fra l'una o l'altra tipologia di volontariato che non sia ragionevolmente giustificata e correlata in relazione al *tipo* di attività di interesse generale svolta (ad es., le attività di interesse generali che possono essere curate dal singolo si connotano per semplicità di realizzazione o per concentrazione territoriale; non appaiono compatibili con grandi realizzazioni, come le attività

P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002, 353; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà: profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enciclopedia giuridica*, agg. XII, 2004; A.M. POGGI, *I "soggetti" della sussidiarietà orizzontale*, in G. CIMBALO, J.I. ALONSO PEREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Torino, 2005, 151 ss.; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Bari, 2006; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2333 ss.

¹⁶ In tal senso, che qui si condivide, P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, cit., 353; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 45 ss. *Contra*, V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà*, cit., 4 ss.; A.M. POGGI, *I "soggetti" della sussidiarietà orizzontale*, cit., 151 ss.

¹⁷ Lo nota, opportunamente, F. GIGLIONI, *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza*, in G. ARENA – G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto*, cit., 164.

¹⁸ Chiarisce questo aspetto L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà*, cit., 183 che sottolinea come il principio di sussidiarietà prescrive «una sinergia tra pubblico e privato fondata su di un rapporto di costante compartecipazione e collaborazione reciproca», e non un rapporto competitivo o di alternative.

¹⁹ Prima della definizione legislativa di *attività di interesse generale* data – ai fini del riconoscimento della qualifica di ente del Terzo settore – dal Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017) e dal decreto legislativo sull'impresa sociale (d.lgs. n. 112 del 2017), cfr. quella di V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà*, cit., 4 quali «operazioni e prestazioni materiali, supportate, dal punto di vista giuridico, da attività negoziale e caratterizzate in principio dalla non essenzialità dal fine di lucro». Nella giurisprudenza costituzionale, un riferimento utile è costituito dalla sentenza n. 301 del 2003 in tema di fondazioni bancarie.

²⁰ Così Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, cit., 2352.

sanitarie) o connaturate alla dimensione *associativa* (ad es., previsione che i cittadini associati debbano possedere determinate caratteristiche attinenti alla forma giuridica prescelta), quest'ultima da intendersi in forma molto ampia, non limitata cioè alle sole forme disciplinate dal codice civile²¹.

In altri termini, già prima delle recenti riforme legislative del c.d. Terzo settore, deve essere valutato criticamente, attraverso la "lente costituzionale" dell'art. 118, u.c., Cost., il confinamento di fatto del volontariato individuale sul piano metagiuridico²² e la contemporanea moltiplicazione delle forme di riconoscimento giuridico del volontariato nelle realtà associative, sia dal punto di vista del *favor* nel campo civilistico e fiscale, sia dal punto di vista delle relazioni con la pubblica amministrazione. Da quest'angolo visuale, infatti, la disposizione costituzionale indica almeno due sentieri di approfondimento giuridico: essa, infatti, non solo consente giuridicamente lo svolgimento di una attività di volontariato individuale, ma dischiude definitivamente la possibilità di riconoscere in capo a tali soggetti un trattamento di favore (ad es., fiscale) in relazione all'attività di interesse generale svolta ed al fine solidaristico perseguito, così come di instaurare un rapporto giuridicamente rilevante con la pubblica amministrazione per la progettazione e la realizzazione delle medesime attività.

4. Il volontariato individuale, fra fonti degli enti locali e qualificazione della giurisprudenza contabile

L'ambito elettivo del c.d. volontariato individuale è rappresentato dallo svolgimento di attività di interesse generale in ambito locale. La domanda sociale che si è coagulata intorno a queste attività, ha riguardato la possibilità di instaurare (al di fuori di quanto previsto dalla legge n. 266 del 1991 e, quindi, dalle organizzazioni di volontariato) una qualche relazione, giuridicamente rilevante, con gli enti locali al fine di verificare la compatibilità dello svolgimento dell'attività con le fonti e gli strumenti di programmazione locale e per soddisfare richieste più concrete legate alla operatività, quali, ad es., coperture assicurative, la disponibilità di materiali o la formazione.

Si è rilevata una larga diffusione di forme di volontariato individuale per la cura dei "beni comuni" a livello municipale. Nell'ambito della fonte regolamentare comunale, infatti, si è avuto un primo riconoscimento del rapporto fra i volontari individuali e pubbliche amministrazioni. Tale fonte ha rappresentato una *sedes materiae* naturale per questo fenomeno, trovando un fondamento diretto nella disposizione costituzionale dell'art. 118, u.c. Cost., senza alcuna intermediazione di una fonte di rango legislativo: ciò ha messo in evidenza la

²¹ Sulla non immediata coincidenza fra l'area della libertà di associazione così come riconosciuta dall'art. 18 Cost. e la *tipizzazione* delle persone giuridiche compiuta dal codice civile, G. GUZZETTA, *Il diritto costituzionale di associarsi*, Milano, 2003, spec. 159-160; vedasi anche E. ROSSI, *Le formazioni sociali*, Padova, 1989, 172.

²² In verità, una limitata rilevanza giuridica si è potuta rilevare nei casi di patologia dell'attività di volontariato individuale (danneggiamento recato a terzi o a beni pubblici; infortunio; contenzioso con la PP.AA.). Una rassegna di casi virtuosi e di casi di conflittualità si trova in F. OZZOLA, *Dal dire al fare. La sussidiarietà orizzontale in pratica*, in G. ARENA – G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto*, cit., 233 ss.

capacità del livello municipale di trasformarsi in un laboratorio assai efficace per l'attuazione diretta del precetto costituzionale della sussidiarietà²³. Questi regolamenti, pur con molte varianti legate a specificità territoriali, istituiscono generalmente una sorta di «zona intermedia» fra la dimensione autoritativa dell'attività amministrativa e quella dell'autonomia privata, ove gli interessi dell'una o dell'altra parte pervengono ad una composizione che trova un proprio suggello giuridico in un *accordo*, giuridicamente rilevante, alla definizione ed all'attuazione del quale le parti hanno paritariamente concorso²⁴.

Nello stesso tornante di tempo, l'attenzione crescente sul fenomeno del volontariato individuale ha condotto ad un primo riconoscimento problematico, in diverse occasioni, da parte del legislatore. Il caso più rilevante è rappresentato dalla disciplina del c.d. «baratto amministrativo»²⁵, sebbene sia questa una definizione assai impropria. La disciplina attualmente in vigore (art. 190 Codice dei contratti pubblici) prevede che «gli enti territoriali possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa».

La disposizione aspira a dettare una prima forma di regolamentazione complessiva del rapporto fra cittadini singoli ed enti territoriali, per la realizzazione di determinate attività, su base volontaria, ispirate al recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini

²³ Un *modello-tipo* di questi regolamenti è costituito da quello adottato dal Comune di Bologna nel 2014, elaborato dall'associazione *Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà*, che vede quali protagonisti i c.d. «cittadini attivi», ossia cittadini che decidono di «attivarsi» autonomamente (risulta indifferente la forma giuridica che riveste tale *attivazione*: in ipotesi, anche singolarmente o in gruppi privi di ogni formalizzazione giuridica) per farsi carico di attività di cura di beni comuni, condividendo con la pubblica amministrazione contenuti, modalità e tempi degli interventi da realizzare, con finalità che sono sì solidaristiche, ma che attengono anche al miglioramento della loro condizione di vita e dell'ambiente ove essa si svolge. Sulla possibile equiparazione fra «cittadini attivi» e «volontari individuali», cfr. F. GIGLIONI, *I cittadini attivi si possono assicurare perché non rientrano nel volontariato di cui alla legge n. 266/1991*, in *Labsus.org*, 15 novembre 2016.

²⁴ Per una sistemazione teorica del tema, da ultimo, cfr. G. ARENA – C. IAIONE, *L'età della condivisione*, Roma, 2017 e G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Roma-Bari, 2006. Più risalente, ma fondamentale, il contributo di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, che ha introdotto la nozione di «cittadino coamministrante».

²⁵ L'art. 24 del decreto-legge 12 febbraio 2014, n. 133 (c.d. *Sblocca Italia*, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), rubricato *Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio*, è stato abrogato dal decreto legislativo integrativo e correttivo (19 aprile 2017, n. 56) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. *Codice dei contratti pubblici*), che ha introdotto all'art. 190 la disciplina del c.d. *baratto amministrativo*. Rispetto alla precedente disposizione, l'art. 190 amplia l'ambito oggettivo di applicazione dei contratti e quello soggettivo, estendendo la possibilità, riservata dall'art. 24 del decreto-legge n. 133 del 2014 ai soli Comuni, a tutti gli enti territoriali. Inoltre, sotto il profilo tributario, elide la necessaria temporaneità delle misure fiscali di favore, aprendosi alla loro previsione in permanenza.

alla vita della comunità. La relazione fra cittadini singoli o associati e gli enti territoriali è regolata dal c.d. *contratto di partenariato sociale*, che può essere ricondotto alla fattispecie dell'accordo sostitutivo del provvedimento (ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990²⁶), avente gli oggetti stabiliti dalla legge. Il legislatore, tuttavia, individua quale presupposto per la conclusione del contratto di partenariato sociale la previa definizione dei criteri e delle condizioni in base ai quali i cittadini, singoli ed associati, possono presentare progetti, che devono presentare le caratteristiche dell'inerenza ad un determinato territorio ben delimitato. Tale localizzazione è preordinata ad assicurare una verificabilità dell'intervento e degli impatti che ha generato. L'ente territoriale può, con regolamento²⁷, rinunciare ad una parte del prelievo fiscale, prevedendo esenzioni o riduzioni di tributi commisurate al tipo di attività svolta dal singolo cittadino o dalla associazione o in base all'utilità recata alla comunità di riferimento. Non è il semplice fatto di aver svolto una attività che – a tenore della norma – autorizza l'adozione di una misura fiscale di favore, bensì una valutazione (non è chiaro a chi affidata) degli impatti generati dall'attività nella comunità assunta come orizzonte di riferimento che difficilmente potrà eccedere la dimensione municipale. È questo un caso nel quale il legislatore pare annettere una primissima rilevanza giuridica alla c.d. *valutazione di impatto sociale* che, al di là delle difficoltà metodologiche per la sua effettuazione, pone apprezzabili problemi di inquadramento costituzionale in termini di uguaglianza e ragionevolezza²⁸.

La giurisprudenza contabile ha chiarito, in diverse decisioni, i presupposti di applicabilità del c.d. «baratto». Al di là della rubrica dal nome poco felice, che rimanda ad un rapporto di scambio sinallagmatico fra prestazioni di pari valore (e tale equivalenza non è prevista dalla norma) fra P.A. e singolo, la norma deve essere inquadrata complessivamente entro la cornice costituzionale. La disposizione pare creare una sorta di «collegamento tra intervento proposto dai soggetti amministrati legato alla cura del territorio comunale e l'agevolazione tributaria» e, dunque, non consente l'adempimento di tributi locali riferiti ad esercizi finanziari progressi²⁹, poiché ciò recherebbe un pregiudizio all'equilibrio di bilancio dell'ente locale che

²⁶ Per una efficace critica all'art. 11 della legge n. 241 del 1990, alla luce del principio di sussidiarietà, rilevando che «un patto esige la parità dei contraenti, sia nel momento genetico di formazione dell'atto sia in quello funzionale di esecuzione del rapporto. Il legislatore ha ritenuto, invece, di dover munire la parte pubblica di un potere di determina con il quale, a quanto pare, vengono formulate le direttive cui dovrà adeguarsi con il privato, rendendo difficile qualificare come accordo una fattispecie in cui una parte appare *eterodiretta* dall'altra», L. FRANZESE, *Autoregolamentazione e sussidiarietà: oltre le aporie del nuovo procedimento amministrativo e della visione antagonista del contratto*, in *Rivista di diritto civile*, 2008, 3, 10271 ss.; sulla riconducibilità, in generale, al paradigma dell'art. 11 degli accordi stipulati fra privati e PP.AA., F. GIGLIONI, *La sussidiarietà orizzontale*, cit., 169.

²⁷ *Deliberazione Corte dei conti Emilia Romagna, sezione regionale di controllo*, n. 27/2016/PAR, ha chiarito, con riferimento all'art. 24 del decreto-legge n. 133 del 2014, che l'atto sulla cui base l'ente territoriale può disporre esenzioni o riduzione di tributi, «in base alla previsione contenuta nell'articolo 52 d.lgs. 446/1997 che attribuisce ai Comuni la potestà regolamentare per la disciplina dei tributi locali, fatti salvi gli aspetti riservati alla fonte legislativa statale, debba rivestire la forma regolamentare».

²⁸ La recente legge delega di riforma del Terzo (legge n. 106 del 2016) settore contiene una definizione di «valutazione di impatto sociale» come «la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato» (art. 7, c.3).

²⁹ Afferma la *Deliberazione Corte dei conti Emilia Romagna, sezione regionale di controllo*, n. 27/2016/PAR che si tratterebbe di «una sorta di *datio in solutum* ex art. 1197 c.c. da parte del cittadino debitore che, invece di effettuare il pagamento del tributo dovuto, ponga in essere una delle attività previste dalla norma e relative alla cura e/o valorizzazione del territorio comunale».

rinuncerebbe ad una parte di gettito atteso (i c.d. residui attivi) in forza di una controprestazione “contrattata” *ex-post* rispetto al momento in cui è sorta l’obbligazione tributaria.

Il cittadino singolo o associato che si attiva, nel quadro dell’art. 190 del Codice, può conseguire un vantaggio tributario solo *pro futuro*, entro limiti stabiliti e, comunque, in correlazione all’attività svolta ed all’utilità generata. La finalità della norma è riconducibile all’art. 118, u.c. Cost., ma con un accento assai chiaro: l’angolatura assunta dal legislatore, infatti, è quella tipica di una norma premiale (che – come tale – non pregiudica coloro che non intendano profittarne) a favore dei cittadini che, in un rapporto con gli enti territoriali, intendano svolgere attività in determinati settori di attività, potendo trarne un beneficio fiscale ovvero, utilizzando il linguaggio della legge n. 266 del 1991, un fine di lucro.

Ulteriore emersione legislativa del volontariato individuale è rappresentata dalla disciplina dell’attività di volontariato svolta da soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali e di altre forme di integrazione e sostegno al reddito (art. 1, cc. 312-316, legge n. 208 del 2015). In questo caso, il legislatore ha previsto l’istituzione di un fondo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il rimborso all’INAIL «dell’onere conseguente alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni, tenuto conto di quanto disposto dall’articolo 4 della legge 11 agosto 1991, n. 266, in favore dei soggetti beneficiari di ammortizzatori e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito previste dalla normativa vigente, coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di comuni o enti locali». La legge prevede che i comuni e gli altri enti locali interessati promuovano le opportune iniziative informative e pubblicitarie finalizzate a rendere noti i progetti di utilità sociale, da realizzare *anche* in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore. Si assume, quindi, come pacifica la possibilità di svolgere una attività di volontariato individuale, ipotizzando che il coinvolgimento degli enti del Terzo settore sia solo eventuale.

Le fattispecie in esame consentono di apprezzare un profilo tipico del “volontario individuale” svolto in un rapporto con gli enti territoriali, ai quali viene richiesta la possibilità di sostenere costi o interventi connessi all’attività di interesse generale da svolgere. La questione che si pone è saggiare l’ammissibilità in generale (quindi, al di là delle ipotesi legislativamente determinate) e lo statuto di una relazione giuridicamente rilevante fra un singolo volontario ed ente territoriale.

5. La qualificazione del “volontariato individuale” nella giurisprudenza contabile

Gli enti locali, nel tentativo di inquadrare correttamente la fattispecie, hanno adito la magistratura contabile, onde verificare la legittimità dell’assunzione degli oneri derivanti dalla stipula di una polizza assicurativa a favore dei volontari singoli. La giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo ha messo in luce, oltre a significative divergenze interpretative, un generale orientamento restrittivo rispetto alla possibilità di stipulare tali assicurazioni e, risa-

lendo più a monte, alla ammissibilità di una attività volontaria individuale al di fuori delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge n. 266 del 1991.

Il *leading case* è rappresentato dalla decisione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Regione Toscana del 2016. Con un ampio e discutibile parere³⁰ (che seguiva, di qualche tempo, un altro della Regione Lombardia, meno articolato ma di tenore analogo³¹), la sezione ha affermato che la legge quadro sul volontariato (n. 266 del 1991) «costituisce, per così dire, un *hortus conclusus*, un sistema che, disciplinando compiutamente i vari aspetti dell'esplicarsi delle attività di volontariato, non ammette soluzioni organizzative e/o operative differenti né esibisce lacune normative che siano bisognevoli di essere in qualche modo colmate attraverso un'attività analogico-interpretativa». Da tale premessa di carattere generale, la Corte dei conti conclude che è impossibile per il Comune non solo accollarsi le spese relative alla stipula della polizza assicurativa a favore dei volontari individuali, ma è impedito *tour-court* stipulare qualsivoglia rapporto con tali volontari: con estrema chiarezza, la Corte dei conti statuisce che «(a) l'attività di volontariato è svolta solo nell'ambito di apposite organizzazioni, aventi determinate caratteristiche strutturali e funzionali; (b) le pp.aa. possono avvalersi di volontari solo ed esclusivamente nel quadro di specifiche convenzioni stipulate con le relative organizzazioni, *rectius* con quelle tra di esse che, essendo in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge, siano iscritte in specifici registri regionali» risultando «necessaria» l'«interposizione» dell'organizzazione di volontariato iscritta nei ridetti registri regionali (...) ad assicurare, da un lato, che lo svolgimento dell'attività dei volontari si mantenga nei rigorosi limiti della spontaneità, dell'assenza anche indiretta di fini di lucro, della esclusiva finalità solidaristica, dell'assoluta e completa gratuità; e, dall'altro, che resti ferma e aliena da ogni possibile commistione la rigida distinzione tra attività di volontariato e attività «altre».

Diverso l'itinerario argomentativo seguito dalla Corte dei conti, sezione consultiva per la Regione Piemonte³². In questo caso, la decisione, pur pervenendo alla medesima conclusione circa l'impossibilità per i Comuni di farsi carico del costo della copertura assicurativa dei volontari individuali, in assenza di una previsione legislativa autorizzativa in tal senso, non si spinge fino all'estrema conseguenza di ritenere illegittima la stipula di specifici accordi fra l'ente locale ed il volontario singolo: «è consentito all'ente locale di avvalersi di lavoro prestato a titolo individuale gratuitamente in regime di volontariato», sebbene ciò non possa

³⁰ *Deliberazione Corte dei Conti Toscana, sezione regionale di controllo*, n. 141/2016/PAR. La richiesta di parere era stata originata dal Comune di Montale (Pistoia) che intendeva concludere un accordo con singoli cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, nell'ambito di un regolamento comunale di cui era in corso l'approvazione. L'oggetto specifico della richiesta era «conoscere se il ricorso a tale forma di volontariato con assicurazione a carico dell'ente sia legittimo».

³¹ *Deliberazione Corte dei Conti Lombardia, sezione regionale di controllo*, n. 192/2015/PAR.

³² *Deliberazione Corte dei Conti Piemonte, sezione regionale di controllo*, n. 126/2017/SRCPIE/PAR. In questo caso, il Comune di Nole (Torino) aveva approvato un regolamento comunale della biblioteca civica che prevedeva che il personale addetto fosse volontario, non retribuito e coordinato da dipendente comunale appositamente individuato. La biblioteca comunale veniva così gestita da diciotto volontari, coordinati da dipendente comunale. Il Comune chiedeva quindi chiarimenti in ordine alla legittimità dell'assunzione «di oneri relativi alla stipula di apposite polizze assicurative dirette a fornire copertura dai rischi di infortunio, malattia e responsabilità verso terzi per cittadini che intendono prestare servizio volontario a titolo individuale».

condurre legittimamente alla assunzione dei costi relativi alla stipula di una copertura assicurativa da parte del Comune.

La posizione assunta dalla sezione toscana della Corte dei conti appare in contrasto con gli esiti interpretativi più avanzati del rapporto fra ordinamento costituzionale e legge quadro sul volontariato, raggiunti già prima della riforma costituzionale del 2001 e vieppiù confermati in forza della nuova disposizione dell'art. 118, u.c. Cost. Il volontariato individuale, infatti, risulterebbe confinato in una posizione di *impossibilità giuridica* determinata dalla formulazione della legge n. 266 del 1991, fatta eccezione – pare doversi ritenere – per i “casi” tipici disciplinati direttamente dal legislatore.

Tuttavia, in tal modo, il giudice contabile viene meno all'obbligo di effettuare una lettura costituzionalmente conforme della fonte primaria richiamata e, al contrario, interpreta la disposizione costituzionale alla luce della legislazione ordinaria. La sezione di controllo trascende completamente dal dato costituzionale ed eleva la disciplina primaria della legge quadro al rango di “fonte esclusiva” della disciplina del volontariato organizzato, delimitando così le potenzialità espansive dell'art. 118, u.c. Cost., quasi nel timore di assumere un ruolo nomopoietico esercitando fino in fondo l'attività interpretativa della Costituzione³³.

Ma il reale *punctum dolens* è rappresentato dalla dubbia compatibilità dell'esito interpretativo così raggiunto dalla magistratura contabile sia con l'art. 18 Cost., inteso nella sua dimensione di *libertà negativa* di associazione (perché si dovrebbe necessariamente associarsi, se si volesse realizzare gratuitamente e spontaneamente una attività di interesse generale, nella prospettiva disegnata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 95 del 1992?) sia con l'art. 118 Cost., di cui “sterilizza” il riferimento ai *cittadini singoli* fino ad un futuro intervento del legislatore.

D'altra parte, appaiono come argomenti ad efficacia più retorica che effettiva quelli che configurano il “divieto” di volontariato individuale come collegato alla necessità di «evitare che da parte delle pp.aa. si dia luogo – anche soltanto *praeter intentionem* – ad atipiche e surrettizie forme di lavoro precario, peraltro elusive delle regole sul reclutamento e l'utilizzazione del personale (...)». Appare evidente che il “rischio” paventato è, appunto, una mera eventualità³⁴ e, in definitiva, prova troppo, poiché analoghi rischi potrebbero verificarsi anche con l'intermediazione di una organizzazione che, al più, potrebbe fondare una presunzione di volontariato, ma non una qualificazione definitiva ed insuperabile del rapporto³⁵. Tale rischio, tuttavia, potrebbe essere agevolmente superato nell'ente pubblico mediante una di-

³³ Sottolinea questo aspetto F. GIGLIONI, *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza*, cit., 160, che evidenzia come il principio di sussidiarietà ponga il problema al controllore di «comprendere fin dove sia possibile spingere l'applicazione innovativa del principio senza correre il rischio di agire in sostituzione di altri poteri», sebbene si avverta chiaramente che il principio di sussidiarietà orizzontale «richiede anzitutto la *liberazione* di uno spazio giuridico in cui le relazioni possano manifestarsi in modo creativo».

³⁴ Rilevava questo pericolo, già in vigore della legge n. 266 del 1991, M. GORGONI, *Organizzazioni di volontariato (art. 3)*, cit., 11, secondo la quale la limitazione al volontariato organizzato è legata «al timore di abusi cui darebbe adito il volontariato “individuale”, cioè non collegato ad alcuna organizzazione, nel senso che esso potrebbe verosimilmente dissimulare una prestazione lavorativa onerosa».

³⁵ Per A. PIZZOFERRATO, *Gratuità e lavoro subordinato*, cit., 450 ss. la presenza di una *organizzazione* fonderebbe una sorta di presunzione di volontarietà dell'attività prestata dal volontario

sciplina recata dalla fonte regolamentare locale o dalla fonte legislativa volta a qualificare con chiarezza il rapporto insorgente fra l'ente locale ed il volontario singolo, alla luce dell'art. 118, u.c. Cost.

6. La disciplina del volontariato individuale nel Codice del Terzo settore e sua irrilevanza nella giurisprudenza contabile successiva

Sul presupposto di questo orientamento interpretativo della Corte dei conti, il legislatore della riforma del Terzo settore ha ritenuto necessario chiarire l'*ammissibilità* del volontariato individuale nell'ambito del c.d. *Codice del Terzo settore* (decreto legislativo n. 117 del 2017) in attuazione del criterio stabilito dalla legge delega n. 106 del 2016 che richiedeva la «valorizzazione delle diverse esperienze di volontariato».

Il Codice individua, all'art. 1, come finalità prioritaria dell'intervento normativo, «sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, *anche* in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa» (*corsivo nostro*). Il riferimento iniziale alla non esclusività della forma associata (*anche*, si dice) intende indicare che oggetto e destinatari delle misure di sostegno del Codice non sono «soltanto i cittadini che si mobilitano all'interno di associazioni e organizzazioni strutturate, ma anche quelli che si mobilitano individualmente o in forme associative informali, quali possono essere, tipicamente, i comitati di quartiere o le *social streets*³⁶».

A seguito di una richiesta di modifica contenuta nel parere espresso dalla XII Commissione permanente – Affari sociali della Camera dei deputati sullo schema di decreto legislativo, il Governo ha modificato la versione originaria dell'art. 17, comma 2 dello schema di decreto del Codice del Terzo settore, allo scopo di giungere al riconoscimento legislativo espresso del volontariato individuale³⁷. La disposizione, infatti, stabilisce che il «volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene

³⁶ Così G. ARENA, *Codice del Terzo Settore, volontari e beni comuni*, in *Labsus.org*, 12 settembre 2017.

³⁷ La formulazione, poi recepita nel testo del decreto legislativo finale deliberato dal Consiglio dei Ministri, era stata suggerita nel *Position paper sulla riforma del Terzo settore* (a cura di E. ROSSI – L. GORI – G. SCIUMÉ), pubblicato dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e dalla Fondazione *Profit Non Profit* (punto 3.3), *Definizione generale di volontariato*, 8), disponibile all'indirizzo http://www.nonprofitonline.it/default.asp?id=466&id_n=7358). Si sosteneva che «la definizione di volontario e volontariato recata dall'art. 17 appare eccessivamente ristretta e non in grado di cogliere le significative novità che si sono registrate, nella società civile, sul tema. In particolare, non coglie il fenomeno del c.d. volontariato occasionale o del volontariato individuale, svolto al di fuori di organizzazioni prevalentemente per la cura di beni comuni. L'art. 17, c.2, deve essere modificato, aggiungendo che l'attività di volontariato può essere svolta "anche per il tramite di un ente del Terzo settore": in tal modo, la partecipazione, in qualità di socio o volontario, ad un ETS non diviene l'unica modalità esclusiva per assumere la qualifica di volontario». Nel parere reso dalla Commissione XII Commissione – Affari sociali della Camera dei deputati si chiedeva al Governo di valutare se «riconoscere e regolamentare l'utilizzo, da parte dei comuni e delle scuole, di volontari civili individuali e occasionali, prevedendo sia predisposto un apposito regolamento» (Parere della XII Commissione – Affari Sociali, Camera dei deputati, sullo schema di decreto legislativo recante *Codice del Terzo settore*, in *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, 22 giugno 2017).

comune, *anche* per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà» (*corsivo nostro*). La norma, contenuta nel Titolo III del Codice e riferita all'intero Terzo settore, chiarisce la possibilità che l'attività di volontariato possa avvenire *anche* al di fuori di uno degli enti "tipizzati" dal legislatore³⁸.

L'intervento legislativo, tuttavia, apre ulteriori scenari problematici.

In primo luogo, il riconoscimento operato dal legislatore appare *monco*, poiché alla definizione non è seguita una disciplina *ad hoc* per quanto riguarda alcuni elementi essenziali della regolazione giuridica del fenomeno. Almeno, era attesa una disposizione concernente la copertura assicurativa (l'art. 18 si riferisce esclusivamente agli enti del Terzo settore) e le modalità di conclusione degli accordi di collaborazione (l'art. 56, che riguarda solo le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale) mettendo a sistema la oramai copiosa mole di esperienze e regolamenti locali.

Tale lacuna potrebbe essere colmata in via interpretativa, considerando il riconoscimento del volontariato individuale operato dall'art. 118, u.c., Cost. e leggendo le disposizioni del Codice alla luce della disposizione costituzionale. Si potrebbe sostenere, infatti, che le disposizioni previste per il volontariato organizzato siano estensibili anche alla dimensione del volontariato individuale, laddove compatibili. In altri termini, con riguardo all'annoso problema delle coperture assicurative, alla luce dell'art. 18 del Codice, interpretato in senso costituzionalmente conforme, non sarebbe precluso alle amministrazioni pubbliche accollarsi gli oneri delle assicurazioni stipulate per lo svolgimento dell'attività di volontariato individuale, così come avviene per i volontari inquadrati all'interno dell'ente del Terzo settore (art. 18, c.3). Anzi, alla luce dell'art. 118, u.c. Cost. potrebbe risultare incompatibile con il quadro costituzionale (in quanto distinzione irragionevole) proprio che l'attività di volontariato individuale, riconosciuta espressamente nella disposizione costituzionale e nel Codice, sia soggetta ad un trattamento giuridico obiettivamente deteriore, solo perché svolta in forma *non associata*, pur essendo qualificata come di interesse generale.

In secondo luogo, la fattispecie tipizzata dal Codice del Terzo settore, non sembra configurarsi, rispetto a quella disciplinata dall'art. 190 del Codice dei contratti pubblici in un rapporto di *genus a species*. Infatti, l'art. 190, al di là della procedimentalizzazione del rapporto con l'ente territoriale, configura la possibilità per il volontario individuale di ricavarne, indirettamente, un vantaggio sul piano tributario, nei limiti ed alle condizioni previste dal regio-

³⁸ Ai sensi dell'art. 4, c.1 del Codice del Terzo settore, sono enti del Terzo settore (ETS), le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore. In ciascuno di essi è ammissibile lo svolgimento di una attività di volontariato, seppur con caratteri e limiti differenziati in ragione della tipologia (ad es., impresa sociale).

lamento locale, con ciò escludendo (almeno tendenzialmente) la spontaneità dell'iniziativa e la esclusiva finalità di solidarietà; al contrario, l'art. 17 del Codice del Terzo settore esclude espressamente qualsiasi fine di lucro, anche indiretto e presuppone una prestazione personale, spontanea e gratuita: cosicché le due disposizioni configurano ipotesi indubbiamente liminari, ma non coincidenti³⁹.

Nonostante l'intervento chiarificatore del legislatore, la Corte dei conti della Regione Lombardia, sezione di controllo, chiamata a pronunciarsi nuovamente sull'ammissibilità del volontariato individuale dopo l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore, sorprendentemente non ha ritenuto decisiva l'innovazione recata dall'art. 17 del Codice. A giudizio della magistratura contabile lombarda, «le disposizioni del decreto rendono più rigorosa la scelta per l'individuazione dell'organizzazione di volontariato con cui convenzionarsi»: la disciplina dell'art. 56 del Codice, in tema di convenzioni con le organizzazioni di volontariato, e l'art. 18 in tema di coperture assicurative – a giudizio della Corte dei conti – nulla dispongono espressamente a proposito del volontariato individuale e, in particolare, della possibilità per gli enti locali di assumersi legittimamente gli oneri relativi alle coperture assicurative. Tale silenzio condurrebbe alla conclusione che nella «nuova disciplina, pertanto, non è rinvenibile alcuna disposizione che potrebbe rendere legittimo l'onere assicurativo a carico del comune per la prestazione resa dal singolo volontario, in assenza di una convenzione tra l'ente e il Terzo Settore ed in mancanza di una deroga legislativa che contempra la suddetta possibilità».

La pronuncia, tuttavia, non si ferma qui ma prosegue affermando che «pertanto è ancora valida la proposizione, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo decreto legislativo sulla disciplina del così detto Terzo Settore, contenuta nel parere della Corte dei conti Sez. Toscana (PAR 141/2016)». In altri termini, nonostante l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore, non residuerebbe alcuno spazio – anche a prescindere dal problema dell'assunzione dell'onere assicurativo da parte dell'ente locale - per lo svolgimento di una attività di volontariato individuale. A tale pronuncia, hanno fatto seguito alcuni orientamenti restrittivi espressi da amministrazioni regionali e locali di tenore analogo⁴⁰.

La posizione del giudice contabile lombardo non è condivisibile. Essa, infatti, perviene ad una sorta di *interpretatio abrogans* della disciplina dell'art. 17 del Codice, non consentendo alla norma di esplicare alcun effetto per ciò che concerne il volontariato individuale (in questo senso, il richiamo alla pronuncia della Corte dei conti della Toscana pare del tutto incongruo, almeno dopo l'emanazione del Codice). L'argomento chiave a supporto di tale interpretazione sarebbe – nell'iter argomentativo del giudice contabile lombardo – la supposta assenza di una disciplina sulle modalità di conclusione di un accordo fra ente locale e singolo volontario e la mancata previsione espressa della possibilità di assumere a carico dell'ente locale il costo assicurativo.

³⁹ Cfr., sul punto, *Deliberazione Corte dei Conti Veneto, sezione regionale di controllo*, n. 313/2016/PAR.

⁴⁰ Cfr., ad es., la nota della Regione Friuli Venezia Giulia – Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme, 7 settembre 2017.

In realtà, una interpretazione *magis ut valeat* dell'art. 17 del Codice, conduce pacificamente all'esito che il volontariato individuale è ora previsto espressamente da una disposizione di rango legislativo (anche se – lo si ripete – a tale esito si poteva pervenire ugualmente alla luce del dettato costituzionale, ovverosia *praeter legem*). Alla disciplina “monca” recata dal Codice, si può porre *rimedio* (per così dire) sul piano interpretativo alla luce dell'art. 118, u.c. Cost., estendendo – laddove possibile – la disciplina prevista per il volontariato organizzato anche al volontariato individuale. Ciò sicuramente può avvenire per ciò che attiene all'assunzione da parte degli enti territoriali degli oneri delle coperture assicurative, che sembrano costituire la “frontiera” più calda (ma anche quella di più facile soluzione) sulla quale si combatte la battaglia del volontariato individuale.

7. Coup de théâtre! La Corte dei conti, adunanza plenaria, ammette il ricorso al volontariato individuale

A fronte dell'orientamento generalmente restrittivo e delle diverse interpretazioni delle sezioni regionali, la Corte dei conti, adunanza plenaria, sollecitata dalla sezione di controllo del Friuli Venezia Giulia, ha offerto un articolato inquadramento alla questione della legittimità della stipula da parte di enti pubblici di contratti assicurativi per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi, con oneri a loro carico, a favore di cittadini volontari singoli coinvolti in attività di interesse generale, sulla base di una regolamentazione comunale dei rapporti⁴¹. La Corte dei conti, ricostruita la complessiva disciplina delle organizzazioni di volontariato e del loro rapporto con i pubblici poteri a seguito dell'entrata in vigore del Codice del Terzo settore, ha ammesso che gli enti locali «ove ricevano l'offerta spontanea e disinteressata di singoli cittadini disposti a collaborare con l'ente per fini di solidarietà sociale, possono avvalersi del servizio di questi a condizione che tale coinvolgimento nelle attività istituzionali dell'ente non pregiudichi la libera scelta dei volontari e non determini l'instaurazione di vincoli di subordinazione».

Tale esito interpretativo è raggiunto sulla base di due argomenti, uno a carattere sistematico ed uno di tenore letterale. A quest'ultimo proposito, la Corte ha giustamente valorizzato il contenuto normativo dell'art. 17, c.2 (e, più in generale, dell'art. 1) del Codice del Terzo settore. Il Codice ha operato un importante riconoscimento sul piano delle fonti primarie, superando dubbi ed obiezioni in ordine alla liceità di tale esperienza. Tuttavia, il riconoscimento operato nell'art. 17, pur assumendo un rilievo decisivo nel percorso argomentativo della Corte, non è – ad avviso di chi scrive – decisivo.

È, invece, l'argomento sistematico che scioglie il nodo gordiano della disciplina applicabile, prendendo le mosse dall'art. 118, u.c., Cost. La disposizione impone agli enti pubblici di “favorire” l'estrinsecarsi dell'attività privata finalizzata alla realizzazione delle esperienze sociali di collaborazione. Pur in assenza di una compiuta disciplina legislativa della fattispe-

⁴¹ Corte dei conti, sezione delle autonomie, deliberazione n. 26/SEZAUT/2017/QMIG, 24 novembre 2017, 5.

cie, la Corte ne trae quattro principi generali che si impongono, direttamente attività amministrativa dell'ente locale, conformandola: a) il riconoscimento dell'autonomia dell'individuo e dei livelli organizzativi espressi dalla collettività; b) la realizzazione delle condizioni di stabilità e sicurezza affinché l'autonomia privata, in forma singola o associata, possa esplicarsi allorché persegua utilità generali; c) la individuazione delle forme e dei mezzi per consentire la partecipazione anche dei singoli cittadini; d) la creazione dei presupposti economici e strutturali affinché le manifestazioni di autonomia si sviluppino e si rafforzino nel corso del tempo. Affinché, dunque, l'ente locale possa avvalersi di volontari singoli, è necessaria l'adozione di un regolamento che assicuri l'attuazione dei predetti principi e, per altro verso, consenta il rispetto dei caratteri e dei limiti per l'azione volontaria: il riconoscimento del volontariato individuale nel Codice del Terzo settore, semplicemente fa emergere ciò che già è previsto nel testo costituzionale, ma non rappresenta la ragione di una "svolta".

Ne consegue, a cascata, la legittimità dell'assunzione degli oneri relativi alle coperture assicurative (garantendo contabilmente, come è ovvio, la copertura degli oneri), similmente a quanto avviene per le convenzioni con gli enti del Terzo settore, ai sensi dell'art. 56 (che, addirittura, qualifica *expressis verbis*, gli oneri relativi alla copertura assicurativa quali spese da ammettere necessariamente a rimborso), a condizione che gli stessi siano previsti da una fonte locale e si inseriscano all'interno di un rapporto ispirato alla libertà di scelta, all'assoluta gratuità della loro attività, all'assenza di vincoli di subordinazione ed alla garanzia dell'incolumità personale.

Dalla pronuncia in commento, il volontariato organizzato ed il volontario individuale trovano significativi tratti unificanti, quanto al loro statuto costituzionale: la Costituzione ha inteso valorizzare, su un piano paritario, i *cittadini singoli o associati* a condizione che svolgano una *attività di interesse generale*, in via *autonoma*.

8. Riflessioni conclusive

Appare interessante notare, preliminarmente, il "virtuoso", ancorché travagliato, percorso che ha condotto alla definizione di uno "statuto" del volontariato individuale. Sorta all'interno nel corpo sociale, l'istanza del volontariato individuale è stata raccolta dapprima dagli enti locali i quali, a fronte di una larga diffusione e della conseguente necessità di tutelare il principio di legalità dell'attività amministrativa, hanno sollecitato un pronunciamento del giudice contabile. Le risposte negative provenienti dalle sezioni regionali, ritenute largamente insoddisfacenti, hanno sostenuto l'esigenza di una modifica legislativa, che è effettivamente (e tempestivamente!) intervenuta col Codice del Terzo settore. Nonostante tale innovazione nel formante legislativo, il formante giurisprudenziale ha mostrato una certa impermeabilità: cosicché è stato necessario l'intervento della Corte dei conti per imprimere una decisa "virata" interpretativa. Si è registrata, dunque, una dialettica fra autonomia della società civile, potere amministrativo e giurisdizione (seppure anomala, come quella delle sezioni consultive contabili) che ha condotto ad una qualificazione giuridica di un fenomeno lasciato altrimenti in un *limbo* socialmente percepito come inaccettabile.

L'orientamento restrittivo tenuto dalle sezioni regionali esprimeva un atteggiamento di *diffidenza* nei confronti del volontariato individuale, al di là dei (discutibili) argomenti giuridici posti a fondamento delle decisioni. Da un lato, si coglieva la preoccupazione (francamente eccessiva) del giudice contabile di evitare qualsiasi situazione di equiparazione con un rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, in una prospettiva di "sostituzione" dei dipendenti pubblici degli enti locali con il ricorso al volontariato individuale. Tale preoccupazione è da ricondurre, a quella più generale, circa il timore (fondato) che, dietro al volontariato individuale, possano celarsi attività di lavoro irregolare. La giurisprudenza di legittimità ha individuato indici chiari per qualificare l'attività di volontariato rispetto al lavoro subordinato, indicando il criterio della causa del rapporto, definita come «"affectionis vel benevolentiae causa", caratterizzato dalla gratuità della prestazione; a tale fine non rileva il grado maggiore o minore di subordinazione, cooperazione o inserimento del prestatore di lavoro, ma la sussistenza o meno di una finalità ideale alternativa rispetto a quella lucrativa, che deve essere rigorosamente provata⁴²». Assumendo questo criterio, pare possibile identificare un valido argine della contro possibili abusi del volontariato.

Dall'altro, però, è innegabile una certa considerazione del volontariato individuale come esperienza *radicalmente diversa* rispetto al volontariato organizzato. Il primo, infatti, prescinderebbe dalla dimensione relazionale, sia verso l'interno (nell'organizzazione) sia verso l'esterno (con i beneficiari), propria del volontariato organizzato e si connoterebbe per spontaneismo, occasionalità, temporaneità, assenza di legami: esso esprimerebbe una sorta di *quid minus* valoriale che, sul piano normativo, si tradurrebbe nell'impossibilità di una equiparazione fra i due tipi di volontariato ed in una "preferenza" per il volontariato all'interno di organizzazioni.

La *preferenza* per il volontariato organizzato, tuttavia, sebbene espressione di una tradizione italiana, radicata a partire dalla legge n. 266 del 1991, non può risolversi né nel divieto del volontariato individuale né, tantomeno, in un trattamento irragionevolmente peggiore. Pur in assenza, almeno fino al Codice del Terzo settore, di un qualsiasi sviluppo legislativo significativo (sul piano delle fonti locali, invece, esso è stato riconosciuto da tempo), la Costituzione ha inteso valorizzare, su un piano paritario, i cittadini, singoli o associati che siano, a condizione che svolgano una *attività di interesse generale*, in via *autonoma*, esprimendo così una sorta di "indifferenza" rispetto al *modo* in cui ciò avviene, fatta salva l'assenza di qualsiasi coercizione.

Se la complessiva vicenda giurisprudenziale ha avuto ad oggetto il rapporto fra cittadino singolo ed enti territoriali, il volontariato individuale non può essere ridotto a questa ipotesi. Non può dimenticarsi, infatti, come il volontario singolo possa operare al di fuori di qualsiasi relazione con i pubblici poteri: in tal caso, il volontario opererà *uti singulus*, svolgendo una attività di volontariato senza particolari limitazioni, se non quelle oggettive legate al tipo di attività (ad es., per attività particolarmente complesse, il volontariato individuale non troverà spazio per limiti intrinseci). Esso trova comunque una "protezione" diretta nell'art. 118,

⁴² Cass. civ. sez. lav. sent. 6 aprile 1999, n. 3304.

u.c., Cost., agendo il volontario singolo in spirito di solidarietà, senza finalità lucrative dirette o indirette, fondando la sua iniziativa nella libertà, spontaneità e gratuità, al di fuori di qualsiasi relazione con i pubblici poteri e svolgendo attività di interesse generale. Quest'ultimo aspetto appare essere decisivo: non potrà configurarsi una ipotesi di volontariato individuale, laddove esso non si realizzi mediante una attività di interesse generale. Tali attività oggi trovano una loro prima definizione, sul piano legislativo, all'art. 5 del Codice del Terzo settore: ricadendo l'attività in tali ambiti oggettivi, essa si qualifica *ope legis* come attività di interesse generale⁴³.

Diversamente, il cittadino che, singolarmente, si attivi chiedendo all'ente locale di stipulare una forma di "accordo" per lo svolgimento di attività di interesse generale gode di una protezione costituzionale, che orienta l'attività discrezionale della pubblica amministrazione verso il suo riconoscimento e la sua valorizzazione.

Sul piano del sistema delle fonti, si è in presenza di una attuazione diretta dell'art. 118, u.c. Cost., senza una compiuta intermediazione legislativa (la disciplina del Codice è, come si diceva, *monca*): la fonte dell'ente locale che è chiamata a disciplinare la fattispecie, si radica direttamente nella disposizione costituzionale e, dovendo dare attuazione concreta al principio di sussidiarietà orizzontale, può trarre dalla compiuta disciplina del volontariato organizzati principi e criteri orientatori (artt. 17-19, art. 56 del Codice del Terzo settore), ma si colloca pur sempre in una sorta di "zona franca" nella quale si sta irrobustendo una nuova modalità di relazione fra potere pubblico e privato cittadino.

Il volontario singolo non è - come è ovvio - un «ente del Terzo settore» e, conseguentemente, non può ottenere l'iscrizione del Registro unico nazionale (art. 4, c.1, Codice del Terzo settore). Esso è, però, uno dei "nuovi" soggetti del Terzo settore, che convive accanto agli enti, grazie al riconoscimento espresso dell'art. 17 del Codice, senza tuttavia accedere - come è naturale che sia - al regime legale previsto per le persone giuridiche del Terzo settore. Si può ipotizzare che esso sia un *soggetto-persona fisica del Terzo settore*, non irrilevante all'interno del perimetro disegnato dal legislatore, che opera per «finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» svolgendo, *non* attraverso gli enti del Terzo settore (art. 17, Codice del Terzo settore), senza fine di lucro soggettivo (neppure indiretto), una attività di interesse generale (definite - come si è ricordato - all'art. 5 del Codice del Terzo settore).

"Agevolare" questa nuova forma di impegno civico, così già diffusa a livello territoriale, è un preciso dovere giuridico del legislatore e della pubblica amministrazione: se

⁴³ Le «attività di interesse generale» sono oggi elencate all'art. 5 del Codice che contiene una elencazione di ventisei attività che il legislatore ha considerato come espressive, di per sé, di un *interesse generale* ai fini dell'attribuzione della qualifica di ETS. L'art. 5 precisa che le attività che gli ETS debbono svolgere in via esclusiva o principale, in conformità con le norme particolari che ne disciplinano l'esercizio (a significare che la previsione di una attività come attività tipica ETS non comporta, di per sé, una deroga alla normale disciplina della stessa). L'elenco è prevalentemente una "ricognizione" di attività che gli ETS svolgono tradizionalmente in Italia, anche se non mancano alcune significative novità che testimoniano l'esistenza di nuove aree di insediamento del Terzo settore del tutto nuove (ad es., alloggio sociale, radiodiffusione sonora a carattere comunitario, formazione scolastica, ecc.). L'art. 5, c.2 consente ad un DPCM la possibilità di "aggiornare" l'elenco delle attività di interesse generale, qualora emergano significative novità che suggeriscano una modifica dell'elenco (pare di capire, sia in estensione sia in riduzione sia, infine, in revisione del medesimo).

l'agevolazione era fondata prima della modifica costituzionale dell'art. 118, u.c. Cost., lo è oggi, vieppiù, a seguito del riconoscimento nella Costituzione formale e nel diritto positivo.

Altro è domandarsi quali siano le ragioni e, soprattutto, gli effetti di tale riconoscimento. Al di là del riconoscimento di una protezione costituzionale, l'affermarsi del volontariato individuale indica una traiettoria di sviluppo della sussidiarietà orizzontale lungo un itinerario che non è stato ancora esplorato sul piano giuridico, ma che si innesta su di una trasformazione della società civile dalle radici risalenti. Sembra prefigurarsi un volontariato che – ragionando in termini costituzionali – si distacca, almeno in parte, dalla propria matrice associativa per caratterizzarsi come volontariato di *singoli*, che si pongono direttamente in relazione con il potere pubblico, vivendo questa relazione giuridicamente rilevante come la forma più libera per realizzare finalità solidaristiche. Il passaggio è assai significativo: l'organizzazione di volontariato che, quale formazione sociale, rivendicava ampi spazi di libertà e costituiva una forma di "protezione" efficace per affermare una propria idealità di ampio respiro, nei confronti di un potere pubblico (potenzialmente) invasivo⁴⁴, contro il quale si opponeva una sorta di forza profetica e politica del volontariato, non è abbandonata dal volontario singolo per la "paura" che essa possa conculcare i diritti fondamentali della persona (tema classico della dottrina civilistica e costituzionalistica, quello dello statuto protettivo del singolo *nella e dalla* formazione sociale⁴⁵), bensì perché ritenuta come un "intermezzo" non necessario che, anzi, allontana rispetto al fine, generalmente assai prossimo (ad es., la cura di uno spazio pubblico, la manutenzione della scuola dei figli, ecc.). Eventualmente, una formazione sociale (informale) si crea come *posterius* rispetto e funzionalmente all'attività, non come *prius*, quale luogo esistenziale.

E qui si genera un paradosso, almeno apparentemente: quel potere pubblico, rispetto al quale vi era la preoccupazione di garantire l'autonomia delle organizzazioni di volontariato e, più in generale, delle comunità intermedie (spesso scegliendo di non adempiere all'invero modesto onere di iscrizione dei registri del volontariato: il noto fenomeno della «fuga dai registri⁴⁶»), diventa ora l'interlocutore privilegiato della libertà individuale e la condizione di realizzabilità delle attività di interesse generale in forme più semplificate (o considerate tali) rispetto alla partecipazione alla vita associativa.

Il nuovo paradigma lascia trasparire una critica latente rispetto al ruolo, all'organizzazione ed al funzionamento, in concreto, delle formazioni sociali, quali luoghi di

⁴⁴ Su questi aspetti, costituiscono ancora un punto di riferimento lucidissimo le riflessioni di P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, in Id., *Persona e comunità*, I, Bologna, 1966, spec. 34 ss.

⁴⁵ Per una interessante ricostruzione, nell'evoluzione del pensiero giuridico, sul rapporto fra singolo e formazioni sociali e sul loro possibile «farsi cattive, aspre e crudeli, deludere o addirittura opprimere i propri membri, imponendo comportamenti e ideologie, la cui inosservanza è motivo di esclusione, ovvero occasione di recesso in caso di personale disagio nell'adeguarsi ai principi dello statuto», si rinvia al lavoro di M.V. DE GIORGI, *Vivere per raccontarla: i gruppi intermedi*, in *Rivista di diritto civile*, 2012, 6, 791 ss.

⁴⁶ Sul significato complessivo della registrazione già nella vigenza della legge quadro e sulla "fuga", E. ROSSI, *La prospettiva pubblicistica*, cit., 596. Sulla registrazione degli enti del Terzo settore e sulla sua obbligatorietà nella riforma del Terzo settore, nel quadro del rapporto con la P.A., si rinvia a E. VIVALDI, *Il registro nazionale del Terzo settore*, in *Non Profit*, 3, 2014, 170 ss.; sia consentito rinviare anche a E. ROSSI – L. GORI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016.

cura, cultura e progettazione dell'interesse generale⁴⁷. Il vero tema di riflessione non è, dunque, che se sia possibile giuridicamente una modalità differente di essere volontario, ma *quanto* questa nuova modalità individuale sostituirà quella organizzata, sul lungo periodo, e con quali *effetti*.

⁴⁷ Sottolinea la persistente (e, probabilmente, insopprimibile) «dialettica tra individualismo e collettivismo (...)», M.V. DE GIORGI, *Vivere per raccontarla*, cit., 791 ss.