

**SCUOLA SUPERIORE DI STUDI UNIVERSITARI E DI  
PERFEZIONAMENTO SANT'ANNA DI PISA**



**LABORATORIO W.I.S.S.**  
*WELFARE INNOVAZIONE SERVIZI E SVILUPPO*

**RAPPORTO DI RICERCA**

**IL VOLONTARIATO: RAPPRESENTANZA E  
PARTECIPAZIONE NEGLI ORDINAMENTI ITALIANO,  
FRANCESE E SPAGNOLO.**

Rapporto a cura di *Paolo Addis, Luca Gori, Marco Mazzearella e Nicola Pignatelli.*

*Marzo 2011*

# INDICE GENERALE

<b>INDICE GENERALE</b>	1
<b>INTRODUZIONE</b>	
<b>L'oggetto dell'indagine.</b>	
<i>di Nicola Pignatelli</i>	4
<b>CAPITOLO PRIMO</b>	
<b>Rappresentanza, partecipazione e volontariato: l'ordinamento italiano.</b>	5
1. Il quadro costituzionale.	
<i>di Nicola Pignatelli</i>	5
1.1. Il fondamento costituzionale del volontariato.	5
1.2. La competenza legislativa in materia di volontariato.	14
1.3. L'attuazione del quadro costituzionale: il volontariato nella l. 266/1991.	15
1.4. Il contributo dell'ordinamento comunitario/europeo.	17
2. Rappresentanza e rappresentatività nel sistema del volontariato: problemi attuali e prospettive future.	
<i>di Luca Gori</i>	26
2.1. Un tentativo di definizione ed una "panoramica" delle questioni (fra loro intrecciate) poste dal tema.	26
2.2. Le sedi "tradizionali" della rappresentanza: Osservatorio nazionale e la legge 383/2000.	29
2.3. Le sedi "nuove" dopo la lunga stagione statutaria a livello regionale.	34
2.4. La "Carta della rappresentanza": un contributo alla "mappatura" dei problemi e proposte di soluzione.	43
2.5. (segue) Le regole per la rappresentanza.	47
2.6. (segue) La posizione del rappresentato.	50
2.7. Quali regole per la rappresentanza? Critica dell'approccio legislativo al tema della rappresentanza del volontariato.	52
2.8. La rappresentanza: dalle "regole" alla "formazione" alla rappresentanza.	56
3. La partecipazione "amministrativa".	
<i>di Nicola Pignatelli</i>	59
3.1. La dimensione statale.	62
3.1.1. La l. 266/1991 e i rapporti con la P.A..	62
3.1.2. La l. 241/1990 e gli istituti partecipativi.	67
3.1.3. Le altre leggi statali sulla partecipazione.	73
3.2. La dimensione regionale.	76
3.3. La dimensione degli Enti locali.	80

3.3.1. Il T.U. sugli Enti locali e gli istituti partecipativi.	80
3.3.2. Una indagine “sul campo” sui rapporti tra Volontariato ed Enti locali.	85
3.3.3. L’affidamento dei servizi pubblici tra “convenzionamento” e gare d’appalto.	94
3.3.3.1. Le soluzioni della giurisprudenza amministrativa.	94
3.3.3.2. Una indagine “sul campo” relativa all’affidamento dei servizi da parte degli Enti locali.	101
3.3.4. Altre esperienze partecipative “locali”.	106

## CAPITOLO SECONDO

### Rappresentanza, partecipazione e volontariato: l’ordinamento francese.

<i>di Paolo Addis</i>	110
1. Premessa (inquadramento storico-giuridico).	110
1.1. Un passaggio epocale: la <i>loi</i> sulle <i>associations</i> .	111
1.2. La libertà d’associazione come libertà costituzionale.	113
1.2.1. L’economia sociale in Francia.	114
1.3. Associazionismo e influenza religiosa.	117
1.4. L’influenza del pensiero solidarista.	118
2. Quale pietra di paragone?	119
2.1. Le <i>bénévolat</i> : alcuni dati.	120
2.2. La partecipazione democratica all’interno delle associazioni di <i>bénévolat</i> .	125
3. <i>Bénévolat</i> e rappresentanza.	126
4. <i>Bénévolat</i> , rappresentanza e partecipazione a livello locale.	131

## CAPITOLO TERZO

### Rappresentanza, partecipazione e volontariato: l’ordinamento spagnolo.

<i>di Marco Mazzone</i>	138
1. Il quadro costituzionale e la disciplina in materia di rappresentanza e partecipazione del volontariato.	138
1.1. Il volontariato nella Costituzione del 1978: fondamento, profili rilevanti, principi supremi e diritti fondamentali.	138
1.2. Indicazioni in materia di volontariato ricavabili dall’assetto costituzionale delle competenze normative ed amministrative.	145
1.3. L’attuazione del quadro costituzionale: il dato legislativo tra <i>Estado</i> e <i>Comunidades Autonomas</i> .	150
1.3.1. Quadro generale della legislazione.	150
1.3.2. La legge generale statale in materia di volontariato: la <i>Ley</i> 6 del 1996.	154
1.3.3. Le leggi generali autonome in materia di volontariato.	156
1.3.4. Quadro delle relazioni tra organizzazioni del volontariato	

e pubblici poteri: le tipologie di dispositivi di “ <i>promoción y fomento</i> ”.	159
2. La partecipazione all’azione pubblica dei soggetti del volontariato.	161
2.1. La partecipazione ai processi normativi e programmatori: <i>Estado, Comunidades Autonomas.</i>	168
2.2. La partecipazione ai procedimenti amministrativi e al <i>service delivery</i> .	175
3. Brevi cenni alle dinamiche della selezione della rappresentanza in seno ai soggetti del volontariato come ulteriore profilo della primazia del potere pubblico.	181

## CONCLUSIONI

<b>Rappresentanza, partecipazione e volontariato: tratti essenziali dei casi esaminati e spunti per sviluppi successivi.</b>	183
1. Sguardo sintetico all’ordinamento italiano. <i>di Nicola Pignatelli</i>	183
2. Sguardo sintetico all’ordinamento francese. <i>di Paolo Addis</i>	184
3. Sguardo sintetico all’ordinamento spagnolo. <i>di Marco Mazzaarella</i>	187
4. Possibili ambiti per ulteriori sviluppi della ricerca. <i>di Luca Gori</i>	194

# INTRODUZIONE

## L'oggetto dell'indagine.

*di Nicola Pignatelli*

In via preliminare deve precisarsi che il presente lavoro di ricerca ha come obiettivo quello di indagare due dimensioni del fenomeno sociale del volontariato: da una parte la **“rappresentanza”**, ossia quelle forme e quegli istituti di maturazione e di espressione di volontà unitaria (o tendenzialmente tale) del mondo delle organizzazioni di volontariato dinanzi a soggetti terzi (siano essi soggetti istituzionali, enti pubblici o soggetti privati) e dall'altra la **“partecipazione”** delle organizzazioni di volontariato ai circuiti politico-democratici (statali, regionali e locali) nonché ai procedimenti amministrativi e alla gestione dei servizi pubblici. Tuttavia, a proposito di quest'ultimo profilo, deve dirsi da subito che il discrimine concettuale (che in questa sede assume una rilevanza alla fine della definizione dell'impianto di questo lavoro) tra **partecipazione “politica”**, funzionale alla formazione di decisioni di natura politica o all'adozione di atti normativi, e **partecipazione “amministrativa”**, funzionale all'adozione di provvedimenti amministrativi o alla gestione dei servizi, in realtà può sfumare, vista la naturale possibilità che le due dimensioni si sovrappongano o si confondano.

Certamente, prima di affrontare il cuore della ricerca, sarà necessario ricostruire alcuni profili sistematici, relativi al fondamento costituzionale del volontariato, al riparto di competenze costituzionali (legislative e amministrative) che incidono sul fenomeno del volontariato e alla nozione normativa, come può essere ricomposta alla luce della legislazione statale e regionale, indagando peraltro l'ordinamento europeo.

I risultati della indagine, desumibili dallo studio dell'ordinamento giuridico **italiano**, dovranno essere comparati con quelli desumibili dallo studio di due esperienze europee significative: quella **francese** e quella **spagnola**. Anche per l'indagine di questi due ordinamenti si tenterà di utilizzare la medesima logica di studio appena evocata a proposito della esperienza italiana.

# CAPITOLO PRIMO

## Rappresentanza, partecipazione e volontariato: l'ordinamento italiano.

SOMMARIO: 1. Il quadro costituzionale (*di Nicola Pignatelli*). - 1.1. Il fondamento costituzionale del volontariato. - 1.2. La competenza legislativa in materia di volontariato. - 1.3. L'attuazione del quadro costituzionale: il volontariato nella l. 266/1991. - 1.4. Il contributo dell'ordinamento comunitario/europeo. - 2. Rappresentanza e rappresentatività del e nel sistema del volontariato in Italia (*di Luca Gori*). - 2.1. Un tentativo di definizione ed una "panoramica" delle questioni (fra loro intrecciate) poste dal tema. - 2.2. Le sedi "tradizionali" della rappresentanza: Osservatorio nazionale e la legge 383/2000. - 2.3. Le sedi "nuove" dopo la lunga stagione statutaria a livello regionale. - 2.4. La "Carta della rappresentanza": un contributo alla "mappatura" dei problemi e proposte di soluzione. - 2.5. (segue) Le regole per la rappresentanza. - 2.6. (segue) La posizione del rappresentato. - 2.7. Quali regole per la rappresentanza? Critica dell'approccio legislativo al tema della rappresentanza del volontariato. - 2.8. La rappresentanza: dalle "regole" alla "formazione" alla rappresentanza. - 3. La partecipazione "amministrativa" (*di Nicola Pignatelli*). - 3.1. La dimensione statale. - 3.1.1. La l. 266/1991 e i rapporti con la P.A.. - 3.1.2. La l. 241/1990 e gli istituti partecipativi. - 3.1.3. Le altre leggi statali sulla partecipazione. - 3.2. La dimensione regionale. - 3.3. La dimensione degli Enti locali. - 3.3.1 Il T.U. sugli Enti locali e gli istituti partecipativi. - 3.3.2. Una indagine "sul campo" sui rapporti tra Volontariato ed Enti locali. - 3.3.3. L'affidamento dei servizi pubblici tra "convenzionamento" e gare d'appalto. - 3.3.3.1. Le soluzioni della giurisprudenza amministrativa. - 3.3.3.2. Una indagine "sul campo" relativa all'affidamento dei servizi da parte degli Enti locali. - 3.3.4. Altre esperienze partecipative "locali".

### 1. Il quadro costituzionale.

*di Nicola Pignatelli*

#### 1.1. Il fondamento costituzionale del volontariato.

E' necessario in via preliminare ricostruire il **quadro costituzionale** di riferimento, all'interno del quale il volontariato trova la propria legittimazione e la propria tutela.

La garanzia della libertà di associazione contenuta nella Costituzione può ricondursi all'ampio risalto accordato al principio pluralista ed all'autonomia delle formazioni sociali che hanno trovato il loro riconoscimento soprattutto nell'art. 2 Cost.

Talvolta si è ritenuto in dottrina che il costituente abbia inteso riferirsi non esclusivamente a quelle formazioni sociali nell'ambito delle quali l'uomo può

liberamente svilupparsi. In questa logica si vorrebbe far conseguire all'affermazione della correlazione tra inviolabilità dei diritti e inderogabilità dei doveri contenuta nella norma di cui all'art. 2 Cost., una vera e propria funzionalizzazione dei diritti inviolabili che dovrebbe presupporre una (pericolosa) concezione della persona umana come mezzo per il raggiungimento di fini eteronomi e non già scopo essa stessa delle libertà garantite in Costituzione.

Si tratta tuttavia di una logica certamente pericolosa; porterebbe agevolmente a ritenere legittima l'imposizione alle formazioni di cui all'**art. 18 Cost.** di limiti che non si identificano con i divieti previsti dalla legge penale. E', invece, più aderente al contenuto dell'art. 18 Cost. l'interpretazione che vuole questa libertà costituzionale (come le altre) riconosciuta e garantita ai soggetti per interessi e finalità loro propri che essi possono perseguire in piena autonomia per i motivi che ritengano degni di rilievo. Come si dirà meglio più avanti una forma intensa di riconoscimento di questa libertà, connessa allo scopo solidaristico e umanitario, si trova nella legge n. 266/1991, ossia nelle legge quadro sul volontariato.

Non può negarsi, però, come la rilevanza costituzionale dell'istituzione di gruppi ed associazioni spontanee prive di scopo di lucro non possa essere ricondotta esclusivamente sotto la "copertura" costituzionale dell'art. 18 Cost.

La neutralità della posizione del costituente in ordine alla meritevolezza di tutela del fine perseguito dall'organismo associativo -sottesa all'art. 18 Cost.- mal si presta a definire e qualificare gli elementi caratterizzanti della realtà giuridica espressa dalle associazioni di volontariato. L'art. 18 Cost., per la sua natura "generale" non è sufficiente a rappresentare la legittimazione costituzionale del volontariato; analoga considerazione potrebbe farsi, ad esempio, per i partiti politici (per i quali l'art. 49 rappresenta una norma speciale rispetto all'art. 18 Cost., in grado di esplicitare la peculiare natura di tali fondamentali associazioni politiche). Tra l'altro a conferma della parzialità della prospettiva dell'art. 18 Cost. può considerarsi che l'ampia previsione contenuta in tale norma è atta a ricomprendere persino la libertà di costituire società commerciali.

Può dunque affermarsi che l'ampiezza della sfera di applicazione garantita dall'art. 18 Cost. consente di qualificare questa norma alla stregua di un "modello" generale del fenomeno associativo; essa è, perciò, applicabile anche alle altre fattispecie

costituzionali che riguardano per aspetti diversi il fenomeno associativo (artt. 8, 19, 20, 39, 45 e 49 Cost.), salvo che da tali norme sia disposto altrimenti.

Tuttavia, posto che sotto la copertura di una stessa norma possono trovare spazio realtà giuridiche così profondamente diverse, risulta evidente come il solo richiamo all'art. 18 Cost. non possa spiegare fino in fondo la natura delle associazioni di volontariato. Se da un lato è vero che in questa norma trovano copertura costituzionale (anche) le associazioni sportive, i circoli ricreativi, le accademie di musica ed arte, i partiti politici, i sindacati, le società commerciali o di professionisti, i consorzi tra imprenditori, le associazioni con scopo economico diretto o indiretto, dall'altro non può negarsi che la natura di tali specifiche associazioni debba essere indagata valorizzando altre norme del testo costituzionale, idonee a palesarne l'essenza.

Risulta altresì insufficiente il richiamo al solo **art. 3, 2° comma, Cost.** Il perseguimento dell'eguaglianza sostanziale quale obiettivo affidato ai pubblici poteri e la diretta strumentalità delle organizzazioni volontarie costituite per scopi volti alla rimozione degli *“ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese”* potrebbero far individuare in questa norma costituzionale il fondamento del volontariato; in realtà l'art. 3, 2° comma, Cost., da una parte, rimane per lo più sullo sfondo, risultando non esaustiva nella specifica definizione della natura del volontariato, dall'altra, può risultare del tutto estranea, visto che i settori di azione del volontariato possono esulare completamente dall'ambito economico-sociale.

Tra l'altro anche il riconoscimento costituzionale dei **diritti delle formazioni sociali ex art. 2 Cost.** non sembra idoneo a qualificare il *proprium* giuridico dell'attività di volontariato. I diritti inviolabili riconosciuti all'uomo come singolo e nelle formazioni sociali dalla norma di cui all'art. 2 Cost. non sono creati dallo Stato poiché ad esso pre-esistono, in una dimensione pre-giuridica. Anche ponendoci nella prospettiva secondo la quale le formazioni sociali sono considerate quale luogo privilegiato per lo sviluppo della personalità dell'individuo e fatte oggetto di tutela costituzionale, ciò non varrebbe a spiegare fino in fondo la rilevanza costituzionale del volontariato.

Specificato allora ciò che *non è sufficiente* a rappresentare il fondamento costituzionale del volontariato, serve ora evidenziare ciò che è invece *necessario* al fine di dare copertura



costituzionale a tale fatto sociale. **In tale senso assume certamente rilevanza la seconda parte dell'art. 2 Cost., secondo cui “La Repubblica...richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.**

Tuttavia bisogna chiedersi se sussista una antinomia tra una norma costituzionale formulata in termini di “dovere” inderogabile di solidarietà e le associazioni che danno attuazione allo stesso principio di solidarietà in modo “volontario” (e non doveroso).

*Prima facie*, visto che le norme di diritto positivo non prefigurano alcun dovere di associarsi per realizzare fini di solidarietà sociale e posto che alla base dell'art. 2 Cost. vi è proprio il concetto di doverosità, si dovrebbe desumere che il volontariato esula dall'ambito oggettivo di copertura dell'art. 2 Cost. Tuttavia tale antinomia può essere superata.

L'art. 2 Cost. sembra individuare, proprio sul piano giuridico, un criterio-guida per l'intero ordinamento giuridico; si tratta, infatti, di un criterio destinato *non soltanto* a permeare l'attività *doverosa* di soggetti privati e/o di pubblici poteri ma, per il tramite della sua affermazione in sede costituzionale, a delineare per intero la base stabile del principio solidaristico la cui attuazione, rientrando tra i compiti fondamentali dello Stato, caratterizza in definitiva la natura politica oltre che la struttura e la tipologia di quest'ultimo. Tale valore definisce, descrive, sintetizza la stessa forma di Stato. In questa logica il valore della solidarietà trascende lo stesso ambito oggettivo dell'art. 2 Cost. e la sua formulazione letterale, divenendo un fine *anche volontario* dell'ordinamento giuridico. In questa logica sembra forse proponibile l'equazione tra assenza di scopo di lucro e base volontaristica di una formazione sociale, da un lato, ed indefettibile attuazione del principio solidaristico, dall'altro.

La stessa Corte costituzionale (sent. 500/1993) ha affermato chiaramente che **il volontariato rappresenta una “moderna visione della solidarietà” che va “oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza, e superando l'ancoraggio ai doveri ed gli obblighi normativamente imposti, costituisce, per un verso, un modo per concorrere a realizzare quella uguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità....mentre, per altro verso, mira ad ottenere – non solo dallo Stato...bensì da tutti i cittadini- la collaborazione per conseguire essenziali**

*beni comuni quali la ricerca scientifica, la promozione artistica e culturale nonché la sanità”.*

Questa volontà di attivarsi si può esprimere in diversi tipi di attività di interesse generale. Il volontariato manifesta una propria tipicità di intervento sociale, concreto, che promuove forme di partecipazione attiva, anche sostituendosi agli strumenti tradizionali di intervento. Da questo punto di vista il volontariato rafforza ed integra il valore della partecipazione politica, strettamente connessa al principio democratico. Infatti, l'impegno nell'attività di volontariato coinvolge una dimensione pubblica che, muovendo da una scelta personale, esce dall'ambito degli interessi privati per estendersi a quelli collettivi. Del resto, i più significativi settori di intervento costituiscono spazi di cura e **diffusione di molti valori costituzionali**: dalla tutela delle minoranze (art. 6 Cost.), alla promozione dei diritti umani (art. 2 Cost.), dalla protezione dell'ambiente alla salvaguardia del patrimonio artistico (art. 9 Cost.), dalla coltivazione del pacifismo (art. 11 Cost.) e della giustizia all'assistenza sociale e sanitaria (art. 3 Cost.), dalla protezione della salute (art. 32 Cost.) alla diffusione dell'istruzione (34 Cost.) fino alla garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

La solidarietà nel suo significato oggettivo si riferisce al rapporto di appartenenza e quindi di condivisione che lega ciascun individuo alle vicende della collettività; in senso soggettivo e di etica sociale, la solidarietà significa sentimento, coscienza di questa appartenenza alla collettività e quindi di reciproco sostegno. Nella nostra Costituzione essa rappresenta un valore, che, come detto, può diventare funzionale alla attuazione di altri valori.

La Costituzione riconosce e afferma il principio personalista, cioè, il primato della persona umana, l'indipendenza originaria della persona umana, in quanto valore prioritario rispetto allo Stato come ad ogni altra autorità. A questo valore si collegano altri principi fondamentali quali il principio di uguaglianza (art. 3), quello di laicità dello Stato (artt. 3-7-8), quello pluralista (artt. 2--7-8-10-11), quello lavorista (art. 4-1) e quello democratico che tutti li riassume. Il principio personalista afferma non tanto l'individualismo quanto la persona all'interno della società e nel pluralismo sociale. Vi è una stretta connessione tra il principio personalista e il principio del pluralismo sociale, in quanto l'uomo, portatore di diritti inviolabili, è anche soggetto ai doveri che

scaturiscono dal fatto che la sua vita si svolge all'interno delle formazioni sociali, e sono doveri di appartenenza e corresponsabilità, cioè di solidarietà.

La Corte Costituzionale (sent. 75/1992) ha affermato chiaramente che ***“il volontariato è la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata a agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa”***. E con riferimento alla solidarietà: ***“Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo uti socius, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo dall'art. 2 della Carta Costituzionale, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente”***. La dinamica del principio di solidarietà non si esaurisce nella correlazione con i principi del pluralismo sociale e con quello personalista. L'art 2 trova ulteriore compiutezza nel successivo art. 3 Cost. là dove esso prescrive che: ***“«E compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese»”***.

La Corte evidenzia così anche la (eventuale) corrispondenza tra i doveri di cui all'art. 2, e gli obiettivi di sviluppo di quella e di piena integrazione sociale dei cittadini che la Repubblica ha l'obbligo di promuovere.

Nella stessa pronuncia si legge in modo assai evocativo che il volontariato può essere rappresentato ***“come una istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della libertà individuale, nel senso che di tale libertà è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là dei vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità”***.

Deve altresì rilevarsi come, ai nostri fini, assume certamente rilevanza il **principio di sussidiarietà orizzontale**, sancito dall' **art. 118, 4° comma, Cost.**, secondo cui ***“Stato, Regioni, Città metropolitane, province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”***.

Questo principio fondamentale rappresenta un punto di arrivo di un percorso di riforme dirette al raggiungimento di un assetto istituzionale più consono alle esigenze dei cittadini, informato al decentramento e al pluralismo sociale. L'affermazione del volontariato si inserisce agevolmente in questo disegno di riforma, essendo piena espressione di tali principi. Il cambiamento dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione è un momento decisivo del percorso delle riforme che ha segnato il passaggio ad una amministrazione paritaria e "partecipata". Il principio di sussidiarietà orizzontale pone i cittadini ed, in particolare, le realtà organizzate, nella condizione di adempiere a quei fini di rilevanza sociale che l'amministrazione non riesce a raggiungere e, di conseguenza, le stesse amministrazioni devono favorire tali interventi provenienti dal privato sociale, in quanto la "vicinanza" alle esigenze della comunità le pone nelle condizioni di soddisfarle in modo adeguato ed efficace.

**L'art. 118 Cost. viene pienamente attuato proprio attraverso la valorizzazione e il riconoscimento di tutte le forme del volontariato<sup>1</sup>.**

Certamente la sussidiarietà implica, nella sua dimensione ordinamentale, una diversa definizione della ripartizione delle competenze tra istituzioni pubbliche e privati. Il criterio di devoluzione delle competenze consiste nella individuazione del soggetto più idoneo. La competenza spetterà all'individuo o al gruppo più vicino, per arrivare per gradi a quello più lontano, in caso di insufficienza. Il principio di sussidiarietà non può sussistere in un sistema sociale dove i cittadini aspettano passivamente l'azione dello Stato. La devoluzione delle competenze è sempre soggettiva e dipende dal livello di capacità d'azione della società, quindi la devoluzione delle competenze è sempre relativa

---

<sup>1</sup> L'azione dei cittadini per l'interesse generale si giustifica per adempiere a compiti di solidarietà e per la coesione sociale. L'iniziativa privata rivolta all'interesse generale sviluppa una forma di *cittadinanza* che non è semplicemente una cittadinanza di partecipazione politica, ma una forma più profonda di partecipazione alla vita comune. Tale azione costruisce il legame sociale e forma i cittadini. L'impegno solidaristico della società civile nelle azioni di interesse generale genera una necessaria efficacia dell'azione, sul presupposto che l'agire con passione può dare maggior frutto perché coinvolge la persona o le associazioni. In una società dove si favorisce l'azione dei gruppi sociali, l'individuo concorre al benessere comune con l'impiego della sua energia, della sua creatività quando e trova uno sbocco naturale nel partecipare ad associazioni, per individuare e poter realizzare bisogni sociali, e negli ambiti in cui si ritenga competente e creativo. Attraverso attività "non remunerate" l'individuo non persegue il profitto ma la realizzazione di una opera, esprimendo così una volontà di arricchire la propria esistenza personale, necessaria per la realizzazione della propria personalità ex art. 2 Cost..

e non può rispondere a criteri strettamente oggettivi. La sussidiarietà comporta un modo flessibile e dinamico per definire la distribuzione dei ruoli. Il compito dello Stato, è di farsi “regolatore”, intervenendo in caso di incapacità, e di vigilare, affinché le azioni dei cittadini finalizzate all’interesse generale, rispondano effettivamente a tale scopo, oltre che aiutare finanziariamente le libere iniziative che sono rivolte al bene comune. L’azione di prossimità individua i bisogni e trova le soluzioni più appropriate, mentre lo Stato, poi, può svolgere azioni di promozione ed incentivazione delle azioni della società civile, ponendo le basi per la loro realizzazione.

E’ evidente come la logica della sussidiarietà introduca una nuova logica per ottenere l’uguaglianza. L’istanza pubblica ha il dovere di garantire l’aiuto in caso di incapacità, ma lo Stato non può deresponsabilizzare i cittadini nelle loro azioni dirette al benessere sociale. I cittadini sono chiamati a rispondere in prima persona ai bisogni di interesse generale per acquisire la più ampia autonomia possibile e accrescere l’efficacia dell’azione.

In questa prospettiva sembra evidente come il principio di sussidiarietà costituisca un modello di “regolazione” degli ambiti di intervento dell’azione pubblica e della società; tal modello porta con sé due corollari: il *dovere di astensione* del potere pubblico, quando l’individuo o le organizzazioni sociali siano in grado di soddisfare i loro bisogni autonomamente e il *dovere di intervento* del potere pubblico laddove individui e forze sociali non siano in grado di soddisfare i propri bisogni autonomamente.

L’elemento che sta a fondamento della sussidiarietà è rappresentato dal fatto che l’amministrazione possa plasticamente modellarsi sulla società in quanto funzione al servizio della stessa . L’idea ispiratrice dell’art. 118 Cost. può essere dunque ravvisata nell’intento di farne una funzione dell’ordinamento, della società stessa e dei cittadini di cui l’amministrazione è al servizio nel perseguimento degli obiettivi e dei compiti a cui è ordinata o finalizzata. Si vuole realizzare un rapporto di rispondenza e responsabilità fra amministrazione, cittadini e società. Ciò si riscontra nell’esigenza di un riparto di competenze secondo la natura e la dimensione delle funzioni.

Si vuole che l’amministrazione si avvicini il più possibile ai cittadini e fuoriesca dalle istituzioni e dalle strutture pubbliche, si faccia amministrazione in senso lato, diffusa nella società e si valga del contributo e dell’iniziativa attiva dei cittadini singoli e associati. Un’amministrazione non unitaria, ma diffusa e differenziata.

In questa prospettiva assume particolare rilievo il tema della “**partecipazione**” delle **organizzazioni di volontariato** all’esercizio delle funzioni pubbliche.

Le Amministrazioni pubbliche, infatti, hanno il dovere di prendere atto delle molteplici occasioni in cui le organizzazioni di volontariato risultano essere detentrici di informazioni e risorse economiche che il settore pubblico non possiede e che possono essere “canalizzate” verso il bene collettivo. In questa logica possono sfruttare la disponibilità delle stesse associazioni farsi carico di azioni che possono far diminuire il carico operativo delle amministrazioni; tale valorizzazione ha due effetti immediati: la riduzione dei costi per la collettività e l’innalzamento (potenziale) della qualità dei servizi. E’ evidente l’importanza che può avere per le amministrazioni pubbliche fare un passo indietro nella gestione diretta dei servizi, per far subentrare nel rapporto diretto con gli utenti attori privati, quali sono le organizzazioni di volontariato, differenziati e specializzati nei singoli settori operativi. Evidentemente il principio di sussidiarietà impone alle Amministrazioni di mutare il proprio ruolo in termini di progettazione delle attività e di distribuzione delle risorse di cui il mondo del volontariato si fa portatore.

Può così desumersi dal quadro costituzionale un rafforzamento del ruolo spettante al volontariato non solo nella definizione, organizzazione e realizzazione di servizi da erogare alla comunità ma anche nella partecipazione alla pianificazione delle attività di intervento, quale portavoce delle esigenze della popolazione e soprattutto delle fasce più deboli, meno rappresentante.

In questa logica sembra potersi sostenere che il volontariato trovi la propria legittimazione anche nell’ **art. 97 Cost.**, visto che diviene strumento necessario e decisivo per il buon andamento della P.A.

In definitiva può dirsi che il volontariato diventa un attore diretto della sussidiarietà, chiamato ad intervenire direttamente sui bisogni e sui problemi della comunità, valorizzandone e rappresentandone le istanze sociali. Nella Carta della Sussidiarietà presentata a Roma da “Cittadinanzattiva” alla prima convenzione nazionale della sussidiarietà (marzo 2004) si legge in modo assai evocativo che la sussidiarietà è “*una forma nuova di sovranità popolare che completa le forme tradizionali della partecipazione politica e della partecipazione amministrativa*”, in cui il volontariato è sicuro protagonista.

## 1.2. La competenza legislativa in materia di volontariato.

Individuato il fondamento costituzionale del volontariato, è necessario affrontare la problematica della individuazione della **competenza legislativa (statale o regionale)** in tale materia. Si tratta di capire se la disciplina delle attività di volontariato debba essere rimessa allo Stato o alle singole Regioni.

Certamente la modifica del Titolo V della II parte della Costituzione (l. cost. n. 3/2001) non ha chiarito i limiti di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni in tema di politiche sociali e soprattutto in tema di volontariato.

Il “volontariato”, in quanto materia, non si ritrova enunciato né nell’elenco di cui al 2° comma dell’art. 117 Cost., relativo alla potestà legislativa esclusiva statale, né nell’altro elenco, di cui al 3° comma del medesimo art. 117, relativo alla potestà legislativa concorrente. Se ne dovrebbe dedurre, da una interpretazione *a contrario* (in una logica ermeneutica meramente letterale) che esso ricade all’interno della potestà legislativa residuale regionale *ex art. 117, 4° comma Cost.*, con la conseguenza che lo Stato non potrebbe dettare alcuna disposizione, né di principio, né di dettaglio, in materia.

Tuttavia questa impostazione tradirebbe lo spirito della stessa riforma del Titolo V. In primo luogo si deve ritenere che la competenza esclusiva dello Stato nelle *materie trasversali*, quali, ad esempio, quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (art. 117, 2° comma, Cost., lett. *m*) che debbono avere trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale, vada nel senso di escludere che la competenza della Regione nella disciplina del fenomeno del volontariato – in quanto quest’ultimo concorra a contribuire all’erogazione di prestazioni essenziali concernenti i diritti sociali – non possa essere esclusiva, ma che debba, di conseguenza, tener conto anche del concorso della legge statale.

La stessa Corte costituzionale (sent. 75/1992) ha affermato chiaramente che il volontariato ***“sfugge a qualsiasi rigida classificazione di competenza, nel senso che può trovare spazio e si può realizzare all’interno di qualsiasi campo materiale della vita comunitaria, tanto se riservato ai poteri di regolazione e di disposizione dello Stato, quanto se assegnato alle attribuzioni delle regioni o delle province autonome”***. Da qui dovrebbe desumersi la inesistenza di una materia specifica qualificabile come volontariato, dovendo parlarsi di una inevitabile

smaterializzazione oggettiva del fatto “volontariato” in sede di riparto di competenze legislative.

Tra l'altro una conferma ulteriore della impossibilità di affermare una competenza residuale regionale si legge ancora nelle parole della Corte costituzionale: **le stesse norme che regolano i rapporti tra volontariato e amministrazioni pubbliche devono essere qualificate “come principi generali dell'ordinamento giuridico in ragione della concorrente circostanza che attengono strettamente a valori costituzionali supremi e soprattutto che contengono criteri direttivi così generali da abbracciare svariati e molteplici campi di attività materiali”**.

Per questa ragione la stessa l. 266/1991 rappresenta ancora -in vigore del nuovo Titolo V- una legge recante principi direttamente applicabili negli stessi ordinamenti regionali.

Può così concludersi che non esiste una “materia” qualificabile come volontariato e riconducibile in modo rassicurante in una delle categorie dell'art. 117 Cost. Il livello statale e quello regionale sono certamente chiamati a collaborare, ad interagire e ad integrarsi al fine di disciplinare le attività di volontariato, in tutte le materie in cui tali attività si manifestano.

A questo si aggiunga che il progressivo cammino di integrazione europea e l'ampliamento notevole delle competenze dell'ordinamento comunitario non può che incidere sulla stessa disciplina del volontariato, vista la sua natura trasversale, che fa inevitabilmente cadere tali attività solidaristiche anche sotto la incidenza delle norme comunitarie (direttamente applicabili o non direttamente applicabili). Si pensi, ad esempio, alla materia ambientale, che rappresenta, da una parte, uno degli ambiti di naturale sviluppo del volontariato, e, dall'altro, uno dei settori (negli ultimi anni) più interessati dall'attività di normazione comunitaria.

### **1.3. L'attuazione del quadro costituzionale: il volontariato nella l. 266/1991.**

La l. 266/1991 rappresenta, come ha affermato la Corte costituzionale, una attuazione diretta del quadro costituzionale, affermando dei principi generali, che hanno mantenuto la propria vitalità anche dopo la modifica del Titolo V e quindi anche dopo



L'ampliamento dei poteri legislativi regionali. Le stesse leggi regionali (consultabili in [www.csvnet.it](http://www.csvnet.it)) riprendono pedissequamente molte norme della originaria legge quadro.

Negli articoli 1 e 2 della l. 266/1991 non è previsto “il” volontariato, ma **l’ ”attività di volontariato”**. Nella mente del legislatore il volontariato, quindi, è un’attività, un modo di agire, di attivarsi. Il volontariato non è una organizzazione. Le organizzazioni di volontariato, invece, sono organizzazioni caratterizzate dal fatto che il loro operare è un’attività di volontariato. Il volontariato, perciò, è considerato dalla legge come un’attività; una attività personale (art. 2) di tipo materiale e spirituale, propria della persona fisica. Una società, o una persona giuridica (es. un ente pubblico o un ente privato) non possono svolgere attività di volontariato. In secondo luogo, l’attività di volontariato è caratterizzata dal fatto di essere spontanea (art. 2). L’attività di volontariato è perciò spontanea, nel senso che deve essere espressione della libera volontà. In terzo luogo, l’attività di volontariato deve essere gratuita, senza alcun guadagno o vantaggio economico, dovendo essere effettuata nell’interesse altrui e non nell’interesse proprio.

Le caratteristiche dell’attività di volontariato, oltre alla gratuità, sono la libertà e la spontaneità, anche nelle forme organizzatorie in cui essa si può esprimere. Non potrebbe, quindi, una successiva legge dello Stato o una legge regionale, limitare o comprimere questa “*autonomia*” affermata dalla legge n. 266/1991.

Deve precisarsi che in questa legge non si parla di associazioni, ma di **organizzazioni**. Questa formula più ampia, onnicomprensiva, della organizzazione, può ricomprendere anche le associazioni, ma non è esclusivamente limitata a questa, per quanto da una analisi dei dati ISTAT emerge chiaramente come nella maggior parte dei casi la forma giuridica delle organizzazioni sia quella dell’associazione.

Inoltre nel modello delineato dalla l. 261/1991 (e ripreso dalle leggi regionali) l’attività di volontariato non è un’attività che può essere svolta da una persona soltanto, in modo isolato. Vi è un legame inscindibile tra il singolo e l’organizzazione. Il volontario, da solo, non svolge alcuna attività di volontariato, quale è prevista e disciplinata dalla legge. L’attività di volontariato è un’attività che si può effettuare solo attraverso l’organizzazione di cui il volontario fa parte. L’organizzazione di volontariato è definita dalla legge in modo ampio, come “*ogni organismo liberamente costituito (...) che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti?*”.

L'organizzazione di volontariato può anche avvalersi della attività di altre persone, che possono effettuare le loro prestazioni in modo non gratuito (si veda l'art. 3, comma 4°). Tuttavia le prestazioni di queste altre persone non possono costituire l'elemento basilare della attività della organizzazione di volontariato; l'aspetto prevalente deve essere costituito dalle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti.

Quanto agli scopi, alle finalità delle organizzazioni di volontariato deve dirsi che sono molteplici. In primo luogo quello della solidarietà. Questo fine è chiaramente indicato nell'articolo 2, 1° comma, che esplicita: "*Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi ... quella prestata, ... esclusivamente per **fini di solidarietà***"; sul valore della solidarietà nel quadro costituzionale rinviamo a quanto detto in precedenza.

Tuttavia le organizzazioni di volontariato possono tendere verso altre finalità, che sono, rispetto a quella della solidarietà, finalità ulteriori, subordinate. Queste ulteriori finalità si riassumono nei termini, usati dalla legge, di "**fini sociali, civili e culturali**".

Non può parlarsi, però, solo di finalità, di obiettivi del volontariato. Non può negarsi, infatti, come l'attività di volontariato, sia come attività del singolo, sia come attività della organizzazione, sia considerata come una funzione che è espressione *ex se* di partecipazione, solidarietà e pluralismo. Il volontariato diventa così il fine stesso, oltre che lo strumento per il raggiungimento di altri fini.

Certamente, per quanto rileva per la nostra indagine, gli aspetti più significativi della l. 266/1991, al di là della nozione di volontariato e dei valori sottesi a tale nozione, riguardano la disciplina dei rapporti con le Amministrazioni pubbliche, di cui si dirà meglio più avanti.

#### **1.4. Il contributo dell'ordinamento comunitario/europeo.**

In realtà a livello comunitario mancano delle definizioni specifiche, utili ai nostri fini; mancano delle nozioni giuridiche omogenee, univoche. Tuttavia, quanto al Terzo Settore, è possibile riferirsi al sistema definitorio che si basa su indicatori (minimi), secondo cui vengono considerati organismi di Terzo settore soggetti privati che operano in campo socio-assistenziale, sanitario e culturale, ecc. e che producono beni e servizi di interesse collettivo senza alcuna finalità di lucro. In questa logica le

organizzazioni che compongono il Terzo settore si distinguono chiaramente sia dall'economia di mercato - per l'assenza dello scopo di lucro - sia dal settore pubblico, in quanto pur erogando servizi di natura collettiva hanno natura giuridica privata.

Analoga considerazione può essere fatta per il volontariato, non esistendo una disciplina "comunitaria" in materia. Questa mancanza può essere spiegata non solo per la inesistenza tra le materie di competenza comunitaria, come delineate dal Trattato, di una materia qualificabile come volontariato ma anche per la sua trasversalità, aderente a più ambiti oggettivi di competenza.

Anche negli atti comunitari più sensibili ai valori a cui si ispira l'attività di volontariato, quale è la Carta di Nizza, attualmente allegata al Trattato di Lisbona, sottoposto alla ratifica degli Stati membri, appare scarsa la considerazione per la dimensione del volontariato. Si legge un mero cenno nel Preambolo al valore della solidarietà e si rileva un capo sulla solidarietà con riferimenti ai disabili e altri riferimenti alla protezione dei consumatori.

Tuttavia nell'ambito dell'Unione europea qualche risultato "a macchia di leopardo" è stato comunque raggiunto verso il riconoscimento del valore sociale, culturale e ambientale del volontariato e nel coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato nel processo decisionale politico. I passaggi più significativi sono stati:

- La risoluzione sul volontariato adottata dal Parlamento europeo nel 1983 che ha riconosciuto il volontariato quale attività di interesse generale e segnalato la necessità di sviluppare adeguate infrastrutture per rendere incisive le politiche concernenti il volontariato ed ha inoltre invitato la Commissione europea a prestare attenzione in maniera sistematica al volontariato, assicurando - ad esempio - i rimborsi per le spese e l'assicurazione dei volontari, così come previsto nello "statuto del lavoro volontario".

- La dichiarazione sulle attività di servizio volontario, inserita nel trattato di Amsterdam, che ha riconosciuto l'importante contributo offerto dal volontariato nel diffondere la solidarietà sociale.

- La Comunicazione della Commissione del 1997 "La promozione del ruolo delle organizzazioni di volontariato e delle fondazioni in Europa" che pone l'accento sull'importanza del ruolo del volontariato nella creazione di posti di lavoro.

- Il riconoscimento dato dalla Commissione europea all'importanza di una cultura del dialogo e della consultazione con le organizzazioni della società civile (comprese quindi le organizzazioni di volontariato) nei documenti:

- “La Commissione e le organizzazioni non governative: costruire una partnership più forte”, documento di discussione (2000);

- “Libro bianco sulla governance in Europa”<sup>2</sup> (2001);

- “Verso un rafforzamento della cultura del dialogo e della consultazione – proposta di principi generali e di standard minimi per la consultazione delle parti interessate da parte della Commissione” (2002).

In realtà, allo stato attuale, una indagine sul volontariato a livello comunitario non può prescindere da una più ampia visione che includa le reti del Terzo settore. Il volontariato in quanto tale, non ha seguito un'evoluzione organizzata pari a quella raggiunta da altre componenti di Terzo Settore.

Da un'analisi attenta risulta una complessiva debolezza relativa al volontariato, al di là dei riconoscimenti sparsi di cui si è detto prima. Infatti, mentre le cooperative, le fondazioni, le associazioni cosiddette di interesse generale (paragonabili in parte alle associazioni di promozione sociale) hanno raggiunto una consapevolezza dell'importanza di rappresentarsi sistematicamente e, dunque, con modalità organizzata presso le istituzioni comunitarie, le organizzazioni di volontariato non hanno seguito la stessa evoluzione, sebbene il “volontariato” fin dagli anni '80 ha visto riconosciuto formalmente il suo ruolo vitale e di complemento delle politiche nazionali a favore della lotta all'esclusione sociale e dei servizi alla persona.

Il Terzo settore vive, infatti, su un sistema di reti comunitarie. Il collegamento con le reti europee ha in realtà importanza sempre maggiore al fine di partecipare

---

<sup>2</sup> Nel Libro Bianco della Commissione europea su “*La Governance europea*” una parte è dedicata alla “partecipazione della società civile”; in questa sede è stato affrontato il problema del diretto coinvolgimento delle forme rappresentative della società civile, delle associazioni, delle organizzazioni non governative non solo in relazione al mercato ma anche come elemento essenziale di un nuovo modello di *governance*, fondato sulla cittadinanza attiva, sul coinvolgimento dei cittadini singoli o associati nella attuazione delle politiche comunitarie. Esemplificativo appare il Piano di inclusione sociale promosso in sede comunitaria; nel II capitolo del Piano nazionale si legge che tra i principi fondamentali dell'intervento sociale si fa riferimento al “*concorso di una pluralità di attori istituzionali e non, pubblici e privati, rispetto ai quali distribuire ruoli, responsabilità, competenze, risorse*”.

indirettamente all'evoluzione che alcune materie subiscono con il progredire delle tappe di integrazione comunitarie; le reti permettono l'accesso ad informazioni aggiornate, il confronto con esperienze parallele e l'ottimizzazione delle risorse. La partecipazione diretta ad esse prevede comunque una condivisione che non ha pari e la possibilità di importare nuove pratiche ancora non sperimentate per un settore specifico di intervento del volontariato.

Il concetto di “rete europea” è certamente ampio e di non semplice definizione. Il Comitato economico e sociale europeo ha indicato una serie di criteri di ammissibilità applicabili al “dialogo civile”. Un'organizzazione “per essere considerata rappresentativa su scala europea, deve essere strutturata stabilmente a livello comunitario; consentire l'accesso diretto alle esperienze dei propri membri, permettendo quindi consultazioni rapide e costruttive; rappresentare interessi generali, coincidenti con quelli della società europea; comporsi di organi riconosciuti dagli Stati membri come portatori di interessi specifici; avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione; garantire la responsabilità dei propri membri; avere un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo; essere indipendente, disporre di un mandato vincolante e non essere sottoposta a determinazioni provenienti dall'esterno; essere trasparente soprattutto in termini di finanziamento e strutture decisionali”. Questa definizione, pertanto, **riconosce nelle reti qui introdotte un concetto di “idoneità” all'azione, allo scambio, alla interazione con le istituzioni comunitarie, ma soprattutto all'essere foriere di interessi riconosciuti come allargati, di bene pubblico.**

Tra queste reti, ai nostri fini, assume una specifica rilevanza il CEV (European Volunteer Centre), che rappresenta una eccezione rispetto a quanto detto sopra sulle differenze tra volontariato e il resto del Terzo settore. Il CEV nasce per iniziativa di due centri di volontariato del Belgio che, insieme al Centre National du Volontariat (Francia), il National Centre for Volunteering (Regno Unito) e il Centro nazionale per volontariato (Italia), nel 1989 hanno riunito a Lucca i rappresentanti dei centri di volontariato nazionali e regionali di otto Paesi europei. CEV è stato fondato nel febbraio 1990 e nel 1992 ufficialmente riconosciuto come organizzazione internazionale non a scopo di lucro. Nel 1995 CEV ha organizzato la prima giornata europea per il volontariato all'interno del Parlamento europeo con il sostegno attivo del Parlamento

stesso, della Commissione europea, del Consiglio europeo e dell'UNESCO e nel 2003 ha organizzato una ulteriore giornata europea del volontariato nel Parlamento europeo, con il supporto attivo di alcuni deputati europei e di United Nations Volunteers. Aderiscono al CEV agenzie nazionali e regionali dei paesi europei e che rappresentano migliaia di organizzazioni di volontariato, associazioni ma anche singoli volontari. Il CEV si propone di essere portavoce rappresentativo del volontariato in Europa; vuole supportare e rafforzare le infrastrutture per il volontariato nei paesi dell'Europa; ed, infine, promuovere il volontariato e rendere la sua azione più incisiva. Il CEV è impegnato nel promuovere il volontariato nei confronti dell'opinione pubblica, dei mass media, del mondo dell'economia e della politica; nell'azione di lobby presso le istituzioni europee; nelle politiche dello sviluppo e della ricerca; nel fornire supporto ai centri di volontariato nazionali e locali presenti in Europa; nel sostenere la nascita di nuovi centri di volontariato; nel rafforzare il collegamento tra i Centri di volontariato e le altre realtà di volontariato presenti in Europa; nel supportare le organizzazioni che promuovono l'innovazione e che desiderano attuare "buone pratiche" nel coinvolgimento di volontari.

Dal 1993 al 2001 il CEV ha svolto il ruolo di "ufficio di valutazione tecnica" per il programma Tacis – Lien della Commissione europea, rivolto ai gruppi svantaggiati dei paesi dell'Europa centrale e orientale.

Il CEV nel 2003 ha elaborato il "Manifesto per il volontariato in Europa" rivolto al Parlamento europeo e ai singoli parlamentari, cui punti chiave sono:

- sostenere il volontariato attraverso una serie di azioni volte allo sviluppo di una struttura legale adeguata per i volontari; creare un "Fondo di sviluppo di centri per il volontariato" a disposizione delle infrastrutture dei centri per il volontariato prevedendo per essi maggiore disponibilità di risorse finanziarie; diffondere, all'interno degli Stati Membri, le raccomandazioni fatte nell'ambito della dichiarazione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite sul sostegno al volontariato (2001) e della Risoluzione supplementare all'Anno Internazionale A/57/L. 8 del 26 novembre 2002 dell'assemblea generale delle Nazioni Unite; non impiegare il volontariato come sostituto del lavoro retribuito.

Deve inoltre rilevarsi che, in dissonanza con l'insoddisfacente quadro istituzionale comunitario, il **Parlamento europeo in data 22 aprile 2008 ha adottato una risoluzione sul “contributo del volontariato alla coesione economica e sociale”**. Questo atto rappresenta forse il momento di maggiore attenzione e valorizzazione del mondo del volontariato e della sua autonomia rispetto al Terzo settore. Con la risoluzione il Parlamento “1. incoraggia gli Stati membri e le autorità regionali e locali a riconoscere il valore del volontariato per la promozione della coesione sociale ed economica; li esorta inoltre ad operare in partenariato con le organizzazioni di volontariato e a consultare adeguatamente il settore per sviluppare piani e strategie finalizzati al riconoscimento, all'apprezzamento, al sostegno, all'agevolazione e all'incoraggiamento di volontariato; sollecita altresì gli Stati membri a creare un quadro stabile e istituzionale per la partecipazione delle organizzazioni non governative (ONG) ai dibattiti pubblici; 2. invita gli esperti della Commissione che si occupano della materia ad operare una distinzione più chiara tra organizzazioni di volontariato e ONG, le cui attività non sono organizzate sulle stesse basi di volontariato, e chiede un'esauriente indagine paneuropea sulla natura, il livello e i meccanismi interni della partecipazione sociale, compresi la partecipazione dei volontari e i finanziamenti a tal fine; 3. invita gli Stati membri e le autorità regionali e locali a compiere veri sforzi per aiutare le organizzazioni del volontariato ad accedere a finanziamenti sufficienti e sostenibili, sia a fini amministrativi che per progetti, senza eccessivi adempimenti burocratici e formalità di documentazione, pur mantenendo i necessari controlli sull'esborso di fondi pubblici; 4. sollecita gli Stati membri e le autorità regionali e locali a sostenere la creazione di servizi volontari di emergenza in ogni località al fine di garantire una reazione rapida a calamità naturali e incidenti; 5. richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che il principio del partenariato sancito sia negli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) che negli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione non sempre è seguito a livello nazionale, e la sollecita pertanto ad assumere le iniziative amministrative ed istituzionali idonee a garantire che le sue politiche, procedure e protocolli siano realmente osservati e applicati durante le consultazioni, i negoziati e le successive operazioni nell'ambito dei Fondi strutturali; 6. raccomanda che tutti gli Stati membri producano regolarmente "conti satellite" delle NPI, e chiede che in questi conti satellite sia incluso il lavoro dei volontari, in modo che i responsabili delle decisioni possano tener conto delle NPI nella formulazione delle politiche; invita la Commissione a studiare in che modo il volontariato potrebbe essere incluso quale categoria specifica nei conti statistici di Eurostat; 7. sostiene con vigore l'opinione che il volontariato e l'attività di volontariato non debbano prendere il posto del lavoro retribuito; 8.

*invita la Commissione a lavorare all'instaurazione, per tutti i fondi comunitari, di un sistema in base al quale l'attività di volontariato possa essere riconosciuta quale contributo ai progetti cofinanziati, e a studiare meccanismi che consentano di valutare adeguatamente il valore economico del lavoro di volontariato; plaude agli sforzi compiuti da alcune direzioni generali della Commissione per adottare un approccio più flessibile nell'accettazione del lavoro volontario quale contributo a fronte dei finanziamenti comunitari in progetti cofinanziati; 9. invita la Commissione a promuovere opportunità per i volontari più anziani e a sviluppare un programma "Anziani in azione", destinato al crescente numero di cittadini anziani dotati di grande esperienza che vogliono svolgere attività di volontariato, programma che potrebbe essere parallelo e complementare al citato programma "Gioventù in azione", e a promuovere inoltre programmi specifici per il volontariato intergenerazionale e il tutorato; 10. incoraggia gli Stati membri a promuovere e agevolare il volontariato in seno a tutte le comunità, sia reali che virtuali, per esempio il volontariato in famiglia o quello in seno a categorie di persone emarginate o che potrebbero non avere una tradizione di volontariato, e a sottolineare la grande importanza di organizzare il lavoro volontario in modo da assicurarne la compatibilità con la vita familiare e professionale; 11. incoraggia le imprese e gli altri operatori del settore privato, nell'ambito della loro strategia di responsabilità sociale d'impresa, a sostenere finanziariamente iniziative volte a promuovere e potenziare il volontariato, e sollecita gli Stati membri, nel contesto del volontariato d'impresa, a fornire incentivi al settore privato affinché finanzi e sostenga il settore del volontariato, in tal modo contribuendo ad assicurare il trasferimento di competenze e know how d'impresa dal settore privato a quello pubblico nonché migliorando la qualità della vita a livello locale grazie all'incoraggiamento dell'autoassistenza per la soluzione di problemi locali; 12. invita la Commissione ad incrementare il riconoscimento del volontariato quale attività appropriata attraverso cui acquisire competenze e capacità attraverso lo YOUTHPASS legato ad EUROPASS, pur garantendo che il volontariato non venga visto come un'alternativa alla formazione ufficiale ma piuttosto come un suo complemento; chiede inoltre misure nazionali e locali al fine di accrescere la mobilità dei volontari; 13. invita la Commissione e gli Stati membri a indagare sulle ragioni del ritardo nell'adozione della Carta europea del volontariato, che è stata proposta e che dovrebbe definire il ruolo delle organizzazioni di volontariato e stabilire i loro diritti e le loro responsabilità; raccomanda di svolgere delle valutazioni paritetiche annuali per valutare il lavoro di volontariato svolto, per Stato membro e in specifici settori e organizzazioni; 14. raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di creare una banca dati europea che fornisca i dati essenziali sulle organizzazioni di volontariato nonché dettagli sulle migliori prassi, il che fornirebbe orientamenti utili per migliorare i sistemi di volontariato; 15. invita le autorità competenti a provvedere affinché i*



volontari dispongano per le loro attività di volontariato di un'adeguata copertura assicurativa per gli incidenti e la responsabilità civile, nonché di una copertura per le spese concordate relative a dette attività; 16. invita la Commissione, gli Stati membri e le autorità regionali e locali a promuovere il volontariato a tutti i livelli d'istruzione, creando opportunità di svolgere attività di volontariato fin dai primi stadi del ciclo d'istruzione, in modo che il volontariato sia percepito come un normale contributo alla vita comunitaria, e a continuare a promuovere tale attività a mano a mano che gli studenti crescono, in modo da facilitare il "service learning", in cui gli studenti lavorano in partenariato con gruppi di volontariato o comunità nell'ambito del loro corso di diploma o di laurea, incoraggiare i collegamenti tra il settore del volontariato e quello dell'istruzione a tutti i livelli, promuovere il volontariato e riconoscere l'apprendimento nell'ambito del volontariato come parte dell'apprendimento permanente; 17. invita la Commissione, nella prospettiva della revisione prevista per il 2010 delle disposizioni sull'IVA relative agli organismi pubblici e alle esenzioni sociali, a prendere in considerazione insieme agli Stati membri i validi argomenti sociali in favore dell'introduzione di esenzioni dall'IVA per le organizzazioni di volontariato registrate negli Stati membri su acquisti intesi all'esecuzione dei loro compiti, e a prendere in considerazione inoltre gli argomenti in favore dell'esenzione, in casi specifici, dal pagamento dell'IVA su beni e servizi donati alle organizzazioni di volontariato; 18. invita gli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, a istituire un'infrastruttura di volontariato sostenibile che si occupi di questioni quali il finanziamento di base delle organizzazioni del volontariato; 19. raccomanda di dichiarare il 2011 Anno europeo del volontariato; 20. riconosce la diversità del volontariato negli Stati membri, ma incoraggia nondimeno questi ultimi e le autorità regionali e locali, ogni volta che sia possibile, a imparare gli uni dagli altri attraverso lo scambio delle migliori prassi; 21. invita la Commissione ad introdurre dispositivi di sostegno per creare sistemi più efficienti di cooperazione e collegamento in rete tra le organizzazioni di volontariato, e a rafforzare i sistemi di scambi internazionali di volontari, che in alcuni casi potrebbero contribuire alla realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio; chiede in particolare l'istituzione di programmi che aiutino a rilanciare le attività di volontariato negli Stati membri in cui tali attività hanno finito con l'essere associate ad azioni di carattere obbligatorio; 22. raccomanda la promozione di progetti transfrontalieri di volontariato; 23. invita la Commissione a tenere un atteggiamento favorevole alla situazione dei volontari in tutte le aree politiche e legislative; 24. invita i soggetti pertinenti a livello locale e regionale, le organizzazioni di volontariato e i media a fornire ai cittadini informazioni adeguate sulle opportunità di fare volontariato, accompagnate da un'idonea formazione, ponendo l'accento in particolare sulle categorie vulnerabili e marginalizzate in seno alla

*società e sulle necessità delle regioni remote e inaccessibili; 25. sollecita la Commissione a porre in atto, accanto al Piano D per la Democrazia, il Dialogo e il Dibattito, un Piano V per il riconoscimento del Valore e della Validità e per la garanzia della Visibilità dei Volontari; 26. chiede alla Commissione di rivedere la sua politica in materia di visti per i partecipanti di paesi terzi a programmi di volontariato riconosciuti che si svolgono nell'Unione europea, al fine di introdurre un regime dei visti più liberale, in particolare per quanto riguarda i volontari provenienti da paesi vicini dell'Unione europea; 27. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo”.*

Ciò posto, deve concludersi questo paragrafo rilevando come, allo stato attuale, gli operatori del diritto (e non solo) dovranno seguire con attenzione il seguito applicativo della Risoluzione del Parlamento europeo del 2008, vista la sua natura feconda di evoluzioni. Non può negarsi però come tale seguito potrà diversificarsi nei 27 ordinamenti giuridici degli Stati membri; la questione del volontariato, infatti, pur essendo stata elevata dal Parlamento europeo a questione comunitaria, di rilevanza sovra-nazionale, attraverso una sollecitazione istituzionale del Parlamento europeo, vista la mancanza di una competenza comunitaria espressa, non potrà che tornare ad essere affrontata in concreto all'interno degli ordinamenti nazionali (in sede applicativa delle linee definite nella risoluzione, atto certamente non vincolante per gli Stati membri). Tuttavia in questo processo di valorizzazione del volontariato anche la Commissione europea, limitatamente agli ambiti competenziali delineati dal Parlamento europeo, potrà giocare un ruolo decisivo.

## **2. Rappresentanza e rappresentatività del e nel sistema del volontariato in Italia.**

*di Luca Gori*

### **2.1. Un tentativo di definizione ed una “panoramica” delle questioni (fra loro intrecciate) poste dal tema.**

Per affrontare il tema della rappresentanza e della rappresentatività delle organizzazioni di volontariato, quindi di organizzazioni privatistiche che intrattengono a determinate condizioni rapporti col pubblico potere, occorre ripartire dal significato di questi due lemmi, così per come interpretati dalla scienza politica e, nell’ambito giuridico, soprattutto dalla dottrina giuslavoristica che si è misurata con l’esigenza di verificare la consistenza rappresentativa delle organizzazioni di volontariato. Da ultimo, anche il diritto costituzionale ha iniziato a confrontarsi col problema della rappresentanza e della rappresentatività di soggetti privatistici: si pensi alla materia della rappresentanza delle organizzazioni privatistiche che rappresentano gli enti territoriali (Comuni, Province, Consigli regionali, ecc.) ed alle quali la legge riconnette un ruolo di “rappresentanza istituzionale”.

Costruire, anche stipulativamente, una nozione di *rappresentanza* valida ai fini del presente lavoro richiederebbe un approfondimento che supera le dimensioni di questa ricerca. Tale espressione è infatti *polisemica* e racchiude in sé, provando ad andare al nucleo duro, *una situazione duale e relazionale*, ovvero l’esistenza di (almeno) due soggetti e la sussistenza, fra loro, di un rapporto. Nella riflessione filosofico-politica e politologica sono state enucleate almeno cinque “accezioni” di rappresentanza [Pitkin, 1997]: rappresentanza come conferimento di autorità; come azione nell’interesse di qualcuno che non può o non vuole agire; rappresentanza come responsabilità; rappresentanza come rappresentatività, ovvero come riproduzione speculare di una determinata realtà di fatto; rappresentanza come evocazione simbolica. Non si tratta di individuare quale delle accezioni nominativamente esposte sino ad ora sia quella “esatta” per la realtà del volontariato: ciascuna di esse, infatti, focalizza l’attenzione su un aspetto particolare, che attiene alla natura sostanziale o alla dimensione procedurale della rappresentanza.

Merita però chiarire adeguatamente l'aspetto della *rappresentatività* e del suo rapporto con la *rappresentanza*. Per *rappresentatività* si intende la capacità del soggetto rappresentante di replicare le caratteristiche dei soggetti rappresentati, nella maniera più fedele possibile. La questione è quella di individuare – sostanzialmente e proceduralmente – le caratteristiche da rappresentare: un problema sul quale la scienza politica ed il diritto si interrogano, almeno dall'avvento delle democrazie liberali nelle quali il ricorso a meccanismi elettorali di trasformazione di voti in seggi non garantisce più la rappresentatività della rappresentanza. Peraltro, la mera *identità* fra il corpo dei rappresentati e quello di rappresentanza non significa corrispondenza di volontà fra i due: infatti, gli ambiti nei quali si trovano ad operare non sono identici, esistendo dei particolari vincoli, incentivi, ecc. che solo i rappresentanti incontrano. Dunque, la rappresentanza non può essere ridotta al solo problema della rappresentatività, neppure nel contesto peculiare delle associazioni di volontariato. Il tema della “rappresentatività”, però, trova una sua peculiare declinazione nel contesto dell'associazionismo (inteso in generale): infatti, si tratta di costruire una rappresentanza di *persone giuridiche* non solo in quanto tali bensì in quanto portatrici di determinate esigenze, valori, proiezioni ideali, beni e servizi fra loro irriducibili e connotate da una libertà e da una spontaneità difficilmente riconducibili ai “rigidi” canali di una selezione democratica per la rappresentanza. Cosicché la *rappresentatività* diviene un elemento centrale da considerare, in quanto *capacità dei rappresentanti* di farsi concretamente portatori di una *realtà*, dotata di peculiarissimi connotati, che la prassi, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno individuato nel volontariato nel quadro dell'ordinamento costituzionale, della quale non partecipano e, probabilmente, non hanno esperienze.

Tradurre queste categorie nell'ambito delle associazioni di volontariato, almeno su piano teorico, risulta essere una operazione particolarmente complessa. Infatti, occorre chiedersi, con precisione, quali siano i soggetti da rappresentare, quale sia la sede cui la rappresentanza è destinata, quali siano i limiti ed i poteri che caratterizzano il rappresentante. La complessità dell'operazione è aumentata dalla compresenza, nella categoria di riferimento, di una pluralità di soggetti che sono connotati da una gamma piuttosto ampia di caratteristiche tali da rendere estremamente difficile la costruzione di forme di rappresentanza unitaria. Se la prima e più ovvia linea discretiva – di natura

giuridica – è data dalla iscrizione o meno nel registro istituito ai sensi dell'art.6 della legge quadro 266/1991, altre discendono invece da condizioni di fatto: il numero dei volontari, i destinatari, l'ambito nel quale l'associazione si trova ad operare...

L'intreccio è reso ancora più complesso dal fatto che la rappresentanza delle organizzazioni volontariato è, indubbiamente, una rappresentanza di secondo livello, ovvero una rappresentanza che si colloca a valle di un processo rappresentativo che ha origine e sviluppo dentro ciascuna singola associazione. L'art.3, comma 3, della legge 266/1991 prescrive, quale requisito organizzativo e funzionale per le associazioni di volontariato iscritte, «la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative». Ciò ha dei riflessi immediati sulla costruzione di un sistema rappresentativo delle organizzazioni di volontariato: infatti, la legge prescrive, seppure ai fini dell'iscrizione nei registri, democraticità ed elettività delle cariche, ma nulla ci dice sui mezzi da impiegare a tal fine, sulla titolarità dell'elettorato passivo e dell'elettorato attivo, sui limiti che l'eleggibilità incontra. Si sconta una singolare assonanza a quanto avvenuto, nel dibattito politico-istituzionale e costituzionalistico, per i partiti politici, per i quali il requisito del *metodo democratico* quale elemento per giungere alla determinazione della politica nazionale, seppur molto invocato quale limite organizzativo e funzionale, si è arenato sul piano pratico, dovendo costruire, in astratto, “modelli” di democrazia da trapiantare in tutti i partiti.

Ulteriore elemento col quale confrontarsi è poi la pluralità dei centri nei quali la rappresentanza deve trovare sede: i processi di riforma del sistema delle autonomie territoriali e funzionali, a partire dal livello costituzionale, hanno conferito una autonomia agli enti territoriali ed alle autonomie funzionali così da consentire lo sviluppo di “politiche” in settori sempre più contigui ed interessati al volontariato. Tale autonomia ha comportato la costruzione di forme e sedi di rappresentanza e di raccordo col mondo del volontariato, la cui previsione e disciplina è affidata ad atti “apicali” del sistema delle fonti, quali gli Statuti regionali e degli enti locali. Cosicché più che parlare di *rappresentanza* sarebbe più corretto usare una categoria differente, quella delle *rappresentanze*, declinate al plurale, che possono o debbono coordinarsi fra loro, individuando le peculiarità di ciascuna sede e di ciascun interlocutore. Ed ancora, più precisamente, si dovrebbe iniziare a parlare di *formazione alla rappresentanza*.

## 2.2. Le sedi “tradizionali” della rappresentanza: Osservatorio nazionale e la legge 383/2000.

Come primo approccio al tema, si affronterà il tema della “rappresentanza” del volontariato nella sua sede più tradizionale, l’*Osservatorio nazionale per il volontariato*. L’Osservatorio nazionale per il volontariato<sup>3</sup>, istituito dall’art. 12 della legge n. 266 del 1991, svolge i seguenti compiti:

- provvede al censimento delle organizzazioni di volontariato ed alla diffusione della conoscenza delle attività da esse svolte;
- promuove ricerche e studi in Italia e all’estero;
- fornisce ogni utile elemento per la promozione e lo sviluppo del volontariato;
- approva progetti sperimentali elaborati anche in collaborazione con gli Enti locali, da organizzazioni di volontariato iscritte nei registri per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l’applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate;
- offre sostegno e consulenza per progetti di informatizzazione e di banche-dati nei settori di competenza della presente legge;
- pubblica un rapporto biennale sull’andamento del fenomeno e sullo stato di attuazione delle normative nazionali e regionali;
- sostiene, anche con la collaborazione delle Regioni, iniziative di formazione ed aggiornamento per la prestazione dei servizi;
- pubblica un Bollettino periodico di informazione e promuove altre iniziative finalizzate alla circolazione delle notizie attinenti l’attività di volontariato;
- promuove, con cadenza triennale, una Conferenza nazionale del volontariato, alla quale partecipano tutti i soggetti istituzionali, i gruppi e gli operatori interessati. Tale conferenza, come espressamente previsto dal regolamento interno dell’Osservatorio, sancisce la fine del mandato dell’Osservatorio «uscente» e la nomina del nuovo Osservatorio.

---

<sup>3</sup> L’Osservatorio è composto da dieci rappresentanti delle organizzazioni e delle federazioni di volontariato operanti in almeno sei regioni, da due esperti e da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Tra i compiti più significativi si segnala la verifica, attraverso una propria Commissione, della presenza/assenza negli Enti dei requisiti formali necessari per poter accedere ai benefici finanziari previsti dalla legge 266/1991, nonché la valutazione delle richieste pervenute e l'approvazione della graduatoria degli ammessi ai finanziamenti. Sotto il profilo programmatico, il ruolo rilevante svolto dall'Osservatorio riguarda l'approvazione della bozza della direttiva concernente le «modalità per la presentazione di progetti sperimentali di volontariato di cui all'articolo 12 comma 1, lettera d) della legge 11 agosto 1991, n. 266»<sup>4</sup>. In generale si può quindi affermare che tale organismo ha il compito di «fornire ogni utile elemento per la promozione e lo sviluppo del volontariato», potendo/dovendo rappresentare una vera e propria camera di riflessione per le materie relative al volontariato e alla cittadinanza attiva<sup>5</sup>. La realtà è, al contrario, piuttosto diversa.

Il fenomeno della *“fuga dai registri”* ha una incidenza assolutamente significativa. Delle più di 30.000 associazioni di volontariato sparse sul territorio nazionale, il 30% circa non sono iscritte ai registri regionali, sebbene l'iscrizione ai registri sia condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici, nonché per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali<sup>6</sup>. La “fuga” inizialmente letta come volontà delle associazioni di non legare la propria progettualità alla dimensione pubblica, col conseguente rischio di finire come un settore a sostegno e guida pubblica, oggi sembra piuttosto legata alla difficoltà di districarsi in una normativa che risulta, per interventi

---

<sup>4</sup> Il documento, successivamente, è inviato al controllo e alla registrazione dell'Ufficio centrale del Bilancio e della Corte dei conti. Ad avvenuta registrazione, la direttiva è pubblicata sulla Gazzetta ufficiale e divulgata attraverso il sito internet del Ministero nonché inviata al Coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato (Csv) per la successiva capillare pubblicizzazione presso i Centri di servizio territoriali che hanno finalità di sostegno e di qualificazione dell'attività di volontariato.

<sup>5</sup> Cfr. C. CITTADINO, *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Passigli Editore, Firenze, 2008, p. 159.

<sup>6</sup> Si veda l'art. 6 della l. 266/1991 rubricato “Registri delle organizzazioni di volontariato istituiti dalle regioni e dalle province autonome”, laddove si prevede che le regioni e le province autonome disciplinano l'istituzione e la tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato e che hanno diritto ad essere iscritte nei registri le organizzazioni di volontariato che abbiano i requisiti di cui all'articolo 3 della medesima legge e che allegghino alla richiesta copia dell'atto costitutivo e dello statuto o degli accordi degli aderenti. Alle regioni e alle province autonome spetta poi la determinazione dei criteri per la revisione periodica dei registri, al fine di verificare il permanere dei requisiti e l'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato da parte delle organizzazioni iscritte.

alluvionali successivi, sempre più oscura. Di qui, ad esempio, sorge la proposta di rafforzare la funzione di consulenza e diffusione di informazioni a carico dei Centri servizi per il volontariato: ma ciò ha una precisa conseguenza sul tema della rappresentanza. Tali dati, infatti, ipotecano già pesantemente la possibilità per l'Osservatorio nazionale per il volontariato di porsi quale organo capace di rappresentare pienamente tale complesso settore, e di proporsi quale luogo di dialogo fra le diverse anime presenti e fra queste e le istituzioni<sup>7</sup>. Peraltro, ferme le disposizioni della legge del 1991, tale limite appare difficilmente superabile se non con azioni rivolte ad incrementare la presenza nei registri tramite procedure semplificate di iscrizione (ad esempio, per le organizzazioni più piccole), che allarghino la platea delle organizzazioni iscritte, o per il tramite del coinvolgimento anche delle organizzazioni non iscritte (tema – quest'ultimo – affrontato anche dalle Carte della rappresentanza).

Il tema della composizione dell'Osservatorio nazionale è stato affrontato anche nell'ultimo rapporto biennale pubblicato nel 2006<sup>8</sup>. Nell'ambito delle iniziative legislative del Governo, si intendeva confermare l'Osservatorio quale organo consultivo del ministro ma non farne «organo di rappresentanza del volontariato». Esso sarebbe dovuto essere composto da venti membri, dieci dei quali scelti fra le organizzazioni iscritte ai registri nazionali ed altri dieci, in base ad un criterio di scelta per così dire di «rappresentatività tipologica», in considerazione *degli ambiti in cui operano* le organizzazioni di volontariato di appartenenza. A costoro si sarebbero aggiunti, un membro in rappresentanza dei centri di servizio ed uno in rappresentanza dei comitati di gestione e una serie di «invitati» *su specifiche tematiche senza diritto di voto* (Agenzia per le ONLUS, Associazione delle casse di risparmio italiane, tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, tre rappresentanti delle regioni e degli enti locali). A prescindere dall'intento dichiarato dai presentatori della relazione, appare evidente come la revisione della composizione mirasse proprio ad introdurre un criterio nella costruzione della rappresentanza del volontariato, combinando il principio di una rappresentatività generale con quello della

---

<sup>7</sup> Cfr. C. CITTADINO, *op. cit.*, 160.

<sup>8</sup> Esso è disponibile, sia in versione integrale che sintetica, sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al link <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/839FB069-57FC-491F-BD75-EEC09D7E2E11/0/SintesiRBV2005.pdf>.



rappresentanza per tipologia di attività. La modifica proposta, inoltre, almeno nell'intenzione degli estensori intendeva promuovere l'incontro fra volontariato e governi locali sul presupposto che il primo sia una «risorsa, con la quale [gli enti locali] sono chiamati a confrontarsi e che sono tenuti a valorizzare con tutte le articolazioni dell'ordinamento, sulla base di una corretta lettura del principio di sussidiarietà, che implica un preventivo giudizio di stima delle iniziative che il soggetto, singolo o associato, realizza, salvo poi un adeguato controllo sui risultati ottenuti».

L'Osservatorio nazionale dell'associazionismo<sup>9</sup> (ONA), istituito dalla legge n. 383 del 2000 (artt. 11-17), nasce quale organismo simile all'Osservatorio del volontariato, al quale peraltro si affianca. I compiti affidati all'Osservatorio caratterizzano l'organismo come camera consultiva per il Ministro, in special modo per quanto riguarda la diffusione e la promozione della cultura associativa. Fra i principali compiti affidati all'ONA si evidenzia l'intervento del predetto organismo nel processo di formazione della Direttiva concernente le «modalità per la presentazione di progetti sperimentali da parte delle associazioni di promozione sociale, nonché per assicurare il sostegno ad iniziative formative e di informatizzazione, ai sensi della legge 7 dicembre 2000 n. 383, articolo 12, lett. d) ed f)»<sup>10</sup>. L'Osservatorio ha anche il compito di valutare le domande pervenute e l'approvazione della graduatoria dei soggetti ammessi al finanziamento. Si tratta di competenze di grande rilevanza per la definizione delle politiche relative al settore. L'approvazione della direttiva, infatti, consente di orientare selettivamente il sostegno ai progetti presentati dalle associazioni di promozione sociale, valorizzando maggiormente alcuni ambiti rispetto ad altri.

Nella prassi, tuttavia, come rilevato anche in dottrina<sup>11</sup>, l'esperienza concreta evidenzia una mancanza di scelta in quanto, al fine di poter comprendere tutte le diverse attività svolte dalle associazioni (che operano nel campo sociale ma anche in

---

<sup>9</sup> L'Osservatorio nazionale dell'associazionismo sociale è composto da ventisei membri, di cui dieci rappresentanti delle associazioni e sei esperti.

<sup>10</sup> Tale documento, sottoposto all'approvazione preventiva dell'Osservatorio, a seguito della firma del Ministro competente è inviato al controllo ed alla registrazione dell'Ufficio centrale del Bilancio e della Corte dei conti ed infine pubblicato sulla Gazzetta ufficiale e sul sito internet del Ministero

<sup>11</sup> Cfr. C. CITTADINO, *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Passigli Editore, Firenze, 2008, 156 e ss.

quello del tempo libero), la direttiva propone spesso un panorama molto ampio di priorità da finanziare, non svolgendo quella funzione selettiva e di programmazione alla quale è chiamata a concorrere. Questa difficoltà, da una parte, è dovuta alla diversità delle attività svolte dalle associazioni, dall'altra alla composizione ed alla natura dell'Osservatorio, il quale, necessariamente rappresentativo di una vasta gamma di associazioni che operano in diversi campi, non può privilegiare un settore a discapito degli altri, pena la perdita della sua missione istituzionale che è quella di essere un luogo di sintesi il più ampio possibile delle istanze provenienti dall'intero mondo delle associazioni di promozione sociale. Inoltre, pare potersi sottolineare una certa difficoltà di raccordo con l'Osservatorio nazionale per il volontariato: a tenore dell'art.16 della legge 383/2000 «l'Osservatorio svolge la sua attività in collaborazione con l'Osservatorio nazionale per il volontariato (...)sulle materie di comune interesse». E' prevista, inoltre, una sessione congiunta di lavori «almeno una volta all'anno, sotto la presidenza del Ministro per la solidarietà sociale o di un suo delegato». La disposizione non aiuta a sciogliere il rapporto fra i due organi – che, forse, è la replica, a valle, di una ambiguità che sussiste a monte: quella fra le associazioni di promozione sociale e le organizzazioni di volontariato – e sulle diversità che i due processi rappresentativi possono richiedere. Peraltro, gli esiti di questa collaborazione non risultano apprezzabili.

Infine, si rammenterà anche il CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, previsto dalla Costituzione all'art. 99, quale organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Come noto, tale organo ha l'iniziativa legislativa e può contribuire all'elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge<sup>12</sup>.

Il CNEL è infatti composto da centoventuno consiglieri, dieci dei quali rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del

---

<sup>12</sup> Il CNEL è stato istituito dalla legge n. 33 del 5 gennaio 1957. La sua composizione e le attribuzioni sono disciplinate dalla legge n. 936 del 30 dicembre 1986 e dalla legge n. 383 del 7 dicembre 2000. Il Consiglio ha una durata di 5 anni. Il Presidente è nominato, al di fuori dei componenti, con Decreto del Presidente della Repubblica.

volontariato<sup>13</sup>. In particolare si dispone che l'Osservatorio nazionale per il volontariato e l'Osservatorio nazionale delle Associazioni di promozione sociale (Aps) designino ciascuno cinque membri scelti fra le persone indicate dalle Aps e dalle Organizzazioni di volontariato maggiormente rappresentative.

Nessuno di questi organismi appare in grado di costituire un effettivo luogo di riflessione e programmazione che sappia unire tutti i volti del volontariato. Appare quindi necessario un ripensamento profondo ed accurato.

### **2.3. Le sedi “nuove” dopo la lunga stagione statutaria a livello regionale.**

Lo studio della fase statutaria delle Regioni italiane presenta, per il giurista, alcune particolarità. Preliminarmente, sia consentita una riflessione di ordine generale su quale debba essere il contenuto dello Statuto e, quindi, su quale sia la sua funzione nell'ambito della comunità regionale. Prima della riforma del Titolo V della Costituzione, lo Statuto era chiamato a determinare esclusivamente norme relative all'organizzazione interna della Regione, anche se la Corte aveva riconosciuto la legittimità di contenuti ulteriori riconducibili agli interessi ed alle aspettative della comunità regionale. Oggi, invece, l'art. 123 della Costituzione prescrive, quale contenuto dello Statuto, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione. La nuova formulazione aggiunge all'individuazione delle modalità di svolgimento delle attribuzioni dell'ente regionale (organizzazione), i principi di funzionamento che dovrebbero indicare le finalità, gli obiettivi ed i limiti dell'azione regionale per il futuro. E' stato autorevolmente sostenuto che si tratti di “una formula dal grande potenziale espansivo per il contenuto degli Statuti e può essere ritenuta una sorta di clausola aperta perenne a favore della fonte statutaria”. Alla stessa conclusione giungono altri autori valorizzando in particolare l'altro contenuto necessario dello Statuto: la forma di governo. L'art.123, infatti, opererebbe un “conferimento ad una

---

<sup>13</sup> Oltre a dodici esperti, scelti fra qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica; quarantaquattro rappresentanti dei lavoratori dipendenti, del settore pubblico e privato, diciotto rappresentanti del lavoro autonomo, trentasette rappresentanti delle imprese. Sulla composizione del CNEL, cfr. *I Presidenti del CNEL e la Composizione delle Otto Consiliature*, in [www.portalecnel.it](http://www.portalecnel.it)

entità politica della piena potestà in materia di forma di governo”, che “non può andare disgiunto dal potere di intervenire normativamente anche sugli aspetti che regolano il rapporto dell’autorità con la comunità regionale sottostante”. Dunque, è parso, a molti, potersi affermare che il Titolo V novellato avesse dischiuso definitivamente la possibilità del riconoscimento di norme programmatiche e, quindi, di ulteriori diritti rispetto a quelli costituzionali o della specializzazione di quest’ultimi, secondo una dinamica già sperimentata negli Stati a struttura autonomistica o federale. In tale ottica, il volontariato avrebbe potuto ricevere una nuova collocazione nel rapporto col pubblico potere, anche per quel che concerne la garanzia dei diritti dei cittadini.

Devono, però, essere attentamente considerati, specie nella prospettiva di questo lavoro, i limiti che tali disposizioni incontrano già nel testo costituzionale. In primo luogo, si deve menzionare il limite dell’armonia con la Costituzione, imposto dall’art.123 Cost., che la Corte ha individuato, con una formula non chiarissima, nel rispetto non solo di ogni singola disposizione ma anche dello spirito della Carta fondamentale; secondariamente, l’art.117, lett. m) attribuisce allo Stato il compito di identificare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Da tale disposizione discende che lo Statuto può riconoscere, attualmente o in chiave programmatica, nuovi diritti e graduarli come ritiene più opportuno solo con riferimento a quei diritti da non garantire su tutto il territorio nazionale, mentre, per quest’ultimi, può riconoscere solo una tutela più incisiva di quella prescritta dal legislatore statale. Infine, più in generale, è sembrato opportuno alla dottrina sottolineare come gli Statuti non debbano essere in alcun modo delle ripetizioni di principi e diritti costituzionali, così come definiti dall’interpretazione e dalla lettura sistematica di cinquant’anni di giurisprudenza costituzionale. Si tratterebbe, infatti, di ripetizioni inutili e pericolose generatrici di confusione interpretativa, specie se gli Statuti optassero per un mutamento di espressioni linguistiche, e di antinomie giuridiche (da risolvere, comunque, alla luce del principio di gerarchia). Non sono mancate, in queste dibattito, voci contrarie o scettiche sulla possibilità riconosciute alle Regioni. In particolare, è stato autorevolmente sostenuto che “gli statuti regionali non sono delle Costituzioni, ma solo fonti regionali a competenza riservata e specializzata e comunque vincolati ad una necessaria " armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione" (...)” e che, pertanto, non

possono spingersi fino alla “disciplina dei diritti fondamentali, ossia ad una materia da considerarsi riservata invece ad un'altra fonte e precisamente alla Costituzione”. Inoltre, la conseguenza della scelta di introdurre negli Statuti norme programmatiche e diritti sarebbe stata quella di una “situazione disomogenea e conflittuale con il resto dell'atto normativo che la contiene”, aprendo la via a bilanciamenti affidati al giudice dall'esito imprevedibile.

Ciò che si può notare, oggi, a seguito della chiusura del primo tempo della fase statutaria nel nostro Paese è che a livello regionale si è svolto un dibattito intenso sulla vocazione delle Regioni: è stato ricercato e talvolta trovato un consenso tra le diverse componenti delle comunità regionali, anche se la formulazione di qualche disposizione o dei preamboli risulta formulata in toni decisamente singolari. La sensazione che l'interprete ne ricava, in chiusura di questa prima fase di redazione degli Statuti, è quella di Statuti poco regionali e molto globali, che affrontano temi impegnativi collocando l'ente sub-statale in quel fitto sistema di relazioni con lo Stato e gli altri attori istituzionali (anche internazionali) che caratterizzano il nostro tempo. Sicuramente è stata colta la peculiarità e la complessità della realtà giuridica contemporanea, sempre più caratterizzata dalla pluralità e dalla relazionalità dei centri di potere, dal sorgere di nuovi attacchi ai diritti tradizionali e da nuove esigenze meritevoli di tutela; il rischio, tuttavia, pare quello di intraprendere “dibattiti sui massimi sistemi”, e di dimenticare la natura propriamente sub-statale dell'ente regionale e, dunque, le esigenze connesse a questa, che forse avrebbero meritato una considerazione prioritaria nella carta statutaria.

Sulla stagione statutaria, inoltre, è poi piovuta la “*doccia fredda*” della Corte costituzionale. Infatti, la Corte costituzionale ha pronunciato due sentenze (372 e 378 del 2004) con le quali, se da un lato ha salvato gli enunciati programmatici degli Statuti, dall'altro l'ha derubricati a *convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto*. Essi, pertanto, sono inidonei a vincolare il legislatore regionale o a condizionare l'interpretazione della legislazione ma svolgono una *funzione culturale e politica*. L'iter argomentativo seguito dalla Corte parte dalla distinzione fra contenuto necessario e contenuto eventuale: le disposizioni censurate farebbero parte proprio dei contenuti *eventuali* e sarebbero espressive di convincimenti politici, pur essendo inserite in un atto-fonte del diritto qual è lo Statuto,

la cui natura normativa è pertanto limitata ai contenuti obbligatori stabiliti dall'art.123 Cost.

Queste premesse occorrono per affrontare, con consapevolezza, la lettura delle disposizioni statutarie in tema di volontariato ai fini della individuazione delle *nuove sedi* regionali di confronto.

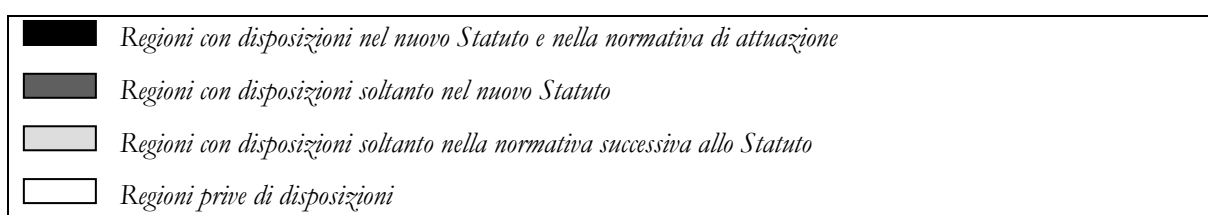
**Figura 1** - Norme rilevanti negli ordinamenti regionali.

Nella tabella che segue sono riportate, nella prima colonna, le disposizioni più rilevanti contenute negli Statuti regionali in materia di volontariato e, più in generale, di associazionismo del terzo settore; nella seconda e nella terza, invece, le disposizioni di attuazione approvate, rispettivamente, dopo la revisione statutaria e prima (o in assenza della revisione statutaria).

	<b>Disposizioni statutarie</b>	<b>Disposizioni attuative dello Statuto</b>	<b>Norme di interesse precedenti alla revisione statutaria.</b>
<b>Abruzzo</b>	Art. 11, comma 2 Art. 12 Art. 73, <i>Conferenza regionale per la programmazione</i>		L.R. 77/1996 <i>Istituzione del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro.</i>
<b>Calabria</b>	Art.2, comma 2, lett. l)		
<b>Campania</b>	Art.9, comma 1, lett. i) ed o) Art.11		
<b>Emilia Romagna</b>	Art. 7, comma 2; art.9, comma 1. Art.59, <i>Consiglio regionale dell'economia e del lavoro</i>		
<b>Lazio</b>	Art.7, comma 2, lett. m) Art.71, <i>Consiglio regionale dell'economia e del lavoro</i>	L.R. 13/2006 <i>Istituzione e disciplina del consiglio regionale dell'economia e del lavoro. Abrogazione dell'articolo 22 della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 e successive modifiche</i>	
<b>Liguria</b>	Art. 68, comma 2	L.R. 16/2006 Istituzione del Consiglio regionale dell'Economia e del Lavoro	

<b>Lombardia</b>	Art.15, comma 3 Art.19, comma 1, lett. k) Art. 54, comma 8, prevede che il CAL sia integrato, in alcuni casi, da rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali.		
<b>Marche</b>		<u>L. R. 26 giugno 2008, n. 15</u> Disciplina del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL)	
<b>Piemonte</b>	Art. 3, commi 3 e 4		
<b>Puglia</b>	Art.1, comma 4 Art. 46, Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale		
<b>Toscana</b>	Artt. 4 e 60	L. R. 4 aprile 2007, n. 20 Disciplina della Conferenza permanente delle autonomie sociali.  <i>Regolamento interno</i> della Conferenza permanente delle autonomie sociali adottato nella seduta del 12 maggio 2009 (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, della legge regionale 4 aprile 2007, n. 20)	
<b>Umbria</b>	Art.16, comma 3 Art.19, comma 2		

**Figura 2** - I dati di cui in Figura 1 riproposti in configurazione grafica.



Le norme sopra sinteticamente rammentate sono connotate da una serie di problemi di soluzione tutt'altro che agevole ai fini della individuazione del "soggetto" legittimato ad esprimere una rappresentanza. Più precisamente, gli Statuti si limitano ad istituire degli organi attribuendo una generica funzione di consulenza o di proposta rispetto alle istituzioni regionali, rimettendo poi alla legislazione di attuazione il compito di "declinare" l'ambito di riferimento e l'oggetto di questa attività, principalmente



individuando i soggetti rilevanti e i procedimenti normativi ed amministrativi di maggiore interesse nei quali prevedere, appunto, l'intervento di questi organi.

La prima notazione che può essere condotta è che l'approccio del legislatore regionale, in generale, è stato quello di ricomprendere il fenomeno del volontariato/associazionismo del terzo settore (utilizziamo, per il momento, questa terminologia ampia ed atecnica) nel quadro di organi chiamati ad intervenire in tema di *economia e lavoro*. L'unica significativa eccezione è costituita dalla Regione Toscana che ha infatti istituito una *Conferenza permanente delle autonomie sociali*, ponendo cioè l'accento sulla dimensione associativa, da un lato, e sul carattere autonomistico, rispetto alla pubblica amministrazione, delle organizzazioni che vi fanno parte. La scelta dello Statuto è stata quella di coinvolgere rappresentanze "qualificate" della società civile con funzione di proposta, analisi, ricerca, consulenza in relazione alle decisioni politiche da assumere. A giudizio di alcuni, inoltre, la formula della *Conferenza* riconosce una flessibilità ampia di funzionamento e di strutturazione, che rimanda al modello più consolidato del c.d. *sistema delle conferenze* fra lo Stato e gli enti territoriali, nelle quali trovano composizione interessi strutturalmente disomogenei in forme molto più vicine alla transazione che non alla decisione politica che si realizza in organi assembleari. Certo, lo statuto pecca di laconicità laddove non chiarisce la nozione giuridica di *autonomie sociali*, che dunque potrebbero essere lette, a seconda dei casi, come tutte le formazioni sociali (a partire dai partiti, dalle famiglie per giungere alle imprese) ovvero solo quelle che svolgono un ruolo rilevante ai sensi dell'art.118, u.c., Cost. nell'orizzonte della c.d. "sussidiarietà orizzontale". Non si tratta solo di una esigenza di chiarezza giuridica – la portata della nozione di autonomie sociali è stata sciolta, poi, dal legislatore ordinario regionale – quanto di uno snodo decisivo nella relazione fra autonomia privata e pubblici poteri, che indubbiamente concorre a definire la fisionomia istituzionale della Regione.

Il chiarimento della portata di questo *snodo*, che poi la prassi dimostrerà quanto sarà efficace nel determinare il *policy making* regionale, avrebbe costituito, dunque, il riconoscimento, al massimo livello nell'ordinamento statutario, di un ruolo per l'area del sistema delle autonomie sociali e, dunque, del volontariato in particolare col quale il legislatore successivo avrebbe dovuto confrontarsi.

Nelle altre esperienze regionali, il riassorbimento delle organizzazioni del c.d. terzo settore nell'ambito delle organizzazioni sindacali, di categoria economica o rappresentative di enti ed istituzioni che ricadrebbero nelle c.d. autonomie funzionali (ad es., le Università) segnala un primo dato di cui tenere conto: la dimensione peculiare del volontariato non è stata colta pienamente ma è stata, quasi per comodità, ricondotta a manifestazione della società civile al pari di altre organizzazioni che perseguono finalità del tutto differenti o ad istituzioni che perseguono scopi fissati, addirittura, dalla legge. Peraltro, tali organi, che in alcune Regioni già esistevano, hanno avuto una scarsissima incidenza nel processo decisionale regionale, conoscendo una ancor più rapida obsolescenza di quella toccata, a livello nazionale, dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro il quale, nonostante il rilievo costituzionale, si è dimostrato una sede incapace di svolgere qualsiasi ruolo di effettiva rappresentanza degli interessi sociali ed economici.

Passano così in secondo piano gli organismi istituiti dalle singole leggi regionali in tema di volontariato (che, dunque, non hanno ricevuto una "copertura" statutaria) e si costituiscono degli organismi nuovi. In tali organismi, però, la rappresentanza diviene ancora più indiretta, poiché in essi confluiscono rappresentanti provenienti dai forum o dagli osservatori regionali già istituiti: quindi – potrebbe sostenersi – una rappresentanza quasi di "terzo grado".

Il panorama è reso ancor più difficile da decifrare ove si consideri che, una volta individuata la sede di "raccordo", il legislatore regionale (ordinario) ha individuato diversamente, da Regione a Regione, il soggetto chiamato ad esprimere la rappresentanza. In un contesto ad accresciuta autonomia regionale, un siffatto dato non deve sollevare perplessità: infatti, esso può rimandare ad una diversa valutazione del contesto politico, istituzionale e sociale. Di talché la diversa soluzione data dal problema del *chi sceglie* la rappresentanza potrebbe essere differenziata a seconda delle singole realtà regionali.

**Figura 3** - Metodi di scelta dei rappresentanti del volontariato negli organi di rappresentanza istituiti dagli Statuti regionali.

<b>Abruzzo</b>	<p>un rappresentante delle Associazioni del volontariato presenti nella Regione, designato dalla Conferenza regionale del volontariato di cui alla L.R. 12 agosto 1993, n. 37.</p> <p>(su 48 membri)</p>
<b>Lazio</b>	<p>un rappresentante delle associazioni di promozione sociale designato dall'Osservatorio regionale sull'associazionismo di cui all'articolo 10 della L.R. 1° settembre 1999, n. 22 (Promozione e sviluppo dell'associazionismo nella Regione Lazio) e successive modifiche;</p> <p>un rappresentante delle organizzazioni di volontariato designato dall'Osservatorio regionale sul volontariato previsto dalla L.R. 28 giugno 1993, n. 29 (Disciplina dell'attività di volontariato nella Regione Lazio) e successive modifiche;</p> <p>(su 59 membri)</p>
<b>Liguria</b>	<p>due rappresentanti designati dal Forum del Terzo settore;</p> <p>un rappresentante designato dalla Commissione consultiva del volontariato di cui all'articolo 8 della L.R. 28 maggio 1992, n. 15 (Disciplina del volontariato) e successive modificazioni;</p> <p>(su 32 membri)</p>
<b>Toscana</b>	<p>Il Presidente del Consiglio regionale, all'inizio di ogni legislatura, entro 30 giorni dalla prima seduta del Consiglio regionale, invita tutte le associazioni di cui all'<u>articolo 4 della legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 (Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli enti locali e gli altri enti pubblici. Istituzione del registro regionale delle istituzioni di volontariato)</u>, a presentare, entro 90 giorni, una rosa di candidature a far parte della Conferenza.</p> <p>La decisione spetta all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.</p> <p>(7 membri su 36).</p>

Dunque, negli Statuti, la rappresentanza del volontariato è affidata o agli organismi direttamente istituiti dalle leggi regionali o da associazioni private (quale il *Forum del terzo settore*, come nel caso della Liguria). Se la designazione dei membri spetta ai predetti organismi, non manca un caso – quello toscano – nel quale la designazione invece spetta all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale: viene così affidata ad un organo dell'ente regionale la scelta definitiva, seppur basata su una lista di candidati predisposta dalle associazioni, del soggetto depositario della rappresentanza del settore.

Dunque, pare “saltare” in questo caso il meccanismo rappresentativo, almeno classicamente inteso, sostituito da una tecnica selettiva di tipo cooptativo che non esplica direttamente i suoi riflessi sulla *rappresentatività* ma di sicuro altera i meccanismi rappresentativi, marginalizzando fra l’altro un organismo quale la *Consulta regionale toscana del volontariato* istituita dalla legge 28/1993.

La questione, però, a ben vedere, è tutt’affatto diversa nelle altre Regioni ove viene valorizzato dalle leggi di attuazione dello Statuto l’organismo costituito dalle leggi regionali sul volontariato. Perché, in quei casi, il problema della selezione dei rappresentanti viene solo “spostato” e non risolto, dacché le designazioni negli organi rappresentativi istituiti dalle leggi regionali sono comunque sempre affidate all’autorità politica regionale.

E’ naturale che il volontariato avverta con forza la questione della “rappresentanza”. Sia perché il volontariato non ha visto un incremento qualitativo – almeno a giudizio di chi scrive – nella fase “statuente” nella quale esso ha ricevuto una attenzione nella elencazione dei principi e dei valori ma nessuna concreta previsione di una sede istituzionale di confronto e concertazione; le norme di attuazione si sono mosse nel solco di quanto previsto da un lato dagli Statuti – e dunque valorizzando quella peculiare, seppure non adatta, sede che è l’organo di raccordo con le realtà del lavoro e dell’economia – dall’altro richiamando le discipline in materia di volontariato previgenti. Tali discipline, però, non scioglievano il problema della costruzione della rappresentanza e, dunque, della rappresentatività: cosicché l’incremento del pluralismo non ha corrisposto all’individuazione di *regole per la rappresentanza*.

#### **2.4. La “Carta della rappresentanza”: un contributo alla “mappatura” dei problemi e proposte di soluzione.**

Il problema sopra descritto è avvertito in tutta la sua urgenza dalle organizzazioni di volontariato. Si è così sviluppato un percorso interno al mondo del volontariato, a partire dal 2006, che è culminato nella redazione, a fine del 2008, di una *Carta della rappresentanza*. L’iniziativa è stata presa dal CELIVO – *Centro servizi al volontariato* della Regione Liguria nell’ambito del c.d. “Progetto Licurgo”, che si proponeva di studiare i problemi e di proporre soluzioni in merito al rapporto fra

volontariato-terzo settore e pubblica amministrazione. La Carta è stata poi condivisa e pubblicizzata in numerose sedi: nel 2007 è diventata un progetto di CSVnet, *Coordinamento nazionale dei Centri servizi al volontariato*, assumendo una dimensione nazionale. Essa ha percorso, in buona sostanza, tutte le sedi maggiormente sensibili al tema per approdare nell'ottobre del 2008 alla formulazione attuale. Un ruolo prezioso nel lavoro di stesura della Carta è stato svolto dalla CONVOL - *Conferenza Permanente Presidenti Associazioni e Federazioni Nazionali di Volontariato*, che è già, di per sé, una rete che fa della rappresentanza una propria "pratica" costante.

La *Carta* nella sua versione attuale presenta alcune caratteristiche basilari che meritano di essere sottolineate prima di affrontare lo studio delle sue singole affermazioni. Lo studio della Carta, infatti, si impone non tanto perché essa risulti giuridicamente vincolante fra le associazioni di volontariato: essa, infatti, si mantiene sul livello di "carta dei principi", espressione dell'autonomia della realtà del volontariato italiano. L'elemento di interesse, però, anche per il giurista, è costituito dal fatto che la *Carta* presenta delle *guidelines* che hanno il carattere della pluridirezionalità:

- si rivolgono all'*autonomia associativa*: infatti, esse costituiscono un valido modello cui ispirare l'autonomia nel porre le regole statutarie in ordine all'individuazione dei soggetti titolari del potere di rappresentanza e le regole di comportamento nei confronti dei rappresentati e delle controparti; ciò non solo nei contesti associativi usuali quanto, ad esempio, anche nelle federazioni;
- si rivolgono al *legislatore*: la costruzione di sedi nelle quali far confluire la rappresentanza del volontariato non può prescindere da una adeguata valutazione del fenomeno in sé e della sua dimensione relazionale con gli altri ambiti del c.d. Terzo settore e, al suo interno, con tutta l'area vasta del *volontariato non iscritto* nei pubblici registri;
- si rivolgono alle *associazioni*, nel loro complesso, nella costruzione di *reti* e *federazioni*. La Carta, infatti, ha il merito di riferirsi tanto all'autonomia interna delle singole associazioni quanto all'autonomia delle associazioni fra associazioni o delle federazioni, le quali sono fra i protagonisti

Il primo elemento da sottolineare è l'**astrattezza**, che non è un elemento negativo nel senso di lontananza dalla prassi ma capacità della Carta di adattarsi alle varie e diverse situazioni. La scelta, cioè, è stata opportunamente quella di non fermarsi alle peculiarità di ogni sede di rappresentanza (e, quindi, sulle regole che presiedono alla formazione di quella) bensì di concentrarsi sull'aspetto della rappresentatività creando un *corpus* di obblighi gravanti sul rappresentante – che viene delineato anche nelle sue caratteristiche “tipiche” – capaci di adattarsi a tutti i tavoli, i forum, le sedi di concertazioni previste a livello regionale, locale o nazionale.

Secondariamente, viene posta in luce la **dimensione relazione della rappresentanza rispetto agli altri soggetti del Terzo settore (*Premesse del volontariato, §7*)**. La Carta, infatti, fa propria l'idea della *concorrenza nella realizzazione del principio solidaristico e nella costruzione del bene comune*. Si tratta di una evidente constatazione di fatto che però pone un problema serio di “pariteticità”: la Carta non elude la questione ma la declina in ossequio ad un principio di “specificità” e di “pariteticità”. Si ribadisce, cioè, che il volontariato esige una sua rappresentanza specifica che non può essere confusa con quella di altri soggetti. Ciò, peraltro, non si traduce nella richiesta di “canali separati” ma nella *concorrenza paritaria*, nel quadro più ampio del Terzo settore. Pare essere, questo, uno dei capisaldi per leggere le disposizioni normative che si sono individuate negli ordinamenti regionali (ma anche nell'ordinamento statale): la confusione che spesso viene fatta nell'ambito del Terzo settore di più soggetti viene sciolta nella *Carta*, con una soluzione convincente.

In terzo luogo, sul versante interno della rappresentanza, viene enunciato un altro principio cardine, seppur collocato in una posizione eccentrica: **il significato della presenza di organizzazioni escluse dal sistema rappresentativo, a seguito della scelta di non iscrizione nei Registri (*Gli impegni del rappresentante, §10*)**. Appare chiaro come la Carta presupponga l'aver instaurato un rapporto coi pubblici poteri e, dunque, che le organizzazioni abbiano abbandonato una visione rigidamente ispirata allo *ius privatum* per accedere, almeno in parte, ad un regime di *diritto pubblico*. Si tratta della considerazione di un universo che, giuridicamente, risulta irrilevante ai fini della rappresentanza ma che, comunque, non può essere dimenticato, data la comune radice che è l'espressione concreta di gratuità e solidarietà e l'assoluto rilievo quantitativo del fenomeno, come già ricordato. Una siffatta enunciazione consente di

inquadrare bene il tema della rappresentanza delle organizzazioni non iscritte: quale significato dare all'apporto di quest'ultime? Quali processi mettere in campo nel tentativo di coinvolgerle nella costruzione della "rappresentanza"?

Allo stesso tempo, la Carta sottolinea adeguatamente anche la **libertà della partecipazione alle sedi della rappresentanza** (*Principi della rappresentanza, §2*). L'iscrizione dei registri, in altri termini, non fonda un obbligo alla partecipazione ma, nel fondamentale rispetto delle procedure stabilite dagli statuti delle associazioni, la non partecipazione o la revoca della partecipazione costituiscono espressione di libertà all'esito di un processo maturato e condiviso nel contesto associativo.

Infine, la Carta risulta essere particolarmente importante quale **contributo alla mappatura dei problemi del sistema rappresentativo del volontariato in Italia**. La Carta, infatti, evidenzia in maniera nitida le variabili da prendere in considerazione ai fini della costruzione della rappresentanza unitaria: *dimensioni, appartenenze, campi di intervento* (*Le premesse del volontariato, §4*). La varia interazione fra tali variabili costituisce un elemento di "rilevante complessità" ai fini della rappresentanza. Mentre l'aspetto dimensionale e quello del campo di intervento non destano particolari problemi interpretativi, essendo di tutta evidenza come, ad esempio, il rapporto fra realtà di piccole dimensioni e realtà di grande dimensione possa produrre delle alterazioni della rappresentanza, più delicato appare l'aspetto che nella Carta viene identificato come "diverse appartenenze". Con tale espressione si rimanda, ad avviso di chi scrive, a due realtà diverse ma fra loro in relazione stretta: in primo luogo, anche da una lettura sistematica della Carta, emerge come nella rappresentanza assumano rilevanza le *radici etico valoriali, le affinità identitarie od operative* e le *sinergie gestionali*. Al di là del criterio geografico o più squisitamente legate all'*oggetto* dell'attività, emergono anche ulteriori elementi che possono tenere insieme anche realtà lontane o svolgenti attività differenti ma che "accomunano" creando una "rete" che è già una "parziale ed intermedia forma di rappresentanza" (*Principi della rappresentanza, §3*). La dimensione delle c.d. "reti di scopo" ha, dunque, una sua peculiare importanza ai fini della realizzazione della rappresentanza costituendo, esse stesse, una ulteriore forma di rappresentanza, una sorta di diaframma esistente fra l'associazione con le sue regole interne di formazione della volontà (definite dagli statuti e dagli accordi sociali) e la "rappresentanza" nel suo rapporto, per così dire, di ultima istanza con l'interlocutore

istituzionale. La funzione di intermediazione ed assorbimento di almeno una parte delle istanze è quella propria delle reti di scopo che, però, a ben vedere complicano e semplificano, ad un tempo, il tema della rappresentanza: la semplificazione consiste, appunto, nella selezione di determinate *issues* riferite ad un ambito omogeneo di realtà del volontariato e nella proposizione, in forma unitaria almeno a questo livello, delle medesime nelle sedi della rappresentanza unitaria finale; la complicazione, invece, risiede nel fatto che l'esistenza di un livello *meso* fra la realtà associativa e la rappresentanza finale impone di determinare forme di tutela per le realtà che non intendano connettersi alle reti di scopo e per quelle che, pur facendone parte, vogliono (e debbono) mantenere forme di controllo e di relazione dinamica anche con la rete. Infatti, prescindendo dalla rete, l'*output* finale della rappresentanza deve essere quello della *composizione unitaria ulteriore*, ove per ulteriore si intenda una composizione in cui “si riconoscono le organizzazioni *grandi* per dimensioni come quelle *piccole*; in cui si rispecchia ciascun contesto territoriale e ciascun settore operativo; in cui si valorizzano le diverse sensibilità; in cui vengono rispettate le differenti identità ed appartenenze” .  
***(Principi della rappresentanza, §4).***

## **2.5. (segue) Le regole per la rappresentanza.**

Dopo l'inquadramento sistematico della *Carta*, si scenderà nello studio di due aspetti ritenuti rilevanti e che possiamo sinteticamente indicare come a) lo *statuto* del rappresentante; b) la posizione del *rappresentato*.

Con l'espressione “statuto del rappresentante” si vuole indicare quell'insieme di caratteristiche, poteri, obblighi e interessi che fanno capo alla posizione del soggetto individuato quale rappresentante. La *Carta*, infatti, sembra considerare globalmente non solo la posizione giuridica bensì pure l'aspetto che potrebbe essere definito *sociologico*. In primo luogo, infatti, nelle *Premesse del volontariato* §9, i rappresentanti del volontariato sono persone “portatrici di una effettiva significativa e continuata pratica associativa, che hanno vissuto e maturato direttamente i principi e gli atteggiamenti descritti nella *Carta dei valori del volontariato*. Su questo principio, però, non si fonda un principio di “riconoscimento oggettivo” del rappresentante ma si rimette pur sempre alle *regole e le*



*prassi democratiche proprie* la proposta di un candidato al ruolo, chiedendosi però alla associazione o alla rete l'assunzione di una responsabilità in ordine alle *qualità umane, le capacità e l'esperienza richieste dalle funzioni attese*. La dimensione dell'autonomia associativa costituisce un "filo rosso" che merita di essere adeguatamente sottolineata perché pone l'accento sulla costruzione di regole privatistiche all'interno delle organizzazioni che si saldano direttamente col requisito, stabilito dalla legge 266/1991 in ordine alla "democraticità" della struttura interna.

L'iter di selezione deve produrre l'obiettivo di una accurata azione selettiva e deve applicare definiti criteri di incompatibilità (*I principi della rappresentanza*, §7). Il riferimento alla incompatibilità introduce due elementi di capitale importanza: da un lato, infatti, l'esigenza di introdurre criteri volti a prevenire situazioni di conflitto di interessi o comunque situazioni nelle quali il carico di responsabilità sia così gravoso da rendere impossibile svolgere efficacemente una pluralità di ruoli. L'utilizzo del termine "incompatibilità" e non del termine "ineleggibilità" può essere letto in maniera duplice: da un lato, infatti potrebbe essere un utilizzo tecnico che intende coprire ogni situazione nella quale si reputi che un soggetto non sia in grado di sostenere l'incarico di rappresentanza; se letta, invece, in senso tecnico essa potrebbe indicare la non esistenza di cause che rendono, in radice, impossibile l'assunzione dell'incarico di rappresentanza ma che, in concreto, possano darsi solo casi di incompatibilità, i quali sono – come è noto – rimuovibili ad opera del soggetto interessato. Se la seconda impostazione convince maggiormente, in quanto apparentemente valorizza l'apporto di tutti gli associati nel procedimento selettivo sia come soggetti attivi che passivi, appare opportuno segnalare come la democraticità della struttura e l'elettività delle cariche impongano, in certe circostanze, il ricorso a strumenti normativi che determinano un ricambio nell'assunzione della carica o l'impossibilità di assumere, di seguito, due cariche differenti. In questi casi, dunque, ben potrebbero prevedersi cause di ineleggibilità che la medesima *Carta* pare raccomandare fortemente, laddove supporta i processi di alternanza tra persone, l'equa distribuzione nel tempo delle responsabilità e degli incarichi, la congruità (e, dunque, la previsione di un termine finale) della durata dell'incarico.

In ogni caso, sono le norme pattizie, frutto dell'autonomia associativa, chiamate a definire i *bilanciamenti* fra le differenti situazioni che possano creare ragioni di

incompatibilità. Ma la *Carta* non fa solo riferimento a questo fondamento giuridico dell'incompatibilità, introducendo altresì due elementi di flessibilità ulteriori: la *valutazione personale* del soggetto, circostanza tutto sommato ovvia, e soprattutto la *valutazione dei soggetti che hanno eletto o nominato il rappresentante* (*Gli impegni del rappresentante*, §25). Si tratta, a ben vedere, di una *fonte extra ordinem*, non tipizzata e di natura politica, nel senso che esso è frutto di una valutazione di *politica associativa*.

I casi di conflitto di interesse del rappresentante sono oggetto anche di una specifica previsione che tuttavia non riguarda quei casi nei quali il conflitto è permanente o non risolvibile: ne *Gli impegni del rappresentante*, §20, il rappresentante è tenuto ad astenersi dal prendere parte a decisioni nelle quali sono parte in causa la sua stessa persona o l'organizzazione di provenienza. Si tratta di una regola generale, il cui apprezzamento è rimesso al rappresentante medesimo, senza l'individuazione di una autorità terza che possa decidere. In ogni caso, la provocazione di momenti di verifica sulla rappresentanza (*Gli impegni del rappresentante*, §23) può costituire un valido momento nel quale anche la valutazione sulla sussistenza o meno dei requisiti per il conflitto di interesse potevano ritenersi sussistenti.

La *Carta* però introduce anche il principio di “tipizzazione” delle cause di incompatibilità, a sottolineare ulteriormente la centralità di una *regolamentazione* di buona qualità affidata alle fonti statutarie. Tale principio, tuttavia, deve essere temperato dal riferimento, già ricordato, a forme di *recall* da parte degli associati nel caso in cui l'incarico sia, *ab origine* o per circostanze sopravvenute, ritenuto incompatibile. Una sorta di “clausola aperta” che tuttavia dovrà essere inserita negli statuti e nei regolamenti, ancorandone saldamente non già le fattispecie (che sono, come detto, politiche) bensì le procedure e gli effetti.

Sul rappresentante incombono altresì ulteriori doveri:

- *aggiornamento e riqualificazione delle competenze, conoscenza della propria organizzazione di provenienza e delle altre rappresentate;*
- *approfondimento della natura e dei poteri dell'organo rappresentativo, alle prassi di funzionamento; promozione delle modifiche necessarie a garantirne la funzionalità.*

Ne emerge, nel complesso, una fisionomia del rappresentante che, partendo dalla concreta realtà di provenienza, se ne “distacca” in vista di sintesi unitarie e che è tenuto, però, ad una ponderazione attenta dell'impegno che riceve. Ciò appare molto

opportuno, poiché si invita l'autonomia associativa a compiere delle valutazioni che non si fondino su una generica disponibilità alla rappresentanza ma che considerino, attentamente, la peculiare natura del mandato che si attribuisce, al fine di evitare carichi eccessivi sui medesimi soggetti. Il che significa, se letto da un'altra prospettiva, che obblighi, forse di natura meno intensa rispetto a quelli assunti dal rappresentante ma comunque estremamente significativi, gravano anche sui rappresentati in relazione agli incarichi da assumere. La complessità della rete di relazioni che le organizzazioni sono chiamate a dipanare, nel tentativo di realizzare processi partecipativi virtuosi, non consente nessuna operazione di "discarico" sui rappresentanti di poteri e conoscenze bensì esige la più ampia conoscenza e conoscibilità degli oneri, poteri e doveri del rappresentante (il tutto potrebbe compendiarsi nell'atecnica espressione *impegno*).

La posizione del rappresentato, dunque, deve essere considerata anche come **quella di un soggetto che potenzialmente può essere chiamato ad assumere un incarico di rappresentanza**: non a caso, nella Carta, *Gli impegni del rappresentato*, §2, una delle prime prescrizioni riguarda proprio la disponibilità e la valutazione delle condizioni alle quali ricevere (e non solo attribuire) deleghe di rappresentanza. La conoscenza dei processi e degli obiettivi della rappresentanza emerge anche in relazione all'esigenza di scegliere persone dotate di qualità e competenze adeguate agli obiettivi ed ai compiti perseguiti, nonché portatrici di una effettiva, significativa e continuativa pratica sociale. A ben vedere, questo sistema di obblighi più che obblighi del *rappresentato* potrebbero essere definiti anche come *obblighi del volontario*, senza qualificazioni rispetto alla posizione di rappresentante o rappresentato.

## **2.6. (segue) La posizione del rappresentato.**

La posizione del rappresentato deve essere letta alla luce di quanto emerge da *I principi della rappresentanza*, §9. Finalità della rappresentanza è anche quella di rendere consapevoli gli interlocutori delle visioni e delle posizioni dei rappresentati e di rendere consapevoli quest'ultimi delle posizioni degli altri interlocutori istituzionali. Da questa precisazione, discendono una serie di precise conseguenze, sul piano dello "statuto" del

rappresentato, per quanto concerne i doveri. I diritti, infatti, li si ricava da quanto detto a proposito della posizione e della condizione del rappresentante.

Dall'articolato intitolato *Gli impegni del rappresentato* emerge un complesso ordito di obblighi che risultano, ai nostri fini, particolarmente interessanti.

Il § 13 fa riferimento ad un nucleo di “responsabilità inalienabili” che il rappresentato deve riuscire a mantenere vivo, nel quadro – precisa il paragrafo – di una conservazione di spirito critico, autonomia di pensiero, capacità di differenziazione e, ad un tempo, di cogliere, convergenze, mediazioni e rinunce. Tali responsabilità inalienabili debbono essere adeguatamente messe in evidenza nell'ambito dell'autonomia associativa così come nel contesto di una rappresentanza di secondo livello che di relazioni con altre realtà associative o istituzionali. Si veda, a tal proposito, anche la prescrizione del §5 che richiede una attività di sostegno che si realizzi con stimoli, informazioni ed idee idonee a contribuire all'esercizio del mandato dei “rappresentanti unitari”.

La nozione di “responsabilità inalienabili” rimanda, ad avviso di chi scrive, ad un complesso di poteri di controllo e di impulso volti a verificare la rispondenza del mandato del rappresentante alla volontà dei rappresentati e ad incentivare l'assunzione di determinate posizioni che risultino coerenti con le esigenze da far valere nella sede della rappresentanza. Appare evidente come gli strumenti in grado di dare attuazione a queste “responsabilità inalienabili” siano vari e di diversità differente, a seconda dei contesti nei quali vengono applicati. Ad esempio, essi potrebbero, in astratto, giungere sino alla previsione di un vero e proprio “*re-call*” da parte dei rappresentati nei confronti del rappresentante, con conseguenze caducazione del mandato rappresentativo.

La Carta offre però alcune linee guida per la costruzione di questo sistema di poteri in capo al rappresentato. In primo luogo, la previsione dell'esclusione di comportamenti ostruzionistici e l'assunzione di posizioni delegittimanti nei confronti dei rappresentanti unitari come conseguenza dell'esito non favorevole alle tesi sostenute nel confronto. Tale previsione, a giudizio di chi scrive, potrebbe giungere a giustificare la previsione di strumenti – ben conosciuti dal diritto delle assemblee elettive – antiostuzionistici, volti a porre rimedio a tali situazioni di insanabile conflitto come, ad esempio, il contingentamento dei tempi dedicati alla discussione oppure la limitazione delle possibilità di intervenire sui dispositivi delle decisioni con proposte emendative.

Ma la posizione del rappresentato si connota anche nel senso dell'obbligo di diligenza nell'esercizio dei propri diritti e prerogative. In particolare, emerge un generale dovere di rispetto della tempistica prevista in relazione agli obiettivi perseguiti, l'esigenza di aggiornamento rispetto allo sviluppo del dibattito maturato nella compagine associativa, l'esternazione della propria posizione in modalità conformi a quanto appena detto, ovverosia nel rispetto dei tempi e del grado di "maturazione" delle questioni. Il §6 precisa ulteriormente questa prospettiva, sancendo l'impegno ad una informazione periodica dai propri rappresentanti con riferimento al lavoro svolto e con l'opportuno approfondimento sul metodo e sul merito delle scelte compiute, portando osservazioni e critiche in spirito costruttivo.

Il fondamento di questa posizione complessiva è da rintracciare nell'esigenza di contribuire ai processi di rappresentanza proponendo regole realisticamente applicabili che consentano di pervenire, *in tempi congrui ad analisi, sintesi e decisioni unitarie (Gli impegni del rappresentato, §11)*.

L'elemento dell'unitarietà della rappresentanza a partire da una pluralità di soggetti coinvolti appare essere stata decisamente presente agli estensori della Carta. Lo si apprezza, in particolare, con riferimento al §3, che richiede comunque al rappresentato di "consolidare" rapporti di fiducia con altre organizzazioni con le quali esista una indicativa sintonia di orientamenti al fine di agevolare la costruzione di processi di rappresentanza. Ciò appare particolarmente rilevanti nelle condizioni che potremmo definire "patologiche" rispetto alla partecipazione ed alla rappresentanza, cioè quelle legate all'assenza per periodi prolungati o a momenti significativi della vita associativa e della costruzione della rappresentanza.

## **2.7. Quali regole per la rappresentanza? Critica dell'approccio legislativo al tema della rappresentanza del volontariato.**

Gli enunciati dalla Carta della rappresentanza mettono in luce la delicatezza del tema della rappresentanza e la necessità di trovare un equilibrio fra le posizioni di partenza delle singole "voci" del volontariato e l'esigenza di "sintesi unitarie".

L'emersione, grazie alla Carta, dei nodi problematici e delle linee di indirizzo strategico per la costruzione della rappresentanza del terzo settore mette in luce, però,

induce a ripensare criticamente alla possibilità, ricercata, da ultimo, anche dai legislatori regionali, di poter costruire, per via legislativa, una rappresenta efficace del volontariato nel rapporto con i poteri pubblici.

La Carta dimostra quali e quante siano le variabili da prendere in considerazione affinché due valori fondamentali, fra loro in rapporto dialettico, possano trovare una composizione. In primo luogo, valore da tutelare appare essere quello dell'autonomia associativa della singola realtà del volontariato, connotata da peculiarità, modalità operative, attitudini e radicamento territoriale che sono, per certi versi, irripetibili. Si pone, invece, in posizione dialettica rispetto a questo, l'esigenza di assegnare a taluni soggetti, direttamente o indirettamente (cioè ricorrendo alle c.d. reti di scopo o associazioni intermedie), la possibilità di rappresentare unitariamente la posizione di una pluralità di realtà associative.

Sotto il primo profilo, il legislatore dovrebbe intervenire imponendo delle regole di formazione della volontà (vale a dire, definizione dei contenuti del mandato a rappresentare) piuttosto penetranti, che trovano già oggi un primo riconoscimento nella normativa quadro per il volontariato, laddove prescrive che «la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative». I primi due requisiti, ad oggi, non sono specificati dalla legge quadro nel loro significato concreto e sono rimessi, essenzialmente, all'autonomia associativa ed all'apprezzamento dei giudici investiti delle eventuali controversie che insorgano all'interno dell'associazione.

E' questa prospettiva da superare? La risposta, seppur complessa, appare nel complesso negativa. Ciò perché l'interpretazione giuridica che dei concetti in questione – democraticità ed elettività – è stata data, pare collocarsi su un piano che interseca quello della rappresentanza ma non lo esaurisce. Infatti, secondo la giurisprudenza civile, la democraticità della struttura associativa «implica la possibilità per i soci di partecipare liberamente e senza condizionamenti alle scelte operative ed alla gestione dell'attività dell'associazione, senza incorrere in alcun tipo di ostacolo» (TAR Venezia, sez. I, 13 marzo 2009, n. 620; in senso analogo, cfr. TAR Sicilia Catania, sez. III, 23 aprile 2002, n. 693 che afferma come «non debbano prevalere forme che non ammettano la partecipazione dei soci volontari al governo ed alle scelte operative degli organismi ai quali aderiscono»).

L'interpretazione giurisprudenziale della locuzione legislativa potrebbe apparire riduttiva, eppure definisce un quadro giuridico di riferimento "leggero" che spetta poi all'autonomia associativa precisare, ricorrendo a strumenti quali lo statuto, regolamenti interni o, infine, semplici linee guida o indirizzi, non giuridicamente vincolanti ma indicativi di orientamenti utili ai fini della rappresentanza. Ed è in queste sedi, frutto della condivisione da parte delle compagini associative, che possono trovare spazio le "regole per la rappresentanza", anche in forma di cataloghi di diritti e doveri che gravano, rispettivamente, sul rappresentato e sul rappresentante.

Nelle fonti interne, dunque, dovrebbe trovare una propria sistematica ricostruzione la figura del rappresentante, seguendo le linee delineate con precisione dalla Carta della rappresentanza. In particolare, si dovrà porre attenzione:

- alla relazione esistente fra il mandato rappresentativo e l'esperienza e la pratica associativa: ad esempio, prevedendo dei requisiti per l'assunzione di cariche rappresentative (l'aver ricoperto determinate cariche, una speciale formazione, un determinato periodo di pratica associativa);
- costruzione di meccanismi interni di formazione della volontà che tengano conto dell'esigenza di addivenire a mandati chiari ed efficaci. In tal senso, hanno una importanza fondamentale le regole che presiedono alla conduzione del dibattito ed all'approvazione di atti e mozioni, in maniera lineare e coerente: ad esempio, la fase del dibattito, oltre a svolgere una funzione di arricchimento della compagine sociale, dovrebbe essere pure *funzionalizzata* alla formulazione di proposte di taglio più operativo e connotate da chiarezza e univocità;
- alla predisposizione di strumenti periodici di verifica sull'esercizio dei poteri rappresentativi: ad esempio, potranno venire in rilievo momenti di rendicontazione, la possibilità di richiedere ai rappresentati orientamenti ed indirizzi, la puntualità e un certo tasso di dettaglio nel riferire dei progressi e degli sviluppi dell'attività rappresentativa.

Emerge chiaramente, da questo pur sommario elenco, come il momento della formazione della volontà endoassociativa risenta, profondamente, degli equilibri e delle esigenze della singola compagine. Chiarite, in qualche misura, le linee direttrici che

sorreggono questa fase della “interna” della rappresentanza, spetterà all’autonomia associativa intersecarle fino al punto di trovare un “punto di equilibrio” condiviso ed efficace.

Si tratta, ora, di affrontare il versante esterno della volontà, nel suo duplice significato di incontro della volontà del singolo rappresentante con quella degli altri rappresentanti e di relazione della volontà unitariamente espressa nei confronti dei pubblici poteri.

Quanto al primo aspetto, si ritiene di poter far rinvio a quanto esposto a proposito del versante interno della rappresentanza, con l’importante precisazione che, in questo ambito, viene in rilievo più significativamente l’elemento della funzionalizzazione del dibattito e delle relazioni fra i rappresentanti al perseguimento di una sintesi unitaria ed efficace. In questa fase, dunque, l’autonomia della “rete” costituita dai rappresentanti si rafforza e dovrebbe pervadere ogni aspetto del funzionamento e della proiezione, all’esterno, delle posizioni comuni raggiunte. In questo ambito, infatti, si giunge dopo la fase *endoassociativa*, permeata dalle garanzie generali approntate dalla legge e coerentemente sviluppate dalle fonti interne e dunque la predetta funzionalizzazione risulta necessaria al fine di garantire la costruzione di una volontà condivisa.

Sul secondo aspetto, invece, occorre soffermarsi maggiormente nella ricostruzione del sistema delle fonti. Infatti, i momenti nei quali la rappresentanza unitaria deve inserirsi e le modalità non possono che essere previsti da fonti statali, regionali o locali. Se la ricostruzione che qui si è proposta risulta corretta e condivisibile, però, la previsione normativa dovrebbe limitarsi ad individuare, con coerenza, la tipologia di organo chiamato a svolgere le funzioni di rappresentanza ma non entrare nel merito dei criteri di rappresentanza né, del pari, individuare essa stessa i criteri per la scelta dei rappresentanti. Laddove ciò è stato fatto – in sostanza, in ogni previsione normativa riguardante questo tipo di rappresentanza – i criteri individuati appaiono *ictu oculi* e si sono rilevati, nella prassi, inefficaci: essi, infatti, sono stati o semplificatori di una realtà, al contrario, molto complessa e variegata che, dunque, è rimasta ai margini dei processi di rappresentanza; oppure, si sono rivelati inefficienti, in quanto non



supportati adeguatamente da un chiarimento rispetto alla tipologia di rappresentanza richiesta.

Si sconta, in questo ambito in particolare, una certa e crescente difficoltà del diritto, almeno del diritto pubblico, a governare tali fenomeni. Ciò – e, forse, paradossalmente – proprio a causa del vivificarsi, nella prassi, della “sussidiarietà orizzontale”: la complessità dei bisogni cui le organizzazioni di volontariato intendono rispondere, differenzia così profondamente la loro attività da mettere in crisi le possibilità di ricostruire, in chiave unitaria, la categoria sotto il profilo delle attività intraprese o verosia dei problemi, delle aspettative, delle necessità strutturali e funzionali che esse incontrano. Per questo, il giurista, oggi, con riferimento al tema della partecipazione deve spostare il fuoco dalle regole per la rappresentanza alla formazione alla rappresentanza, valorizzando così l'autonomia associativa fino al massimo grado di espansione.

## **2.8. La rappresentanza: dalle “regole” alla “formazione” alla rappresentanza.**

La prospettiva che il volontariato pare intenzionato a perseguire parte dalla considerazione attenta dello “stato di fatto” delle realtà associative nel nostro Paese e sulle “sedi” della rappresentanza. La costruzione di regole generali ed astratte per la formazione della rappresentanza rischia di soffocare la pluralità e la spontaneità del fenomeno associativo, incentivando *composizioni* e *decomposizioni* delle “reti” fra le associazioni, a prescindere dai legami intercorrenti, quanto ad oggetto, ambito geografico e appartenenza. Peraltro, la costruzione di regole in termini di sistema elettorale o, comunque, di trasformazioni tali da aprire forme competitive, nelle quali vi siano confronti fra indirizzi diversi e, dunque, un vincitore ed uno sconfitto sembra davvero essere una ipotesi da scongiurare per le realtà del volontariato.

Chiamate alla sfida della “rappresentanza”, le organizzazioni, nell'orizzonte della *Carta della rappresentanza*, intraprendono un percorso di costruzione di una metodologia della rappresentanza che sia in grado di realizzare un percorso partecipativo – con le forme ed i limiti che si vedranno successivamente nel corso della presente ricerca – efficace. In altri termini, la *formazione alla rappresentanza* risulta essere la via privilegiata

per affrontare il problema della *rappresentanza in sé*. Il baricentro della questione, in altri termini, si sta spostando dalla rappresentanza – che rivela essersi un metodo al quale occorre formarsi – alla rappresentatività.

Il contesto nel quale i rappresentanti si trovano a muoversi è estremamente complesso e la “pluralità” delle sedi di rappresentanza, ognuna delle quali caratterizzata da una diversità di attribuzione e di modalità di selezione, rende imprescindibile non già la creazione di un sistema di regole determinate dai pubblici poteri, valevoli sempre ed ovunque, per la formazione della rappresentanza ma la costruzione di un “tessuto connettivo” che leghi, fra loro, rappresentanti e rappresentanti e sia costituito da una *solida formazione alla rappresentanza*. Il che non significa che il tema della rappresentanza perda di consistenza giuridica trasformandosi in un tema di interesse esclusivamente sociologico.

Significa, al contrario, che la rappresentanza delle organizzazioni di volontariato deve trovare degli strumenti formativi che non passino più solamente per una regolazione legislativa ed amministrativa ma che si rispecchino in una tavola di valori e metodi della rappresentanza “condivisi” e che abbiano, come precipitato ultimo, la predisposizione di una sorta di *griglia di regole* attinenti al profilo del *rappresentante*, ai *meccanismi di verifica e controllo* dell’operato del rappresentante, all’ipotesi (estrema ma pur sempre da prevedere) dalla *revoca della rappresentanza*, così come per tutti gli aspetti legati alla *pubblicità ed alla trasparenza* nell’esercizio del mandato. Da parte loro, i pubblici poteri dovrebbero tenere conto di questa autoregolamentazione ma non già ai fini di recepirla in un atto normativo o amministrativo quanto come contributo all’affinamento progressivo delle sedi e dei momenti della rappresentanza del volontariato, affinché questi risultino sempre funzionali alle esigenze reali, in un contesto pluralistico sia all’interno del medesimo ambito (ad es., le organizzazioni non iscritte nei registri) sia all’interno del Terzo settore (ad es., promozione sociale, *onlus*, ecc.). Ciò anche al fine di evitare che al difficile compito della rappresentanza si sommi una ulteriore difficoltà discendente dalla creazione di sedi di raccordo “eccentriche” o del tutto esterne rispetto alla dimensione concreta del rapporto fra volontariato e potere pubblico: in questa chiave, ad esempio, pare potersi leggere l’assimilazione compiuta negli Statuti regionali fra categorie produttive e realtà del volontariato e del terzo settore in generale.

La *formazione alla rappresentanza* è compito che spetta prioritariamente alle associazioni singole, alle federazioni ed alle reti fra le associazioni, ai centri servizio dislocati sul territorio. Tutti questi soggetti, interagendo, riusciranno a cogliere le peculiarità del sistema rappresentativo territoriale e a strutturare il passaggio alla *formazione della rappresentanza* in seno agli organismi individuati, anche a seconda della peculiarità di ciascuno di essi, della natura e della dimensione partecipativa da ciascuno di essi richiesta.

### 3. La partecipazione “amministrativa”.

*di Nicola Pignatelli.*

In questa sezione intendiamo indagare la problematica della partecipazione “amministrativa” delle organizzazioni di volontariato, dovendo intendere con tale espressione tutte le forme di coinvolgimento delle risorse e delle conoscenze dell’universo del volontariato nell’azione amministrativa (statale, regionale, locale). Più specificatamente intendiamo indagare i momenti di “inclusione” del volontariato nell’esercizio delle funzioni pubbliche in due prospettive.

Può rilevarsi, infatti, la sussistenza di forme di **partecipazione “collaborativa”**, alla luce delle quali le associazioni di volontariato -per espressa previsione normativa (statale o regionale)- sono chiamate a contribuire all’esercizio di una funzione pubblica di una Amministrazione; tale collaborazione può concretizzarsi, ad esempio, nell’apporto di conoscenze, nella predisposizione di proposte, nei momenti di co-progettazione, di stimolo o di controllo. Evidentemente la logica della partecipazione “collaborativa” ha come proprio momento funzionale quello della **partecipazione “conoscitiva”**, che pone le associazioni di volontariato nella condizione di conoscere per poi collaborare; si pensi all’istituto dell’accesso, di cui sono titolari anche soggetti meta-individuali (come disciplinato dalla l. 241/1990 o dal T.U. sugli Enti locali).

A questa logica devono aggiungersi le forme di **partecipazione “attiva”**, *rectius*, le forme di esercizio diretto delle funzioni pubbliche da parte delle associazioni di volontariato; si pensi all’affidamento di singoli servizi da parte degli Enti locali alle stesse associazioni.

In altre parole dovranno essere indagati quegli istituti utili alla inclusione del mondo del volontariato nell’esercizio delle funzioni pubbliche, sia in una prospettiva di coinvolgimento in seno ai procedimenti amministrativi preordinati all’adozione di atti amministrativi, sempre imputabili ad una Amministrazione in senso soggettivo, sia in una prospettiva di esercizio diretto di un potere pubblico, da cui dovrebbe trarsi una nozione di amministrazione in senso oggettivo (sganciata dalla natura originaria del soggetto privato che esercita il potere affidato).

Questa analisi verrà condotta con riferimento alla **dimensione statale, alla dimensione regionale e a quelle degli Enti locali.**

Evidentemente il progressivo proliferare di previsioni normative che generano le condizioni della partecipazione amministrativa (in qualsiasi forma) per il mondo del volontariato evocano un quadro di assieme profondamente suggestivo, in cui si assiste ad una ineluttabile **trasformazione delle Amministrazioni pubbliche**, di cui probabilmente il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.) rappresenta una sorta di sintesi ideologica.

E' noto come il quadro politico dell'Europa occidentale del XIX secolo fu dominato dal c.d. Stato liberale, informato ad un modello astensionistico, perché dominato dalla signoria dell'individuo nel campo economico e caratterizzato da una società "atomistica", ispirata a ideologie liberiste, nella quale il singolo si poneva come unico interlocutore per lo scarso peso di raggruppamenti intermedi nei rapporti con i pubblici poteri. Poteva parlarsi di uno Stato che non conosceva altri poteri pubblici al di fuori di se stesso.

Questa forma di Stato, come è noto, è entrato progressivamente in crisi, rilevando certamente come una delle cause della affermazione dei fascismi europei. Superata la triste esperienza dei fascismi europei si assiste all'affermazione dello Stato sociale, ispirato al principio di eguaglianza sostanziale e alla solidarietà. Evidentemente l'evoluzione della forma di Stato determina una evoluzione della stessa natura delle amministrazione pubbliche. Quando l'Amministrazione si applica alla tutela economica, alla cura fisica e sociale degli individui, al loro sviluppo intellettuale, il presupposto della sua azione non è più lo Stato ma bensì la società. L'Amministrazione si fa promotore e operatore nel campo dell'assistenza, della cultura e dell'economia, valorizzando progressivamente un patrimonio costituito da una serie di corpi intermedi, da una società pluralistica. La società civile sortita dal secondo dopoguerra ha dunque visto affermarsi e svilupparsi nel suo seno una rete di organismi associativi finalizzati alla rappresentanza di interessi comuni che hanno acquisito sempre maggiore capacità di influire sulle decisioni politiche, soprattutto locali: si pensi al progressivo radicamento dei partiti politici, dei sindacati, delle associazioni rappresentative di categoria (commercianti, artigiani, ecc.), culturali, sportive, degli ordini professionali, ecc; si pensi inoltre alle innumerevoli associazioni di volontariato, che hanno iniziato ad operare in settori pubblici, evidenziando le (e dunque talvolta sopperendo alle) deficienze dei pubblici poteri nella loro gestione.

Tuttavia dalla entrata in vigore della Costituzione repubblicana alla fine degli anni '80 la forma di Stato sociale, per quanto sensibile alle istanze dei corpi intermedi, sembrava priva di una struttura amministrativa idonea a coinvolgere tali realtà e canalizzarne le istanze. Soltanto a partire dall'inizio degli anni '90 abbiamo assistito ad un passaggio da un sistema di welfare caratterizzato da una forte ed esclusiva presenza dello Stato ad un sistema pluralistico, in cui si sono ampliati esponenzialmente gli spazi di collaborazione fra amministrazioni e attori sociali; tale passaggio segna il superamento del paradigma "bipolare", in cui il cittadino e gli stessi corpi intermedi recepiscono passivamente una decisione o una prestazione, in una logica di "separatezza".

Il paradigma bipolare ha lasciato spazio ad una logica amministrativa inclusiva, di *partnership*. La legge n. 241/1990, sul procedimento amministrativo, rappresenta una sorta di manifesto di questa rivoluzione. Tuttavia all'idea del provvedimento amministrativo, come espressione e momento finale decisionale di un procedimento all'interno del quale sono valorizzate e assumono peso decisivo le conoscenze e le risorse che non sono in possesso delle Amministrazioni, si aggiunga una consapevolezza relativa alla necessità di esternalizzare taluni servizi, che porta le stesse Amministrazioni a mutare il proprio ruolo, trasformandosi sempre più in enti deputati alla progettazione (spesso condivisa con i privati) del livello dei servizi, all'orientamento dell'azione dei privati, alla "regolazione" e alla *governance*.

In questo scenario si è certamente instaurato un rapporto privilegiato (quasi naturale) tra amministrazioni e associazioni di volontariato, che hanno visto proliferare le possibilità (normative) di partecipazione, di cui tenteremo di dare conto nelle prossime pagine, indagando la dimensione statale, quella regionale e quella locale. Non può negarsi, però, come spesso sul dato normativo incida soprattutto la cultura giuridica di chi interpreta quelle norme e soprattutto la sensibilità degli amministratori pubblici; in questa prospettiva non può che assumere un ruolo decisivo la "formazione" degli amministratori nonché l'organizzazione di incontri seminariali tra il mondo del volontariato e gli stessi amministratori.

Prima di entrare nel merito deve essere fatta una precisazione; deve rilevarsi come una indagine sulla partecipazione amministrativa non può che presupporre una attenzione limitata al volontariato c.d. organizzato, dovendo rilevarsi, invece, come le forme di volontariato non organizzato (c.d. quarto settore) rifiutino ogni riconoscimento da

parte delle istituzioni, intervenendo sul territorio con azioni autonome e slegate da ogni rapporto con le amministrazioni pubbliche. In questo senso la nostra indagine sarà principalmente rivolta alle associazioni di volontariato “registrate”.

### **3.1. La dimensione statale.**

#### **3.1.1. La l. 266/1991 e i rapporti con la P.A..**

Una indagine sulla partecipazione “amministrativa” del mondo del volontariato presuppone necessariamente una sintetica ricostruzione del quadro “generale” di rapporto tra le stesse organizzazioni di volontariato e le Amministrazioni pubbliche. La l. 266/1991, recante i principi generali in materia, recepiti dalla legislazione regionale (anche successiva alla modifica del Titolo V, II parte della Costituzione), rappresenta il modello relazionale di contatto tra dimensione privata solidaristica e azione amministrativa, definendone i presupposti (necessari), quanto al riconoscimento, alla selezione e agli strumenti di collaborazione.

Questa disciplina sintetizza lo “spirito” della logica partecipativa, affermando chiaramente nello stesso art. 1, 1° comma, tra le finalità e gli obiettivi della legge che la *“Repubblica riconosce il valore sociale e la funzione dell’attività di volontariato come espressione di partecipazione....”*; in questa logica la l. 266/1991 *“stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti tra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonché i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti?”*.

Ai nostri fini è utile richiamare i seguenti istituti della l. 266/1991, che danno concretezza al modello evocato, configurandosi come una sorta di livello minimo essenziale di partecipazione amministrativa:

##### *a) L’iscrizione nei registri*

Il legislatore ha voluto evitare l’uso del termine “registrazione” (che si ritrova, ad es., nell’art. 39 Cost. in riferimento ai sindacati), valorizzando la natura autonoma del volontariato; tuttavia la registrazione delle organizzazioni di volontariato non è altro che la iscrizione in un determinato registro, senza alcuna censura di tipo ideologico o

politico. L'iscrizione ai registri è quindi l'atto terminale di un procedimento amministrativo, che non deve essere sottoposto a valutazione discrezionale sotto il profilo ideologico. A tale procedimento, in quanto tale, può partecipare chiunque abbia interesse ad intervenire, ai sensi dell' art. 9 della legge n. 241 del 1990.

L'art. 6 dispone che sono le Regioni e le Province autonome a disciplinare l'istituzione e la tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato. Evidentemente l'iscrizione rappresenta il primo presupposto necessario che legittima una organizzazione a partecipare all'azione amministrativa; l'iscrizione permette alle Amministrazioni di "conoscere" le risorse sociali e le potenzialità di cui può disporre, attraverso un coinvolgimento delle organizzazioni che operano sul territorio.

*b) L'interesse legittimo alla iscrizione nei registri.*

L'articolo 6, 3° comma, della legge n. 266 del 1991, precisa che le organizzazioni di volontariato, che abbiano i requisiti di cui all' articolo 3, e che allegghino alla richiesta copia dell'atto costitutivo e dello statuto (o degli accordi degli aderenti) " *hanno diritto ad essere iscritte nei registri*". Tuttavia deve precisarsi che il legislatore abbia impropriamente qualificato la situazione giuridica, di cui sono titolari le organizzazioni, come "diritto" e non come "interesse legittimo".

L'iscrizione, infatti, è subordinata ad una valutazione amministrativa sul requisito della democraticità e sulla natura dell'organismo associativo; posta, allora, la nota inconciliabilità tra poteri discrezionali e diritti soggettivi, non può che ritenersi insussistente un diritto soggettivo alla iscrizione. Se è possibile, infatti, ravvisare profili di discrezionalità nell'attività dell'Amministrazione volta a valutare la sussistenza dei presupposti di legge per l'iscrizione nel registro regionale del volontariato, non dovrà ritenersi configurabile un diritto soggettivo. E' ormai pacifico per la giurisprudenza amministrativa che quando vi è una norma attributiva del potere dinanzi ad essa non può che esservi un interesse legittimo (e quindi la possibilità di sindacare il cattivo esercizio del potere), quando, invece, manca una norma attributiva del potere non può che esservi, in carenza assoluta di potere, un diritto soggettivo. Nel caso di specie il provvedimento di iscrizione può essere ricondotto alla categoria delle "ammissioni amministrative" e la posizione delle organizzazioni si sostanzia in un interesse legittimo all'attribuzione dell'utilità connessa all'iscrizione.



L'eventuale provvedimento di diniego di iscrizione può essere effettuato (evidentemente) soltanto per motivi di legittimità. Si pensi, ad esempio, ad una organizzazione di volontariato che non presenti copia dello statuto (o dell'atto costitutivo), o ad una organizzazione di volontariato che non abbia i requisiti stabiliti dall'articolo 3. Il provvedimento negativo si deve quindi basare sul parametro di legittimità, e non di merito (*rectius*, di valutazione etica o politica sull'organizzazione o sull'attività di essa). Il provvedimento di diniego della iscrizione nei registri, deve essere motivato (ex art. 3 l. 241/1990); l'obbligo di motivazione può anche ricavarsi implicitamente dall' art. 6, 4° comma, della l. 266/91, che prevede la necessità del provvedimento motivato per la cancellazione dal registro.

Il provvedimento di diniego può essere impugnato dagli associati dinanzi alla giustizia amministrativa, nel termine "breve" di 30 giorni; la decisione su tale impugnazione è adottata in camera di consiglio e non in udienza pubblica.

Quanto invece al provvedimento di cancellazione del registro, deve precisarsi che questo avviene con provvedimento motivato (art. 6, comma 4°) e tali motivi possono riguardare la sopravvenuta mancanza dei requisiti di cui all' articolo 3, e l'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato da parte delle organizzazioni iscritte. In questo caso il Tribunale amministrativo regionale e poi, eventualmente, del Consiglio di Stato, devono valutare se vi sia stato uno svolgimento effettivo della attività di volontariato ed in particolare se vi sia stata una attività conforme ai fini statuari.

*c) Diritto all'informazione e all'accesso ai documenti.*

L'art. 11 della legge n. 266 del 1991 (*Diritto all'informazione ed accesso ai documenti amministrativi*) richiama le disposizioni di cui al capo V della l. 241/1990.

In realtà il capo V della l. 241/1990 fa riferimento soltanto al diritto di accesso, e non al diritto di informazione, tranne che nell'art. 28. Quest'ultimo articolo, sostituendo l'art. 15 del T.U. 3/1957, stabilisce che l'impiegato: "*non può trasmettere a chi non ne abbia diritto, informazioni (...), ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso*".

Tale sistema normativo appare, per questo aspetto, contraddittorio. Infatti, il diritto all'informazione di cui gode l'organizzazione di volontariato consisterebbe nell'acquisire informazioni o notizie dai pubblici impiegati, e ciò nell'ipotesi che l'organizzazione di

volontariato ne abbia il diritto. Ma il diritto, per le organizzazioni di volontariato, è il diritto di accesso, e non il diritto all'informazione. L'organizzazione di volontariato ha il diritto di ottenere informazioni e notizie da un pubblico impiegato quando ne abbia diritto ma la legge n. 266/1991 non stabilisce quando vi sia questo diritto di ottenere informazioni e notizie, perché si riferisce, solo ed esclusivamente, al diritto di accesso ai documenti.

Evidentemente per concretizzare il diritto all'informazione si deve far riferimento ai regolamenti (comunali e provinciali), che devono assicurare ai cittadini (singoli ed associati) l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure, sull'ordine delle domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino. Su questo profilo si rinvia alla sezione sulla dimensione "partecipativa" locale.

Quanto, invece, al diritto di accesso ai documenti da parte delle organizzazioni di volontariato, l'art. 11 della legge n. 266/1991 prevede che: "*alle organizzazioni di volontariato, iscritte nei registri di cui all'art. 6, si applicano le disposizioni di cui al capo V della legge 7.8.1990, n. 241*". Il capo V della legge n. 241 del 1990 prevede, all'art. 22, il riconoscimento, "*a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, del diritto di accesso ai documenti amministrativi*". In realtà, quindi, le organizzazioni di volontariato rientravano già tra "*chiunque*" poteva avere interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Deve precisarsi che le organizzazioni di volontariato non devono, di volta in volta, provare che hanno un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. E' sufficiente che tali situazioni siano collegate con il perseguimento delle finalità previste nello statuto dell'organizzazione, perché tale interesse sia considerato esistente. Si tratta, quindi, di una presunzione.

Il diritto di accesso esiste anche per le altre organizzazioni di volontariato che non sono iscritte nei registri, o per quelle associazioni che non si sono modificate in organizzazioni di volontariato. Infatti, anch'esse rientrano nella formulazione generale dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990; queste organizzazioni o associazioni, però, devono provare, di volta in volta, che hanno un interesse per la tutela di una situazione giuridicamente rilevante che riguarda l'organizzazione.

d) *La partecipazione consultiva alla programmazione degli interventi.*

L'art. 10, comma 2°, lett. b), dispone che le leggi regionali e provinciali devono disciplinare “*le forme di partecipazione consultiva (delle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri) alla programmazione degli interventi nei settori in cui esse operano*”.

La legge, quindi, riconosce un interesse alla “partecipazione consultiva” per le programmazione degli interventi. Si tratta di una partecipazione limitata a forme di consultazioni, obbligatorie, e non vincolanti; non può certamente parlarsi di un mero interesse di fatto ad essere consultate ma di una situazione soggettiva che è di interesse legittimo rispetto al procedimento stabilito dalle leggi regionali o provinciali; e tali leggi devono in ogni caso prevedere una partecipazione obbligatoria, e non possono negarla. Tuttavia la legge n. 266/1991 non prevede che debbano essere sentite delle “rappresentanze” di organizzazioni di volontariato; essa rinvia alle forme stabilite dalle leggi regionali.

#### e) *Le convenzioni*

La legge n. 266/1991 prevede le convenzioni tra gli enti pubblici (Stato, province autonome di Trento e Bolzano, enti locali) e le organizzazioni di volontariato, e disciplina il contenuto e vari aspetti di queste convenzioni. Le convenzioni diventano uno strumento necessario e *operativo* di “partecipazione”.

Si tratta di regole contrattuali, che hanno una base di diritto privato, per quanto una essenza pubblicistica. Infatti, la scelta delle organizzazioni di volontariato per la stipulazione delle convenzioni non è libera, ma (art. 10, comma 2°, lett. c) si basa sui requisiti e criteri che sono stabiliti da leggi regionali, anche in relazione ai diversi settori di intervento. Tali requisiti e criteri dovranno essere condizionati ai principi di cui alla legge n. 241 del 1990, e cioè criteri di legittimità, economicità, efficacia, nonché ai criteri costituzionali della imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97).

I soggetti che possono stipulare le convenzioni sono stabiliti nell'art. 7 della legge n. 266 del 1991. Da una parte, lo Stato, le Regioni, le Province autonome, gli Enti locali e gli altri enti pubblici (quali le ASL e le soprintendenze ai beni culturali), e, dall'altra, le organizzazioni di volontariato che siano iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'art. 6, e che dimostrino attitudine e capacità operative.

Il contenuto della convenzione è, per vari aspetti, predeterminato dalla legge. Nell'art. 7, comma 2°, sono stabiliti i vari punti di questo contenuto. Le convenzioni “*devono*

*contenere”..... “disposizioni dirette a garantire l’esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione”; “disposizioni dirette a garantire ... il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti”; le convenzioni devono inoltre prevedere “forme di verifica delle prestazioni”; “forme di controllo della loro qualità”; “le modalità di rimborso delle spese”; è previsto, inoltre, nel 3° comma dell’art. 7, che “la copertura assicurativa di cui all’art. è elemento essenziale (ella convenzione”; è poi ulteriormente stabilito che: “gli oneri relativi devono essere a carico dell’ente con il quale viene stipulata la convenzione”.*

### **3.1.2. La l. 241/1990 e gli istituti partecipativi.**

Non può negarsi come un ulteriore “generale” strumento di partecipazione amministrativa, che le associazioni di volontariato possono utilizzare, è la l. 241/1990, che disciplina il **procedimento amministrativo**. In questa disciplina vi sono una molteplicità di istituti che per il mondo del volontariato assumono un **valore “inclusivo”** molto forte. Deve precisarsi che è la stessa legge n. 266/1991 (art. 11) che dispone in modo inequivoco che alle “*organizzazioni di volontariato iscritte nei registri di cui all’articolo 6, sia applicano le disposizioni di cui al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241*”.

Con questa legge è stata introdotta una normativa di principio che definisce i criteri essenziali ai quali le Amministrazioni pubbliche devono attenersi nell’esplicazione della propria azione, pur in ambiti in cui godono di ampia discrezionalità; la l. 241/1990 mira ad informare l’attività amministrativa ad alcuni canoni, che sono diretta espressione del dettato costituzionale. Il procedimento amministrativo, in questa logica, diviene il terreno di emersione, di selezione e di bilanciamento di interessi (pubblici e privati). Il procedimento amministrativo è disegnato secondo un modello “aperto”, con una profonda forza inclusiva, che tende a coinvolgere i soggetti privati singoli e associati nella fase che precede la decisione, così da garantire che il provvedimento amministrativo, che chiude il procedimento, sia il prodotto di una ponderazione complessiva, qualificata e completa di tutti i valori in gioco, di cui i soggetti “inclusi” si fanno portatori in via diretta o esponenziale. Il procedimento amministrativo diviene così sinonimo di “partecipazione”, sintetizzando l’evoluzione del modello e della natura delle Amministrazioni pubbliche, sempre più “vicine” alle istanze sociali (diffuse sul territorio) alla cui cura sono preposte. In questa la logica la stessa tutela dinanzi ai

pubblici poteri tende ad essere “anticipata” da una fase patologica-giurisdizionale, che si concretizza dinanzi al g.a., ad una fase amministrativa-endoprocedimentale.

Lo stesso art. 1 della l. 241/1990 individua tra i suoi principi generali proprio quelli di pubblicità e trasparenza, che sono evidentemente i presupposti logici della partecipazione, a cui è dedicato l'intero capo III. Tra l'altro tali principi assumono una loro valenza anche negli ordinamenti regionali e locali. Infatti, per quanto l'art. 29 disponga chiaramente che le norme di tale disciplina si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito della amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, tuttavia tale dimensione “statale” rappresenta un livello minimo essenziale per le regioni e gli enti locali (come si desume *ex* art. 22, 2° comma, 2° comma *bis*), che nel disciplinare i procedimenti di loro competenza non possono stabilire garanzie inferiori, potendo invece, prevedere livelli ulteriori di tutela.

L'art. 7 disciplina l'istituto della “**comunicazione di avvio del procedimento**”.

Questo istituto può assumere rilevanza per le organizzazioni di volontariato in tre casi: a) quando una organizzazione sia il soggetto nei cui confronti il provvedimento finale è destinato. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui una amministrazione comunale ritenga che una associazione abbia violato una convenzione e avvii il procedimento di revoca dell'affidamento del servizio. In questo caso la comunicazione *ex* art. 7 mette l'associazione nelle condizioni di tutelare la propria posizione prima della adozione della revoca dell'affidamento; b) quando sia la legge stessa a prevedere un intervento “necessario” delle organizzazioni di volontariato. Per questo profilo si rinvia alla “altre” leggi statali che valorizzano il ruolo del volontariato; c) quando un provvedimento amministrativo possa produrre un pregiudizio per le organizzazioni di volontariato, anche nell'ipotesi in cui non risultino destinatarie dirette del provvedimento (come nel caso *sub* a). Questo profilo presuppone certamente una attenzione e una sensibilità culturale delle amministrazioni per le posizioni delle associazioni di volontariato che operano sul territorio. In modo più ordinario, si potrebbe anche immaginare il caso in cui una amministrazione ordini la demolizione di un certo immobile di proprietà di Tizio, per quanto utilizzato da decenni da una associazione di volontariato. La comunicazione dell'avvio del procedimento permetterebbe anche alla associazione di tutelare il proprio interesse alla conservazione dell'immobile.

Tuttavia una portata più specifica e una maggiore utilità assume certamente l'art. 9 della l. 241/1990, "**Intervento nel procedimento**", secondo cui "**qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché portatore di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento**".

Una associazione di volontariato sia nell'ipotesi in cui abbia ricevuto la comunicazione di avvio del procedimento (art. 7) sia nell'ipotesi in cui abbia deciso di intervenire (art. 9) può:

a) **prendere visione degli atti del procedimento**, salvo le limitazioni poste dall'art. 24. Può parlarsi in questo caso di un diritto di accesso "endo-procedimentale", **speciale** (vista la partecipazione al procedimento) **rispetto al diritto di accesso riconosciuto dagli artt. 22 e ss.** Tuttavia le associazioni di volontariato possono utilizzare l'istituto del diritto di accesso, anche qualora non partecipino o non siano intervenute direttamente nel procedimento; lo stesso art. 22 definisce, infatti, soggetto "*interessato*" "*tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di **interessi pubblici o diffusi**, che abbiano un interesse diretto, concreto, e attuale, corrispondente ad una situazione giuridica tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*". Questo istituto rappresenta certamente una forma di partecipazione "conoscitiva", che può generare le condizioni e i presupposti per un intervento attivo delle associazioni di volontariato nei procedimenti amministrativi. In questo caso l'accesso "precede" (*rectius*, può precedere) la partecipazione, mentre nei casi *ex art. 7 e 9* l'accesso "segue" la partecipazione;

b) **presentare memorie scritte e documenti**, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

L'apporto collaborativo dei soggetti interessati all'azione amministrativa e l'anticipazione del contraddittorio dal processo al procedimento consentono un controllo effettivo sulla correttezza dell'azione amministrativa e la eventuale correzione *ex ante* dei profili di illegittimità; tale apporto permette anche alla Amministrazione di decidere alla luce di tutti gli interessi in gioco.

Certamente deve precisarsi come l'art. 13 disponga dei **limiti**: le norme sulla partecipazione, contenute nel capo III della l. 241/1990, non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione (statale) diretta alla emanazione di atti normativi, atti amministrativi generali, di pianificazione e programmazione. Tuttavia

questa limitazione può essere certamente superata dalle discipline regionali e locali, visto che la l. 241/1990 rappresenta pur sempre un livello “minimo”, implementabile in periferia. Ne è prova, ad esempio e come si dirà meglio più avanti, l’uso della logica inclusiva nei confronti delle associazioni di volontariato per l’attività di programmazione a livello regionale.

Poste queste considerazioni generali e la pacifica applicabilità alle organizzazioni di volontariato degli altri istituti partecipativi della l. 241/1990 (art. 10 bis, “*Comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento*”, art. 11 “*Accordi integrativi o sostituti del provvedimento*”), deve rilevarsi come ai nostri fini assuma uno specifico significato l’art. 9 suddetto, relativo all’intervento nel procedimento.

Questa norma rappresenta la presa di coscienza del legislatore della moltiplicazione degli interessi diffusi nel nostro ordinamento, rompendo la logica tradizionale dell’interesse personale, quale momento indefettibile di legittimazione nei confronti della pubblica amministrazione. Consentendo ai soggetti portatori di interessi diffusi la facoltà di intervenire nel procedimento si giunge al potenziale risultato di economizzare e di anticipare il ricorso al contenzioso, aprendo il procedimento alla partecipazione di una vasta gamma di soggetti rappresentativi della società, tra i quali vi sono certamente le associazioni di volontariato. La nozione di **interesse diffuso** presuppone un collegamento a beni individuabili o collettivi (condizioni generali dell’ambiente, integrità del benessere psicofisico, erogazione di servizi sociali) della cui tutela si fanno promotori formazioni sociali munite di una struttura organizzativa (associazioni o comitati), per quanto tale nozione non possa essere dilatata fino a comprendere le situazioni di mero interesse semplice alla legalità, economicità e buon andamento dell’azione amministrativa (Tar Lazio, 10 luglio 1996, n. 1394).

Deve precisarsi che la facoltà di intervento nel procedimento dei soggetti portatori di interessi pubblici o privati cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento è semplicemente collegata all’esistenza di un pregiudizio derivante dall’adozione del provvedimento; per i portatori di interessi diffusi l’art. 9 impone l’ulteriore requisito di essere costituiti in associazioni. Il legislatore limita in questa logica la partecipazione ad organizzazioni sufficientemente stabili, elevando la forma organizzativa ad elemento di “serietà” partecipativa, al fine di evitare patologici interventi selvaggi (così Tar Puglia, 19 maggio 1994, n. 958).

Tuttavia è evidente come non abbia rilievo il grado di effettiva rappresentatività o della maggiore rappresentatività: la legittimazione delle organizzazioni di volontariato non può che derivare dalle loro finalità statutarie (cfr. art. 11, 2° comma, l. 266/1991), salva soltanto al necessaria verifica che l'organizzazione sia effettivamente operante a tutela di interessi generali. Il criterio della rappresentatività presuppone la esistenza di un potere già acquisito, incompatibile con una società dinamica, dove in realtà una associazione di volontariato può guadagnare rappresentatività proprio grazie ad una partecipazione attenta ai procedimenti amministrativi.

Non può negarsi però come l'intervento *ex art. 9* abbia in sé un limite. La legittimazione procedimentale per le associazioni di volontariato, portatrici di interessi diffusi, presuppone un pregiudizio potenzialmente derivante dal provvedimento amministrativo; in questa logica la **partecipazione assume un mero ruolo "difensivo", palesando una profonda differenza rispetto agli istituti di partecipazione "propositiva"**, quali sono, ad esempio, le forme di co-progettazione disciplinate dalla l. 388/2000 in materia di servizi socio-sanitari di cui si dirà più avanti. In altre parole l'art. 9 non consente di estendere la possibilità di intervenire fino a ricomprendervi il partecipante "ideologico", ossia la partecipazione che viene chiamata "in funzione democratica", di mero apporto di conoscenze.

Quanto al pregiudizio, deve rilevarsi come non debba riguardare le posizioni di cui è titolare l'organizzazione ma più semplicemente il bene collettivo tutelato secondo le previsioni statutarie. In questa logica la giurisprudenza amministrativa è chiara nell'affermare che il "*c.d. potere esplorativo in capo alle associazioni di volontariato non può tradursi in un'attività di controllo generalizzato sull'attività svolta dalla Pubblica Amministrazione, a prescindere dalla denuncia di irregolarità specifiche compiute dalla stessa, e non può esulare dalle finalità perseguite dall'associazione e statutariamente assegnate*" (Tar Basilicata, 19 settembre 2003, n. 891).

Rimane fermo, però, che questo modello partecipativo (statale) può essere implementato e rafforzato negli ordinamenti locali, come può desumersi dal T.U. 267/2000, di cui si dirà più avanti.

Deve precisarsi inoltre che secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa i soggetti portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni e comitati, anche se hanno partecipato al procedimento, **non hanno la legittimazione processuale a ricorrere**



**avverso il provvedimento finale** (cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. IV, 29 agosto 2002, n. 4343), mancando una situazione giuridica differenziata rispetto a tutti gli altri soggetti dell'ordinamento giuridico. La legittimazione procedimentale riconosciuta dalla legge ai portatori di interessi diffusi *“lascia impregiudicata la questione dei limiti entro i quali in sede contenziosa può assicurarsi la tutela a tali interessi e deve in ogni caso escludersi che le valutazioni compiute dall'amministrazione nell'ammettere un intervento nel procedimento amministrativo possano vincolare il giudice in ordine all'identificazione dei soggetti che devono necessariamente partecipare al processo”* (Cons. St., VI, 30 dicembre 1996, n. 1792).

La legittimazione processuale dei soggetti portatori di interessi diffusi è ammessa soltanto quando sia prevista da una specifica norma (diversa da quelle che si limitano a fondare la partecipazione al procedimento amministrativo), quale è l'art. 18 della l. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, che attribuisce la legittimazione al ricorso in sede giurisdizionale amministrativa da parte delle associazioni ambientaliste riconosciute a norma dell'art. 13 della stessa legge (ossia riconosciute con Decreto del Ministro dell'Ambiente o particolarmente rappresentative).

Una particolare difficoltà per le associazioni di volontariato alla partecipazione “processuale” può essere scorta anche nel **giudizio costituzionale** in via incidentale, con cui la Corte costituzionale controlla la legittimità delle leggi statali e regionali. Le associazioni di volontariato (probabilmente di rilevanza nazionale) avrebbero un interesse ad intervenire nei giudizi costituzionali aventi ad oggetto norme che disciplinano la materia all'interno della quale operano le stesse associazioni; si pensi, ad esempio, alle associazioni ambientaliste, che potrebbero introdurre in giudizio la propria posizione. Tuttavia, per quanto la Corte costituzionale, a partire dagli anni '90, abbia “aperto” le porte del giudizio anche a soggetti terzi, rispetto alle parti del giudizio comune in cui è sollevata la questione di costituzionalità, tale apertura è stata contenuta entro limiti stretti, non potendo ritenersi sufficiente un generico interesse, comune a tutti i possibili destinatari della legge impugnata ma dovendo essere dimostrato un interesse diretto e individualizzato, riconoscibile quando l'esito del giudizio costituzionale sia destinato ad incidere direttamente su una posizione giuridica. In questa logica la Corte ha più volte, fino ad adesso, dichiarato inammissibile l'intervento di associazioni portatrici di interessi diffusi (cfr. *ex plurimis* sent. 440/2005; 227/2003).

### **3.1.3. Le altre leggi statali sulla partecipazione.**

In realtà accanto alla l. 241/1990 sono individuabili una molteplicità di leggi statali che prevedono istituti partecipativi rimessi nella disponibilità delle associazioni di volontariato. La l. 241/1990 rappresenta una sorta di modello “generale”, che trova specificazione in altre scelte legislative relative a singoli ambiti dell’ordinamento, all’interno dei quali operano le associazioni di volontariato.

La legge n. 328/2000, ad esempio, ha certamente segnato una svolta nel rapporto tra Terzo settore e amministrazione pubblica. La realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, che si inserisce nel processo di progressivo decentramento e spostamento delle funzioni di governo dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, determina uno stravolgimento del modello classico di welfare, segnando quel passaggio dalla logica amministrativa “interventista” a quella “regolatrice”. Questa disciplina rappresenta uno dei momenti più significativi della partecipazione delle associazioni di volontariato all’azione amministrativa.

Infatti questa disciplina, oltre a introdurre un diritto alla prestazione sociale, universale e con priorità a favore di particolari soggetti, ha fondato un nuovo sistema di offerta di servizi, informato al decentramento e alla integrazione; più specificatamente la realizzazione di un sistema integrato di interventi e di servizi passa attraverso una distribuzione di diversi compiti e funzioni fra i livelli di governo territoriale e l’elaborazione di una serie di strumenti: a) Piano nazionale (competenza Stato); b) Piano Regionale (competenza delle Regioni); c) Piano di Zona (competenza dei Comuni).

L’attività di programmazione si dipana in una logica multi-livello; in questo sistema le singole amministrazioni sono chiamate a sintetizzare e bilanciare le richieste provenienti dai cittadini e dalle realtà del Terzo Settore presenti sul territorio. Evidentemente questo modello presuppone una consapevolezza culturale del Terzo Settore a porsi come partner naturale nel momento di programmazione e erogazione dei servizi pubblici. Più specificatamente sono molte le disposizioni che valorizzano le forme di coinvolgimento

e di collaborazione del volontariato da parte delle amministrazioni sia nella fase della programmazione sia nella fase della progettazione<sup>14</sup>.

Sembra significativo precisare che risulta essere una specificazione dell'art. 7 della l. 266/1991 l'art. 5 della legge 328/2000 che dispone al 1° comma: *“Per favorire l’attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell’ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19 (Piani Nazionali e Regionali e Piani di Zona) promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore (...)”* e al 3° comma: *“Le regioni (...) sulla base di un atto di indirizzo e Coordinamento del Governo (...) adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra Enti Locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona”* ed infine al 4° comma: *“Le regioni disciplinano altresì. Sulla base dei principi della presente legge e degli indirizzi assunti con le modalità previste al comma 3, le modalità per valorizzare l’apporto del volontariato nell’erogazione dei servizi”*. Tuttavia questo suggestivo modello partecipativo ha trovato una attuazione soltanto parziale. Le aspettative e le speranze del mondo del Volontariato poste in questo articolo della Legge per un maggiore chiarimento legislativo nei rapporti di collaborazione con lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali sono andate deluse in quanto non si sono attuate e/o realizzate in maniera omogenea nelle realtà locali. Tra l’altro fino ad oggi nessuna Regione ha applicato in tutte le sue parti la Legge per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Per di più, i Piani di

---

<sup>14</sup> Cfr., ad esempio, art. 1, 4° e 5° comma: “4. Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell’ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle **organizzazioni di volontariato**, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. 5. Alla gestione ed all’offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, **organizzazioni di volontariato**, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata”; art. 5, 4° comma: “4. Le regioni disciplinano altresì, sulla base dei principi della presente legge e degli indirizzi assunti con le modalità previste al comma 3, le modalità per valorizzare l’apporto del **volontariato** nell’erogazione dei servizi”. Cfr. anche l’art. 28.

Zona, da un'indagine Formez, non sono operativi in ben sette Regioni: Calabria, Friuli Venezia Giulia, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Deve comunque precisarsi che altri momenti “partecipativi” possono essere individuati nella legislazione statale, in settori eterogenei. In molti casi il legislatore italiano ha voluto valorizzare il ruolo collaborativo del volontariato. Si pensi alle diverse forme di cooperazione previste ad esempio nei programmi di collaborazione con i Paesi in via di sviluppo (artt. 29 e seguenti della legge 26 febbraio 1987, n. 49), alle norme sulla prestazione del servizio civile consentito agli obiettori di coscienza in sostituzione del servizio militare (art. 5 della legge 15 dicembre 1972, n. 772), a quelle sulla protezione civile (art. 23 e seguenti del d.P.R. 6 febbraio 1981, n. 66), alle previsioni relative ai servizi per la tossicodipendenza (artt. 15 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) ed a quelli per l'assistenza e l'integrazione dei portatori di handicap (art. 38 della legge 5 febbraio 1992, n. 105), infine all'affidamento a pieno titolo di una serie di compiti di interesse generale all'associazione italiana della croce rossa (art. 2 del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 613), all'automobile club italiano (d.P.R. 8 settembre 1950, n. 881).

Altrettanto significativo sembra essere il settore della tutela dei consumatori, in cui l'associazionismo si è imposto come una sorta di contro-potere, fino a vedersi riconosciuto un ruolo partecipativo definito, *rectius* un diritto di partecipazione dei rappresentanti degli utenti e dei consumatori al procedimento di emanazione delle direttive dell'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. A tal fine il titolo I, par. 5, primo comma della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27.1.1994 — “Partecipazione” — e la norma di cui all'art. 2, 2° comma, della legge n. 481/1995, prevedono che l'Autorità di regolazione, nell'emanare le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi di pubblica utilità e nel definire i livelli generali e specifici di qualità, debba sentire “i rappresentanti degli utenti e dei consumatori”. Così anche nello Schema di riferimento della “Carta dei servizi pubblici sanitari” (d.P.C.M. del 19.5.1995) si è previsto l'esercizio della partecipazione degli utenti e dei consumatori, organizzati in associazioni di volontariato, “a momenti istituzionali di indirizzo e programmazione dell'attività propria dell'Ente erogatore”. Analogamente l'art. 8 del Regolamento di pubblica utilità allegato allo Schema generale di riferimento della Carta dei servizi pubblici sanitari, prevede la ricezione dei principi contenuti nella Direttiva del 27 gennaio 1994 e nel suo Schema di riferimento da parte

delle Carte dei diritti sottoscritte congiuntamente dalla USL e dalle associazioni di volontariato e tutela degli utenti. In questa logica la tutela di consumatori si realizza non soltanto ex post, attraverso la previsione di sanzioni, ma anche ex ante, al momento stesso della programmazione dell'azione amministrativa.

Evidentemente ancora più suggestive da un punto ideologico sono i risultati raggiunti dall'associazionismo in materia ambientale. A partire dagli anni settanta tre grandi associazioni ambientaliste (Italia Nostra, WWF e Lega ambiente) hanno costituito un vero e proprio movimento (il c.d. "arcipelago verde") che, operando attraverso organizzazioni locali, svolge una funzione di impulso e proposta verso le istituzioni, ottenendo molto successi, tra i quali deve essere ricordato la stessa istituzione del Ministero per l'ambiente con legge 8 luglio 1986, n. 349 che ha segnato l'introduzione di un collegamento stabile tra le associazioni ambientaliste e le istituzioni.

### **3.2. La dimensione regionale.**

In molte **leggi regionali** sul volontariato troviamo una chiara valorizzazione del momento partecipativo; la legislazione regionale prevede forme di **coinvolgimento delle associazioni soprattutto nella fase di programmazione e progettazione (sia a livello regionale che locale) relativa agli ambiti di interesse delle stesse associazioni**. Certamente, anche le leggi regionali approvate dopo il 2001, in vigore del nuovo Titolo V, hanno recepito il principio fissato nella originaria legge quadro n. 266/1991, che all'art. 10, 2° comma, let. b, dispone che le leggi regionali disciplinano *“le forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 6 alla programmazione degli interventi nei settori in cui esse operano”*.

Più specificatamente la legge n. 38/1994 (art. 6) del **Piemonte** dispone che: *“1. Le organizzazioni di volontariato iscritte nel registro partecipano alle fasi della programmazione pubblica negli ambiti in cui operano.*

*2. La Regione e gli Enti locali informano e consultano le organizzazioni di volontariato su programmi e progetti nelle materie attinenti ai settori di intervento delle stesse. Le organizzazioni di volontariato possono proporre programmi ed iniziative”*. Analogamente la legge n. 1/2008 (art. 6) della **Lombardia** dispone che: *“Le organizzazioni iscritte nel registro partecipano alla programmazione*

*dei servizi a livello comunale, sovracomunale e regionale e a tal fine devono essere informate e consultate per i programmi regionali e locali nei settori di specifica attività; possono proporre al riguardo programmi ed iniziative?*

La legge n. 8/1992 (art. 4) della **Provincia autonoma di Trento** sembra introdurre nella logica partecipativa un limite minimo quantitativo, valorizzando peraltro le associazioni di volontariato maggiormente rappresentative: *“Le organizzazioni di volontariato possono presentare alla commissione di cui all' articolo 7, anche in occasione delle audizioni dalla stessa promosse, osservazioni e proposte riguardanti il settore in cui operano. Le stesse, in gruppo di almeno tre, possono chiedere agli organi competenti l'audizione sui piani e programmi inerenti al proprio specifico campo di attività.*

*2. Nell' adozione di piani e programmi che interessano l'attività delle organizzazioni di volontariato è sentita la commissione di cui all' articolo 7. Per programmi specifici possono essere consultate anche le organizzazioni di volontariato maggiormente rappresentative del settore?”.*

La legge n. 12/2005 (art. 7) della **Emilia Romagna** introduce anche un collegamento delle associazioni di volontariato con l'ordinamento comunitario: *“Le organizzazioni di volontariato iscritte nel registro regionale o nei registri provinciali:*

*a) possono partecipare alle fasi istruttorie della programmazione pubblica nei settori cui si riferisce la loro attività;*

*b) possono proporre alla Regione ed agli Enti locali, ciascuna per il proprio ambito territoriale di attività, programmi ed iniziative di intervento nelle materie di loro interesse; c) hanno diritto di ottenere, su richiesta, copia degli studi e delle ricerche pubblicate dalla Regione e dagli Enti locali nei settori di loro interesse.*

*2. La Regione, nell'ambito della propria attività istituzionale, favorisce l'acquisizione da parte delle organizzazioni delle informazioni e degli strumenti utili all'accesso ai finanziamenti ed alle iniziative nazionali e dell'Unione Europea?”.*

Anche la legge regionale 10/1996 (art. 3) della **Calabria** è informata al modello partecipativo: *“E' riconosciuto alle organizzazioni di volontariato ed ai singoli volontari il diritto di:*

- accedere alle strutture e ai servizi pubblici, ove ciò sia richiesto per l' attuazione del servizio; inserirsi per integrare e collaborare con i servizi nell'ambito dell'attività proprie degli stessi senza sostituire personale dipendente;*

- partecipare alle attività di programmazione secondo quanto stabilito dalla normativa regionale vigente nei campi di applicazione della presente legge e della L. 5/87;*

- accedere alle informazioni e agli atti amministrativi concernenti i campi di applicazione della presente legge di competenza del Consiglio e della Giunta regionale e degli Enti locali;

- partecipare nell'ambito dei piani e delle finalità proprie degli Enti pubblici e delle Leggi Sanitarie e Sociali alla programmazione per le finalità sociali di cui all'art. 1 di interventi pubblici con parere consultivo”.

Particolarmente significativa è la legge n. 28/1993 della **Toscana**, in cui lo stesso art. 1 afferma la necessità di determinare “*le modalità di partecipazioni delle organizzazioni di volontariato all'esercizio delle funzioni regionali di programmazione, indirizzo e coordinamento nei settori in cui esse operano*”; più specificatamente l'art. 5 dispone che “*la Giunta Regionale promuove, con la collaborazione delle Province e della Consulta di cui all'art. 7, conferenze di programmazione con le organizzazioni di volontariato, in occasione della predisposizione o dell'aggiornamento di piani e programmi relativi a settori in cui le stesse operano*”.

Deve precisarsi che queste norme risultano essere una diretta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, 4° comma, Cost.), che è stato ribadito in moltissimi Statuti regionali. In questa sede sembra ultroneo richiamare le norme dei singoli Statuti regionali, che possono essere lette in una puntuale ricerca della UIL in [www.uil.it/pol-territoriali/statuti](http://www.uil.it/pol-territoriali/statuti).

A questo si aggiunga che gli strumenti partecipativi “regionali” posti nella disponibilità delle associazioni di volontariato non si risolvono nella legislazione regionale sul volontariato. Nei singoli ordinamenti regionali esiste una legislazione “ulteriore”, che, pur non avendo come destinatario esclusivo il mondo del volontariato, introduce degli istituti di cittadinanza attiva, le cui potenzialità possono certamente essere utilizzate e sfruttate dal mondo del volontariato. Si pensi alla legge n. 69/2007 della Toscana, recante “*norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”. In questa legge, in cui sembra comunque prevalere una logica di partecipazione “politica”, possono scorgersi anche strumenti utili di partecipazione amministrativa. Lo strumento del dibattito pubblico (art. 7 e ss.), ad esempio, può certamente essere utilizzato come uno strumento di pressione e di controllo diffuso in pendenza di un procedimento amministrativo relativo ad un ambito all'interno del quale le associazioni di volontariato operano. Non è irrealistico l'ipotesi in cui, dinanzi all'avvio di un procedimento di localizzazione e realizzazione di una discarica, ad esempio, il mondo regionale del volontariato attivi un dibattito pubblico sulla fattibilità e sulla sostenibilità

della stessa discarica<sup>15</sup>. Questo è una suggestiva forma di partecipazione al procedimento amministrativo, che può assumere un “impatto” assai più rilevante dell’intervento disciplinato dall’art. 9 della l. 241/1990.

Deve precisarsi che nel caso della Toscana, che sembra essere uno degli ordinamenti regionali più sensibili a questi valori, la legge sulla partecipazione è in forte sintonia con quanto affermato nello Statuto regionale, che non si limita ad enunciare il principio

---

<sup>15</sup> Una delle finalità della legge è quella di “*favorire l’inclusione dei soggetti deboli e l’emergere di interessi diffusi o scarsamente rappresentati*”, ossia proprio di quegli interessi di cui si fanno portatrici le associazioni di volontariato. Tuttavia, al di là delle enunciazioni di principio, il testo legislativo in commento si pone l’obiettivo trasversale di estendere la metodologia partecipata a diversi settori della elaborazione di politiche regionali (Il capo VI indica tutte le modifiche a leggi regionali tese a introdurre nelle procedure dei segmenti di processo partecipativo). Si pensi agli ambiti materiali espressamente richiamati: governo del territorio, gestione dei rifiuti, servizio sanitario; in tutti questi settori le associazioni di volontariato saranno chiamate a inserirsi nei processi propositivi, decisionali, elaborativi, di controllo e verifica di ogni settore e secondo le procedure proprie di ogni legge speciale per rendere effettiva la partecipazione. Accanto alle modifiche settoriali il legislatore regionale ha introdotto degli strumenti “generali”, quale è quello del “dibattito pubblico” sui grandi interventi. Un’associazione di volontariato potrebbe attivarsi per chiedere all’organo competente (l’autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, istituita ex art. 3) di organizzare un dibattito pubblico relativo a interventi regionali che abbiano un impatto di natura ambientale, territoriale, sociale e d economica, giudicato “rilevante”. Si pensi ad una associazione che voglia promuovere l’istituzione di un parco protetto, o la destinazione di un’area urbana ad una particolare finalità, o voglia contrastare l’installazione di nuove antenne di trasmissione, la destinazione di zone del piano regolatore ad attività di impatto ambientale o economico rilevanti, discariche, inceneritori, rigassificatori. L’ammissibilità della domanda di organizzazione del dibattito pubblico si fonda sulla qualità soggettiva di chi l’ha avanzata: se il soggetto, l’associazione di volontariato nella specie, coincide con il proponente del grande evento o con colui che contribuisce in modo rilevante alla realizzazione dello stesso, di per sé lo stesso è legittimato alla proposizione della domanda; l’associazione, invece, “non proponente”, potrebbe legittimare la proposizione della domanda di organizzazione di un dibattito pubblico raccogliendo le sottoscrizioni di almeno lo 0,50 per cento dei cittadini, stranieri o apolidi che abbiano compiuto i sedici anni e siano residenti nella Regione. L’Autorità competente nel termine indicato di 45 giorni, seppur apparentemente non perentorio, valuta la rilevanza dell’impatto dell’intervento in questione e verifica lo stato della fase amministrativa in cui il progetto si trova. Il rapporto conclusivo del dibattito viene consegnato all’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, la quale, dopo necessarie verifiche procedurali, in un tempo fissato per legge, lo pubblica. A questo punto, l’art. 7 , comma 3 stabilisce: “...il soggetto proponente dichiara pubblicamente se intende :

- a) rinunciare a sostenere il progetto o sostenere un progetto alternativo;
- b) proporre modifiche al progetto, indicando quali modifiche intende realizzare;
- c) proseguire a sostenere il medesimo progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico, argomentando motivatamente le ragioni di tale scelta.”



della sussidiarietà (art. 59) ma contiene al proprio interno un intero Titolo (VIII) sulla “partecipazione”, in cui si legge (art. 72) che la partecipazione è allargata ai cittadini residenti e ai soggetti sociali organizzati, tra i quali rientrano certamente le associazioni di volontariato.

### **3.3. La dimensione degli Enti locali.**

#### **3.3.1. Il T.U. sugli Enti locali e gli istituti partecipativi.**

Nel **Dlgs. 267/2000** vi sono una molteplicità di norme potenzialmente funzionali a legittimare e a fondare la partecipazione delle associazioni di volontariato ai procedimenti amministrativi.

In particolar modo l’art. 6 dispone che *“1. I comuni e le province adottano il proprio statuto. 2. Lo **statuto**, nell’ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell’organizzazione dell’ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell’ente, anche in giudizio. Lo Statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell’ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della **partecipazione popolare**, del decentramento, dell’accesso **dei cittadini, alle informazioni e ai procedimenti amministrativi**, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico”*.

Più specificatamente l’art. 8 dispone che *“1. **I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto.***

*2. Nel procedimento relativo, all’adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell’osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.*

*3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l’ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di*

*interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.*

*4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.*

*5. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1999, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti”.*

Questa norma deriva dall'art. 6 della l. 142/1990. Gli Statuti dei Comuni e delle Province (art. 114, 2° comma, Cost.) devono stabilire le forme della partecipazione popolare (art. 6 T.U.), che nell'art. 8 sono classificate per tipi: forme di consultazione popolare, di ammissione a istanze, petizioni, proposte nonché le forme di promozione previste dal 5° comma. Posto che la norma appare una norma “aperta”, potendo essere previste ulteriori forme di partecipazione, al quadro sopra delineato occorre aggiungere la disciplina sul diritto di accesso agli atti, alle informazioni, ai servizi e alla strutture (art. 10 T.U.), sull'azione popolare (art. 9 T.U.) e sul difensore civico (art. 11 T.U.).

Tra l'altro anche la legge c.d. La Loggia (art. 4 l. 131/2003) dispone che “*lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'art. 117, 2° comma, lett. p. Della Costituzione stabilisce...le forme di partecipazione popolare*”.

Soffermandoci sul contenuto dell'art. 8, vista la sua potenziale funzionalità per le associazioni di volontariato, deve rilevarsi come il 1° comma attribuisce ai Comuni il compito di valorizzare le libere forme associative e promuovere gli organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale; i rapporti tra tali forme associative e l'Ente devono essere disciplinati nello Statuto (art. 4 l. 131/2003). Certamente l'uso dell'attributo “popolare” in luogo del riferimento alla partecipazione dei cittadini, presente nella precedente legislazione, rappresenta un allargamento conforme alla Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica.

Deve rilevarsi come vi sia una distinzione tra valorizzazione delle forme associative e promozione degli organismi di partecipazione; con la prima espressione con il

legislatore ha voluto dare valore alle aggregazioni già esistenti sul territorio, quali sono le organizzazioni di volontariato o le associazioni titolari di interessi diffusi. Si tratta in definitiva delle formazioni sociali (art. 2 Cost.) che vivono in un regime di autonomia rispetto al potere pubblico, diversamente invece dalla natura istituzionale degli organismi di partecipazione, che vengono creati *ex post* e la cui disciplina oggettiva è rimessa agli stessi Enti locali in via regolamentare.

Con organismi di partecipazione il legislatore non fa riferimento alle circoscrizioni ma ad altre forme organizzative rappresentative di gruppi di interesse connotati da un identico ambito territoriale o tematico. Si pensi ai forum dei cittadini, alle consulte e alle conferenze di servizi.

Nulla esclude però che i rappresentanti della associazioni entrino a far parte degli organismi di partecipazione.

In definitiva deve rilevarsi come il T.U. sugli Enti locali, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale, obblighi gli Enti locali a valorizzare (tra le altre) le associazioni di volontariato, le quali, come accade per le Consulte sul volontariato, possono anche entrare, attraverso i propri rappresentanti a far parte degli organismi di partecipazione.

Tuttavia, una volta rilevato il valore riconosciuto alle associazioni di volontariato, ai nostri fini, relativi alla partecipazione al procedimento amministrativo, assume una portata certamente decisiva il 2° comma dell'art. 8, secondo cui nei procedimenti finalizzati all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo Statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Evidentemente il richiamo alla l. 241/1990 deve essere interpretato come un richiamo a principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 29 l. 241/1990), che gli Enti locali, pur potendo specificare, devono rispettare (cfr. *ex plurimis* Cons. St., sez. V, n. 78/1994; Cons. St., sez. V, n. 132/1996); per questa ragione il riferimento alla tutela delle situazioni giuridiche deve essere inteso in senso onnicomprensivo, ossia in relazione anche agli interessi diffusi, di cui le associazioni di volontariato possono farsi portatrici, secondo la disciplina contenuta nell'art. 9 l. 241/1990.

Ciò che interessa rilevare, ai nostri fini, è che un Ente locale, valorizzando il proprio potere normativo, potrebbe comunque specificare, ampliando le forme di

partecipazione amministrativa. Potrebbe prevedere, ad esempio, il superamento della limitazione prevista dall'art. 13 della l. 241/1990, secondo cui le norme sulla partecipazione non si applicano ai procedimenti funzionali alla adozione di atti amministrativi generali, di pianificazione o di programmazione. Un Ente locale illuminato potrebbe, infatti, disciplinare espressamente l'apporto partecipativo delle associazioni di volontariato in alcuni ambiti specifici oggetto di "programmazione". Si potrebbe pensare alla previsione di forme di istruttoria pubblica, che contempli un'istruttoria-contraddittorio riferita ai procedimenti relativi all'adozione di strumenti urbanistici, di piani paesistici, alla ubicazione di centrali energetiche, alla localizzazione di discariche.

In questo senso l'autonomia costituzionale degli Enti locali risulterebbe funzionale a potenziare la partecipazione amministrativa (anche) del mondo del volontariato, per quanto non sembrano esservi esempi significativi in tal senso.

A questo si aggiunga che le associazioni di volontariato possono certamente attingere ed utilizzare gli strumenti previsti dall'art. 8, 3° comma, ossia le consultazioni, le petizioni, le proposte, le istanze, che sono istituti certamente funzionali alla promozione e alla tutela di interessi diffusi e non certo di situazioni giuridiche soggettive. Tuttavia questi istituti rappresentano generalmente forme di partecipazione "extra-procedimentale", ossia forme di partecipazione che non si innestano in un procedimento già instaurato ma che sono finalizzate a sollecitare le amministrazioni alla apertura di un nuovo procedimento al fine dell'adozione di un provvedimento che soddisfi l'interesse diffuso di cui si fanno portatrici le associazioni. Più specificatamente le petizioni rappresentano enunciazioni di bisogni collettivi diretti all'amministrazione locale affinché provveda a definire le misure necessarie ad una loro soddisfazione; le proposte sono domande con cui si chiede l'applicazione di misure di esecuzione di un provvedimento; l'istanza è una domanda diretta alla amministrazione affinché provveda ad adottare uno o più provvedimenti.

L'art. 8, 3° comma, è assolutamente chiaro nello specificare che questi strumenti possono essere utilizzati da cittadini "singoli o associati".

Quanto, invece, all'uso dei *referenda* (art. 8, 4° comma) a livello locale si rinvia alla parte relativa alla partecipazione a circuiti politici.

Particolare rilievo assume anche l'art. 10 del T.U.: “1. Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese.

**2. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.**

**3. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture, ed ai servizi gli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni”.**

Questa norma può essere ricondotta alla disciplina generale del diritto di accesso ai documenti e degli altri istituti volti a garantire la pubblicità e la trasparenza dell'azione amministrativa, come affermato nella l. 241/1990 (art. 1 e art. 22 ss.).

I soggetti legittimati al diritto di accesso ai documenti amministrativi possono essere non soltanto i cittadini *uti singuli* ma anche i cittadini associati. Spetta agli Enti locali la disciplina della materia attraverso i regolamenti. Evidentemente la legittimazione all'accesso può essere riconosciuta alle associazioni e ai comitati portatori di interessi diffusi, anche a prescindere dalla loro legittimazione processuale.

In questa logica le associazioni di volontariato nelle “modalità” previste nei regolamenti possono certamente utilizzare l'istituto dell'accesso come momento di **partecipazione “conoscitiva”**, funzionale all'esercizio dei poteri di partecipazione attiva. A questo si aggiunga che le organizzazioni di volontariato ad esercitare il diritto di accesso qualora siano soggetti (non meramente portatori di interessi diffusi ma) “interessati” direttamente dal procedimento; si pensi al procedimento relativo alla revoca dell'affidamento di un servizio. In questo caso l'associazione di volontariato non è legittimata all'accesso in qualità di ente esponenziale di interessi meta-individuali ma in qualità di soggetto (collettivo) leso da un provvedimento amministrativo.

Per di più la stessa norma riconosce un ruolo fondamentale alle associazioni di volontariato, espressamente menzionate. **L'art. 10, 3° comma, obbliga gli Enti locali ad assicurare in favore delle organizzazioni di volontariato (e delle altre associazioni) l'accesso alle strutture e ai servizi locali.**

Inoltre non può essere trascurata la potenziale collaborazione che può instaurarsi tra le associazioni di volontariato e il difensore civico (art. 11 T.U.), che ha il compito di rilevare e denunciare gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione locale. In concreto si pensi, infatti, a quelle materie (ambiente o cultura) in cui la politica amministrativa locale sia assolutamente dissonante rispetto allo spirito di una associazione di volontari istituita con il fine di mantenere "pulita" la propria città o al fine di preservare il decoro delle aree storico-artistiche del territorio. In questi casi le inadempienze delle amministrazioni possono trovare un asse di resistenza collaborativa, che può instaurarsi tra il difensore civico e le stesse associazioni che operano in tali ambiti, anche denunciando le "omissioni" e le "inadempienze" dei governi locali.

### **3.3.2. Una indagine "sul campo" sui rapporti tra Volontariato ed Enti locali.**

Certamente significativa appare l'indagine contenuta nel **Rapporto biennale del Volontariato 2005**. Da tale Rapporto emerge un quadro sintetico delle interazioni tra associazioni di volontariato e Enti locali, che va ben al di là del mero quadro normativo. Riportiamo qui di seguito i risultati più significativi della ricerca (reperibili in *www.volontariato.com*).

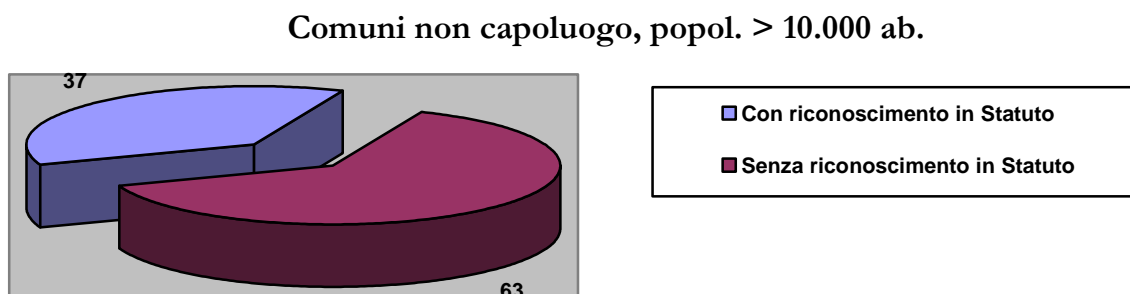
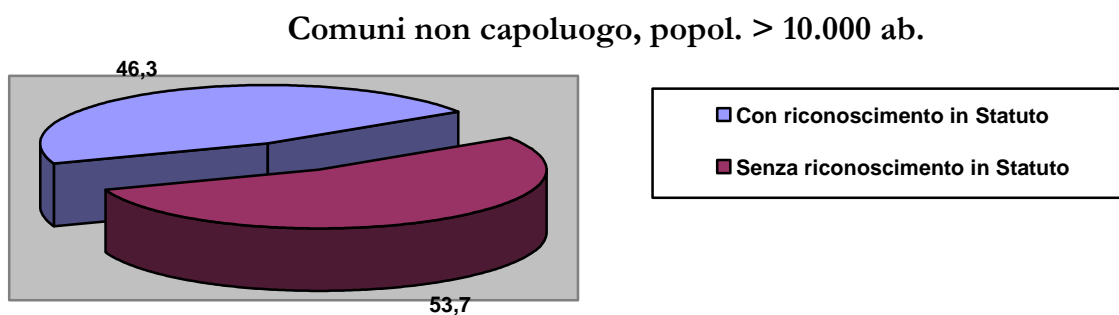
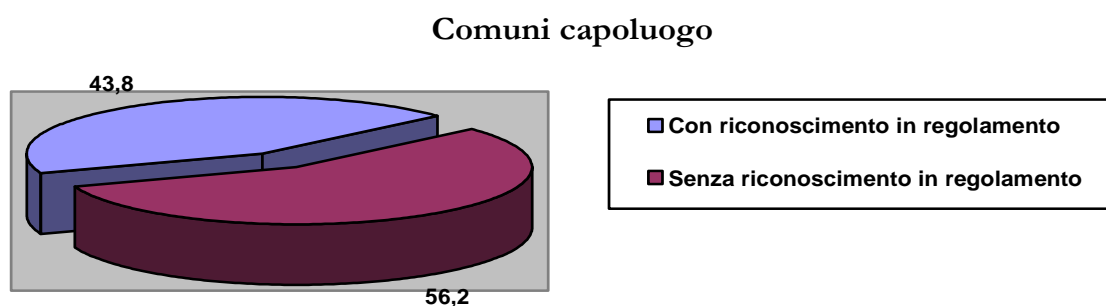
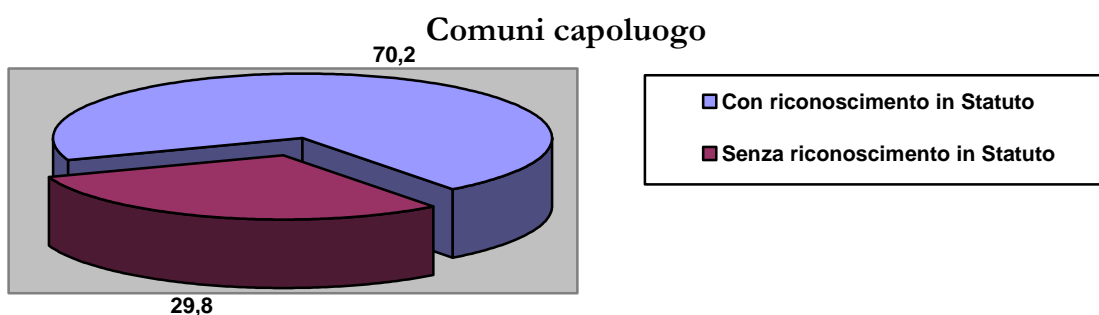
L'Ente Locale, ed in particolare il Comune, è il primo interlocutore di una associazione di Volontariato che voglia correttamente operare sul territorio. Il Comune è il primo ente al quale le Organizzazioni di Volontariato si rivolgono, per un contributo, per la richiesta di una sede, per le prime necessità che sono estremamente importanti per il mantenimento della realtà associativa nei primissimi anni di avvio, così come negli anni a venire il Comune è ancora il partner privilegiato per stipulare convenzioni al fine di supplire ad una carenza di servizio. Il 25 Febbraio del 2005 la Fivol e l'Anci hanno organizzato un importante Convegno dal titolo: "*Amministrazioni pubbliche e organizzazioni di volontariato: quale rapporto?*", i cui risultati sono riportati nello stesso rapporto biennale.

In particolar modo, quanto al **“riconoscimento”** del volontariato, 7 Comuni capoluogo su 10 riconoscono “in modo esplicito o argomentato” nel loro Statuto la funzione e/o il valore del volontariato. Questo dato si abbassa tangibilmente tra i Comuni minori (Tavola 1). Nella Carta dei Servizi delle Aziende Sanitarie Locali tale riconoscimento è esplicitato nel 51 per cento dei casi. E’ dovunque un riconoscimento recente in quanto nel 68% dei casi è oggetto di codificazione negli Statuti rivisitati tra il 2001 e il 2004. Tuttavia non trova ancora diffusa attuazione in un apposito regolamento: solo il 41,7% dei Comuni capoluogo e il 37% degli altri hanno finora ribadito con specifiche linee guida per gli operatori comunali il ruolo e la funzione del volontariato. Ciò significa che un riconoscimento pieno del volontariato e la sua traduzione applicativa in un regolamento riguarda non più di 3 comuni capoluogo su dieci (e il 25,9% dei Comuni non capoluogo).

**Figura 4** - Riconoscimento esplicito e argomentato del volontariato nello Statuto dei Comuni Capoluogo o non (valori %).

<b>DESCRIZIONE</b>	<b>Comuni capoluogo</b>	<b>Comuni non capoluogo con popolazione superiore a 10.000 abitanti</b>
Riconoscimento esplicito o argomentato del volontariato nello Statuto	70,2	46,3
<i>Anno medio dell'ultimo aggiornamento</i>	<i>2001</i>	<i>2000</i>
Attuazione del riconoscimento in un apposito regolamento	43,8	37,0

Figura 5 - I dati di cui in Figura 4 riproposti in configurazione grafica.



La **competenza istituzionale nei rapporti con il volontariato** è esercitata per lo più da un Ufficio o soggetto di coordinamento o di responsabilità diretta (6 su 10), mentre nell'assetto organigrammatico di 4 Comuni su 10 sono più Uffici, Settori o Ripartizioni



a farsi carico delle politiche e delle prassi burocratiche e regolative concernenti il volontariato. Ciò va messo in relazione con la pluralità degli Assessorati che si occupano del sociale: nel 52,4% dei Comuni è di competenza plurima, soprattutto in quelli capoluogo dove il numero medio di Assessorati competenti è di 2. In alcuni casi sono stati istituiti nell'area sociale di pertinenza appositi Assessorati denominati Volontariato e/o Terzo settore (2 su 10).

Nelle ASL la competenza ai rapporti con il volontariato spetta, in 1 caso su 2, ad un Ufficio, Settore od Unità operativa con un responsabile, se non proprio alla Direzione sociale. Nell'altra metà dei casi non vi è un Ufficio, un Settore o un responsabile specifico oppure se ne occupa un responsabile senza una struttura ad hoc. Talvolta viene delegato a tenere i contatti con l'URP (Ufficio per le Relazioni con il Pubblico). La frammentazione e diversa articolazione delle competenze in questo ente ausiliario delle Regioni ha reso difficile, più ancora che nei Comuni, la raccolta dei dati per questa ricerca.

L'attenzione dei Comuni al volontariato si può rilevare anche con un indicatore indiretto, riferito alla **scelta dell'assessore** competente nel sociale in virtù del suo excursus nella pratica solidaristica.

Il fatto che 46 assessori su 100 nei Comuni indagati e che il 50% dei Direttori o Coordinatori Sociali delle ASL - laddove responsabili dei rapporti con le OdV - provengano da una pregressa e significativa esperienza nel mondo del non profit segnala, oltre alla valenza non secondaria che tale mondo ha nella formazione delle attuali leve della politica, l'attenzione a valorizzare l'esperienza motivata nel volontariato e quindi ad avere un collegamento più organico con esso. Le organizzazioni non profit diventano degli "intermediari di fiducia" rispetto alla politica.

Una modalità di riconoscimento esplicito del volontariato consiste nell'**istituzione di appositi albi** che permettono agli Enti locali la regolazione del fenomeno. Si tratta della lista dei fornitori e dei soggetti con cui essi hanno un rapporto fiduciario e su cui possono contare per specifici interventi.

Di fatto emerge che quasi 1 Comune su 3 dispone di un albo delle sole organizzazioni di volontariato (OdV), mediamente attivo dal 1997 e con una media di 120 unità registrate in quelli capoluogo e 53 negli altri (Tavola 2). Ad esse si aggiunge un dato

quasi equivalente di Comuni che gestisce un albo “generalista”, ovvero comprensivo di tutte le organizzazioni non profit che realizzano interventi o gestiscono servizi sociali.

Pertanto il 44% dei Comuni esaminati nella indagine ha adottato un registro delle organizzazioni di terzo settore operanti nel sociale. Tale aliquota sale al 48% se si considera anche l’Albo dei volontari singoli, posseduto dal 12% dei Comuni capoluogo, di fondazione mediamente più remota rispetto agli altri e in grado di registrare in media la disponibilità di poco meno di 400 persone pro-attive.

Le ASL rivelano una minor propensione a gestire degli Albi, ad eccezione di quello dei volontari singoli che riguarda tuttavia solo il 12% delle unità. Gli strumenti dell’accreditamento, il rapporto fiduciario di lungo corso, la valorizzazione di rappresentanze decisionali qualificate permettono a tale amministrazione di ovviare alla gestione di registri che richiedono manutenzione e controlli.

Non più di 15 ASL su 100 gestiscono oggi un qualche Albo di Terzo settore. Quello relativamente più diffuso riguarda le sole OdV (15 su 100), ma più importante, per numero di unità iscritte, è quello costituito dai fornitori non profit di diversa forma giuridica e tendenzialmente strutturati per la gestione affidata o integrata di servizi. E’ altresì significativo che in questo registro delle ASL numero medio e mediano (al centro della distribuzione delle frequenze) di unità non profit coincidano, a indicare una gestione degli attuali e potenziali fornitori di servizi maggiormente regolata e uniforme che per gli altri Enti locali.

Pur con differente portata tra comuni di diversa ampiezza e le ASL, vi sono poi Amministrazioni che **promuovono, con specifiche campagne di reclutamento, il volontariato di singoli** da inserire nei propri servizi: quelle attive al riguardo ammontano al 39% tra i Comuni capoluogo, al 26% tra “comuni minori” e al 21% tra le ASL.

E’ tuttavia interessante rilevare che complessivamente solo il 6,5% degli Enti esaminati dispone di un apposito Albo dei volontari e al tempo stesso promuove specifiche campagne di reclutamento per acquisire tale risorsa. Di fatto le due modalità non sono integrate, ma alternative, a vantaggio delle campagne di sensibilizzazione rispetto alla modalità più burocratica della gestione di un registro dei volontari singoli.

**Figura 6** - Albi dedicati al volontariato e al non profit, anno medio di istituzione e numero medio di unità registrate; confronto tra le diverse Amministrazioni pubbliche (valori %).

<b>DESCRIZIONE</b>	<b>Comuni capoluogo</b>	<b>Comuni non capoluogo con popolazione superiore a 10.000 abitanti</b>	<b>Aziende Sanitarie Locali</b>
<b>Albo delle organizzazioni di volontariato</b>	28,6	29,6	14,7
<i>Anno medio istituzione</i>	1997	1997	1997
<b>N° medio di unità</b>	120	52	29
<b>N° mediano</b>	46	22	21
<b>Albo delle organizzazioni non profit</b>	11,9	5,6	12,0
<i>Anno medio istituzione</i>	1998	1998	1998
<b>N° medio di unità</b>	79	46	110
<b>Albo dei volontari</b>	11,9	5,6	12,0
<i>Anno medio istituzione</i>	1996	1994	1995
<b>N° medio di unità</b>	311	155	122
<b>N° mediano</b>	65	150	50
<b>Dotati di 1 solo Albo</b>	40,5	40,7	18,7
<b>Dotati di 2 o 3 Albi</b>	8,3	5,5	8,0

Rimane comunque privilegiato l'orientamento ad operare con realtà organizzate più che con singoli volontari con effetti di valore aggiunto per l'A.P.: forniscono garanzie circa le finalità, permettono un'azione più estesa ed efficace, possono essere "assoggettate" a protocolli e convenzioni, nonché a procedure di valutazione di qualità e di esito fino all'accreditamento, ma soprattutto, garantiscono la necessaria continuità, formazione e gestione delle risorse umane che un'Amministrazione pubblica assumerebbe impropriamente tra le proprie funzioni istituzionali. Qui si apre la necessità di un

chiarimento circa la legittimità sul piano ideale, per una istituzione pubblica, di promuovere per sé la disponibilità dei cittadini singoli a donare il proprio tempo e le proprie competenze, piuttosto che per le organizzazioni autonomamente gestite dagli stessi cittadini.

All'iscrizione conseguono dai due ai tre tipi di **opportunità o vantaggi** per le OdV registrate come rivelano le 81 amministrazioni (il 58,7%) che dedicano ad esse appositi Albi (Tavola 3). Vi è, anzitutto, la possibilità di avere maggiore voce in capitolo nella partecipazione alle scelte di politica sociale locale (“possono partecipare con loro rappresentanti ai tavoli di consultazione, di progettazione o a commissioni di valutazione”, dai 7 agli 8 casi su 10, a seconda dell’A.P.). L’iscrizione è poi un prerequisito per l’ammissione ad un rapporto pattizio e per ricevere dall’ente regolatore finanziamenti sotto forma di contributi. In misura minore vi è la possibilità per le compagini solidaristiche di accedere alla formazione organizzata dall’Assessorato o acquisire qualche altro vantaggio.

**Figura 7** - Opportunità e vantaggi accordati alle OdV iscritte all’apposito Albo: confronto tra le diverse Amministrazioni pubbliche (valori % sulle unità che li gestiscono).

<b>DESCRIZIONE</b>	<b>Comuni capoluogo</b>	<b>Comuni non capoluogo con popolazione superiore a 10.000 abitanti</b>	<b>Aziende Sanitarie Locali</b>
a) possono partecipare alla <i>policy making</i>	84,2	79,2	72,7
b) possono convenzionarsi	68,4	62,5	81,8
c) ricevono finanziamenti sotto forma di contributi ( <i>una tantum</i> o su iniziativa dell’Amministrazione Pubblica)	65,8	79,2	36,4
d) possono accedere alla formazione	26,3	37,5	36,4
d) altro vantaggio	23,7	8,3	18,2
<b>Totale v.a.</b>	<b>46</b>	<b>24</b>	<b>11</b>

In sostanza, il sostegno dei Comuni al volontariato appare significativo sia in termini di eventi promozionali sostenuti o direttamente agiti, soprattutto in partnership con agenzie del volontariato, in primis con i Centri di Servizio per il Volontariato con cui ha recentemente interagito la maggior parte dei Comuni capoluogo.

Cospicuo è, soprattutto, l'impegno dei Comuni per la messa a disposizione di strutture e attrezzature di cui le OdV sono per lo più carenti. Meno diffusi, ma tuttavia importanti, sono le azioni che attestano il sostegno formativo dei volontari e la facilitazione all'accesso ai fondi europei, peraltro più congeniali ai progetti delle più strutturate forze del Terzo settore.

Quanto alle **modalità del rapporto tra Volontariato e Amministrazioni locali** deve rilevarsi che quasi 1 Comune su 2 (e 1 ASL su 4) adotta un apposito registro dove iscrive le forze del volontariato (singole od organizzate) con cui ha rapporti di tipo fiduciario, di fornitura di servizi, di scambio e di sostegno economico.

Negli ultimi 3 anni un terzo dei Comuni capoluogo e 2 su 10 degli altri hanno **deliberato almeno 1 atto amministrativo** (in media 10 negli ultimi 3 anni) al fine di regolare, definire, rafforzare i rapporti con il volontariato. Più elevato è in questo caso il valore delle ASL il cui rapporto con le OdV è stato legittimato da più tempo con la legge 833/'78.

Le **forme di regolazione** del rapporto tra le A.P. e le OdV sono spesso informali, espressione di un negoziato diretto e basato su uno specifico progetto o iniziativa (Tavola 4). Un apposito regolamento interviene tuttavia per 4 Comuni su dieci a stabilire modalità e procedure di assegnazione di fondi o contributi, mentre nelle ASL è più in uso un sistema di accreditamento o un apposito regolamento, pur se appare molto attenuato il loro uso nei confronti delle OdV. Nei primi vi sono più spesso comportamenti misti, in cui sussistono in misura variabile meccanismi di accordo informali e strumenti amministrativi di tipo regolativo e vincolante. Nei settori di attuazione delle politiche socio-sanitarie prevalgono tra le OdV e le A.P. accordi su base relazionale-negoziale e quindi caratterizzati da discrezionalità, in ragione di specifici obiettivi operativi non complessi o integrativi che non richiedono la ricerca del fornitore, ma l'utilizzo di quello, spesso unico, conosciuto e attivo in loco. Si tratta in molti casi di una valorizzazione di risorse solidaristiche organizzate che non devono

essere messe in competizione con altre realtà nel non profit per fornire le prestazioni attese dal Pubblico per elevare la qualità complessiva degli interventi.

**Figura 8** - Atti e modalità di regolazione del rapporto tra le Amministrazioni Pubbliche e le OdV; confronto tra le diverse Amministrazioni Pubbliche (valori %).

<b>DESCRIZIONE ATTIVITÀ</b>	<b>Comuni capoluogo</b>	<b>Comuni non capoluogo con popolazione superiore a 10.000 abitanti</b>	<b>Aziende Sanitarie Locali</b>
<b>Atti amministrativi prodotti per promuovere, favorire o regolare i rapporti con il Volontariato</b>	33,3	20,3	38,7
<b>Regole che disciplinano il rapporto Amministrazione Pubblica - OdV:</b>			
<b>Sistema di accreditamento</b>	4,8	3,7	15,3
<b>Apposito regolamento per l'affidamento di incarichi alle OdV (ispirato o no dalla Regione)</b>	10,8	3,7	13,0
<b>Regolamento per la concessione dei fondi</b>	40,5	44,4	4,0
<b>Pratica basata su procedure ristrette e negoziate di tipo discrezionale nessuna regolazione ma un reciproco</b>	23,8	22,2	9,5
<b>Nessuna regolazione ma un reciproco</b>	61,9	64,8	73,3
<b>Altro</b>	6,0	7,4	2,3
<b>Protocolli d'Intesa con le Odv 2001-2003</b>	51,2	35,2	52,0

### 3.3.3. L'affidamento dei servizi pubblici tra “convenzionamento” e gare d'appalto.

#### 3.3.3.1. Le soluzioni della giurisprudenza amministrativa.

In Italia si discute da anni sulla possibilità che le associazioni di volontariato partecipino alle gara d'appalto per l'affidamento della gestione di servizi di natura sociale. Gli operatori pratici del diritto (sia in sede giudiziale che amministrativa) si sono dovuti confrontare con l'ambito oggettivo di applicabilità dell'art. 7 della legge sul volontariato che disciplina l'istituto delle convenzioni. Si è posto il problema, infatti, se l'affidamento di un servizio pubblico ad un associazione di volontariato debba avvenire esclusivamente attraverso la logica del convenzionamento (*ex art. 7 cit.*), e quindi attraverso un modello di licitazione privata sottratta alla concorrenza delle imprese commerciali e al mercato, o se al contrario tale affidamento debba avvenire nel pieno rispetto della disciplina (anche comunitaria) degli appalti pubblici (Dlgs. 163/2006).

Evidentemente questa alternativa procedurale sottende una doppia problematica. L'affidamento diretto, al di fuori delle logiche di mercato, da sempre ha generato le reazioni e -in sede contenziosa- le impugnazioni delle aggiudicazioni in favore delle associazioni di volontariato da parte delle imprese private estromesse. Tuttavia tale affidamento diretto, spesso valorizzato (ed in alcuni casi abusato) dalle Amministrazioni comunali anche in una logica di risparmio economico, rischia di generare una discriminazione “alla rovescia”, visto che la *ratio* del privilegio dell'affidamento diretto, connesso alla natura “non economica” del volontariato, ha come proprio corollario la impossibilità per le stesse associazioni di volontariato di partecipare alle gare di appalto. In questa logica il rischio fattuale è che le associazioni di volontariato vengano utilizzate (in via convenzionale) per servizi meramente complementari e certamente più esigui.

Di recente il problema è stato affrontato dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (parere n. 266 del 17 dicembre 2008)<sup>16</sup>, che,

---

<sup>16</sup> Nel caso di specie l'INPDAP ha bandito una gara a procedura aperta per l'affidamento dei servizi socio - educativi, portineria, centralino e guardania presso il Convitto “Luigi Sturzo” di Caltagirone secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. All'esito della gara è risultata prima nella graduatoria la ditta Consorzio Sol Calatino in relazione alla cui offerta, in sede di verifica della congruità dell'offerta, ai sensi dell'art. 86, comma 3, del D.Lgs. n. 163/2006, la commissione di gara ha

recepndo la prevalente giurisprudenza amministrativa in materia, ha definito i principi informativi della problematica.

Sulla questione relativa alla possibilità per una associazione di volontariato di partecipare a procedure di gara, l'Autorità si era già espressa in un precedente parere (n. 29 del 31 gennaio 2008), nel quale evidenziava come sia da considerare **illegittima la partecipazione a gare di appalti pubblici delle associazioni di volontariato, in quanto l'espletamento di una procedura di selezione del contraente, fondata sulla comparazione delle offerte con criteri concorrenziali di convenienza tecnica-economica, risulta essere inconciliabile con il riconoscimento alle associazioni di volontariato, ex art. 5 della L. n. 266/1991, della possibilità di usufruire di proventi costituiti esclusivamente da rimborsi derivanti da convenzioni che prescindono dalle regole concorrenziali.** In particolare, infatti, l'art. 2, 1° e 2° comma, della legge n. 266/1991 prevede che per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto.

La stessa norma riconosce il fine esclusivo di solidarietà e dispone che l'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario; al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse. L'art. 2, 3° comma, cit. stabilisce, inoltre, l'incompatibilità della qualità di volontario con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte.

**La caratteristica precipua dell'attività di volontariato consiste dunque nella sua gratuità, che comporta come corollario inevitabile l'impossibilità di retribuire la**

---

verificato che la ditta intendeva realizzare le proposte migliorative attraverso l'utilizzo a titolo gratuito di volontari. In data 31 ottobre 2008 è stata presentata istanza di parere da parte dell'INPDAP, in ordine alla legittimità dell'utilizzo di volontari da parte del Consorzio ed alla possibile violazione della concorrenza posto che la gratuità potrebbe alterare il sinallagma contrattuale. La stazione appaltante precisa che le attività per le quali si utilizzano i volontari non sono marginali e hanno inciso sulla valutazione delle proposte migliorative dei progetti tecnici.



medesima, anche da parte del beneficiario. Risulta evidente, pertanto, che la stipulazione di un contratto a titolo oneroso, quale un appalto pubblico di servizi, si pone come incompatibile, rispetto a tale fondamentale aspetto del volontariato. L'onerosità implica, dunque, che l'Amministrazione corrisponda il correlativo prezzo, evidentemente comprensivo della retribuzione dei lavoratori impiegati per svolgerlo. Di conseguenza, sussiste una evidente incompatibilità tra l'espletamento di una gara finalizzata all'aggiudicazione di un pubblico servizio e la partecipazione di associazioni di volontariato.

Inoltre la stessa legge n. 266/91 all'art. 5 prevede che le organizzazioni di volontariato traggono le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento della propria attività da: a) contributi degli aderenti; b) contributi di privati; c) contributi dello Stato, di enti o di istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti; d) contributi di organismi internazionali; e) donazioni e lasciti testamentari; f) rimborsi derivanti da convenzioni; g) entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali. **Pertanto il dettato normativo ha escluso che le associazioni di volontariato possano espletare attività commerciali, purché tuttavia esse siano "marginali"**. Con D.M. del 25 maggio 1995 sono stati individuati i criteri per stabilire quali attività sono da intendersi commerciali e produttive "marginali" svolte dalle organizzazioni di volontariato, tra le quali, tuttavia, non figura la partecipazione a procedure di selezione concorrenziale.

Certamente il legislatore del 1991, oltre che regolamentare una tipologia di organismo associativo *no profit* ulteriore rispetto alle forme classiche del Libro I del codice civile, si preoccupa anche di promuoverne lo sviluppo e di favorirne *"...l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle regioni, ... e dagli enti locali."* Si tratta di finalità proprie anche dello Stato e degli enti territoriali, a sottolineare il fenomeno di condivisione di obiettivi di pubblica utilità tra soggetti privati e soggetti pubblici secondo il principio di sussidiarietà orizzontale.

In particolare questa condivisione è strettissima con i comuni, enti chiamati dal nostro ordinamento a produrre *"... beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"*, come recita l'art.112 del Testo Unico degli Enti Locali.

Lo strumento per dare veste giuridica a questa forma di collaborazione tra pubbliche amministrazioni e volontariato è la **convenzione**, che l'art.7 della L. 266/91 introduce come una possibilità, a patto che le associazioni siano iscritte da almeno sei mesi nei registri istituiti presso le regioni e che dimostrino attitudine e capacità operativa. L'art.7 peraltro non spiega quale sia l'oggetto delle convenzioni ma si limita a prevederne l'esistenza e a disciplinarne a grandi linee il contenuto.

Nella prassi molte convenzioni hanno come oggetto attività concretamente finalizzate a produrre servizi a beneficio di utenti specifici o della comunità in generale. Il campo d'azione privilegiato, comunque, dalle associazioni di volontariato è quello dei servizi alla persona, in particolare i servizi socio-sanitari. Nel sistema degli interventi sociali le associazioni di volontariato sono chiamate dalla L.328/2000 insieme agli altri soggetti del Terzo settore, non soltanto a gestire i servizi ma a co-programmare e co-progettare gli interventi insieme con le pubbliche amministrazioni competenti.

Così delineata la convenzione assume carattere di accordo di collaborazione per attuare il principio di sussidiarietà orizzontale, non contratto sinallagmatico a prestazioni reciproche ma accordo associativo con cui il soggetto pubblico e il volontariato, nel perseguire le medesime finalità di solidarietà sociale, condividono responsabilità, rischi e risorse.

In questa logica si comprende la scelta normativa nell'aver individuato nella convenzione un canale privilegiato con le associazioni di volontariato, non come forma di trattativa privata in deroga alle procedure di evidenza pubblica, ma come **strumento collaborativo pubblico-privato sociale in cui al volontariato viene riconosciuto non il ruolo di semplice esecutore di attività, ma quello prezioso di soggetto capace di leggere i bisogni del territorio**, di attivare una rete di auto-aiuto e di portare una propria progettualità nella soddisfazione di nuovi bisogni sociali; di soggetto che collabora con l'ente pubblico nell'attuazione di interventi che vanno ad integrare servizi più complessi e strutturati, che devono invece essere gestiti dai comuni secondo i consueti canoni della normativa in vigore, e cioè direttamente o tramite le forme di affidamento a terzi, in linea di principio con procedure ad evidenza pubblica.

Tra l'altro il sistema di convenzionamento è stato ritenuto ammissibile dalla Corte di giustizia europea (sent. 17/06/97 Causa C-70/95) e non contrastante con l'ordinamento comunitario. E' legittimo che una normativa nazionale possa consentire

ai soli operatori che non perseguono fini di lucro di partecipare alla realizzazione di un sistema socio-assistenziale basato sul sistema della solidarietà, mediante la stipula di convenzioni.

**Certamente vi sono state forti contestazioni in questi anni da parte delle imprese commerciali nei confronti delle convenzioni stipulate con il volontariato, che sono state censurate come forme di “elusione” delle procedure ad evidenza pubblica, nell’ottica della riduzione delle spese. Tuttavia le stesse imprese private hanno impugnato le aggiudicazioni degli appalti in favore delle associazioni di volontariato per una alterazione della concorrenza. Questo apparente paradosso dimostra come la soluzione non possa che passare attraverso una scelta di bilanciamento costituzionale tra i valori in gioco.**

La giurisprudenza amministrativa, che il parere dell’Autorità di vigilanza sopra richiamato ha ben sintetizzato, è stata (tendenzialmente) univoca nell’affermare la legittimità dell’affidamento diretto e l’illegittimità della partecipazione delle associazioni di volontariato alle gare pubbliche, proprio alla luce della natura delle associazioni di volontariato.

Deve essere certamente ricordato l’indirizzo dei giudici amministrativi lombardi, che hanno adottato alcune pronunce storiche (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 12/1/99 n.108; T.A.R. Lombardia, sez. III, 9/3/2000 n.1869). Tali pronunce si muovono intorno alla stessa nozione di volontariato definita come prestazione personale, spontanea e gratuita da svolgere tramite l’organizzazione di cui il volontario fa parte senza fini di lucro, anche indiretto, ed esclusivamente per fini di solidarietà. Questo dato ha fatto ritenere che alle organizzazioni di volontariato, per il loro particolare modello organizzativo e gestionale, è vietato svolgere un’attività che abbia a che vedere con la logica del mercato e, dunque, che le stesse non possono partecipare a una gara pubblica con altre imprese caratterizzate dal fine principale del conseguimento del profitto in regime di libera concorrenza.

Più specificatamente la giurisprudenza esclude la compatibilità tra possibilità di svolgere attività produttive marginali e la partecipazione a gare pubbliche (T.A.R. Campania, sez. I, sent. n.3021 del 2/4/2007). Infatti non può essere definita attività produttiva marginale un servizio svolto per un ente pubblico, se non altro per gli interessi generali che esso sottende e per l’impegno che esso per ciò stesso richiede (T.A.R. Veneto, sez.

I, sent. n. 481 del 3/3/2004). Inoltre non possono rientrare tra i proventi derivanti da attività produttiva marginale i corrispettivi derivanti da appalti pubblici, che presuppongono l'espletamento di una procedura fondata sulla comparazione delle offerte con criteri concorrenziali di convenienza tecnico-economica, incompatibile con la natura del volontariato (T.A.R. Piemonte, sez. II, n.1604 del 31.3.2006).

In definitiva può dirsi che l'accesso delle organizzazioni di volontariato alle gare di appalto è stato negato poiché *“la posizione di favore ad esse riservata dall'ordinamento ai fini della partecipazione ai servizi socio-sanitari può invece trovare attuazione in apposite convenzioni con gli enti pubblici”* e per evitare *“una anomala concorrenza tra soggetti su base imprenditoriale ed enti su base volontaria”* (Tar Lombardia n. 1869/2000)<sup>17</sup>.

In questa logica nell'ambito di una gara di appalto di servizi è illegittima la previsione del bando di gara che statuisca l'affidamento del servizio di assistenza domiciliare infermieristica e fisioterapica alle sole associazioni di volontariato, atteso che tale limitazione contrasta con i principi di concorrenza, con il principio di maggiore partecipazione possibile alle procedure ad evidenza pubblica (Cons. St., sez. V, 16 marzo 2004, n. 1105).

Secondo il Tar Basilicata (n. 1022/2003), l'ordinamento favorisce l'apporto ausiliario di tali associazioni nei confronti della p.a., senza alcuna assimilazione alla logica di mercato in quanto il particolare modello organizzativo e gestionale impedisce loro di presentare offerte indicanti un corrispettivo per i servizi da prestare.

**Tuttavia non può negarsi come il recentissimo parere dell'Autorità di vigilanza, ispirato a questa giurisprudenza amministrativa, abbia rappresentato un evidente allontanamento dalle stesse indicazioni della Corte di giustizia europea<sup>18</sup> e da una minoritaria giurisprudenza amministrativa<sup>19</sup>, che certamente**

---

<sup>17</sup> Cfr. nello stesso senso Tar Napoli, 3109/2006; Tar Piemonte, II, 1604/2006 e 2323/2006; Tar Veneto, I, 481/2004.

<sup>18</sup> Le associazioni di volontariato possono essere considerate imprese ai sensi delle disposizioni del Trattato europeo relative alla concorrenza. Questo principio è stato affermato dalla Corte di giustizia europea, III sezione, nella sentenza del 29 novembre 2007 (Causa C-119/06) appare dirompente per l'ordinamento italiano, soprattutto se considerato sotto il profilo della tutela della concorrenza negli appalti pubblici. Questa pronuncia trae origine dalla segnalazione alla Commissione europea presentata da un'azienda di autonoleggio con conducente, che denunciava come l'accordo quadro tra la Regione Toscana e alcune associazioni di volontariato per lo svolgimento di attività di trasporto sanitario

---

precludeva la partecipazione di altre imprese in violazione della direttiva 92/50/CEE, che invece imponeva la pubblicazione di un bando di gara e, in linea di principio, l'aggiudicazione dell'appalto mediante procedura aperta o ristretta. La Corte rileva che l'assenza di fini di lucro e la presenza di finalità di solidarietà sociale, evidenziate dallo Stato italiano per negare la natura di appalto pubblico all'accordo sottoscritto dalla Regione Toscana con le associazioni di volontariato, non esclude che tali associazioni esercitino un'attività economica e costituiscano imprese ai sensi delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza. Ne deriva pertanto che le associazioni interessate possano esercitare un'attività economica in concorrenza con altri operatori. Si tratta di un principio codificato nel D.Lgs 163/2006, in particolare il comma 19 dell'art. 3 che definisce prestatore di servizi “...una persona fisica, o una persona giuridica, o un ente senza personalità giuridica...che offra sul mercato, rispettivamente, ...la prestazione di servizi”: del resto, in base all'orientamento comunitario, qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, consistente nell'offrire beni e servizi su un determinato mercato contro un corrispettivo, assume i rischi dell'imprenditore e quindi rientra nella nozione di impresa. La Corte inoltre aggiunge che la circostanza che i collaboratori di tali organizzazioni agiscano a titolo volontario, permettendo alle stesse di presentare offerte a prezzi notevolmente inferiori a quelli di altri offerenti, non impedisce loro di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici previste dalla direttiva 92/50.

Proprio l'elemento della presenza prevalente di volontari nell'attività di queste organizzazioni, unitamente al fatto che la voce principale delle entrate sia costituita, in base alla legge n. 266/91, da rimborsi e solo marginalmente da corrispettivi derivanti da attività produttive, ha orientato i giudici amministrativi nel ritenere che tali organizzazioni siano giuridicamente inidonee a svolgere attività di impresa in concorrenza con altri operatori economici, precludendo loro la partecipazione a procedure di gara per l'affidamento di servizi. Questo orientamento giurisprudenziale è riferito solo alle associazioni di volontariato ex L. 266/91, poiché la posizione dei giudici amministrativi nei confronti di altri soggetti *no profit* (come ad esempio gli enti di promozione sociale, le fondazioni, le associazioni senza finalità di lucro, altri soggetti ONLUS) è quella di ammettere la loro partecipazione alle gare pubbliche al pari delle imprese commerciali (T.A.R. Lazio sez. III quater n. 5993/2006), operando il divieto solo per le associazioni di volontariato (T.A.R. Emilia Romagna sez.II Bologna n. 822/2005). Infatti le Onlus si distinguono dalle associazioni di volontariato e dalle cooperative. La giurisprudenza ammette alle gare le prime, “*che, in quanto tali non siano anche associazioni di volontariato*”, mentre esclude le associazioni di cui alla legge n. 266/1991 che si avvalgono in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite degli aderenti e possono ricorrere, in modo limitato, al lavoro dipendente o autonomo (Tar Bologna n. 822/2005 e Tar Milano, III, n. 459/20039. Tuttavia, a conferma della magmaticità della materia, non può negarsi la esistenza di altro filone (Tar Basilicata n. 1011/2005 e Tar Lecce, II, n. 5806/2003) che secondo cui la presenza delle Onlus nei procedimenti a evidenza pubblica comporta la turbativa al principio comunitario di libera concorrenza e la grave alterazione delle logiche di mercato, il tutto a causa delle vantaggiose agevolazioni fiscali, di cui godono per il carattere non commerciale della loro attività istituzionale.

<sup>19</sup> Cfr. Tar Piemonte n. 2427/2001, che dopo avere osservato come nessuna norma vieti alle associazioni di volontariato di partecipare agli appalti per l'affidamento di servizi di natura solidaristica, consente all'amministrazione l'alternativa tra la preferenza accordata a esse con la stipula di convenzioni ex articolo 7 della legge 266/1991 e l'appello al mercato mediante il ricorso all'evidenza pubblica. Nel caso di specie il giudice ha rilevato come “*in una gara di appalto per l'affidamento di un servizio di telesoccorso e*

rinvigorita, dalle stesse posizioni della giurisprudenza europea, tornerà a farsi sentire, ponendo sul tappeto nuovi interrogativi.

### **3.3.3.2. Una indagine “sul campo” relativa all’affidamento dei servizi da parte degli Enti locali.**

Dopo aver ricostruito il quadro giurisprudenziale relativo all’affidamento dei servizi, soprattutto con riferimento al recente parere della competente Autorità di vigilanza, che può certamente rappresentare una svolta chiarificatrice in materia, è necessario riportare -in sintesi- i dati di una puntuale **indagine (2009) condotta dall’Agenzia di informazione Auser (in [www.auser.it](http://www.auser.it))**, relativa ai rapporti tra Terzo Settore ed **Enti locali proprio nell’ambito dell’affidamento dei servizi. Nell’ambito di tale indagine, ai nostri limitati fini, rileva la posizione delle associazioni di volontariato, rispetto alle quali molti Comuni hanno operato in modo dissonante rispetto al quadro di legittimità, sopra ricostruito.** Deve precisarsi che il Rapporto ha preso in esame le caratteristiche dei bandi per l’affidamento dei servizi alla persona di un campione di Comuni con più di 30mila abitanti.

Da tale studio emerge chiaramente che aumenta la domanda di assistenza nei Comuni che in misura sempre più crescente affidano all’esterno (cooperative sociali e associazioni del terzo settore), la gestione dei servizi socio-assistenziali e alla persona. Nel 2007 il 47,4% della spesa comunale finalizzata all’assistenza - era il 46% nel 2006 - è stata impiegata dai Comuni capoluogo di provincia per affidare all’esterno la gestione di interventi e servizi sociali.

Il ricorso al **Terzo settore** nella gestione dei servizi socio-assistenziali (e nelle attività socio-culturali), aumentato negli ultimi anni sia a fronte dei vincoli introdotti dalle recenti Leggi Finanziarie in materia di personale delle pubbliche amministrazioni, sia

---

*teleassistenza indetto da un consorzio intercomunale di servizi socio assistenziali è illegittimo il bando che, pur avendo consentito la partecipazione alla gara ad organismi senza scopo di lucro, ha escluso specificatamente le associazioni di volontariato”. Anche il Tar Liguria n. 514/2004 non ritiene illegittimo riservare gli appalti solo ai soggetti senza scopo di lucro; infatti sia l’art. 3 del D.L.VO n. 157/1995 sia l’articolo 9 della direttiva 92/50 applicano agli appalti relativi a servizi sanitari e sociali, di cui, rispettivamente, agli allegati n. 2 del D.L.VO n. 157/1995 e n. 1B della Direttiva, soltanto le disposizioni sulla comunicazione dell’esito dell’appalto e sulle specifiche tecniche dei capitolati d’oneri e dei documenti contrattuali.*

come conseguenza dell'innalzamento dei livelli della domanda sociale. Tal *trend* presenta caratteristiche più marcate nelle aree del Mezzogiorno (circa il 50%), dove i Comuni mostrano una minore propensione a gestire i servizi sociali attraverso le prestazioni del personale in organico.

Si tratta di un fenomeno anomalo se confrontato con le principali esperienze realizzate nei Paesi dell'Unione europea, specie per quanto riguarda il tema della regolazione dei rapporti tra enti locali e Terzo settore nonché delle modalità di erogazione dei servizi.

Infatti, in primo luogo le carenze del quadro normativo, il progressivo ridimensionamento del pubblico impiego imposto dai recenti Patti di stabilità e poi anche lo scarso interesse mostrato complessivamente dalle autonomie locali nei confronti dei problemi dell'organizzazione dei servizi, hanno aperto la strada alle esperienze - oggi, ormai consolidate - della gestione di "serie B" dei servizi sociali.

Disparità nel trattamento del personale e negli standard di qualità delle prestazioni erogate, vistose carenze nella programmazione sociale e nei sistemi di controllo delle attività "affidate" all'esterno: queste le principali criticità.

Più in generale, i Comuni, a fronte della complessa articolazione della rete dei soggetti che quotidianamente gestiscono o si occupano dei servizi alla persona (personale comunale e di organismi sovracomunali, imprese sociali, associazioni, altri soggetti, assistenti familiari, ecc.) non sono ancora riusciti a creare un sistema di regole certe e trasparenti in grado di consentire a questi organismi di erogare prestazioni di qualità e di svolgere ruoli importanti nella programmazione sociale oppure nella effettiva applicazione del principio di "sussidiarietà orizzontale".

Proprio per quanto riguarda il sistema delle regole che caratterizza il rapporto tra Enti locali e Terzo Settore, l'indagine Auser ha esaminato le principali procedure attivate dai Comuni più grandi per dimensioni demografiche.

Nel periodo ottobre 2008-aprile 2009 i Comuni capoluogo e quelli con popolazione superiore ai 33.300 mila abitanti hanno indetto 232 selezioni pubbliche e "ristrette" (cioè con procedure negoziate e a licitazione privata) per appaltare a imprese sociali e associazioni la gestione di servizi sociali, per una spesa prevista di 52,9 milioni di euro.

Rispetto alla precedente rilevazione (Il Rapporto tra Enti locali e Terzo Settore, Auser, 2008) è cresciuto il numero dei Comuni che fanno ricorso a selezioni pubbliche e negoziate per affidare all'esterno la gestione degli interventi sociali, ed è migliorata

anche la qualità delle regole dei bandi, tenuto conto che il 73% dei documenti (bandi e capitolati di appalto) esaminati disciplina in modo dettagliato le relazioni tra enti locali e soggetti affidatari, anche relativamente alle attività di controllo comunale previste nei riguardi delle prestazioni da erogare all'utenza.

Tuttavia, dall'esame dei bandi pubblicati riguardanti l'affidamento all'esterno di servizi sociali (quali, ad esempio, assistenza domiciliare ed educativa territoriale, asilo nido e gestione della mensa, ecc.), emergono numerosi punti di criticità nella gestione dei servizi sociali.

In primo luogo, solo il 5% dei bandi comunali contiene disposizioni dettagliate per la sicurezza sul lavoro e in materia di antinfortunistica, per la tutela del lavoro dei dipendenti delle imprese sociali. Poi, il 16% delle gara sono state indette sulla base del criterio di aggiudicazione al prezzo più basso determinato mediante massimo ribasso sull'elenco delle offerte. Questa formula è volta a premiare esclusivamente i ribassi proposti dalle imprese sociali rispetto alla base d'asta o prezzo base progettato dal Comune, ignorando, in definitiva, le componenti tecniche e qualitative delle offerte.

Tale prassi è adottata ancora dai Comuni, nonostante che la legge 328/2000 e le norme regionali di settore sollecitino, ormai da anni, le amministrazioni pubbliche ad abbandonarla.

Nella quasi totalità dei bandi esaminati, inoltre, le amministrazioni locali non hanno applicato gli indirizzi della riforma dell'assistenza (legge 328/2000 e Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001, "Ruolo dei soggetti del *Terzo Settore* nella programmazione progettazione e gestione dei servizi alla persona") per la diffusione delle forme di aggiudicazione cosiddette negoziate, volte cioè a sviluppare – attraverso le formule dell' "appalto concorso" e della "co-progettazione" - le capacità progettuali dei concorrenti del Terzo Settore.

In sostanza, i rapporti tra enti territoriali e imprese sociali, disciplinati dai bandi e dai capitolati di appalto, spesso si limitano all'affidamento della gestione di servizi sociali (anche nell'ambito della programmazione sociale realizzato a livello di Piano di zona), in assenza di procedure codificate che promuovano la partecipazione di tali strutture private alla fase di programmazione territoriale;

Solo 5 gare pubbliche prevedono, infatti, l'aggiudicazione di servizi sociali sulla base dell'"appalto concorso" (che lascia libertà alle imprese sociali di proporre progetti di



ampio respiro per la gestione di una determinata prestazione sociale); inoltre, 3 soli Comuni hanno chiesto a cooperative e associazioni sociali di co-progettare insieme un servizio, attivando, così come prevede anche il “Codice degli appalti” (Dlgs 163/2006) un tavolo di lavoro congiunto, tra ente committente e impresa aggiudicataria, finalizzato a monitorare e a ri-programmare continuamente la gestione dell’intervento sociale.

Occorre poi osservare che la breve durata degli incarichi (al Mezzogiorno sono ancora numerose le convenzioni con un anno o anche pochi mesi di vita) costituisce elemento di forte incertezza nelle prestazioni di efficienza e di efficacia della spesa sociale.

L’indagine ha poi preso in esame i rapporti tra i Comuni e la componente del Terzo Settore costituita dalle **associazioni di volontariato**, rispetto alle quali valgono le limitazioni, relative all’affidamento dei servizi, di cui si è detto nel precedente paragrafo. Tra i Comuni capoluogo di Provincia 8 amministrazioni su 10 riconoscono in modo esplicito o argomentato nel loro Statuto la funzione e il valore del volontariato; tuttavia, solo il 45% dei Comuni ha confermato con specifiche linee guida per gli operatori comunali il ruolo e la funzione del volontariato.

Per quanto riguarda le regole per la certificazione degli organismi, un Comune su 3 dispone di un albo delle sole organizzazioni di volontariato (lista dei fornitori e dei soggetti con cui essi hanno un rapporto fiduciario e su cui le Amministrazioni possono contare per specifici interventi). A tali albi specializzati occorre aggiungere quelli “generalisti”, cioè comprensivi di tutte le organizzazioni non profit che realizzano interventi o gestiscono servizi sociali.

In conseguenza, circa il 55% dei Comuni capoluogo ha adottato un registro delle organizzazioni di Terzo Settore operanti nel sociale. Un apposito regolamento interviene tuttavia solo per il 40% dei Comuni, al fine di stabilire modalità e procedure di assegnazione di fondi o contributi.

Sono poche sono inoltre le iniziative comunali tese alla promozione e al riconoscimento delle esperienze di sussidiarietà orizzontale, orientate a favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

In sostanza, a quasi otto anni di distanza dalla introduzione del nuovo principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (legge Cost. n. 3/2001), tali disposizioni non vengono ancora adeguatamente promosse e applicate dalla maggior parte delle pubbliche amministrazioni, e in particolare dalle Regioni.

Alcuni **dati** possono risultare significativi. Da una analisi dei bandi e dei capitolati d'appalto per **l'affidamento all'esterno dei servizi sociali** la gestione della spesa sociale "comunale" affidata all'esterno è così ripartita per area territoriale: - Nord-Ovest. Cooperative sociali 82%, associazioni di volontariato 16%, altre imprese 2%. - Nord-Est. Cooperative sociali 80%, ass. volontariato 18%, altre imprese 2%. – Centro. Cooperative sociali 78%, ass. volontariato 17%, altre imprese 5%. – Sud. Cooperative sociali 74%, ass. Volontariato 22%, altre imprese 4%. – Isole. Cooperative sociali 72%, ass. volontariato 24%, altre imprese 4%.

Dalla stessa indagine emerge chiaramente come le cooperative sociali gestiscono in particolare i servizi di assistenza domiciliare agli anziani, interventi assistenziali di base (gestione di centri con ospiti residenziali), servizi all'infanzia, mentre alle associazioni di volontariato sono affidati in particolare i servizi innovativi e integrativi di supporto agli interventi "complessi". Più specificatamente i servizi gestiti dal mondo del volontariato risultano essere i laboratori di animazione sociale, gli interventi di sollievo e supporto psicologico, i trasporti sociali, l'accompagnamento e i servizi agli immigrati; le principali categorie di utenti dei servizi gestiti dalle associazioni di volontariato sono i disabili, gli anziani, i minori, gli adolescenti, i malati, i tossicodipendenti, gli anziani, le persone in stato di povertà, gli immigrati e le vittime di violenza.

Quanto alle **procedure di affidamento**, può rilevarsi la seguente situazione: - Nord-Ovest. Affidamento diretto 6%. Procedure ristrette 52%. Gara d'appalto 32%. Altro 10%.- Nord Est. Affidamento diretto 8%. Procedure ristrette 58%. Gare d'appalto 28%. Altro 4%. – Centro. Affidamento diretto 10%. Procedure ristrette 45%. Gara d'appalto 35%. Altro 10%. - Sud. Affidamento diretto 14%. Procedure ristrette 36%. Gara d'appalto 38%. Altro 12%. – Isole. Affidamento diretto 14%. Procedure ristrette 40%. Procedura diretta 36%. Altro 10%.

Più specificatamente, quanto alle associazioni di volontariato, dall'indagine si desume come nel 38% dei casi le Amministrazioni comunali affidano alle associazioni di volontariato la gestione di un servizio attraverso la logica del convenzionamento. Evidentemente, alla luce del consolidamento della giurisprudenza amministrativa sopra richiamata, tale dato è destinato a crescere, vista la illegittimità della partecipazione delle associazioni di volontariato alle gare ad evidenza pubblica.

### 3.3.4. Altre esperienze partecipative “locali”.

Vi sono molti casi concreti di efficiente collaborazione tra Enti Locali e Organizzazioni di Volontariato, per l’ottimizzazione delle risorse; si tratta di **progetti che esulano dalla forme partecipative “tipiche” e dagli istituti che trovano una specifica disciplina normativa**. In Piemonte ad esempio, nelle Province di Torino e Cuneo, sono stati firmati Protocolli d’intenti per promuovere il volontariato, sottoscritti dal Comitato di Gestione del Fondo Speciale per il Piemonte, Regione Piemonte, Comuni, Centro di Servizio per il Volontariato e Fondazioni di origine bancaria, allo scopo di : a) favorire informazione reciproca sui programmi di attività e sulle iniziative assunte da ciascuno dei predetti enti nella loro piena autonomia; b) sviluppare un costruttivo confronto atto ad individuare metodologie e comportamenti condivisi da utilizzarsi nei rapporti con le OdV, anche allo scopo di dare avvio ad un processo di razionalizzazione delle possibilità di accesso alle risorse; c) di limitare la sovrapposizione dei ruoli e degli interventi; d) di favorire la creazione di un efficiente sistema di risposte che possa coprire un sempre più ampio ventaglio di esigenze anche attraverso l’attivazione e/o l’incremento del presidio di importanti aree di bisogno che non trovano adeguato sostegno; e) individuare una progressiva definizione congiunta di ambiti di intervento in capo a ciascuno dei soggetti firmatari<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Centri di Servizio per il Volontariato: iniziative relative alla formazione dei volontari e alla sensibilizzazione al volontariato; attività di consulenza, promozione e informazione per le OdV; sostegno alle attività delle OdV attraverso l’erogazione di servizi, conformemente ai Regolamenti di ogni Centro; eventuale finanziamento di specifici progetti di intervento promossi dalle OdV sulla base di criteri/modalità definiti dal CoGe (il tutto alla luce delle vigenti normative in materia); Fondazioni Bancarie: sostegno all’attività ed a progetti delle OdV, con particolare attenzione alla fase di avvio dei progetti stessi e con riferimento soprattutto a quelli aventi carattere sperimentale, cioè avuto riguardo alle priorità e alle linee guida individuate, di tempo in tempo, dalle singole Fondazioni. Regione Piemonte: stante la funzione di promozione e sostegno del volontariato, la Regione, nell’ambito degli obiettivi definiti dalla programmazione regionale, si riserva di promuovere e di partecipare a singole iniziative, anche a carattere sperimentale, di rilevante interesse regionale e di particolare impatto sul territorio. Provincia di Cuneo: finanziamento di progetti ed attività innovativi e/o sperimentali e/o di vasta area, con particolare attenzione al sostegno delle iniziative che si inseriscono nella programmazione territoriale concertata ed in favore di un complessivo sviluppo delle specifiche realtà locali del territorio provinciale. Comune di Cuneo: in base ai relativi Regolamenti dell’Ente e alla programmazione di bilancio, il Comune può contribuire alla attivazione di progetti che, condivisi tra gli attori interessati alla

In questa esperienza i soggetti firmatari si dichiarano consapevoli della necessità di attivare forme di coordinamento tra di loro per il perseguimento degli obiettivi sopra indicati, con particolare attenzione all'attivazione di processi di razionalizzazione per l'utilizzo delle risorse disponibili, anche attraverso forme di sussidiarietà orizzontale.

Il momento dialettico si concretizza in un "Tavolo di confronto", finalizzato al lavoro sopra sintetizzato, che si riunisce periodicamente con la cadenza di volta in volta ritenuta più idonea. Sono previste altre forme di collaborazione per attivare progetti di rete, individuati direttamente dal "Tavolo di confronto" o proposti dai singoli enti e condivisi dal "Tavolo", con caratteristiche di sperimentality o di particolare rilevanza per il territorio, compatibili con le linee programmatiche degli enti firmatari e svolti nel rispetto dei loro diversi ambiti di intervento. In particolare le iniziative, avviate soprattutto dagli Enti privati (Centri di Servizio e Fondazioni), possono costituire lo start up dei progetti, mentre agli Enti pubblici, nell'ambito delle proprie linee programmatiche, può essere riservato il compito di regolamentazione e di istituzionalizzazione degli interventi che abbiano avuto una positiva ricaduta sul territorio ed abbiano dimostrato la loro validità e la loro opportunità di continuazione.

Altre esperienze "collaborative" assai significative possono leggersi nel Dossier "Amministrazioni pubbliche e volontariato" curato dal Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in cui si da conto di alcuni progetti assai suggestivi; tra questi, ad esempio, il progetto "Incontro al museo", realizzato dal Comune di Torino e dall'associazione Volarte, il progetto "Al Servizio degli altri", realizzato dal Comune di Catania e dall'associazione Kataneconomie, il progetto OR.F.E.O., realizzato dalla Provincia di Milano e da alcune associazioni che lavorano all'interno delle carceri.

Certamente il mondo della partecipazione del volontariato all'azione amministrativa ha un natura imprevedibile e magmatica, che si sottrae ad una catalogazione certa. La **prassi amministrativa** è feconda di evoluzioni. In questa sede, da ultimo e sempre a mero titolo esemplificativo, possono essere richiamati alcuni modelli che si stanno affermando nella prassi (anche nelle Regioni prive di una legge sulla partecipazione

---

tematica specifica, comportino ricadute sui propri cittadini e territorio e che possano assumere la dimensione del servizio. Su analoghe basi può sostenere iniziative di valore locale compatibili ai propri indirizzi o concertate.

come quella toscana). Si pensi ai *town meeting* o agli *eletronic town meeting*, che possono essere qualificate come assemblee cittadine (anche telematiche) che si tengono a cadenze fisse sui temi che riguardano l'amministrazione del territorio di riferimento (principalmente comunale). Il *town meeting* elettronico si arricchisce dello strumentario tecnologico per migliorare il risultato dell'incontro e coniugare i vantaggi della discussione ristretta con quelli di un sondaggio di massa. Si definisce come un sistema di voto elettronico con il quale si possono esprimere molti tavoli di discussione, organizzati da un tavolo di regia che canalizza le istanze dei diversi interlocutori e le mette in votazione. Ciò può avvenire anche tramite internet e tra persone e/o tavoli situati in luoghi diversi.

Evidentemente questo istituto prevede una imponente forma pubblicitaria, con avvisi pubblici, la presenza di *selectmen* che di norma coincidono con gli amministratori in carica, l'ammissibilità delle proposte di discussione formulate dai cittadini solo se corroborate dall'avallo di un certo numero di partecipanti, un moderatore dell'assemblea, un tempo massimo per l'intervento di ogni cittadino. Normalmente si procede alla lettura delle proposte formulate dagli amministratori in carica; se nessuno si propone per discuterle, si considerano approvate, altrimenti l'emendamento proposto dev'essere condiviso da altri cittadini e solo allora è discusso pubblicamente. Dunque si vota a voce, tramite alzata di mano o con voto segreto nei casi più complessi.

Non affrontiamo in questa sede il tema del bilancio partecipativo, ritenendo questo istituto una forma di partecipazione al circuito politico locale più che un istituto di partecipazione "amministrativa" in senso stretto.

## CAPITOLO SECONDO

### Rappresentanza, partecipazione e volontariato: l'ordinamento francese.

*di Paolo Addis*

SOMMARIO: 1. Premessa (inquadramento storico-giuridico). - 1.1. Un passaggio epocale: la *loi* sulle *associations*. - 1.2 La libertà d'associazione come libertà costituzionale. - 1.2.1. L'economia sociale in Francia. - 1.3 Associazionismo e influenza religiosa. - 1.4 L'influenza del pensiero solidarista. - 2. Quale pietra di paragone? - 2.1. *Le bénévolat*: alcuni dati. - 2.2. La partecipazione democratica all'interno delle associazioni di *bénévolat*. - 3. *Bénévolat* e rappresentanza. - 4. *Bénévolat* rappresentanza e partecipazione a livello locale

#### 1. Premessa (inquadramento storico-giuridico).

Come evidenziato in dottrina<sup>21</sup>, lo studio delle organizzazioni senza scopo di lucro e dell'economia sociale nel suo complesso, nel contesto francese, non ha ricevuto, sino a qualche anno fa, la considerazione che avrebbe meritato.

In linea di massima, possiamo distinguere, nella plurisecolare tradizione francese, tre grandi linee d'influenza, che hanno lasciato profonde tracce, visibili ancora oggi, sul *nonprofit* transalpino; ad esse vanno poi sommati ulteriori fattori contingenti, che hanno notevolmente accresciuto la complessità del quadro attuale dell'economia sociale francese.

- La prima grande linea d'influenza è quella contraddistinta dalla costante e sistematica limitazione, da parte di uno Stato accentratore e interventista, dell'agire dei corpi intermedi in seno alla società. Si tratta di tendenza che, temporalmente, inizia con la Legge Le Chapelier, approvata nel 1791, e volge al tramonto nei primi anni del Novecento.
- La seconda è data dal perdurante influsso, sul settore *nonprofit*, della Chiesa cattolica, profondamente radicata in Francia.

---

<sup>21</sup> Cfr. E. ARCHAMBAULT, Historical Roots of the Nonprofit Sector in France, in *Nonprofit and Voluntary Quarterly*, 130, 2, 2001, pp. 204-230.

- Infine, va rammentata l'importanza della lunga tradizione francese di matrice solidarista; né può esser tralasciato il peso del socialismo utopico, ai cui padri (Fourier e Saint-Simon) la Francia ha dato i natali.

Riguardo al primo punto, in questa sede non possiamo dilungarci sull'*Etatism* francese; possiamo limitarci a sottolineare come tutta la storia francese sia una lunga lotta fra lo Stato centrale e le varie forze 'minori' che ad esso si opponevano: la storia della monarchia francese è «una storia di progressivi rafforzamenti e ripiegamenti, che procede lentamente verso il consolidamento dell'autorità centrale nei confronti delle spinte centrifughe provenienti dalla rete dei rapporti feudali che legano i singoli signori locali ai loro sudditi nelle diverse realtà territoriali»<sup>22</sup>.

In epoche più vicine alla nostra, non può assolutamente sottacersi l'enorme ed imprescindibile impatto, sullo sviluppo delle formazioni intermedie fra *État* e *Citoyens*, della Rivoluzione del 1789: la già menzionata Legge Le Chapelier e il Decreto D'Allarde (rispettivamente, del giugno e del marzo 1791), diedero forma giuridica all'ostilità rivoluzionaria nei confronti delle gilde, delle corporazioni, delle fratellanze, ovvero di tutti quei corpi intermedi che parevano rappresentare roccaforti del consenso per quell'*Ancien Régime* da spazzare via.

Da un punto di vista terminologico, va segnalato che, prima della Rivoluzione, il termine *association* (che ha avuto, in seguito, grande fortuna) non era utilizzato nel lessico giuridico: si preferiva parlare, sotto l'*Ancien Régime*, di confraternite, di congregazioni o delle già menzionate gilde e corporazioni; solo con la Costituzione del 5 fruttidoro dell'anno III (22 agosto 1795) si prese ad utilizzare tale termine in un'accezione precisamente giuridica<sup>23</sup>. Il testo costituzionale del 1795, peraltro, coerentemente con la linea di pensiero concretatasi nella Legge Le Chapelier, prevedeva, agli artt. 360 e ss., una serie di disposizioni volte a scoraggiare la costituzione di associazioni di qualsiasi tipo.

In epoca post-rivoluzionaria, il Codice Penale napoleonico diede una notevole, ulteriore stretta alla libertà di associazione; per tutte le associazioni, per qualsiasi scopo fondate,

---

<sup>22</sup> Così, in sintesi, E. GROSSO, *Francia*, Mulino, Bologna, 2006, p. 24.

<sup>23</sup> Cfr., sul punto, J.-F. MERLETTE, *Association*, in D. ALLAND, S. RIALS (a cura di), *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadrige-Lamy PUF, 2003, Paris, France, pp. 104 e ss..

l'art. 291 del testo approvato nel 1810<sup>24</sup>, prevedeva che, perché l'associazione potesse esercitare le proprie funzioni, di qualsiasi tipo esse fossero, oltre il limite dei venti associati fosse obbligatorio chiedere l'autorizzazione ai pubblici poteri; e nei decenni successivi le norme penali di carattere repressivo vennero ulteriormente inasprite.

Nel corso di tutto il XIX secolo, con la breve eccezione del periodo della monarchia costituzionale (1848-1852), il clima nei confronti degli enti associativi rimase decisamente ostile.

Come avvenuto, altrove, in tempi più o meno rapidi, anche in Francia un'altra Rivoluzione, quella industriale, ebbe l'effetto scuotere la società sin dalle radici: l'industrializzazione e la progressiva inurbazione portarono ad una notevole estensione della classe lavoratrice e alla creazione di un proletariato in senso marxiano; iniziarono quindi a vedere la luce le prime *Société philanthropique*, a cui s'affiancavano associazioni aventi le più svariate finalità. Verso la fine dell'Ottocento, peraltro, il clima nei confronti delle comunità intermedie iniziò a mutare: basti pensare, ad esempio, all'affermarsi dell'economista Charles Gide e alla possibilità che egli ebbe di farle conoscere nel corso delle note edizioni parigine Esposizione Universale, nel 1889 e nel 1900.

Nella seconda metà dell'Ottocento la stretta sanzionatoria che colpiva pesantemente le forme associative iniziò ad allentarsi; divennero legali prima i sindacati (1884) e, nel 1898, si ebbe l'approvazione della legge che autorizzava l'istituzione delle società di mutuo soccorso.

### 1.1. Un passaggio epocale: la *loi* sulle *associations*.

Si giunse, quindi, nel 1901, alla fondamentale approvazione di una nuova legge di inquadramento delle formazioni associative. All'art. 1 della legge in questione, l'*association* è definita quale «*la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en*

---

<sup>24</sup> L'art. cit. disponeva che: «*Nulle association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société. Dans le nombre de personnes indiqué par le présent article, ne sont pas comprises celles domiciliées dans la maison où l'association se réunit*».

E, ancora, l'art. 292 prevedeva che «*Toute association de la nature ci-dessus exprimée qui se sera formée sans autorisation, ou qui, après l'avoir obtenue, aura enfreint les conditions à elle imposées, sera dissoute. Les chefs, directeurs, ou administrateurs de l'association seront en outre punis d'une amende de seize francs à deux cents francs*».



*commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations».*

Una volta definita la nozione essenziale di associazione, il testo legislativo prosegue dettando i requisiti minimi perché l'associazione, costituita tramite uno schema contrattualistico di diritto privato, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 1 della legge in parola, acquisti anche la capacità giuridica; l'art. 5 dispone che per l'acquisto di tale capacità sia necessario che i fondatori dell'associazione medesima

Il testo del 1901 è stato di grande impatto sulla vita pubblica francese ed europea; basti pensare alle considerazioni di chi ha visto nella *loi* del 1901 un esempio sul quale sarebbe stata modellata, novant'anni dopo, la legge-quadro italiana sul volontariato (l. 266/1991)<sup>25</sup>.

Il periodo successivo al primo conflitto mondiale fu contraddistinto da un'importanza sempre crescente delle formazioni sociali intermedie: durante la guerra, infatti, organizzazioni come la Croce Rossa avevano rivestito un ruolo di primo piano nel soccorrere e curare i feriti e i mutilati; altre organizzazioni si erano fatte carico di prendersi cura dei bambini delle donne che avevano trovato lavoro a seguito della ampliamento della base manifatturiera legata all'economia di guerra.

Dopo il primo conflitto mondiale il mondo intero dovette confrontarsi con la Grande Depressione che, in Francia, sul piano occupazionale, si fece sentire meno che altrove, grazie al peso dell'agricoltura; le tensioni economiche e sociali furono comunque fortissime, a causa del crollo dei prezzi delle derrate agricole. Negli anni '30, i governi di sinistra del *Front Populaire* promossero varie forme di solidarietà sociale; basti pensare a quanto compiuto dal ministro Lagrange per il riposo e la ricreazione delle classi lavoratrici. Dopo il secondo conflitto mondiale, in virtù di questa rete preesistente, il 'turismo sociale' costituì uno dei settori più vitali del *non profit* francese.

Il secondo conflitto mondiale segnò una drastica cesura e la libertà di associazione subì una brusca contrazione, sino (e oltre) la fine del conflitto.

In seguito, le formazioni sociali intermedie videro accrescersi il loro peso specifico nella società francese; negli anni cinquanta, sotto la spinta di due fattori

---

<sup>25</sup> Cfr. M. T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Profili dell'organizzazione pubblica del volontariato, Parte generale*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 153 e ss..

diversissimi, le associazioni intermedie videro accrescersi notevolmente la loro vitalità. Il primo dei due fattori è legato al rinnovarsi dell'associazionismo cattolico; il secondo, alla decolonizzazione. Il progressivo processo di dismissione dei possedimenti d'Oltremare, tutt'altro che indolore, ingenerò un notevole dibattito e stimolò il sorgere di *associations* che perseguivano finalità politiche di segno talvolta opposto.

Negli anni Sessanta l'espansione di quello che oggi definiamo come Terzo settore s'accrebbe ulteriormente, soprattutto in settori 'tradizionali', come quello sociale e sanitario; in altri ambiti, pensiamo ad esempio all'impulso dato dal noto scrittore André Malraux, ministro della cultura dal 1959 al 1969, all'associazionismo giovanile.

Tuttavia, possiamo ricordare come, a un osservatore anglosassone, negli anni Cinquanta del secolo scorso, le ragioni della (relativa) scarsa dinamicità del settore associativo francese potessero essere individuate nell'opposizione del potere politico all'estendersi del ruolo pubblico delle *associations*, al modello familiare allargato, alla scarsa mobilità geografica, al perpetuarsi di uno stile di vita rurale e al persistere delle relazioni informali di prossimità anche all'interno del tessuto urbano<sup>26</sup>.

Nei decenni successivi, l'associazionismo francese su indubbiamente condizionato dalla crisi economica del 1973; fra gli anni Settanta e gli anni Ottanta il ruolo del non profit aumentò considerevolmente, anche a causa del processo di decentralizzazione iniziato nel 1982 (cfr. *infra*).

## 1.2 La libertà d'associazione come libertà costituzionale.

La vita delle formazioni sociali, insomma, ha avuto, nel contesto francese, vita non facile, tanto dal punto individuale (*id est*, della libertà d'associazione), quanto dal punto di vista della «*liberté collective du groupement*».

Circa il primo punto di vista, come detto, la disciplina della legge del 1901, risolve la questione inquadrandola nella libertà contrattuale; circa il secondo profilo, in assenza di una disposizione costituzionale dedicata (come, ad esempio, il nostro art. 18

---

<sup>26</sup> Il riferimento è ad A. M. Rose, *Theory and Method in Social Science*, University of Minnesota Press, USA, 1954

Cost.), il *Conseil constitutionnel*, con una pronuncia del 16 luglio 1971<sup>27</sup>, ha tracciato un affresco piuttosto esaustivo circa i limiti della libertà di associazione. Nel caso di specie, il *Conseil constitutionnel* era stato chiamato a sindacare circa la legittimità costituzionale di una testo legislativo che andava ad incidere sugli artt. 5 e 7 della legge del 1901, per incompatibilità con il Preambolo della Costituzione del 1946; in esso si faceva menzione dei «principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica»; e, fra esse, trova indubbiamente posto la legge del 1901.

### **1.2.1. L'economia sociale in Francia.**

Dal 1965 in poi la componente associativa del Terzo settore crebbe a ritmi sempre maggiori, anche grazie alla crisi (francese) dello stato sociale, avvenuta alla metà degli anni Settanta; la difficoltà, per lo Stato, di mantenere in piedi una struttura di welfare complessa e costosa portò ad un progressivo rinforzarsi del rapporto fra terzo settore e settore pubblico.

Nel 1980 vide la luce una *Charte de l'économie sociale*, messa a punto dal *Conseil des Entreprises, Employeurs, et Groupement de l'Économie Sociale* (CEGES), più tardi ripresa da diverse 'Carte regionali', che di essa riprendevano i principi.

Nel corso degli anni Ottanta, peraltro, il peso del Terzo settore, nel contesto francese, crebbe anche grazie alle riforme amministrative che, nel 1982, nell'ambito di uno dei governi Mauroy, intendevano ridisegnare il sistema delle autonomie territoriali; in un contesto del genere, il ruolo delle formazioni intermedie aveva un ruolo importante anche per la riduzione della spesa pubblica.

Anche in Francia, così come in molti altri paesi europei, con la fine del Secolo Breve, s'è iniziato a tenere in maggiore considerazione, anche da un punto di vista econometrico, il peso dell'attività personale prestata senza fini di lucro,

---

<sup>27</sup> Nel caso di specie, l'*Assemblée Nationale* intendeva introdurre un controllo preventivo ; possiamo evidenziare come, nel 1939, si fosse tentato di limitare, con un provvedimento simile, il proliferare di associazioni di stampo fascista.

Cfr., per un'analisi del decisione del *Conseil Const.*, L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 14<sup>a</sup> ed., Dalloz, Paris, France, 2007, pp. 235 e ss.; va peraltro rimarcato un punto già segnato *supra*: a livello costituzionale, la libertà d'associazione era contemplata nell'effimera carta costituzionale del 1848, al cui art. 8 era sancita, per i cittadini, la libertà di associarsi e di riunirsi pacificamente e senza armi.

precedentemente trascurata in quanto non computata nel Prodotto Interno Lordo. La conoscenza del fenomeno associativo e la quantificazione di quanto prodotto dall'economia sociale non può certo dirsi arrivato ad un punto soddisfacente<sup>28</sup>; l'esigenza di una conoscenza quantitativa di quanto avviene nell'ambito di quell'area grigia che non è né Stato, né mercato è di grande rilevanza.

Negli ultimi anni si è registrato un crescente interesse, da parte della politica, nei confronti dell'universo del *bénévolat* e, più in generale, di quello associativo; nel corso degli ultimi dieci anni va sottolineato il rilievo assunto dalle *Assises de la vie associative* (1999) e dalle iniziative connesse alla ricorrenza del centenario dall'approvazione della legge sulle associazioni (2001); in tale occasione, peraltro, si giunse alla sottoscrizione, da parte di quattordici ministri e di altrettante *coordinations associatives* di un documento di reciproco impegno per ridefinire la nozione di «*partenariats*». Gli impegni presi in questa sede, peraltro, nel corso degli anni non resteranno lettera morta: i rapporti fra soggetti pubblici e soggetti riconducibili all'universo associativo; tanto a livello locale quanto a livello nazionale si è avuto tanto un aumento del finanziamento pubblico<sup>29</sup>, quanto un passaggio dalla forma della sovvenzione a quella del contratto 'ad obiettivo' o della convenzione pluriennale<sup>30</sup>.

### **1.3. Associazionismo e influenza religiosa.**

Per quanto concerne la seconda grande linea d'influenza, relativa al peso della religione cattolica, invece, non possiamo non ricordare come una delle molteplici identità storiche della Francia sia stata quella di «figlia prediletta della Chiesa» e di

---

<sup>28</sup> Sul punto, cfr. E. ARCHEMBAULT, *Le fait associatif dans l'économie sociale*, in *Faire société: les associations de solidarité par temps de crise*, Dunod (Ed.), 2010, pp. 19-36; e, ancora, E. ARCHEMBAULT, L. PROTEAU, *Mesurer le bénévolat pour en améliorer la connaissance et satisfaire à une recommandation internationale*, *RECMA Revue internationale de l'économie sociale*, 2009, 88, 314, pp. 84-102; uno studio autorevole è indubbiamente quello di V. TCHERNONOG, *Le paysage associatif français - Mesures et évolutions*, *Juris Associations / Dalloz*, Parigi, 2007.

<sup>29</sup> L'aumento di finanziamento pubblico alle *associations* non è certo un fatto privo di impatto; come rilevato, molto sinteticamente, da C. Sautter, *cit.*, è ancora da valutare con attenzione come, durante questo momento di crisi per la finanza pubblica, una contrazione del finanziamento pubblico andrebbe ad incidere sulla vita associativa. Il picco della spesa pubblica, peraltro, secondo alcuni dati, si sarebbe avuto nel 2002, immediatamente dopo la sottoscrizione del documento in parola, per poi decrescere.

<sup>30</sup> Cfr. E. ARCHEMBAULT, *Les Institutions sans but lucratif en France. Principales évolutions sur le période 1995-2005 et défis actuels*, paper presentato nell'ambito di XX colloque de l'ADDES - Association pour le développement de la documentation sur l'Economie Sociale, Parigi, 2006.

«baluardo nella cristianità», almeno nel periodo storico compreso fra le Crociate e il secondo Impero, né possiamo trascurare la presenza, nella storia francese, di particolari figure come quelle di Clodoveo, primo sovrano a farsi battezzare secondo il rito cattolico e pronto ad allearsi con la Chiesa di Roma, o del Re Santo Luigi IX.

Come anche in Italia<sup>31</sup>, anche in Francia, la nascita di molti meccanismi di protezione sociale risale all'età medievale, con un ruolo importante della Chiesa: gli ospitali gestiti da ordini monastici, ad esempio, prestavano assistenza ai fedeli bisognosi di cure e le ospizi offrivano ospitalità a chi non aveva un proprio tetto sulla testa. Tuttavia, nonostante queste radici così profonde, la “beneficenza confessionale” fu costretta, in seguito alla Rivoluzione e all'Età dei lumi, a fare i conti con una sempre maggiore diffidenza; peraltro, va segnalato che in Francia, così come in Italia, la mancanza di “concorrenza” fra diverse fedi religiose non ha certo contribuito a rafforzare il settore del non profit, a differenza di quanto avvenuto nell'area anglosassone<sup>32</sup>.

Nel corso del XX secolo i rapporti fra Chiesa cattolica ed *État* hanno conosciuto periodi di grande tensione: basti pensare alla rottura delle relazioni diplomatiche fra Santa Sede e Stato francese, di durata quasi ventennale, successiva all'approvazione della legge sulla laicità.

Il testo normativo in questione, approvato nel 1905, nel sancire la separazione netta fra Chiesa ed *État* ebbe ripercussioni considerevoli anche per quanto concerne il nostro particolare punto di vista; disponendo il passaggio dei beni, mobili e immobili, dalle istituzioni ecclesiastiche a delle associazioni culturali appositamente istituite. Il testo legislativo del 1905, frutto maturo delle correnti anticlericali che si erano via via accentuate dopo la presa del potere da parte dei repubblicani, nel 1880, trovò «l'accettazione» della legge da parte di alcune confessioni (ad esempio, ebrei e protestanti diedero vita alle associazioni culturali previste dalla legge), mentre la Chiesa cattolica, dopo aver condannato la legge in parola, interruppe, sino al 1921, le relazioni diplomatiche con lo Stato francese. Ora, pur non potendo, in questa sede, richiamare le complesse vicende legate al formarsi di uno *status quo* di «*concorde sans concordats*», possiamo ricordare come, allo stato attuale, sia possibile, secondo il diritto francese,

---

<sup>31</sup> Cfr. R. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.

<sup>32</sup> Cfr. E. ARCHEMBAULT, *cit.*, p. 3.

concedere delle sovvenzioni pubbliche per attività culturali gestite da organismi a carattere confessionale costituiti sulla base dello schema associativo secondo la legge del 1901, ovvero ad associazioni di stampo confessionale che siano considerate esercenti un'attività di utilità pubblica<sup>33</sup>. Al contempo, possiamo rammentare come il principio di laicità abbia trovato rilievo costituzionale tanto nella Costituzione del 1946, quanto in quella del 1958 (il cui art. 2 recita che «*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale*»).

#### 1.4. L'influenza del pensiero solidarista.

Per quanto concerne il terzo “macrofattore”, possiamo limitarci a sottolineare come il socialismo utopico, a differenza del marxismo più ortodosso, abbia stimolato la nascita di soggetti come le società di mutuo soccorso, lottando contro il centralismo statalista; il solidarismo, peraltro, è stato sovente considerato quale la cifra caratterizzante la Terza Repubblica.

Le idee di pensatori appartenenti alla corrente della filosofia sociale, come Claude Henri de Saint-Simon, Charles Fourier e Proudhon ebbero grande impatto sulla vita sociale e politica francese; pensiamo, ad esempio, all'impatto del sansimonismo sulla nascita da correnti socialistiche, aventi quale obiettivo una vita sociale migliore e più armonica. A queste idee, più avanti, fecero eco quelle di altri pensatori, dai sociologi (come ad esempio Comte e Durkheim) ai filosofi politici (Renouvier, Fouillée), a personalità politiche (come Leon Bourgeois) che ispirarono l'ideale della *solidarietà*, che in alcuni periodi (come, appunto, nel contesto della III Repubblica) sostituì quello rivoluzionario della *fraternité*<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Cfr. B. BASDEVANT-GAUDEMET, *Églises/État, Dictionnaire*, cit., pp. 595 e ss..

<sup>34</sup> Cfr. M. BORGETTO, *Solidarietà, Dictionnaire*, cit. p. 1427 e ss. ; Id., *Fraternité*, cit.. pp..

## 2. Quale pietra di paragone?

Ora, prima di analizzare, specificamente, il tema della rappresentanza e della partecipazione nell'ambito del volontariato, dobbiamo, per forza di cose, individuare, nel contesto francese, a quale tipologia di enti corrisponda la nostra idea di volontariato come definita dalla l. 266/1991.

Nell'ambito dell'economia sociale, il settore dell'associazionismo, come evidenziato anche *supra*, ruota attorno a diverse componenti. Possiamo qui richiamare

1. Le associazioni non riconosciute. Si tratta di formazioni che possono perseguire le più svariate finalità; spesso, esse non restano indefinitamente prive di riconoscimento, ma sono *associations* 'neonate' che muovono i primi passi, in attesa di evolversi;

2. Le associazioni riconosciute e rispondenti a quanto previsto dalla normativa del 1901, notificate alle prefetture territorialmente competenti. Va sottolineato come, in assenza di un registro che tenga conto di tutte le associazioni non più operanti, sia piuttosto difficile stimare quante, delle associazioni riconosciute, siano concretamente operanti.

A queste due macrocategorie possiamo aggiungere le associazioni dichiarate di pubblica utilità dopo un parere del *Conseil d'Etat*, a conclusione di un procedimento della durata di due anni (ai sensi dell'art. 10 della *loi* del 1901), e le fondazioni.

Con le cautele che sono proprie dei giuristi che cercano punti di sovrapposibilità fra 'forme giuridiche' provenienti da ordinamenti differenti, possiamo individuare, trasversalmente rispetto alle sei categorie sopra enucleate, i due parenti transalpini più prossimi del nostro volontariato nel *bénévolat* e nel *volontariat*.

Si tratta di una parentela al contempo 'forte' e 'debole': da un lato, la figura del *bénévole* (della persona fisica, cioè, che si dedica al *bénévolat*) è sovrapposibile, per molti versi, alla figura del volontario quale desumibile dalla l. 266/1991; d'altro lato, però, il *bénévolat* si presenta come un fenomeno ben definito da un punto di vista sostanziale, ma privo di quella cornice giuridica di cui gode il 'nostro' volontariato.

Il *volontariat*, invece, ha una cornice legislativa ben definita; da ultimo, va ricordato, la figura del *volontaire* è stata rimodellata ad opera della *loi* 241/2010. Il testo normativo appena citato, per inciso, va a riformare la disciplina del *service civique*, legandolo strettamente al *volontariat* medesimo.

Dal primo punto di vista, la nozione di *bénévole*, come tracciata dal *Conseil économique et social*, con un *avis* del 24 febbraio 1993 (esercita il *bénévolat* chiunque s'impegni liberamente per portare avanti un'azione non retribuita nei confronti di altre persone, al di fuori del proprio impegno familiare o professionale)<sup>35</sup> è sovrapponibile a quella del volontario ai sensi dell'art. 2 della l. 266/1991<sup>36</sup>.

Sotto il secondo profilo, il fatto che la nozione tracciata dal *Conseil économique et social* sia così ampia e 'informale' pone diversi problemi, visto che associazioni di volontariato (ove siano formalmente costituite) dovranno far riferimento non ad uno schema associativo particolare, ma ai contratti associativi di 'diritto comune'. Ciò pone degli ovvi problemi: come è stato rimarcato, finiscono per essere ricondotte al *genus* di *associations* tanto quelle di volontariato 'puro', quanto quelle che agiscono per fornire, in forma professionale servizi<sup>37</sup> in favore della collettività o di una parte di essa, sulla base di scelte 'di mercato'.

Le scelte terminologiche da parte delle istituzioni europee, per la proclamazione del 2011 quale '*Année européenne du volontariat*', hanno, peraltro, costretto a un chiarimento 'ufficiale', per chiarire che *«parler de volontariat est une erreur de traduction des*

---

<sup>35</sup> La traduzione è dell'autore: in francese, la definizione del CES è *«Est bénévole qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial»*

<sup>36</sup> La disposizione in parola afferma che «per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà»; inoltre, si precisa che «l'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario», salvo alcune forme di rimborso per spese sostenute nel corso dell'attività; al III comma si aggiunge che «la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte».

<sup>37</sup> Cfr. C. Sautter, *Les associations dans l'état*, in Rassegna ASTRID, luglio 2010; testualmente, *«comment vont survivre les associations qui travaillent à la bonne franquette, avec de gentils bénévoles qui organisent, et des personnes en difficulté qui travaillent comme elles peuvent ? C'est la lutte du pot de terre et du pot de fer»*



*termes anglais "volunteering» et "volunteer". En effet, en français, "volunteer" peut se traduire tant par "volontaire", au sens d'acte de volonté que par "bénévole" au sens d'acte gratuit»<sup>38</sup>.*

Nel corso di questo lavoro, quindi, faremo riferimento essenzialmente al bénévolat, pur avendo ben presente il fatto che esso non esaurisce, nella maniera più assoluta, la ricchezza del tessuto dell'economia sociale francese. Faremo precipuamente riferimento, peraltro, non tanto alle forme, pur presenti di raccordo e di partenariat fra associazioni e soggetti pubblici locali, quanto alle forme di rappresentanza del bénévolat in seno ad organi di raccordo di carattere nazionale; un esame esaustivo delle forme di rappresentanza a livello regionale sarebbe decisamente complesso, dal momento che sarebbe da tener presente, come detto, all'interno del fluido e multiforme universo associativo, un singolo segmento, quello del bénévolat, che pare, per sua natura, essere sfuggente. Ad accrescere la complessità del quadro in esame vale indubbiamente anche la volontà di riforma dell'Eliseo a proposito del sistema delle autonomie locali, da qualche tempo allo studio.

---

<sup>38</sup> Così M.-C. VERGIAT, membro della Commissione Cultura ed Educazione, in una dichiarazione reperibile all'indirizzo *web* <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=IT&type=IM-PRESS&reference=20100211IPR68847>.

## 2.1. *Le bénévolat*: alcuni dati.

Il *bénévolat*, secondo i dati diffusi nel 2007 dal *Ministère de la Santé, des jeunes et des sports*<sup>39</sup>, impegna oltre 12 milioni di cittadini (erano meno di 8 milioni nel 1990); circa un terzo di essi dedica alla propria associazione dalle 4 alle 5 ore settimanali<sup>40</sup>.

Attualmente, secondo i dati INSEE, circa 10 dei 12 milioni di francesi che dichiarano di svolgere attività di volontariato svolgono attività di volontariato formale; percentualmente, essi rappresentano circa il 26% della popolazione francese. Fra di essi, i giovani sono circa 70.000.

Si tratta di un dato in costante aumento, con un tasso di crescita stimato attorno al 5% annuo dal 1999 ad oggi; qualora di volesse quantificare monetariamente, in ore lavorative, il tempo dedicato dai *bénévoles* alla loro attività volontaria e gratuita, essa sarebbe pari a quello ‘lavorato’ da oltre un milione di occupati a tempo pieno e genererebbe una ricchezza quantificabile in decine di miliardi di euro<sup>41</sup>. La crescita, secondo i dati disponibili, non sarebbe soltanto relativa al numero di volontari, ma anche al numero delle associazioni presenti sul territorio nazionale: ne nascono ogni anno circa 60.000; secondo il rapporto nazionale presentato nel quadro degli *Studies in Volunteering in the European Union*, non si verificherebbero fenomeni di ‘sottrazione’ di volontari da un’associazione preesistente a favore di associazioni ‘neonate’, ma si avrebbe una crescita costante del numero totale dei *bénévoles*. Particolarmente in crescita sarebbero le associazioni di volontariato ‘puro’, che si avvalgono solo del lavoro gratuito dei *bénévoles*.

### Figura 9 - Le aree interessate dal *bénévolat*<sup>42</sup>.

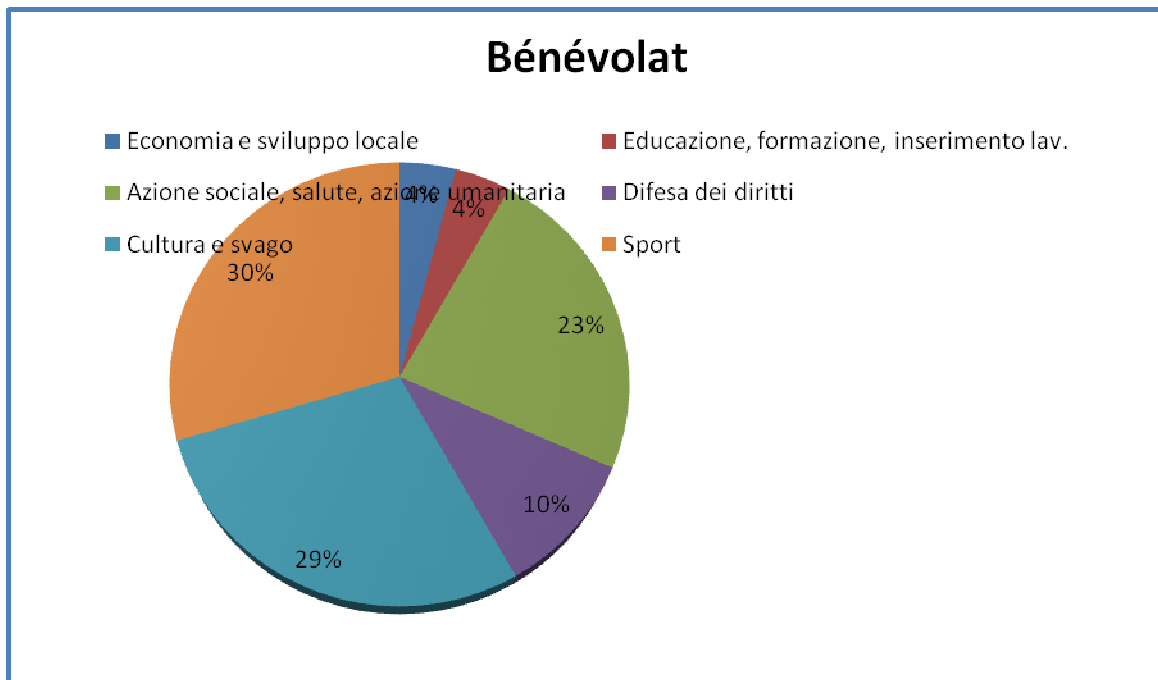
---

<sup>39</sup> I dati riportati sono tratti da *Bénévoles. Vos droits. Les dispositions les plus récents*, pubblicato nel 2007 dal *Ministère de l'Intérieur* e dal *Ministère de la Santé, des jeunes et des sports*.

<sup>40</sup> All'interno del *bénévolat*, va premessa possiamo operare una *summa divisio* fra *bénévolat formel* (svolto nel contesto di una realtà associativa) e *bénévolat informel* (svolto, quindi, al di fuori di una cornice associativa). Nelle stime riportate, ovviamente, si fa riferimento solo ed unicamente all'impegno formale.

<sup>41</sup> Cfr. *Bénévoles*. Cit.

<sup>42</sup> Il grafico fa riferimento ai *bénévoles* impegnati; se dovessimo guardare alle *associations*, ci imbatteremmo, percentualmente, su oltre un milione di formazioni associative, in un 24,1% di associazioni sportive, un



Possiamo sottolineare come sia particolarmente consistente la partecipazione dei volontari ai corpi dei Vigili del Fuoco: essi sono circa 200.000 e costituiscono l'85% dei Vigili del Fuoco civili presenti sul territorio francese.

Per quanto concerne la lettura dei dati di carattere statistico, stimolante è indubbiamente la lettura che dei dati INSEE, sopra citati, è stata fatta in letteratura<sup>43</sup>. In primo luogo, nell'identificare la figura del volontario-tipo, è stato messo in rilievo come sia necessario distinguere fra *bénévoles salariés* e *bénévoles indemnisés*. I primi sono coloro che, nell'ambito della propria attività lavorativa, decidono di 'donarne' gratuitamente una frazione, nell'ambito di iniziative che trovano il sostegno anche da parte dei datori di lavoro. La loro posizione, nei termini in cui abitualmente valutiamo il volontariato, è poco leggibile. Un problema diverso è quello sollevato dai *bénévoles indemnisés*: se la

---

18,6% di associazioni culturali, un 17,8% di associazioni ricreative, un 15,5% di associazioni dedite all'*advocacy*, un 11,3% di associazioni che si occupano dell'ambito socio-sanitario, un 4,1% di educazione e formazione, un 3,7% di azioni umanitarie, un 3,7% di sviluppo locale e un residuo 1,2% di attività ulteriori, non ricomprese fra quelle citate.

<sup>43</sup> Il riferimento è L. Prouteau – F. C. Wolff, *Donner son temps: les bénévoles dans la vie associative*, in *Économie et statistique*, n° 372/2004, cui si rinvia per approfondire quanto qui solamente accennato.

pratica di versare ai *bénévoles* piccole somme di danaro per risarcirli delle spese sostenute nello svolgimento dell'attività non è, Oltralpe, sconosciuta, essa non pare comunque essere frequente e pone comunque il problema di fondo di un'eventuale ridefinizione radicale della figura del *bénévole*. Egli, difatti, dovrebbe, *stricto sensu*, non accettare alcuna ricompensa di carattere monetario, anche se si rileva come, soprattutto fra gli anglosassoni, si tenda ad ammettere, anche per i volontari 'puri', la possibilità di una retribuzione, purché essa sia minima. Un altro profilo da tenere presente, circa l'identificazione del volontario-tipo, è quello relativo alla 'consapevolezza' e alla considerazione che il volontario ha di se stesso e della propria attività. In parte, il termine *bénévole* è talmente carico di significati da potere essere utilizzato o meno a seconda delle circostanze o dell'immagine che si voglia dare di sé. In questo senso, leggendo i profili di coloro che avevano risposto alle domande dell'inchiesta sulla *Vie Associative*, non si rileva una differenza sensibile fra l'impegno di coloro che si professavano *bénévole* e quelli che preferivano non autoattribuirsi questa qualifica. La differenza significativa rilevata era relativa all'ambito di attività: in alcuni settori, quali, ad esempio, l'educazione popolare o l'impegno sindacale, l'uso del termine *bénévole* si attenua, forse perché si tratta di attività collegate più a una 'militanza' politica. Un altro aspetto che può influenzare l'uso del termine *bénévole* è forse di carattere quantitativo: un impegno di carattere saltuario, non continuativo, puntuale, potrebbe non essere considerato *bénévolat* vero e proprio.

Come riportato all'inizio del paragrafo, più di un francese su quattro, fra quelli con più di quindici anni di età, partecipa ad attività *bénévoles*; annualmente, ogni volontario destina circa 100 ore del proprio tempo all'attività volontaria; l'11% di essi vi dedica almeno 6 ore settimanali (ed è, va rilevato, proprio questo 11% a fornire quasi i 2/3 del monte-orario complessivo del *bénévolat*). Circa il 75% dei volontari ha un solo impegno, mentre una percentuale del 20% è impegnato in due iniziative. Il 5% dei *bénévoles* francesi ha almeno 3 'impegni volontari'. Per quanto riguarda dei profili più marcatamente sociodemografici, il *bénévole* tipico è più frequentemente di sesso maschile, ha un'età compresa fra i 40 e 50 anni.

Notevole è l'impatto, sull'impegno dei volontari, del loro titolo di studio, della loro formazione professionale e della loro condizione economica; altri fattori d'influenza rilevanti sono l'area di residenza e la pratica religiosa. Circa la prima, pare

più propenso ad impegnarsi nel *bénévolat* chi vive in un *commune rurale ou in une petite ville*, soprattutto nella parte occidentale del paese, in quella sud-occidentale o centro-orientale. Questa dimensione spaziale è stata spesso ricollegata alla già richiamata influenza della religione sulla vita associativa; la vitalità della parte occidentale del paese, ad esempio, può essere ricollegata all'importanza che in quella particolare area poteva essere attribuita alla Chiesa cattolica nel far nascere e vivere associazioni a essa ricollegate. Tuttavia, un ulteriore aspetto circa il nesso fra pratica religiosa e *bénévolat*. Secondo alcune rilevazioni, la pratica religiosa aumenta considerevolmente la possibilità di venire coinvolti in iniziative di volontariato; ciò può essere interpretato come la volontà di tradurre nella quotidiana pratica di vita quell'attenzione nei confronti degli altri che tanto rilievo ha in ambito religioso, ovvero con un impegno volontario diretto a soddisfare delle esigenze che la stessa pratica religiosa alimenta. Un peso elevato pare avere anche la 'familiarità' con il *bénévolat*; l'avere un padre *bénévole* aumenta del 13% la possibilità di assumere lo stesso impegno.

Le norme definitorie a proposito del *bénévolat*, come detto, sono pressoché nulle; va sottolineato come il *bénévolat* e chi lo esercita possa godere di disposizioni di favore, presenti nell'ambito giuslavoristico, come, ad esempio, l'art. 134 della loi n° 73 del 14 gennaio 2002: in base alla disposizione citata, l'esperienza acquisita nel corso dell'attività volontariamente e gratuitamente svolta potrà essere valorizzata con un riconoscimento formale, integrando i titoli necessari<sup>44</sup> per l'ottenimento di un titolo di studio.

Similmente, un'altra disposizione di favore nei confronti del *bénévolat* è quella dettata dall'art. 15, V §, della loi n° 37 del 19 gennaio 2000 include l'attività del *bénévolat* fra quelle meritevoli di fruire dei vantaggi derivanti dalle disposizioni relative agli accordi sulle riduzioni del tempo di lavoro (i cd *accords sur la réduction négociée du temps de travail* o RTT). In questo modo il soggetto che voglia impegnarsi nel *bénévolat* di avere

---

<sup>44</sup> Il testo della disposizione citata afferma, al I §, III comma, che «peuvent être prises en compte, au titre de la validation, l'ensemble des compétences professionnelles acquises dans l'exercice d'une activité salariée, non salariée ou bénévole, en rapport direct avec le contenu du diplôme ou du titre. La durée minimale d'activité requise ne peut être inférieure à trois ans».

una maggiore flessibilità nei propri orari di lavoro e di poter usufruire di permessi per partecipare ad attività formative funzionali al proprio impegno sociale<sup>45</sup>.

## 2.2. La partecipazione democratica all'interno delle associazioni di *bénévolat*.

Anche per il *bénévolat* formale è piuttosto arduo, in assenza di ricerche precise e della possibilità di studiare tanto gli statuti delle singole associazioni quanto la loro vita interna. Per quanto riguarda la partecipazione alla vita associativa da parte dei *bénévoles*, risulta piuttosto interessante la lettura di un sondaggio realizzato da un importante *network*, denominato *France Bénévolat*. Tramite un sondaggio *online* si è tentato di dar conto di un “barometro” d’opinione dei volontari, al fine di comprenderne meglio il coinvolgimento e la partecipazione. Dall’inchiesta in parola, iniziata nel 2007 e diffusa nel 2008, ha visto il coinvolgimento di quasi settemila volontari<sup>46</sup>.

La prima domanda del questionario loro sottoposto era relativa alla fase di accoglienza. Il 68% degli intervistati affermava di essere rimasto favorevolmente colpito dal primo impatto con la propria associazione, senza però –stando a quanto affermano gli stessi realizzatori dell’inchiesta- essere in grado di basare le proprie impressioni di elementi relativi al funzionamento interno dell’associazione; ciò, come ovvio, vale soprattutto per le formazioni di maggiore dimensione, dove un coinvolgimento diretto nella fase ‘decisoria’ circa le scelte di fondo dell’associazione è molto più difficile, così come sono notevolmente più complessi gli strumenti che ne regolano il funzionamento. Notevolmente variabile è anche il dato relativo all’informazione che il volontario riceve al momento di fare il proprio ingresso nell’associazione; mentre in alcuni settori l’inchiesta evidenzia una forte consapevolezza e una forte militanza (che non potrà non ripercuotersi sulla partecipazione consapevole alla vita associativa), in altri il *bénévole* non ha piena consapevolezza, a volte, del proprio ruolo all’interno dell’associazione. Un

---

<sup>45</sup> La disposizione in parola recita: «*Les conventions ou les accords collectifs étendus ou les conventions ou accords d'entreprise ou d'établissement relatifs à la réduction du temps de travail peuvent prévoir des stipulations spécifiques applicables aux salariés exerçant des responsabilités à titre bénévole au sein d'une [...] Ces stipulations spécifiques peuvent porter entre autres sur le délai de prévenance, les actions de formation, le déroulement de carrière, la prise des jours de repos.*»

<sup>46</sup> Cfr. C. BAZIN, J. MALET (a cura di), *France Bénévole*, Gualino, Parigi, 2009.

punto dolente evidenziato dall'inchiesta, che va sottolineato in questa sede, è il giudizio tendenzialmente critico sulla formazione riservata ai volontari; ciò, secondo i realizzatori dell'inchiesta, si riverbera sulla qualità della dirigenza delle associazioni; per quanto riguarda il punto della conoscenza dello statuto, ovvero dell'atto che contiene le linee di base circa il funzionamento dell'associazione e la cui conoscenza dovrebbe essere imprescindibile per una partecipazione consapevole alla vita sociale, il dato è incoraggiante: fra i *bénévoles* regolari (ovvero: che abbiano preso parte all'attività di *bénévolat* per almeno un anno, con un compito preciso, a prescindere dal tempo dedicatovi) il 58% afferma di conoscerlo nei dettagli e di trovare importante l'averne contezza, mentre solo il 5% afferma di non nutrire alcun interesse per tali contenuti.

In conclusione, possiamo evidenziare come, la partecipazione, i curatori dell'inchiesta abbiano rilevato differenze sensibili fra le aspettative dei volontari; per quanto rileva rispetto ai nostri interessi, nelle associazioni medio-grandi si fa strada nell'animo dei volontari, una maggiore tensione verso una maggiore valorizzazione delle loro responsabilità e aspettative marcate sulla possibilità di poter accedere ai ruoli dirigenziali, per meglio influenzare (o per influenzare... per il meglio) l'orbita associativa.

Va rimarcata, in ottica di favore nei confronti della partecipazione dei *bénévoles*, la possibilità, per il cittadino impegnato di fruire di un periodo di congedo, qualora intenda far parte di

Indubbiamente, si tratta di misure limitate, dalle quali si dovrebbe però partire per consentire un maggiore ricambio ai vertici delle organizzazioni e un coinvolgimento maggiore dei volontari tanto nelle vicende interne all'ente associativo quanto in quelle 'esterne'.

### **3. *Bénévolat* e rappresentanza.**

Non possiamo, per quanto concerne il concetto di rappresentanza in generale, che rimandare a quanto riportato, in questa stessa ricerca, da Gori; tuttavia, possiamo rimarcare come, anche nel panorama francese, il problema della crisi della rappresentanza sia centrale nel dibattito politico; pensiamo, ad esempio, all'analisi di

uno studioso come Pierre Rosanvallon, che, in un suo significativo lavoro<sup>47</sup> sulla rappresentanza democratica in Francia, ha evidenziato come dietro la «sondomania» francese, testimone, appunto, di un deficit figurativo, sia possibile scorgere, in filigrana, un tentativo di fare emergere un «popolo opinione», vivo e immediatamente sensibile. A questa sensazione, che Rosanvallon, con grande rigore, definisce quanto meno dubbia e rischiosa, può contrapporsi la rappresentanza mediata dalle formazioni sociali intermedie; tale rappresentanza, quindi, potrebbe avere una duplice funzione. Da un alto, garantire finalità politiche ‘elevate’; dall’altro, nella logica del già menzionato *partenariat* (traduzione letterale del termine anglosassone *partnership*) fra *associations* e soggetti pubblici, potrebbe garantire maggiore efficienza ed efficacia vuoi dell’azione *bénévole*, vuoi delle politiche pubbliche con essa funzionalmente connesse.

Da questo punto di vista, molto utile, ai nostri fini, può essere la lettura di un documento del 2008, Un contributo importante alla nostra riflessione è quello apportato dalla lettura del Rapporto Langlais, redatto dall’*Inspecteur général de l’administration honoraire*, da cui –appunto- prende nome, su incarico del ministro Roselyn Bachelot-Narquin e intitolato *Pour un partenariat renouvelé entre l’Etat et les associations*.

Il rapporto parte da un presupposto classificatorio, distinguendo, in base alle logiche d’azione e di funzionamento, tre tipi di associazione:

- La prima tipologia è data dalle associazioni che operano nel settore socio-sanitario e culturale; esse non rappresentano più del 15% delle associazioni complessivamente presenti nel paese, ma raccolgono più di quattro quinti delle risorse destinate al mondo associativo. Rimarchevole è il loro riconoscimento da parte dei soggetti pubblici, cui sono legati da rapporti di varia natura;

- La seconda tipologia è data dalle associazioni che si occupano di tutela dei diritti e alla promozione di cause umanitarie. Esse gestiscono una parte trascurabile del *budget* complessivo delle associazioni transalpine (circa il 5%), ma rappresentano quasi un terzo del numero complessivo delle associazioni e del volume complessivo del

---

<sup>47</sup> Cfr. P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile: storia della rappresentanza democratica in Francia*, Il Mulino, Bologna, 1998; ci si riferisce, in particolare, a quanto enunciato dall’A. nelle Conclusioni, pp. 317 e ss..



lavoro gratuito prestato nell'ambito associativo; le loro (limitate) risorse derivano precipuamente dal sostegno offerto dai privati. Esse, pur con entrate economiche non particolarmente rilevanti, hanno spesso un notevole peso sociale e politico, soprattutto nel caso in cui riescano ad attirare su di sé e sulle proprie iniziative l'attenzione dei *media*;

- La terza tipologia associativa è data da quelle formazioni intermedie che hanno come finalità il porre in essere attività sportive o ricreative.

Dopo aver illustrato, a grandi linee, le presumibili tendenze evolutive del *bénévolat* aver valutato la creazione di uno *statut du bénévolat* (ovvero. Di uno strumento di tangibile ma indiretta riconoscenza per chi si sia impegnato in un'attività *bénévole*, in termini di vantaggi lavorativi o di riconoscimenti pubblici) ed averne valutato l'eventuale incompatibilità con il nucleo essenziale, di gratuità, della nozione stessa di *bénévolat*, sottolinea due aspetti che, dal nostro punto di vista, sono piuttosto rilevanti. In primo luogo, sottolinea il fatto che lo Stato ha difficoltà ad interfacciarsi con un mondo frammentato e dai molteplici volti come quello del volontariato: di *associations* si occupano il ministero degli interni (che, con le prefetture e il *Conseil d'Etat*, gestisce il riconoscimento delle *associations*), almeno altri due dicasteri dedicati (*ministère des associations* e *ministère de la vie associative*) e il ministero delle finanze; a ciascun ministero danno poi capo dei dipartimenti che spesso compiono scelte autonome. Si ha, insomma, anche dal lato del soggetto pubblico 'centrale' una notevole frammentarietà delle risposte alle sollecitazioni del mondo associativo, che variano a secondo dell'interlocutore interpellato. Nel redigere il rapporto, Langlais non manca di rimarcare come anche «*le mouvement associatif doit, de son côté, voir sa représentativité améliorée et son importance mieux reconnue*».

Da un lato, sottolinea Langlais, ha avuto rilievo, indubbiamente, l'istituzione della *Conférence Périodique sur la Coordination de la Vie Associative* (CPCA), avvenuta nel 1992: la CPCA è divenuta, negli anni, l'interlocutore privilegiato dei poteri pubblici per trattare con il mondo delle associazioni; è stata proprio la CPCA a rendere possibile, nel 2001, il già citato impegno fra ministri e associazioni per il rinnovamento del sistema del *partenariat*. Strutturalmente, la CPCA si presenta come una struttura 'di secondo livello', cui aderiscono sedici diversi organismi di rappresentanza delle singole

associazioni; si stima che vengano rappresentate, in questo modo, circa 500.000 associazioni minori. Non mancano, accanto alla CPCA, altri centri di rappresentanza e di promozione del *bénévolat* e dell'associazionismo, come ad esempio il *Centre National du Volontariat* (CNV), fondato nel 1974, che ha dato vita a un network di oltre 70 centri locali, con il compito di diffondere la cultura e la conoscenza delle attività connesse a *volontariat* e *bénévolat*; al CNV è riconducibile la struttura di *France Bénévolat*, realizzatrice di un'inchiesta citata *supra*. Possiamo poi citare la *Fédération des centres sociaux et socioculturel de France* (FCFS), con compiti di promozione della cultura del volontariato e di disseminazione della stessa, o, ancora, l'*Institute for Research and Information on Volunteering* (IRIV), fondato nel 1997, con una funzione di studio e di ricerca, o la *Fondation Bénévolat*, un'organizzazione di consulenza promossa dai soggetti pubblici e privati. Il soggetto che ha avuto maggior peso, nell'ambito della rappresentanza del volontariato, nel corso del tempo, è stato però il *Conseil National de la Vie Associative* (CNVA), istituito nel 1983 come 'camera istituzionale di compensazione' fra stato e associazionismo; fra i suoi compiti rientra il promuovere il *bénévolat* con una panoplia di strumenti, che vanno dalle proposte di sgravi fiscali, alle già menzionate possibili forme di conciliazione fra attività *bénévole* e lavoro retribuito, alla creazione di fondi appositi per il finanziamento delle associazioni volontarie, alla formazione dei *bénévoles* stessi.

Il problema che Langlais sottolinea è quello legato ad un rischio di ridondanza o di duplicazione delle funzioni fra CNVA e CPCA. Essi, pur differendo per i criteri con cui sono scelti i loro rispettivi membri (per cooptazione quelli della CPCA, per designazione da parte del capo dell'esecutivo quelli del CNVA) hanno un ruolo molto simile. Non a caso, i rispettivi rappresentanti premono perché si pongano delle linee di confine per le responsabilità di ciascun organo. In questa prospettiva, anche al fine di rafforzare la rispettiva legittimazione (e la loro rappresentatività effettiva), al CPCA potrebbe essere affidato un ruolo «politico», mentre al CNVA spetterebbe una veste «tecnica»; al CPCA spetterebbe anche il compito di allargare la propria rappresentanza a settori sinora rimasti ai margini, come quelli relativi alle associazioni che si occupano istituzionalmente di tutela dell'ambiente e di sviluppo sostenibile. Il CNVA dovrebbe, per via regolamentare, ricevere nuove competenze e nuovi strumenti e vedere rivisitata la propria composizione. La designazione dei membri del CNVA è, allo stato attuale, per citare direttamente Langlais, «chaotique»; del resto, il Primo ministro, in tempi

piuttosto serrati, deve fornire una lista di associazioni che poi, a loro volta, designano il proprio esponente in seno al CNVA. Ciò si presta a critiche di stampo opposto: da un lato è possibile contestare la nomina, da parte delle associazioni, di personaggi vicini al potere politico in quel momento prevalente; dall'altro, è possibile che un sistema del genere si presti a schemi di carattere neocorporativo. Ciò ha inoltre lo svantaggio di sottorappresentare alcuni settori a vantaggio di altri, dando un quadro dell'esistente poco fedele alla realtà. Una riforma dei meccanismi di designazione all'interno del CNVA.

Oltre a una riforma di tal guisa andrebbe poi ripensato tanto il sistema di lavoro della *Conférence Nationale de la Vie Associative*, per renderlo più pronto a reagire agli stimoli esterni e più 'comprensivo' delle diverse anime non solo del *bénévolat* in quanto tale, ma della complessa galassia istituzionale in cui esso si muove. Non andrebbe poi trascurato il fronte finanziario: il budget attuale della CNVA è attualmente ai minimi termini ed essa è praticamente priva di personale; compiti impegnativi come quelli sopra prospettati richiederebbero una spesa proporzionata, anche in un periodo difficile, per la finanza pubblica, come quello che stiamo attraversando.

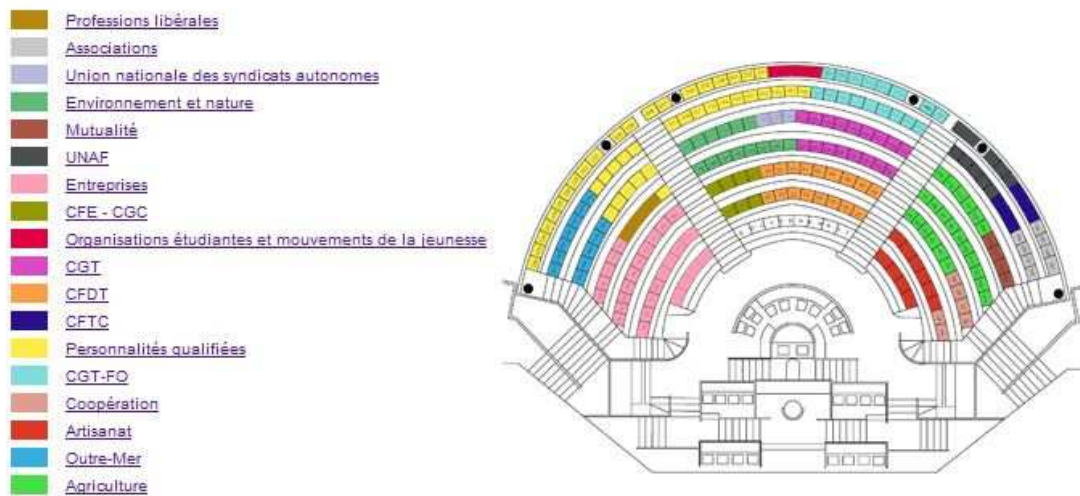
Di recente, poi, un altro organo di rappresentanza ha trovato un proprio spazio nel panorama francese: si tratta della *Conférence de la Vie Associative* (CVA), riunitasi per la prima volta nel 2006 e per la seconda volta nel 2009. Il lancio della CVA ha avuto grande risalto ed è stato accompagnato da un notevole sostegno governativo; alla sessione nazionale si andranno via via ad affiancare delle conferenze 'locali', su base territoriale.

Da qualche tempo si vanno ventilando diverse ipotesi di riforma, di cui si darà conto nelle conclusioni, di molti degli organismi di rappresentanza succitati; si tratterebbe, nel complesso, di una riforma impegnativa, così come impegnativa è stata la riforma del *Conseil Economique et Social et Environnemental*<sup>48</sup>. In particolare, va segnalato come, nel 2009, si sia deciso di nominare 8 consiglieri per il gruppo delle associazioni; l'attuale composizione del CESE è quella illustrata nella figura seguente:

---

<sup>48</sup> A proposito del quale, cfr. P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 316 e ss..

## Les groupes de représentation Composition des groupes



Come già detto *supra*, alla mancanza di informazioni specifiche e attendibili sull'economia sociale si è tentato di dare risposta in vari modi; in questo senso va letta l'istituzione, allo studio dagli anni Novanta, ma concretatasi solo nel 2008, dell'Osservatorio dell'Economia Sociale e Solidale, ad opera delle Camere Regionali d'Economia Sociale (*Chambres Régionales de l'Economie Sociale* - CNCRES); il compito dell'Osservatorio è quello di rispondere ad una duplice necessità: da un lato, dare conto di quanto avviene e si realizza nell'ambito dell'economia sociale, dall'altro di consentire un'analisi di quanto realizzato e ottenuto, in tale ambito, al fine di orientare tanto l'azione degli attori dell'economia sociale (e fra questi, ovviamente, anche delle associazioni che si avvalgono dell'operare di *bénévoles*) quanto l'agire complessivo dei pubblici poteri in vista dello sviluppo sociale ed economico.

#### 4. *Bénévolat*, rappresentanza e partecipazione a livello locale.

Un aspetto di indubbio interesse è poi dato dall'analisi della rappresentanza e della partecipazione del *bénévolat* a livello sub statale.

In questa sede, ci limiteremo a una sintetica analisi delle pratiche di rappresentanza e partecipazione quali evidenziate, a livello regionale, dai rapporti pubblici delle già menzionate *Chambres Régionales de l'Economie Sociale*.

Poi tratteremo, pur rapidamente, un quadro della rappresentanza e della partecipazione in un particolare ambito territoriale, il dipartimento della *Côtes d'Armor*. Si tratta di una scelta niente affatto casuale, dal momento che il Rapporto Ferry, su cui ritorneremo nelle conclusioni, lo menziona espressamente quale esempio cui guardare per modellare i futuri rapporti fra mondo delle associazioni e collettività territoriali.

Prima di accennare a tali profili, tuttavia, occorre svolgere alcune premesse, accennando ai rapporti centro-periferia nell'ordinamento francese.

In Francia, la ripartizione verticale del potere fra centro e periferie è connotata in maniera tale da consentirne la definizione quale “Stato unitario parzialmente decentralizzato”<sup>49</sup>. La natura della V Repubblica si presenta ancora unitaria; tale impostazione non pare essere stata mutata da quanto previsto dalla riforma delle collettività territoriali portata a termine nel 2003<sup>50</sup>. Ora, è evidente come il tema della riforma delle collettività territoriali, per quanto rilevante ai fini della nostra trattazione, non può, in questa sede, essere oggetto di un'analisi dettagliata. In questa sede, pare opportuno richiamare, innanzitutto, alcuni tratti dell'evolversi della partecipazione e della rappresentanza nel corso degli anni. Va premesso, peraltro, che la trattazione della partecipazione e della rappresentanza in ambito locale, a differenza di quanto avvenuto nella parte del rapporto dedicata a Italia e Spagna, non è possibile un'analisi dettagliata, in assenza di un dato normativo dedicato espressamente al *bénévolat*, regione per regione o dipartimento per dipartimento, delle meccaniche di rappresentanza e partecipazione, se non per rapidi cenni. Come vedremo anche nella parte conclusiva, peraltro, sono attualmente allo studio lo sviluppo di nuove forme locali di rappresentanza, con nuovi meccanismi di designazione delle rappresentanze del mondo associativo.

---

<sup>49</sup> Sul punto, cfr., per tutti, E. Grosso, *La Francia*, in P. Carrozza – A. Di Giovine – G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 179 e ss.; nella dottrina francese, cfr. L. Favoreu (a cura di), *Droit Constitutionnel*, XII ed., Dalloz, France, 2009

<sup>50</sup> Sulla riforma del 2003, cfr., con differente prospettiva, T. Groppi, Un nuovo passo verso un diritto comune europeo delle autonomie locali: la riforma costituzionale francese del 2003, in *Amministrare*, n. 2/2003, pp. 241 e ss.

Fra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta il rapporto fra poteri pubblici e *associations* conobbe molteplici mutamenti; tanto nella riflessione, quanto nel dibattito pubblico e nel diritto positivo, difatti, si iniziò a far strada l'idea che, soprattutto nei contesti urbani, fosse vantaggioso ascoltare l'opinione dei cittadini, prima dell'assunzione di decisioni che gravassero su di loro; le politiche sociali territoriali varate a partire dai primi anni ottanta corroborarono questa visione, spingendo gli studiosi (soprattutto i politologi) a chiedersi in che misura il mutare dei rapporti fra società civile e '*société politique*' conducesse un sostanziale mutare degli attori sulla scena pubblica o se la presenza dei soggetti del settore associativo fosse destinata a restare circoscritta e marginale. Ci è quindi interrogati sugli effetti della partecipazione delle associazioni al circuito democratico locale, tentando di capire se si trattasse di una partecipazione funzionalizzata o di un'apertura democratica<sup>51</sup>.

Tracciare delle linee ben chiare non è facile, dal momento che i contesti locali sono molto differenziati e risentono, in Francia come altrove, delle differenze che la classe politica presenta e delle peculiarità delle differenti realtà territoriali. Senza dubbio, col passare del tempo l'esperienza della partecipazione e della rappresentanza delle associazioni ha costituito una nuova forma di coagulazione del consenso da parte dello Stato, dal momento che molti dei tradizionali mezzi di partecipazione e di rappresentanza stavano dando segni di cedimento. D'altro lato, è pur vero che il cittadino, una volta esclusivamente destinatario dell'agire pubblico, diviene, pur associato, interlocutore nel farsi della decisione stessa; perciò, non pare dubbio l'affermare che si è avuto un "progresso democratico", anche a livello locale, col superamento delle limitazioni ereditate dalla III Repubblica<sup>52</sup>. Le dinamiche dei rapporti fra associazioni e soggetti pubblici sono però complesse e da alcune parti s'è paventato il rischio di un controllo, pur indiretto, da parte del pubblico nei confronti del privato sociale; senza dubbio, la partecipazione e la rappresentanza, anche in Francia, possibile solo nel quadro di norme di riferimento tracciate, in ogni caso, dalle istituzioni.

---

<sup>51</sup> In proposito, cfr. J. de Maillard, *Les associations dans l'action publique locale: participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique?*, in *Lien social et Politiques*, n.48/2002, pp. 53 e ss.

<sup>52</sup> Cfr. J. Donzelot – P. Estèbe, *L'État animateur*, Esprit, Parigi, 1994; sul concetto stesso di *État animateur*, cfr. in chiave critica, Y. Sintomer, *Participatory Democracy and Governance: Local Politics in France*, paper presentato al *ECPR 29th Sessions of Workshops*, 2001, Grenoble

Un ruolo di indubbio rilievo, a livello regionale, è dato, come detto, dalla presenza, in ciascuna delle regioni francesi, delle articolazioni territoriali della CPCA. A livello locale, esse perseguono l'obiettivo fondamentale della valorizzazione della *vie associative* e il miglioramento dei rapporti fra società civile e società politica, soprattutto con riferimento a quelle che sono le future riforme delle collettività territoriali. Quello della rappresentanza e della concertazione fra entità associative, Stato e collettività territoriali è un ambito sul quale è ancora necessario molto lavoro; in occasione della *Deuxieme Conference de la Vie Associative*, tenutasi nel 2009, un punto concordemente sottolineato è stato proprio quello della mancanza di un organismo di rappresentanza della realtà associativa a livello delle collettività territoriali, pur con diversità di vedute su quale sarebbe il tipo di organo adatto a tal fine e sul livello cui esso dovrebbe essere collocato, ferma restando la necessità di assicurare, in seno a tale organo, non solo la rappresentanza delle associazioni di livello nazionale, ma anche di quel tessuto locale, costituito da associazioni con un numero esiguo di *bénévoles*, ma spesso di grande vitalità e rilievo.

Attualmente, la figura di riferimento, in ciascuno dei 100 *departments* francesi, è quella del *délégué départemental à la vie associative*; si tratta di un funzionario, incardinato presso il Prefetto, che ha il compito di occuparsi esclusivamente delle associazioni. Al *délégué* spettano i compiti di creare spazi di con il *monde associatif*, favorire l'accesso delle associazioni ai canali informativi, monitorare l'evolversi del panorama associativo locale, proporre iniziative per la formazione degli associati, e, infine, dar vita alle *Missions d'Accueil et d'Information aux Associations (MALA)*. I *MALA*, in particolare, sono di rilievo per quanto di nostro interesse: si tratta di uno strumento che il compito di mettere in rete le risorse di enti territoriali, stato e associazioni, permettendo a queste ultime di individuare immediatamente, a livello dipartimentale, quali siano i servizi pubblici cui fare riferimento. Non mancano, peraltro, comuni che hanno deciso di nominare commissari (o figure analoghe) con compiti simili a quelli del *délégué*. Da un punto di vista normativo, circa i rapporti fra *État* e le associazioni a livello dipartimentale, occorre fare riferimento alla Circolare del 22 dicembre 1999 (*Circulaire du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'Etat avec les associations dans les départements*), con cui si regolano proprio gli strumenti di cui sopra abbiamo fatto menzione (*délégué* e

*MAIA*)<sup>53</sup>.

Un caso molto interessante, a livello locale, è quello della *Côtes d'Armor*. Si tratta di un dipartimento, relativamente poco popolato, situato in Bretagna; qui, dal 2006-2007, di concerto con l'amministrazione dipartimentale competente e con la Prefettura, è stato istituito un *Conseil départemental de la vie associative (CDVA)*.

Le oltre 9000 associazioni armoricane, dopo essersi federate, hanno provveduto ad eleggere 60 loro rappresentanti (ciascuno membro di una diversa associazione, ripartiti secondo cinque macroaree: solidarietà; ambiente di vita, difesa dei consumatori, tutela ambientale; gioventù, cultura educazione; sport, turismo e tempo libero; occupazione, inserimento lavorativo, formazione professionale, uguaglianza di genere) col compito di sviluppare una riflessione sulla vita associativa dipartimentale e sul concetto di 'vita associativa' in generale, fare un censimento delle associazioni presenti sul territorio, favorire la comunicazione e gli scambi fra attori della varie *associations*, divenire un *partner* autorevole nella definizione delle politiche pubbliche e, infine, gestire i meccanismi di rappresentanza per via elettiva. Si tratta di un punto di particolare rilevanza, come rilevato nel *Rapport Ferry*, del quale si parlerà *infra*; proprio la scelta di utilizzare meccanismi elettivi è uno dei punti più interessanti dell'esperienza armoricana.

Al momento di far partire il progetto, il *Conseil Regional* ha contattato le quasi 6000 associazioni sovvenzionate dal dipartimento, con una lettera circolare in cui si invitavano le associazioni a mostrare il loro interesse per la partecipazione al CDVA, indicando la macroarea cui intendevano afferire fra le cinque *supra* elencate e il nome del loro candidato. Circa un centinaio di associazioni hanno presentato un loro candidato e 450 hanno preso parte alle votazioni iniziali, organizzate dal *Conseil general* dipartimentale e dalla branca dell'amministrazione competente. Nel 2010, si è provveduto, con lo stesso meccanismo, a rinnovare il 50% del CDVA, con una tornata elettorale da esso stesso curata. Il dato interessante è costituito da fatto che, se al primo scrutinio avevano preso parte soprattutto i membri delle associazioni di grandi dimensioni, al secondo si è avuta una notevole partecipazione di quelle 'locali', di dimensioni più esigue.

---

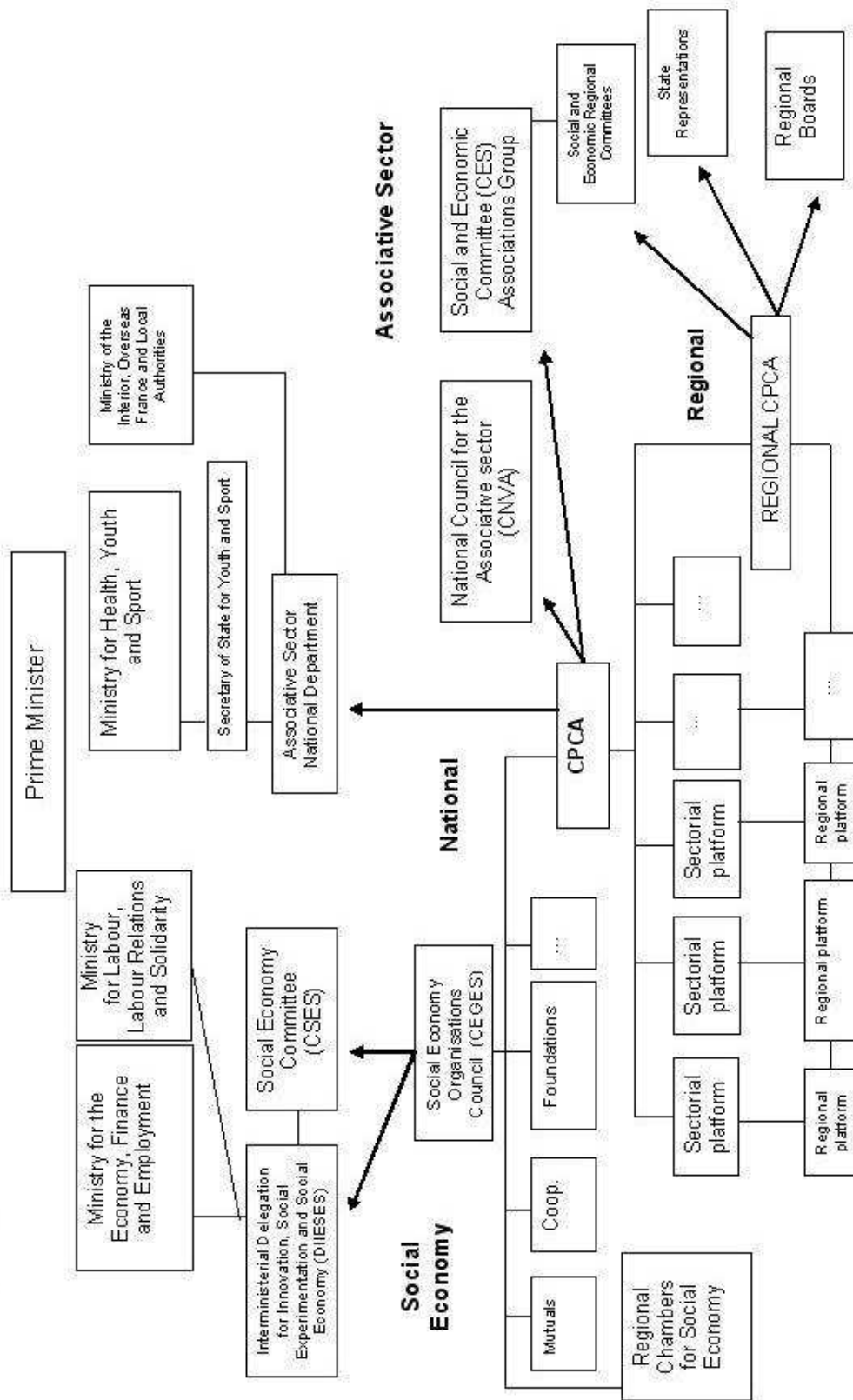
<sup>53</sup> La circolare in parola è consultabile anche online, all'URL <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000580333>



Nella pratica, il CDVA lavora per collegi, in base alle 5 macroaree; è poi presente un *conseil permanent*, composto da una decina di membri (due per macroarea), con il compito di interfacciarsi con l'amministrazione dipartimentale. È inoltre previsto che alcuni membri del CDVA prendano parte, in qualità di *observateurs consultatifs*.

Quella della Côtes d'Armor è un'esperienza ancora allo stato iniziale, ma i suoi primi passi sono stati positivi; pertanto, non pare peregrino pensare che possa avere degli ulteriori sviluppi, venendo adottato anche in altri dipartimenti.

Civil Dialogue Diagram in France - 2007



# CAPITOLO TERZO

## Rappresentanza, partecipazione e volontariato: l'ordinamento spagnolo.

*di Marco Mazzone*

SOMMARIO: 1. Il quadro costituzionale e la disciplina in materia di rappresentanza e partecipazione del volontariato. - 1.1. Il volontariato nella Costituzione del 1978: fondamento, profili rilevanti, principi supremi e diritti fondamentali. - 1.2. Indicazioni in materia di volontariato ricavabili dall'assetto costituzionale delle competenze normative ed amministrative. - 1.3. L'attuazione del quadro costituzionale: il dato legislativo tra *Estado* e *Comunidades Autonomas*. - 1.3.1. Quadro generale della legislazione. - 1.3.2. La legge generale statale in materia di volontariato: la *Ley* 6 del 1996. - 1.3.3. Le leggi generali autonome in materia di volontariato. - 1.3.4. Quadro delle relazioni tra organizzazioni del volontariato e pubblici poteri: le tipologie di dispositivi di "*promoción y fomento*". - 2. La *partecipazione all'azione pubblica* dei soggetti del volontariato. - 2.1. La partecipazione ai processi *normativi e programmatici*: *Estado, Comunidades Autonomas*. - 2.2. La partecipazione ai procedimenti *amministrativi* e al *service delivery*. - 3. Brevi cenni alle dinamiche della *selezione della rappresentanza* in seno ai soggetti del volontariato come ulteriore profilo della primazia del potere pubblico.

### **1. Il quadro costituzionale e la disciplina in materia di rappresentanza e partecipazione del volontariato.**

#### **1.1. Il volontariato nella Costituzione del 1978: fondamento, profili rilevanti, principi supremi e diritti fondamentali.**

La Costituzione spagnola del 1978 non fa diretto ed espresso riferimento all'attività di volontariato, né presenta disposti sufficientemente analoghi all'articolo 2 della Carta Costituzionale italiana al fine di delineare un generale *principio di solidarietà*. È diffusa, tuttavia, la percezione di una fortissima influenza esercitata dall'esperienza costituzionale italiana sulla cultura giuridica spagnola, in particolare durante i lavori che tra il 1975 ed il 1978 impegnarono i Padri Costituenti spagnoli, influenza che in effetti

non manca comunque di essere molto significativa anche nell'ambito di nostro interesse. Numerosi sono infatti i disposti costituzionali che tutelano indirettamente l'articolato fenomeno del volontariato, imponendo inoltre ai poteri pubblici di promuoverne l'attività e l'autonomia, e da essi promana la considerazione altissima che la Costituzione spagnola assegna alla solidarietà organizzata: accanto ad alcune previsioni collocate tra i principi fondamentali dell'intero ordinamento spagnolo, troviamo elementi di assoluto interesse nell'ambito dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione.

In primo luogo, dunque, occorre ricordare l'**articolo 9**, che al **comma 2** stabilisce che “*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la **participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social***”, che del resto è espressamente menzionato nella *Exposición de motivos* della *Ley 6/1996*, legge generale statale sul volontariato. Si tratta all'evidenza di una sorta di corrispettivo spagnolo dell'articolo 3, comma 2, della Costituzione italiana, che in precedenza si è avuta occasione di additare come uno dei maggiori riferimenti costituzionali del fenomeno solidaristico in oggetto: si potrebbe osservare che la Costituzione spagnola non afferma espressamente in ordine al *principio di solidarietà* (che invece è espressamente indicata dall'art. 2 della Costituzione italiana e costituisce uno dei cardini del sistema costituzionale) qualcosa che comunque in qualche misura comunque presuppone nel momento in cui fa oggetto di statuizione esplicita la partecipazione alla vita sociale. Infatti, quest'ultimo è un obiettivo di sistema ambizioso e per certi versi configurabile come motore ideale di processi di autentica palingenesi sociale e culturale, di cui la solidarietà è senza dubbio direttissimo strumento di soddisfazione. Garantire l'effettiva partecipazione alla vita di comunità dei consociati, a prescindere ed anzi in superamento delle differenze, anche considerevoli, che li possano dividere dal punto di vista patrimoniale ed economico, sociale, culturale, politico, etnico, costituisce fine grande e complesso dell'intera azione dei poteri pubblici che non è eccessivo qualificare, in ultima analisi, come il vero fine supremo dell'intero ordinamento, qualora questo si connoti come *democratico e sociale*: i poteri pubblici trovano forse il maggiore *ubi consistam* proprio nel garantire ai consociati una piena opportunità di *partecipazione* alla vita (innanzitutto) *sociale* del Paese, che a ben

vedere si può inquadrare come una sorta di sintesi e fonte di colorazione assiologica di tutte le attribuzioni dei poteri pubblici, verso cui tutte convergono. Sebbene non siano certo essi soli a veicolarlo e a porsi conseguentemente come strumenti di sviluppo dello spirito di solidarietà, i poteri pubblici si trovano così a dover esprimere un sistema di interventi che li pongano al servizio di una tra le più basilari ed irrinunciabili esigenze dell'uomo, che come tale primariamente contribuisce a caratterizzarlo come persona, ossia lo sviluppo della socialità: questa non può certo prescindere dalla solidarietà, che è senz'altro l'atteggiamento spirituale reciproco che le persone assumono quando entrano in relazione di socialità, specialmente quando queste coinvolgono persone non collocate in modo omogeneo sul piano economico, sociale e culturale. Anzi, quanto appena osservato è tanto più vero laddove, come nel caso spagnolo, all'inserimento di norme costituzionali che sanciscano la solidarietà come sfondo finalistico per la previsione di *doveri* pubblicistici, sia preferito un silenzio che tuttavia consenta ancora di pensare alla solidarietà come ad una delle cifre caratteristiche dell'uomo come persona e delle formazioni sociali in cui esso spontaneamente si organizza. La solidarietà funge da sfondo ideale per effetti e valori (la partecipazione alla vita sociale) che i pubblici poteri devono porre al centro delle proprie attenzioni in modo dunque coerente, ma in tal modo si atteggia anche in senso ben ulteriore e parallelo rispetto all'azione dei poteri pubblici: l'azione volontaria, esercitata singolarmente o in forma associata, è posta in essere al di fuori dell'area del dovere costituzionalmente o legislativamente imposto e tende quindi a realizzare un'istanza di giustizia che si radica nella società e nelle concentriche o parallele comunità in cui essa si articola.

Indicativi nello stesso senso sono tutti i disposti costituzionali che riguardano il fenomeno associativo, tra i quali spicca con evidenza l'**articolo 22**, che si occupa appositamente di questo fondamentale diritto di libertà, il cui riconoscimento nel novero dei diritti fondamentali costituisce, nell'esperienza storica e giuridica dello sviluppo, tuttora in corso, del costituzionalismo occidentale, uno dei segnali e degli strumenti tipici del passaggio dalla forma di Stato liberale a quella democratica e sociale. Anche in questo caso la disciplina non si discosta particolarmente da quella dell'articolo corrispondente della Costituzione italiana, l'articolo 18, già oggetto di osservazioni in precedenza. Si rinviene tuttavia un'importante differenza, a proposito degli oneri che la Costituzione stessa pone in capo alle associazioni "*constituidas al amparo de este artículo*":

esse devono richiedere l'iscrizione in apposito registro avente una mera finalità pubblicitaria, che la legge dettata *expressis verbis* in attuazione dell'articolo 18, la *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*, coerentemente non declina in termini di obbligo ineludibile per qualsiasi formazione sociale che realizzi il diritto di associazione di chi ne faccia parte, escludendo così che possano legittimamente sussistere associazioni non registrate, ma lo configura come uno strumento di garanzia per i terzi che vengano in contatto con l'associazione stessa ed anche per i suoi membri, trattandosi di un mero onere che le associazioni hanno per poter accedere ad un determinato regime di piena autonomia patrimoniale. Ne risulta, in sostanza, che l'attuazione legislativa avuta dal disposto in esame evidenzia quanto già astrattamente osservabile in base alla lettera ed allo spirito del testo stesso, ossia che la rilevata differenza corrente tra il testo costituzionale spagnolo e quello italiano sullo specifico punto non ha invero una consistenza significativa.

Accanto all'associazione trova spazio in Costituzione un'ulteriore figura giuridica, che, a differenza della prima, è espressamente disciplinata proprio con riguardo specifico ai fini di interesse generale che può assumere ad oggetto della propria azione. L'articolo 34 sancisce infatti il diritto di istituire fondazioni "*para fines de interés general*", preoccupandosi di estendere anche a queste formazioni sociali i limiti e le cautele previsti già per le associazioni, ovverosia l'illegalità di associazioni che perseguono fini o impiegano mezzi previsti dalla legge come fatti di reato, e la riserva di giurisdizione imposta sullo scioglimento e sulla sospensione delle attività delle associazioni. Anche le figure prese in considerazione da questo disposto sono state, nel 2002, oggetto di legislazione specifica da parte delle *Cortes Generales (Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones)*.

Interessante è osservare la dizione scelta in questo frangente dal Costituente spagnolo, che preferisce parlare di "*fines de interés general*", espandendo così lo spettro a tutte le attività che si incentrano su interessi che è possibile provare ad individuare, in negativo, come interessi non mutualistici o corporativi, non lucrativi, e forse soprattutto come interessi dunque di portata soggettiva generale ma non ridotti a quella importante *species* di interessi generali comunemente chiamati interessi "pubblici", cioè già

individuati *ad hoc* dalla legge ed affidati alle cure di pubbliche amministrazioni, con assegnazione di compiti ed eventualmente di poteri.

Questa stessa dizione è utilizzata dal Costituente in un altro disposto centrale ai nostri fini, che in esso come in quello precedente consente di scorgere un richiamo ancora esplicito ma chiaro alle attività di volontariato: si allude all'**articolo 30**, che facoltizza i poteri pubblici all'istituzione di un servizio civile "*para el cumplimiento de fines de interés general*". Quanto appena osservato a proposito della necessità di leggere *in tralice* un'allusione al volontariato è ancora più valido a riguardo del disposto subito precedente, l'**articolo 29**, che stabilisce che coloro i quali effettuino obiezione di coscienza, o che comunque non svolgano, per esenzione, il servizio militare al quale ogni cittadino spagnolo è di regola costituzionalmente tenuto, potranno essere obbligati allo svolgimento di "*una prestación social sustitutoria*". Le nozioni di "generalità dell'interesse" e "socialità della prestazione" sembrano avvicinarsi molto, e superare dal punto di vista valoriale la distinzione, condivisibile e tipica anche dell'ordinamento italiano (v. legge n. 64/2001), tra la prestazione obbligatoria in quanto sostitutiva dell'obbligo di svolgimento del servizio militare e la prestazione invece puramente volontaria, svolta nel contesto del *servicio civil*.

Addentrandosi maggiormente nel dettaglio delle attività di interesse generale tipiche del volontariato, occorre illuminare il cammino attraverso la considerazione per cui ben possono essere riguardati alla stregua di ambiti di più proficua azione da parte delle organizzazioni del volontariato quelli che la Costituzione individua come gli ambiti di più specifica attenzione da parte dei poteri pubblici nella determinazione ed attuazione delle politiche da ritenere più essenziali alla tutela dei diritti fondamentali (sociali soprattutto). Se è vero infatti che le prestazioni che il settore pubblico si impegna ad erogare sono quelle che, proprio per questo, corrisponderanno ai diritti fondamentali che presumibilmente saranno i meno esposti al rischio di mancata soddisfazione, è vero anche che nella speciale considerazione da parte pubblica si cela, talvolta neanche implicita, una "segnalazione" a vantaggio del Terzo Settore di quali prestazioni abbisognano delle maggiori cure, in linea del resto con il principio di sussidiarietà c.d. orizzontale, che pure in Spagna, come si vedrà, appare tutto sommato piuttosto compresso, sebbene indirettamente.

Tra gli ambiti dunque prediletti (nei sensi e con gli effetti indicati) dalla Costituzione si situa sicuramente l'**istruzione** (art. 27): in proposito si garantisce “*a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales*”, prefigurando dunque una sorta di sistema misto (se non integrato) in cui al servizio pubblico si affianchino il mercato ed il sistema dell'azione volontaria, le une e le altre idonee ad accedere ad una ancor maggiore integrazione (quantomeno in termini di “vicinanza” finanziaria) con il sistema pubblico secondo le determinazioni legislative del caso, grazie alla previsione per cui “*Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca*”.

Un secondo nucleo di interesse a questi fini è la **sicurezza sociale**, che nel lessico particolarmente ampio della Costituzione spagnola comprende “*la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente, en caso de desempleo*”: centrale importanza riveste soprattutto la disposizione con cui si conclude l'articolo di interesse (l'articolo 41): ancora una volta ispirandosi chiaramente alla Costituzione italiana, *sub specie* articolo 38, ultimo comma, la Costituzione spagnola solennemente garantisce che “*La asistencia y prestaciones complementarias serán libres*”, così da aprire (o meglio, riconoscere) in maniera altrettanto chiara quelle possibilità di sviluppo del settore privato in senso ampio già segnalate in proposito dell'istruzione.

Due ultimi nuclei normativi meritano un cenno particolare in questa parte dell'indagine, non solo in quanto indicativi degli ambiti di prioritario intervento pubblico ed incoraggiato intervento privato e soprattutto privato-sociale, ma anche per la presupposizione del valore della solidarietà. Si tratta degli **articoli 49 e 50**, che si incaricano di ulteriormente specializzare la garanzia di partecipazione alla vita sociale di alcune tipologie di soggetti deboli, rispettivamente dei “*disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos*” e degli anziani. Dei primi si sottolinea il compito pubblico di integrarli, oltre che di garantirne la salute, nel contesto sociale dal quale la loro situazione di fatto li allontana, se non altro (lascia chiaramente intendere il disposto) dal punto di vista dell'effettivo esercizio dei diritti di cui godono in quanto cittadini o comunque consociati soggetti all'ordinamento spagnolo; ma è chiaro che l'integrazione a cui si fa riferimento è tanto più agevole quanto più è perseguita in collaborazione o almeno coordinamento con realtà già appartenenti al contesto nel quale ci si intende integrare.



Per quanto riguarda, invece, gli anziani, si prevede che “*con independencia de las obligaciones familiares*”, i poteri pubblici ne promuovano il “*bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio*”: il sistema a cui si allude ha la sola caratteristica di soddisfare in modo coordinato le esigenze, oltre che di salute e di sostentamento, anche e soprattutto di assistenza, senza chiamare in causa un impegno finanziariamente gravante sulle famiglie dell’anziano, per cui può assumere diverse configurazioni possibili, che non è incongruo presumere siano da ricondurre, in prospettiva, ad una preferenza per un sistema integrato *in primis* con l’azione volontaria.

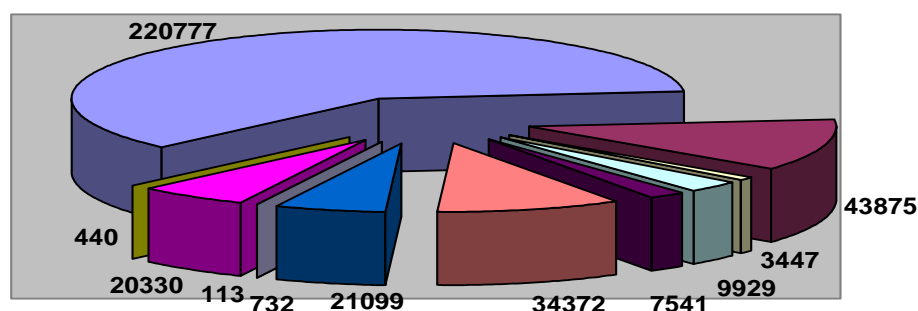
**Figura 10** - Nella tabella<sup>54</sup> si dà conto delle dimensioni del fenomeno del volontariato in Spagna, con suddivisione in base agli ambiti di prevalente attività svolta da ciascuna entità (dati del 2002).

Sector ICNPO	Asociaciones	Fundaciones	Otras	TOTAL
Cultura, deporte y ocio	148.427	2.064	70.286	220.777
Educación e investigación	31.958	3.625	8.292	43.875
Salud	2.498	853	95	3.447
Servicios sociales	8.817	1.112	-	9.929
Medio ambiente	7.504	38	-	7.541
Desarrollo común. y vivienda	27.922	181	6.269	34.372
Derechos civiles	20.890	116	93	21.099
Intermediarios filantrópicos	-	72	40	113
Actividades internacionales	681	51	-	732
Asociaciones profesionales	20.129	201	-	20.330
Mutualidades de prev. social	-	-	440	440
<b>TOTAL</b>	<b>268.826</b>	<b>8.313</b>	<b>85.515</b>	<b>362.645</b>

Fuente: Jiménez Lara, 2006, 30.

<sup>54</sup> Tratta da D. CASADO PÉREZ, *Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento*, in *Revista española del tercer sector*, ISSN 1886-0400, N°. 10, 2008 (*Ejemplar dedicado a: Tendencias de cambio en el Tercer Sector Social*), pag. 97.

**Figura 11** - I dati di cui in Figura 10 riproposti in configurazione grafica.



## 1.2. Indicazioni in materia di volontariato ricavabili dall'assetto costituzionale delle competenze normative ed amministrative.

La Costituzione spagnola non menziona il volontariato, né ulteriori attività organizzate di solidarietà, neanche nella parte dedicata alla distribuzione delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo, il *Titulo VIII* (“*De la organización territorial del Estado*”, artt. 137-158).

I titoli di competenza tuttavia non mancano né all'*Estado* né alle *Comunidades Autonomas* sia per esprimere attività normativa sia per svolgere attività amministrativa: in particolare, è interessante osservare il rapporto tra la determinazione astratta dei rapporti tra i livelli di governo effettuata dalla Costituzione e l'uso concreto fatto sinora dallo Stato delle competenze legislative capaci comunque di incidere sull'ambito della *acción social* che astrattamente gli competono e che si vanno ora ad enunciare brevemente.

Ai sensi dell'**articolo 149, comma 1, della Costituzione**, lo Stato gode di “*competencia exclusiva*” su un elenco piuttosto ampio di materie nei cui ambiti possono

rientrare le attività di volontariato concretamente prescelte dalle singole organizzazioni quali oggetti preferenziali del proprio contributo allo sviluppo civile del Paese mediante l'applicazione del principio di solidarietà.

In particolare, ancora oggi sembra corretto riconoscere che la materia di maggiore interesse ai fini della disciplina dell'attività volontaria sia quella indicata al **numero 17**, “*Legislación básica y régimen económico de la **Seguridad Social**, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas*”; forse però più significativa è piuttosto la previsione per cui compete esclusivamente allo Stato (e non soltanto a titolo di “*legislación básica*”) la disciplina in materia di “**Legislación civil**” (**art. 149, comma 1, n. 8**), che consente appunto di mantenere al centro un controllo sulle **figure giuridiche** nelle quali si può organizzare il volontariato, sebbene “*sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan*”, e dunque per le attribuzioni di competenza legislativa già garantite a determinate Comunità Autonome al tempo dell'entrata in vigore della Costituzione, tra cui la competenza in materia di diritto civile della *Catalunya*.

Come è evidente, non si tratta certamente di titoli particolarmente significativi a giustificazione di interventi legislativi statali, specialmente al confronto con gli appigli costituzionali per una legislazione da parte delle *Comunidades Autonomas*. Ciò è valido in particolare sotto il profilo delle materie propriamente intese: se, come già accennato a proposito dell'esperienza italiana, il volontariato presenta, intrinseca, una forte trasversalità, discendente dalla potenziale ampiezza dello spettro dei bisogni emergenti dalla realtà in cui si trova a vivere quotidianamente chi nelle organizzazioni stesse presta la sua opera, è chiaro che le maggiori possibilità di intervento si devono riconoscere in capo al livello di governo che più da vicino è impegnato per Costituzione (e non solo) nella soddisfazione di questi stessi bisogni. Ne consegue che la competenza ad incidere in materia di volontariato “segue” l'attribuzione di compiti in materia di *welfare*, e per questo le *Comunidades Autonomas* detengono i titoli di maggiore rilievo. Tra essi, stante la tradizionale difficoltà ad espandere l'intervento di erogazione di servizio pubblico agli ambiti ulteriori ai tradizionali ambiti della salute, del lavoro e dell'istruzione, spicca senz'altro l'“**Asistencia social**”, su cui, ai sensi dell'**articolo 148, comma 1, n. 20**, le “*Comunidades Autónomas podrán asumir competencias*”. Competenze che, si noti, non sono

concepito né come esclusive, né come già assunte e svolte a decorrere dall'entrata in vigore della Costituzione democratica del 1978: deve infatti essere opportunamente ricordato il dato di contesto costituzionale che da dell'ordinamento spagnolo un originale modello che si potrebbe definire non propriamente "federale", ma piuttosto "federalizzabile", secondo il suggestivo modello che visualizza le competenze di cui all'articolo 148 della Costituzione come un "*plato de quesos*", immagine che ben rende l'idea per cui le Comunità non hanno già, ma ben possono assumere una serie di competenze potenzialmente amplissima, secondo le determinazioni del rispettivo Statuto di autonomia. Ne consegue il duplice effetto per cui le Comunità possono, a conclusione del processo ma anche nella sua pendenza, arrivare a differenziarsi tra loro in misura notevolissima, e quello per cui lo Stato mantiene un controllo fortissimo su tutto questo insieme di processi, che la Costituzione meramente facoltizza, non soltanto perché l'approvazione degli Statuti di autonomia di ciascuna *Comunidad* è demandata alla *Ley* dello Stato, ma anche in considerazione che l'intero processo si sviluppa attraverso complessi passaggi, a ciascuna Comunità, di competenze essenzialmente amministrative attualmente esercitate dallo Stato, con conseguente necessità di riformulazione dell'assetto della finanza territoriale. Da questo punto di vista tende a diminuire il significato, apparentemente considerevole, dell'ulteriore elemento che completa il quadro delle competenze rilevanti, ossia la clausola di residualità di cui all'**articolo 149, comma 3** ("*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos*"), tanto è vero che lo stesso disposto soggiunge che "*La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado*", con le ulteriori precisazioni per cui, da una parte, le norme statali "*prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas*", e dall'altra "*El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*".

Ma ancora ciò non è sufficiente per delineare un quadro veritiero dell'assetto delle competenze. Si deve infatti osservare che l'intervento normativo di cui si va in cerca versa in un ambito di attività svolte da organizzazioni che, per la gran parte

appartengono al settore privato<sup>55</sup>, e che, anzi, non avendo alcun interesse di natura prettamente economica che possa essere inciso, compreso o favorito dall'azione pubblica in materia economico-sociale, frappongono tra sé e l'intervento pubblico una distanza ben più significativa rispetto a quella che divide gli stessi poteri pubblici dal settore privato operante per fini non generali, bensì lucrativi o mutualistici. Quanto ora osservato dovrebbe implicare una significativa tendenza del legislatore, di qualunque livello, verso due fondamentali approcci regolatori: da una parte, sembra inevitabile che, in un contesto che per sua natura si organizza ed opera parallelamente al potere pubblico, anche alla luce dei fini supremi dell'ordinamento spagnolo, come del resto della generalità delle democrazie occidentali, l'intervento regolatorio mantenga una particolare continenza; dall'altra, per le stesse ragioni, il fatto che l'intervento volontario in quanto tale previene la necessità di intervento pubblico (ciò è particolarmente evidente soprattutto in prospettiva storica, a mente dell'enorme ritardo con cui i poteri pubblici hanno assunto finalità di garanzia della effettiva soddisfazione dell'esigenza dell'uomo ad esprimere la propria socialità partecipando al contesto sociale di riferimento, e con essa numerosi ed ampi compiti in materia di politiche sociali latamente intese, rispetto ad un'autoorganizzazione solidaristica che risale all'Antichità), ovvero si pone in termini ad esso complementari, evidenziando la natura suppletiva del ruolo giocato in merito della sfera pubblica, dovrebbe condurre l'intervento normativo a trovare in suo più positivo senso strutturandosi al servizio di un coordinamento tra pubblico e privato.

Ne consegue che i maggiori e migliori risultati che il regolatore pubblico possa ottenere attivandosi siano raggiungibili solo in termini di *intervento indiretto*, mediante (oltre alla *disciplina delle strutture giuridiche* e dei rispettivi *rapporti con le persone fisiche* che in esse prestano servizio volontario, demandata essenzialmente allo Stato, come detto), la

---

<sup>55</sup> ma non per la totalità: si veda in particolare la *Ley 6/1996* dello Stato, che all'articolo 3, comma 1, lettera d), ma anche già nei *Motivos*, chiaramente estende la nozione di *voluntariado* alle organizzazioni pubbliche, purché prive di scopo di lucro; peraltro, è appena il caso di osservare che, nonostante l'apparenza, non è da intendersi che all'assenza di scopo di lucro il legislatore spagnolo affianchi il divieto di "*controprestacion economica*", che avrebbe l'effetto, piuttosto grave, di escludere dall'ambito del volontariato le organizzazioni che svolgano impresa, benché osservino il dogma, questo sì irrinunciabile, del *non distribution constraint*.

disciplina della *relazione tra il settore privato e l'Amministrazione pubblica* operante negli stessi ambiti e negli interstizi tra le attività svolte del volontariato, che devono ricadere nella sfera di attribuzione pubblica, ma anche appositamente per il volontariato. Ma, come è prevedibile ed opportuno, l'attività volontaria rientra negli ambiti di interesse di tutte le Amministrazioni (specialmente in un contesto, come quello spagnolo, nel quale è diffusa la discutibile tendenza delle amministrazioni pubbliche a strumentalizzare il Terzo Settore per la realizzazione di interventi la cui definizione è solo formalmente condivisa, peraltro con l'effetto di soffocare proprio il contenuto specifico e maggiormente prezioso, il pluralismo ideologico<sup>56</sup>), grazie alla sua diretta attinenza al principio di solidarietà ed alla complementarietà che la lega all'azione pubblica in tema di politiche di *welfare*, finendo per essere un ambito di normazione ed amministrazione davvero *trasversale*. I criteri, allora, per stabilire un riparto di competenze sostenibile tra ordini di enti territoriali dotati entrambi di potestà legislativa ed amministrativa dovranno fare riferimento quando all'ambito di attività (istruzione, assistenza, tempo libero, salute, tutela dell'ambiente, ...) che darà corpo alle singole iniziative volontarie, quando all'altro criterio, analogo ma distinto, dell'incidenza reciproca tra dette iniziative e la predisposizione ed implementazione di programmi pubblici di intervento. Questo è quanto, del resto, condivisibilmente emerge dall'assetto raggiunto per prassi dalle legislazioni dei due livelli di governo.

Passando a considerare brevemente le *competenze amministrative*, si deve osservare preliminarmente che la Costituzione parla di competenze senza precisarne la natura: ne consegue che le competenze amministrative seguono quelle legislative, salva sempre la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni alle *Comunidades*, e di entrambi gli ordini di legislazione di disporre allo stesso modo in favore dell'*Administracion local*; soltanto una cautela è predisposta dalla Costituzione a tutela dell'autonomia delle *Comunidades*, quella per cui in materia di "*Seguridad Social*" la natura esclusiva della competenza statale dovrà essere esercitata "*sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas*". Il punto è centrale, in quanto, come si è osservato, è proprio nella relazione, di separazione come anche e soprattutto di integrazione, con

---

<sup>56</sup> v. diffusamente sul punto Á. ZURDO ALAGUERO, *Voluntariado y Estado: las funciones ambivalentes del Nuevo Voluntariado*, in *Política y sociedad*, ISSN 1130-8001, Vol. 43, N° 1, 2006, pagg. 169-188.

Perogazione di servizi pubblici in ambiti identici o contermini, che le organizzazioni di volontariato vedono realizzarsi la forma di maggiore rilievo di contatto tra il “primo” ed il Terzo Settore.

### **1.3. L’attuazione del quadro costituzionale: il dato legislativo tra *Estado e Comunidades Autonomas*.**

#### **1.3.1. Quadro generale della legislazione.**

Come anticipato, l’assetto delle competenze ora delineato in termini astratti si riflette in modo coerente nell’applicazione concreta delle competenze che ne è stata data attraverso le misure legislative sinora predisposte: si rinvengono infatti, affiancate, una legislazione statale generale ed un’ampia e diversificata legislazione delle *Comunidades*: il rapporto tra le due segue un criterio completamente diverso da quello noto al sistema italiano, prendendo a riferimento *la pertinencia respecto alle attività delle Amministrazioni*, di talché la legislazione statale si applica soltanto nei riguardi delle organizzazioni “que participen o desarrollen *programas de ámbito estatal o supraautonómico*, así como a los que participen en *programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal*” (art. 2, comma 1, nonché punto 1, in conclusione, dell’*Exposicion de motivos* della *Ley 6/1996*), mentre il resto dell’attività volontaria che rientri negli interessi individuati dalla legislazione delle singole Comunità è appunto disciplinato da una legge generale per (quasi) ciascuna di esse.

Si veda, in proposito, il quadro sinottico recato dalla Figura che segue.

**Figura 12** - Elenco in ordine cronologico delle leggi generali statale e delle 16 leggi generali autonome (unica *Comunidad* che presenta l'assenza totale di una legislazione *ad hoc* è la Cantabria, che ha disciplinato soltanto, nel 2000, il *voluntariado cultural*) in materia di volontariato.

COMUNIDAD AUTÓNOMA/ESTADO	LEGISLACIÓN
Cataluña	Ley 25/1991, de 13 de Diciembre <sup>57</sup> Decreto 421/2006, de 28 de noviembre <sup>58</sup> Decreto 480/2006, de 5 de diciembre <sup>59</sup>
Aragón	Ley 9/1992, de 7 de Octubre
Madrid	Ley 9/1994, de 19 de Mayo
Castilla-La Mancha	Ley 4/1995, de 16 de Marzo
Estatal	Ley 6/1996, de 15 de Enero
Extremadura	Ley 1/1998, de 5 de Febrero
C.F. de Navarra	Ley Foral 2/1998, de 27 de Marzo
La Rioja	Ley 7/1998, de 6 de Mayo
Islas Canarias	Ley 4/1998, de 15 de Mayo
Islas Baleares	Ley 31/1998, de 18 de Mayo
País Vasco	Ley 17/1998, de 25 de Junio
Galicia	Ley 3/2000, de 22 de Diciembre
Comunidad Valenciana	Ley 4/2001, de 19 de Junio
Andalucía	Ley 7/2001, de 12 de Julio
Principado de Asturias	Ley 10/2001, de 12 de Noviembre
Región de Murcia	Ley 5/2004, de 22 de Octubre
Castilla y León	Ley 8/2006, de 10 de Octubre

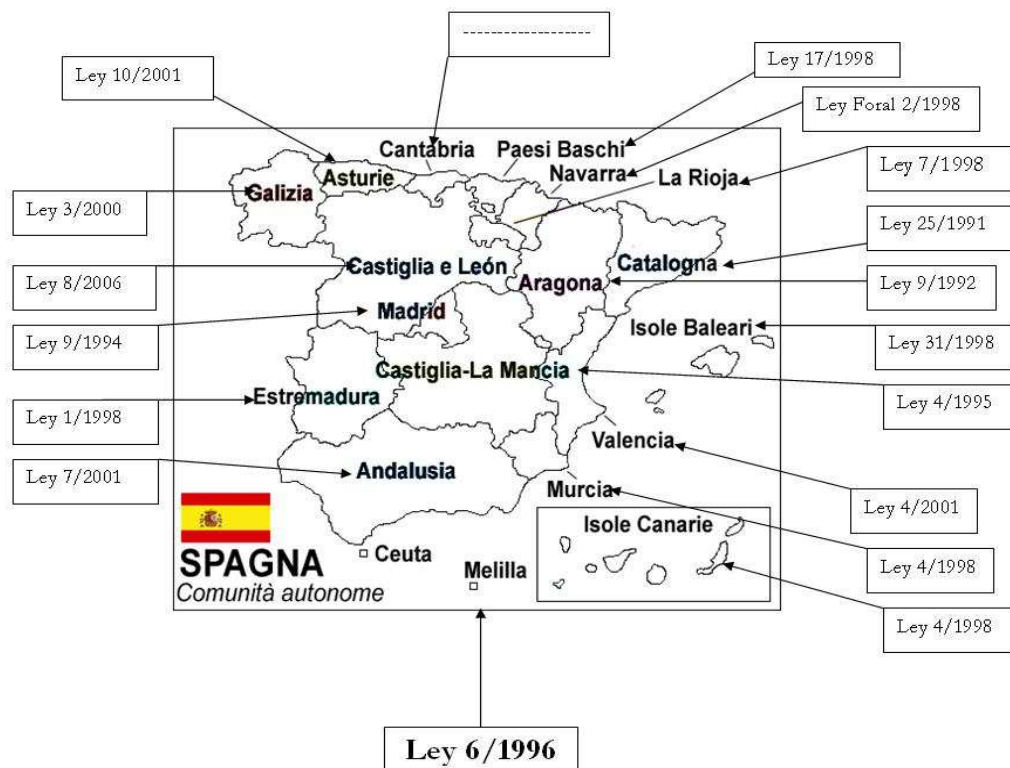
<sup>57</sup> Di istituzione dell'*In.Ca.Vol.* (v. oltre).

<sup>58</sup> “de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la administración de la Generalitat de Catalunya”.

<sup>59</sup> “de reestructuración del departamento de gobernación y administraciones públicas de la Generalitat de Catalunya”.



Figura 13 - I dati di cui in Figura 12 riproposti in configurazione grafica.



Anche da un punto di vista storico, importanti interventi normativi rilevanti per le organizzazioni di volontariato riguardano aspetti “di contorno” ma comprensibilmente centrali, specialmente nel sistema spagnolo, quali ovviamente l’assetto dell’intervento pubblico e, sul versante specifico degli elementi del regime giuridico, la disciplina fiscale, ma sempre caratterizzati da una marcata frammentarietà, che denuncia la capacità, intermittente, delle sensibilità e degli interessi politici di emergere periodicamente, nell’assenza però di una visione politica generale di ampio respiro, che comincia a prendere forma soltanto nel 1996, quantomeno a livello statale. Si può affermare che la spinta iniziale verso un nuovo sistema di rapporti tra lo Stato e il Terzo Settore che la Spagna affrontò all’uscita dal periodo franchista, fu la c.d. *LISMI* (*Ley de Integración Social de los Minusválidos*, n. 13/1982): essa interessa in questa sede per due ragioni, una contenutistica ed una “di processo”. La ragione contenutistica è quella per cui l’aspetto più qualificante dell’intera legge è la previsione di un insieme di disposti che delineano un approccio marcatamente statalista all’integrazione dell’azione privata

in quella pubblica<sup>60</sup>, sia in fase di *policy-making* che in fase di *service delivery* perseguito attraverso l'assoggettamento ad un duplice onere l'accesso delle organizzazioni di volontariato a un significativo appoggio materiale, tecnico e “*subvencional*” di parte pubblica: da una parte, l'adeguamento alle linee e alle esigenze di pianificazione settoriale di matrice pubblica (a loro volta parzialmente, però, oggetto di determinazione partecipata), e dall'altra l'adesione ad un esaustivo meccanismo di *colaborazione obligatoria* tra tutti i livelli di governo (e comunque di tutti gli organismi pubblici) e tutte le associazioni, comunque definite, di natura privata, sindacati compresi. La ragione “di processo” è quella per cui questa legge fu oggetto di “*un largo proceso de consultas extraparlamentarias*”, costituendo il primo grande caso di partecipazione del Terzo Settore nella predisposizione dell'intervento pubblico, quantomeno nella Spagna democratica (giacché è più che nota la tendenza costante dei processi partecipativi, in contesti totalitari o tendenzialmente tali, ad andare incontro a scivolamenti da orizzonti di autentica *partecipazione* verso atmosfere di *mobilizzazione*).

Di importanza relativamente modesta fu le *Ley General de Sanidad* n. 14/1986, che si limitava a garantire la libertà operativa, oltre che al settore privato lucrativo, anche agli agenti del Terzo Settore, “*propiciando su actuación coordinada con el sistema sanitario público*” (art. 92, comma 1); altrettanto non può dirsi della disciplina fiscale applicabile alle organizzazioni del Terzo Settore, risalente al 1987 (*Ley* 33). Essa, in epoca democratica, costituisce la seconda grande iniziativa di contatto tra poteri pubblici e volontariato, e si risolve nell'assegnazione, rimessa alla scelta di ciascun contribuente, di una quota pari allo 0,52% dell'imposta netta sul reddito delle persone fisiche, riservata alla Chiesa Cattolica o ad altre organizzazioni operanti per fini sociali, come detto. Chiaramente, questo tipo di intervento costituisce una forma di relazione tra il potere pubblico ed il Terzo Settore che nel contesto dell'approccio tipico del legislatore spagnolo risulta piuttosto “liberale”, costituendo infatti, se il paragone è calzante, una

---

<sup>60</sup> V. D. CASADO PÉREZ, *Políticas públicas para el sector voluntario en España, Ponencia, I Congreso Andaluz de Escuelas de Trabajo Social (Málaga, 21 y 22 de mayo, 1998)*, disponibile all'indirizzo <http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Políticas%20públicas%20para%20el%20sector%20voluntariado%20en%20España.pdf> e D. CASADO PÉREZ, *Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento*, in *Revista española del tercer sector*, ISSN 1886-0400, N°. 10, 2008 (*Ejemplar dedicado a: Tendencias de cambio en el Tercer Sector Social*), pagg. 69-106.

sorta di opzione “voucheristica” che ben si contrappone alle tipologie di *fomento* pubblico di cui si dirà a breve, che utilizzano lo strumento del finanziamento vincolato (v. le leggi autonome), o l'erogazione di servizi ed assistenza tecnica, per giunta riservati alle sole organizzazioni che soddisfino determinati requisiti riducibili a forme di soggezione a penetranti iniziative pubbliche (v. legge statale).

### 1.3.2. La legge generale statale in materia di volontariato: la *Ley 6* del 1996.

Non è inesatto, ad ogni modo, affermare che, con buona approssimazione, la legislazione statale di interesse ai fini dello studio è quasi integralmente contenuta nella già menzionata *Ley 6/1996* (rimasta fondamentale immutata nei quasi quindici anni di sua vigenza), che sorse con il dichiarato obiettivo di attuare l'articolo 9, comma 2, della Costituzione, in particolare provvedendo a fornire gli elementi per una maggiore garanzia di *libertà dei singoli volontari* e una piena corrispondenza della situazione giuridica di contesto alle rispettive *motivazioni solidaristiche*, ma al tempo stesso ad adempiere a quello che il legislatore percepì come un autentico obbligo costituzionale di *promozione* dell'attività volontaria.

La legge del 1996, che come si mostra in tabella non è la prima né l'ultima legge generale adottata in Spagna in materia di volontariato, fornisce in primo luogo una **definizione di volontariato** ai fini dell'applicazione di sé medesima, definizione interessante specialmente per le differenze rispetto alla nozione utilizzata nel nostro ordinamento secondo la legge del 1991, di cui si è detto in precedenza.

Il volontariato è definito dalla legge (art. 3) come l'insieme delle attività di *interesse generale*, svolte da *persone fisiche in alcun modo retribuite*, con spirito di *solidarietà* non reso spurio da alcun obbligo di natura giuridica o anche soltanto morale, *senza alcun corrispettivo economico* (eccezione fatta per i *rimborsi* delle spese effettivamente sostenute in funzione dello svolgimento dell'attività volontaria) ed infine svolte nell'ambito di *organizzazioni private o pubbliche* e nel quadro di *programmi o progetti concreti*; non rientrano nella definizione le attività svolte in modo sporadico ed isolato, o fuori dalle

organizzazioni, nonché quelle svolte per ragioni di parentela o comunque di vicinanza familiare, di amicizia o di buon vicinato. Precisa l'art. 5 che si devono intendere *attività di interesse generale* “*las asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otras de naturaleza análoga*”: ne risulta che la generalità dell'interesse non si definisce in base ad una qualificazione teleologica, ma meramente oggettuale, sebbene questa scelta si esponga a talune critiche. Si può agevolmente osservare, infatti, come le medesime attività, in gran misura, ben possono essere oggetto di offerta da parte di imprese lucrative, o mutualistiche (come le cooperative), non per questo acquisendo l'attività da queste ultime prestata la natura di attività di interesse generale. La nozione di interesse generale, dunque, non è infatti (problematicamente) conterminata soltanto rispetto a quella di interesse pubblico, ma anche a quella di interesse privato<sup>61</sup>: è preferibile, per quanto si tratti ancora di una definizione parziale ed ambigua, intendere di interesse generale l'“attività di produzione ed erogazione di beni e servizi *sociali*, in quanto *volti a soddisfare diritti sociali*, e ciò perché *la loro soddisfazione è di interesse generale*”<sup>62</sup>. Così ragionando è possibile riconoscere maggiore precisione, per esempio, nelle scelte fatte dal legislatore italiano del 2006, allorché delineò una nuova, trasversale figura del Terzo Settore italiano, la c.d. impresa sociale, la cui disciplina è peraltro egualmente problematica: in quell'occasione, l'“*interesse generale*” venne inteso, correttamente, come qualificante la *finalità* dell'azione delle organizzazioni disciplinate, mentre il profilo *oggettuale*, dei *settori* di attività, venne completamente separato da questo e demandato alla categoria dei “beni e servizi di *utilità sociale*”, che per di più anche in termini verbali esprime più chiaramente la vicinanza al principio di solidarietà, proattivo della *socialità* umana nei termini già in precedenza precisati, nonché al profilo, sopra richiamato, dei diritti sociali come sfondo di riferimento finale.

La legge **disciplina numerosi aspetti dell'attività delle organizzazioni di volontariato**, a cominciare dallo *status*, anche caratteristico, del singolo volontario,

---

<sup>61</sup> G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir pubbl.*, 2002, pag. 29.

<sup>62</sup> G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Libri ASTRID, Firenze, Passigli, pag. 56.

specialmente con riguardo alla disciplina alle relazioni tra ciascuna organizzazione ed i rispettivi membri, di cui è indicato un canovaccio di diritti e doveri (in particolare, garanzie per la predisposizione degli accordi che legano reciprocamente i singoli e l'organizzazione, nonché quelle che discendono dalla configurazione giuridica di quest'ultima, che deve avere sempre personalità giuridica, sia di diritto privato, e come tale disciplinata dal codice civile, sia di diritto pubblico).

### 1.3.3. Le leggi generali autonome in materia di volontariato.

Passando molto brevemente alle leggi delle *Comunidades*, se ne osserva preliminarmente una tendenza ad alternare, nel rapporto tra loro, sostanziali differenze a notevoli analogie<sup>63</sup>, sebbene in dottrina non vi sia uniformità di vedute sul punto, con una minoranza che non rinuncia a rimarcare i profili differenziali<sup>64</sup>.

In primo luogo, tutte le leggi in parola propongono una definizione di volontariato, così come una lista di diritti e doveri dei volontari: la definizione più completa, sebbene per grandissima parte coincida con quella di cui alla legge statale di esattamente dieci anni precedente, è quella contenuta nella legge del 2006 di *Castilla y León*, non per caso l'ultima emanata in ordine di tempo<sup>65</sup>; soltanto quattro sono invece

---

<sup>63</sup> V. S. GARCÍA CAMPÁ, *La participación del voluntariado en las decisiones públicas: el Consejo del Voluntariado*, in *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, ISSN 1137-5868, N° 30, 2001 (*Ejemplar dedicado a: Asuntos Sociales*), pagg. 93-112; cfr. *Conclusiones estudio legislativo para la XIV Escuela de Otoño, Huesca, 30 y 31 de Octubre de 2009*, disponibile all'indirizzo [www.plataformavoluntariado.org/resources/download/382](http://www.plataformavoluntariado.org/resources/download/382).

<sup>64</sup> GARCÍA INDA A., *El debate sobre el servicio civil y su marco jurídico: el artículo 30.3 de la Constitución*, in *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 2000, 8, pagg. 195-239.

<sup>65</sup> L'art. 3 della *Ley 8/2006, de 10 de Octubre* definisce il volontariato come “*la participación social organizada de personas físicas en el desarrollo de actividades de interés general a través de las entidades de voluntariado a las que se refiere el Capítulo IV de esta ley*”, in presenza dei seguenti requisiti:

“a) *Que tenga un carácter solidario, altruista y responsable.*

b) *Que se lleve a cabo de forma voluntaria y libre, sin que traiga causa de una obligación personal o de un deber jurídico.*

c) *Que se ejecute fuera del ámbito de una relación laboral, profesional, funcionarial, mercantil o de cualquier otro tipo de relación retribuida.*

le leggi che dispongono anche in punto di diritti dei beneficiari (*Madrid, Andalucía, Murcia, Castilla y León*). Lo stesso elevato livello di analogia si riscontra poi a riguardo del catalogo dei diritti e dei doveri posti in capo ai *voluntarios*, naturalmente con specifico riferimento ai rapporti tra essi e le rispettive organizzazioni, che è ovviamente tema di una certa rilevanza dal momento che la formazione della posizione politico-istituzionale di ciascuna entità verso l'“esterno” costituito dalla partecipazione all'azione pubblica dipende indirettamente anche dall'assetto della *rappresentanza interna*.

Gli ambiti oggettuali nei quali tendono a collocarsi le disposizioni delle leggi più capaci di esprimere la differenziazione tra le diverse *Comunidades* sopra elencate sono fondamentalmente attinenti, ancora una volta, ai rapporti con le Amministrazioni. Si pensi, a tacere d'altro, che in ben tre *Comunidades* (*Madrid, Aragón ed Extremadura*) trova una disciplina soltanto il volontariato che interviene in materia di assistenza sociale. A parte questi ultimi casi, comunque, la potestà legislativa pare essere stata sinora sfruttata con minore parsimonia dalle *Comunidades*, che in effetti, nel disciplinare i propri interventi in materia di assistenza sociale, possono arrivare a toccare il volontariato (se non esclusivamente, di certo in modo essenziale) mediante la disciplina dei loro rapporti con le proprie Amministrazioni autonome nell'ambito dell'erogazione (e previa programmazione, soprattutto) dei servizi pubblici in materia di politiche sociali.

Quanto all'ambito di applicazione, si nota una parziale sovrapposizione rispetto a quello della legge statale, in quanto ciascuna legge generalmente prevede di applicarsi in base a criteri non soltanto “soggettivo-geografici” (ossia a tutte le organizzazioni comunque operanti nell'ambito territoriale di ciascuna *Comunidad*), ma anche “soggettivo-oggettuali” (ossia a tutte le organizzazioni che sviluppino programmi attinenti alle competenze di ciascuna *Comunidad*). Tuttavia, nei profili di maggiore rilievo (appunto le relazioni con le Amministrazioni) non si creano antinomie perché le

---

d) *Que se efectúe desinteresadamente, sin ningún tipo de contraprestación económica, sin perjuicio, en su caso, de los incentivos que legalmente puedan establecerse, con el único objeto de facilitar el desarrollo de la actividad voluntaria, y del reembolso de los gastos que esta actividad realizada pudiera ocasionar.*

e) *Que se lleve a efecto en función de programas o proyectos concretos, ya sean éstos promovidos por las administraciones públicas de Castilla y León o por cualesquiera otras de las entidades de voluntariado reguladas en la presente ley”.*

differenze di disciplina che potrebbero originarli riguardano appunto per lo più i rapporti tra le organizzazioni e le Amministrazioni.

A queste differenze, almeno in parte, corrisponde un altro elemento di asimmetria peraltro tra la legge statale e non tutte, ma alcune soltanto delle leggi autonome: l'elemento in parola merita di essere reputato il più interessante tra tutti quelli che causano oscillazioni tra le diverse leggi autonome, che per il resto appaiono molto simili tra loro, ed attiene alla definizione del *nomen iuris* "voluntariado", che non sempre accoglie anche le organizzazioni di diritto pubblico. Ebbene, soltanto 7 leggi autonome riservano la categoria di organizzazioni di volontariato alle sole figure private (si tratta di *Valencia*<sup>66</sup>, *Andalucía*<sup>67</sup>, *Navarra*, *Castilla-La Mancha*, *País Vasco*<sup>68</sup>, *La Rioja* e *Catalunya*<sup>69</sup>), mentre le rimanenti 9 (*Murcia*, *Madrid*, *Extremadura*, *Islas Baleares*, *Galicia*, *Islas Canarias*, *Aragón*, *Principado de Asturias*, *Castilla y León*), come quella statale, la allargano fino a farvi ricadere anche gli organismi pubblici: è chiaro che questa oscillazione determina divergenze significative tanto rispetto al grado di "pubblicità" dell'approccio del potere pubblico alle questioni del volontariato quanto rispetto alla stessa possibilità di parlare propriamente del volontariato spagnolo come di una parte del Terzo Settore, in quanto, se è piuttosto chiara la distinzione tra questo mondo ed il mercato, assai più labile, se non evanescente finisce per essere, come visto, il confine rispetto allo Stato.

Le leggi autonome istituiscono anche numerosi organi amministrativi specifici per la definizione e l'attuazione delle politiche in materia di volontariato che competono loro: tra essi si segnala la figura della **Comision de voluntariado**. Si tratta di organi amministrativi collegiali (*Órganos colegiados*: v. art. 22, *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de*

---

<sup>66</sup> anzi, all'articolo 4 della *Ley 4/2001* si prevede nientemeno che "*La autonomía de las entidades de voluntariado respecto de los poderes públicos*" costituisca principio fondamentale del volontariato valenciano.

<sup>67</sup> In questo caso, addirittura, non soltanto si parla di principio fondamentale, ma si precisa che, a titolo di giustificazione, "*La autonomía respecto de los poderes públicos y económicos*" è un "*principio que ampara la capacidad crítica e innovadora de la acción voluntaria, sensibilizando a la sociedad sobre nuevas necesidades y estimulando una acción pública eficaz*".

<sup>68</sup> che però non ne fa un principio ed anzi consente che a costituire l'associazione, unica forma giuridica consentita, possano essere anche enti pubblici: v. art. 5, comma 2, lettera b), *Ley 3/1998*.

<sup>69</sup> Tanto pare potersi ricavare dalla *Ley 25/1991*, che pure è tutta proiettata nell'istituzione dell'*Incaivol*.

*Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*) incaricati essenzialmente di promuovere, coordinare, offrire *advocacy* al volontariato, nonché di vigilare sul buon coordinamento dei programmi svolti e sulla qualità delle prestazioni erogate. Svolgono attività di informazione e assistenza in merito alle questioni attinenti all'attuazione della legislazione di settore, oltre alla fondamentale determinazione dei criteri per la distribuzione delle “*subvenciones*” pubbliche. Di conseguenza, sono i corpi dell'amministrazione pubblica prevalentemente incaricati di applicare gli strumenti di *incentivazione in senso stretto* delineati nel prossimo paragrafo, mentre nell'ambito degli *strumenti propriamente partecipativi* il ruolo di prevalente interfaccia (quando non di autentica e diretta “officina”) è assegnato dalla legislazione autonoma (e astrattamente anche da quella statale, come si vedrà) ai *Consejos de Voluntariado*; si segnalano per volume di attività quelle di *Madrid, Castilla-la Mancha, Navarra, Canarias, Galicia, Castilla y León*. Ulteriori figure, minori, sono poi le “*oficinas*” ed altri “*puntos de información*”<sup>70</sup>, oltre ad altre figure, come la *Agencia Andaluza del Voluntariado* ed il *Servicio Gallego del Voluntariado*.

#### **1.3.4. Quadro delle relazioni tra organizzazioni del volontariato e pubblici poteri: le tipologie di dispositivi di “*promoción y fomento*”.**

Aspetto centrale nel contesto di entrambi i livelli territoriali di legislazione sono poi le relazioni, ampiamente intese, tra il settore pubblico ed il volontariato: esse costituiscono il cuore dell'attività di “*promoción y fomento*” e si articolano in *interventi di incentivazione in senso stretto* di vario tipo e nelle *relazioni puramente partecipative*.

Da una parte, gli strumenti di “*fomento*” che la legge del 1996 prevede si riducono a “*asistencia técnica, programas formativos, servicios de información y campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades de voluntariado*”, mentre nessun tipo di intervento di finanziamento diretto è previsto in aggiunta a quello di cui alla *Ley 33/1987*. Come già

---

<sup>70</sup> V. *Conclusiones estudio legislativo para la XIV Escuela de Otoño, Huesca, 30 y 31 de Octubre de 2009*, disponibile all'indirizzo *web* [www.plataformavoluntariado.org/resources/download/382](http://www.plataformavoluntariado.org/resources/download/382), pag. 9.



detto, tuttavia, “*promoción y fomento*” del volontariato non costituiscono competenza esclusiva dell’*Estado* (v. tra l’altro l’ultimo capoverso dell’*Exposición de motivos* della *ley* 6/1996), per cui anche le leggi autonome prevedono forme di incentivo.

Unendo le diverse previsioni generalmente presenti nelle diverse realtà comunitarie, è possibile qui tracciare un quadro essenziale di queste “*medidas de fomento*” in senso stretto suddividendole in base alla tipologia di intervento<sup>71</sup>:

1. *assistenza tecnica e giuridico-amministrativa* alle organizzazioni, con particolare riguardo, da un lato, ai profili della gestione burocratica delle organizzazioni (in riferimento primario agli aspetti di natura fiscale, lavoristica e previdenziale), e dall’altro ai diritti e doveri dei singoli volontari;
2. *assistenza informativa* in favore delle organizzazioni, allo scopo di garantire loro il possesso di una ampia conoscenza dei profili rilevanti del contesto sociale nel quale operano; peraltro, è chiaro che questa funzione è fortemente idonea a divenire reciproca e speculare, in quanto le stesse amministrazioni ben possono giovare della padronanza che specialmente le organizzazioni di maggiore tradizione sviluppano negli anni in ordine alle realtà sociali di riferimento; detta reciprocità tende logicamente ad ampliarsi man mano che la realtà di riferimento si riduce nelle dimensioni, poiché a questo corrisponde una minore predittività delle elaborazioni statistiche nelle quali l’assistenza informativa si traduce nei contesti di maggiore respiro;
3. attività *formativa* in favore dei volontari (e degli aspiranti tali), naturalmente con particolare riguardo alle attività che richiedono un livello medio di specializzazione tecnica;
4. attività di *pubblicità, divulgazione e sensibilizzazione della cittadinanza* alla solidarietà, che costituisce indiretto strumento di incremento delle disponibilità di risorse, economiche ed umane, per le organizzazioni di volontariato; in particolare, si distingue l’attività di finanziamento e incoraggiamento di *studi e riflessioni* a proposito della stessa attività solidaristica;

---

<sup>71</sup> v. in particolare la scansione proposta da C. SANZ DOMINGUEZ, *Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en el Voluntariado, Ponencia, Actas 8º Congreso Estatal de Voluntariado*, Granada, Junta Andalucía, 2005, pagg. 3 ss..

5. interventi di coordinamento innanzitutto informativo, volti a *favorire il dialogo e la collaborazione operativa* tra le organizzazioni, che si esprime al massimo grado nella realizzazione di reti di collaborazione di varia intensità materiale e consistenza giuridica tra le organizzazioni;
6. interventi di *incentivazione economica*, che assumono in particolare le forme di *trattamento fiscale, previdenziale ed assistenziale differenziato e di favore* rispetto alle strutture giuridiche corrispondenti ma non qualificate dalla natura solidaristica dell'attività svolta<sup>72</sup>, e di vero e proprio *finanziamento diretto* delle attività delle organizzazioni, pur al di fuori del corrispettivo dovuto per l'assegnazione di obblighi di servizio pubblico, che a ben vedere costituiscono secondo la letteratura<sup>73</sup> piuttosto mezzi di discutibile impossessamento da parte pubblica delle risorse umane e materiali e dell'iniziativa del settore solidale, volto ad orientarlo allo svolgimento delle frazioni di attività di maggiore interesse pubblico, e comunque a creare forme di dipendenza economica e politica a carico delle organizzazioni beneficiarie;
7. *l'esercizio diretto* da parte dell'amministrazione dell'attività solidaristica in attuazione dei *programmi pubblici* per il volontariato è configurato come ipotesi assolutamente eccezionale, per casi di assoluta urgenza e stretta necessità, come in caso di emergenze a causa di calamità naturali o catastrofi di sorta<sup>74</sup>; si noti che si tratta di ipotesi distinta da quella in cui la natura pubblica sia propria della stessa organizzazione di volontariato, che come si è visto è configurata come ipotesi ordinaria.

Si noti inoltre che il criterio che consente di affermare che il settore pubblico stia facendo esercizio di attività ordinariamente riservata alle organizzazioni del

---

<sup>72</sup> v. spec. D. CASADO PÉREZ, *Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento*, in *Revista española del tercer sector*, ISSN 1886-0400, N° 10, 2008 (*Ejemplar dedicado a: Tendencias de cambio en el Tercer Sector Social*), pagg. 88 ss..

<sup>73</sup> Á. ZURDO ALAGUERO, *Voluntariado y Estado: las funciones ambivalentes del Nuevo Voluntariado*, in *Política y sociedad*, ISSN 1130-8001, Vol. 43, N° 1, 2006, pagg. 169-188 e D. CASADO PÉREZ, *Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento*, in *Revista española del tercer sector*, ISSN 1886-0400, N° 10, 2008 (*Ejemplar dedicado a: Tendencias de cambio en el Tercer Sector Social*), pagg. 69-106.

<sup>74</sup> C. SANZ DOMINGUEZ, *Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en el Voluntariado*, Ponencia, *Actas 8º Congreso Estatal de Voluntariado*, Granada, Junta Andalucía, 2005, pagg. 4 e 6.

volontariato è dato dalla corrispondenza rispetto al piano o programma vigente, che dunque è responsabile di un'importantissima *actio finium regundorum* rispetto alle normali attività di servizio pubblico rese dalle amministrazioni negli ambiti materiali di competenza amministrativa individuati dalla legge, che diversamente non sarebbe possibile effettuare. Il programma funge quindi anche in senso negativo rispetto al raggio di intervento legittimo dell'amministrazione, in quanto non impedisce lo certo, ma lo assoggetta alla sussistenza di determinati, ristretti requisiti.

In senso contrario, comunque, è possibile svolgere un'ulteriore osservazione: a ben vedere, un criterio di sussidiarietà (che pare assimilabile ad una sorta di "potere sostitutivo" esercitato dinanzi alla presumibile incapacità delle organizzazioni private e pubbliche di onorare impegni presi in sede di programmazione a causa di situazioni eccezionali nel frattempo intervenute, come se al "fallimento del mercato" presupposto come requisito per l'intervento pubblico potenziale si affiancasse anche un ulteriore "fallimento del Terzo settore", necessario per concretizzare detta potenzialità), per quanto ristretto e rigoroso, risulta comunque potenzialmente capace di coartare l'autonomia degli attori del Terzo settore spagnolo. Un programma capace di integrare in modo pieno ed efficace l'azione dei diversi soggetti operanti in un determinato territorio, infatti, potrebbe teoricamente non essere sufficiente a fondare la competenza dell'amministrazione ad intervenire su attività, in quanto il programma normalmente comprende anche attività che non ridondano a stretto rigore in ambiti attribuiti alle cure dell'amministrazione a titolo di servizio pubblico.

Ad ogni modo, una terza osservazione può aggiungersi a relativizzare la seconda: all'Amministrazione non occorre attendere che siano integrati i rigidi presupposti indicati per poter sostanzialmente dirigere e svolgere l'attività solidaristica privata, riducendola ad una sorta di strumento delle proprie iniziative in materia di servizi sociali, in quanto dispone allo scopo di strumenti di ben più agevole attivazione: anche in condizioni assolutamente ordinarie, infatti, la legislazione nazionale consente che esistano organizzazioni pubbliche

di volontariato, e soprattutto che anche quelle puramente private che non siano neanche coinvolte nell'erogazione del servizio pubblico risultino egualmente, come si è accennato, “commissariate” da parte dell'*Estado*, indirettamente eterogestite grazie allo strumento finanziario, programmatico e in generale di incentivazione materiale e giuridica, che è stato recentemente qualificato come “*tutelaje férreo que se ‘camufla’ del fomento abierto*”<sup>75</sup>.

Gli strumenti incentivanti di cui si è detto, peraltro, costituiscono profilo piuttosto problematico, proprio a causa del ristretto ambito della loro applicazione: in particolare, dubbi in questo senso possono sorgere ad esempio attorno alla disciplina dell'articolo 15 della legge statale del 1996, che prevede che il tempo trascorso (non minore di sei mesi) nell'espletamento di attività di volontariato potrà essere riconosciuto ai fini dell'adempimento degli obblighi di servizio militare. Le questioni problematiche non riguardano la compatibilità tra la gratuità del volontariato, che la legge statale spagnola configura in termini molto severi, e questa piccola forma molto indiretta di “retribuzione”, che non pare si possa porre, sebbene non sia mancato chi lo abbia fatto<sup>76</sup>, quanto per il fatto che così facendo lo Stato, con particolare riguardo ai volontari più giovani, si pone in concorrenza con la programmazione sociale delle *Comunidades*, in quanto solo aderendo ad organizzazioni di volontariato coinvolte in programmi nazionali o comunque sovracomunitari, o afferenti ad ambiti di azione ricadenti in sfere di attribuzione normativa o amministrativa statale il singolo volontario otterrà i riferiti benefici sotto il profilo del dovere previsto dall'articolo 30 della Costituzione. È chiaro che le attività concretamente svolte dalle organizzazioni “avvantaggiate” saranno efficacemente solidaristiche ed in generale apprezzabili del tutto a prescindere dal livello territoriale di governo autore del programma sviluppato. Tuttavia, non necessariamente la maggiore dimensione territoriale applicativa dell'intervento programmato (che peraltro è del tutto teorica), come anche l'afferenza a

---

<sup>75</sup> Á. ZURDO ALAGUERO, *Voluntariado y Estado: las funciones ambivalentes del Nuevo Voluntariado*, in *Política y sociedad*, ISSN 1130-8001, Vol. 43, N° 1, 2006, pag. 186.

<sup>76</sup> F. RIVAS ANTÓN, *Aspectos jurídicos de la nueva ley del Voluntariado Social (Ley 6-96, de 15 de enero)*, in *Cuadernos de estudios empresariales*, ISSN 1131-6985, N° 7, 1997, pagg. 383-384, che guarda con sospetto anche ad alcuni degli *incentivi* previsti per i volontari, quelli di cui all'art. 14, relativi al trasporto pubblico, ai musei statali ed altri la cui indicazione è demandata ad un atto regolamentare statale.

profili oggetto di intervento statale, meritano un vantaggio virtuale di questo tipo, in quanto (in ottica di sussidiarietà verticale) è più che noto come numerose situazioni di bisogno e di difficoltà possano essere prima conosciute e poi fatte oggetto di più efficace intervento, anche solo programmatico, da parte delle comunità più piccole, locali o di livello di *Comunidad*, e d'altro canto (in ottica di sussidiarietà orizzontale) non si devono disconoscere i meriti dell'attività solidaristica privata concepita, progettata ed erogata in modo del tutto scisso rispetto a qualsiasi tipo di programmazione pubblica. Si tratta di un esempio piuttosto importante di come i dispositivi di "fomento" possa alle volte determinare anche situazioni di ostacolo per talune organizzazioni, e conseguentemente per i rispettivi beneficiari. Con l'effetto, da parte dello Stato, di auto-limitare solo apparentemente il proprio spazio, trattando il proprio intervento normativo che ma raggiungendo lo scopo ultimo di estendere l'indirizzo politico centrale finanche sulle attività del settore privato, finendo così per strumentalizzarlo e farlo proprio. Si noti peraltro che la resa di una contribuzione economica pubblica che sia diretta ad entità che si avvalgono, per lo svolgimento della generalità della propria attività, di manodopera volontaria è molto maggiore di quella che deriva dalla destinazione delle stesse somme a titolo di corrispettivo dell'erogazione di un servizio pubblico affidato al privato non solidale. Ma concentrare il massimo dell'attenzione soltanto alle organizzazioni "visibili" a livello statale (ovverosia una minoranza ridottissima, pari al 9% delle associazioni ed al 14% delle fondazioni, su un totale di oltre 360.000 entità<sup>77</sup>), ossia di rilevanti dimensioni e raggio di azione, significa senz'altro, almeno in linea teorica, favorire il raggiungimento dell'efficienza nella gestione delle attività solidaristiche, ma anche mortificare le organizzazioni di minore dimensione, e dunque di diffusione più localizzata (che non per caso hanno relazioni ridottissime con le amministrazioni, rimanendo costrette ad limitarsi ad affiancarsi più che altro alle parrocchie<sup>78</sup>), mettendo peraltro in moto un ciclo che si autoalimenta, in

---

<sup>77</sup> v. J.L. IZQUIETA ETULAIN, J.J. CALLEJO GONZÁLEZ, J.M. PRIETO LOBATO, *El Tercer Sector y las administraciones públicas. Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local*, in *Revista internacional de sociología*, ISSN 0034-9712, N° 49, 2008, pag. 120.

<sup>78</sup> Cfr. J.L. IZQUIETA ETULAIN, J.J. CALLEJO GONZÁLEZ, J.M. PRIETO LOBATO, P. DE LA ROSA GIMENO, *Administraciones públicas y organizaciones de voluntariado: contenido y alcance de sus interacciones*, in *Papers: revista de sociología*, ISSN 0210-2862, N° 86, 2007, pag. 64.

quanto il godimento di maggiori *subvenciones* grazie alle proprie attuali dimensioni implica verosimilmente, per le organizzazioni, una tendenza più che proporzionale ad ottenerli anche in futuro, amplificata inoltre dalle maggiori economie di scala che le organizzazioni già ampie possono vantare rispetto alle altre. Ne deriva necessariamente il sacrificio dell'effervescenza anche ideologica che dovrebbe costituire invece uno dei portati strutturali di uno sviluppato pluralismo della solidarietà, inevitabilmente danneggiato da un chiaro “*fomento dirigista*”<sup>79</sup> che si confà poco ad un ordinamento finalmente democratico come quello spagnolo e molto invece ad un regime quantomeno autoritario come quello franchista.

L'aspetto che maggiormente colpisce della legge statale è in fondo proprio l'ambito di applicazione, che rivela una sorta di forse eccessivo (quanto interessato, come si è visto) *self restraint* da parte del legislatore statale, che non si è avvalso della possibilità (che qui si ritiene avesse) di legiferare più ampiamente nell'ambito trasversale della *legislazione civile*: tutte le sue previsioni, infatti, ed in particolare quelle recanti garanzie in favore dei volontari, sono applicabili soltanto a quelle organizzazioni che operano nel quadro di programmi *statali*, in contatto quindi con l'*Administracion General del Estado*. Il legislatore del 1996 (ed indirettamente anche, mediante silenzio, quello successivo) pare quindi aver fatto impiego (ma non certo paradossalmente) soltanto di una competenza legislativa (quella in cui ricade l'oggetto dell'assetto del volontariato che stia in contatto operativo con la Pubblica Amministrazione statale) che al tempo stesso è meno ampia e già astrattamente più discutibile (attesa una sua possibile riconduzione a criteri interpretativi evanescenti e sul piano teorico rischiosi, quali la *Natur del Sache*) rispetto alla competenza di cui pianamente gode in materia di *legislación civil*.

Dall'altra parte, invece, tra gli strumenti costituenti vere e proprie forme di ***relazione partecipativa*** delle organizzazioni di volontariato alla determinazione,

---

<sup>79</sup> D. CASADO PÉREZ, *Informe sobre las Organizaciones Voluntarias en España*, in D. CASADO PÉREZ (a cura di), *Organizaciones Voluntarias en España*, Barcelona, Editorial Hacer, 1992, pag. 110.

attuazione e valutazione dell'azione pubblica in merito agli ambiti di attività del volontariato ed al volontariato stesso si distinguono e meritano particolare attenzione:

- la *partecipazione* delle organizzazioni di volontariato nell'attività *normativa* e soprattutto di *programmazione dell'intervento pubblico* nei suoi diversi risvolti (v. par. 2.1);
- l'affidamento di servizi sociali alle organizzazioni territoriali, che quindi sono spesso coinvolte in autentica partecipazione all'espletamento delle funzioni di *service delivery* (v. par. 2.2);

Infine, a tutte le attività costituenti relazioni con la pubblica amministrazione, sia di incentivo e promozione, sia di natura propriamente partecipativa, si accompagna un significativo apparato strumentale di **controllo**. Questo si sviluppa attraverso i già accennati oneri di iscrizione in appositi registri pubblici, nella previsione dell'onere, per la partecipazione alla attività diretta da parte pubblica, di presentazione di programmi specifici e dettagliati, nei quali prevedere le modalità di attuazione del programma partecipato, peraltro sulla base di criteri predeterminati dall'amministrazione stessa, nonché nell'obbligo (che la legge talvolta impone: es. la legge galiziana sul volontariato) di stipulare un *convenio* con l'amministrazione, ed anche di seguire gli indirizzi contenuti nel vigente piano territoriale del volontariato, ed infine nell'obbligo di resa del conto al termine dell'esecuzione, principale di una nutrita serie di meccanismi di controllo, *in itinere* ed *ex post*, che l'amministrazione possa imporre alle organizzazioni affidatarie di servizi. Si vedrà comunque che il livello del controllo esercitato dalle pubbliche amministrazioni specialmente statali sulle attività delle organizzazioni volontarie supera di molto lo stretto significato della nozione di "controllo" propria della scienza amministrativa, a causa di un contesto ampio e radicato che lascia margini tendenzialmente ridotti ad una piena ed autentica autonomia, fondando piuttosto una sorta di sussidiarietà orizzontale *invertita*, secondo la quale sono le organizzazioni dello spontaneismo solidaristico ad essere irreggimentate e strumentalizzate per la realizzazione di programmi pubblici che vanno ben oltre il puro e semplice intervento di programmazione e coordinamento.

**Figura 14** - Nella tabella che segue<sup>80</sup> si dà conto delle tipologie di relazioni esistenti tra organizzazioni del volontariato ed Amministrazioni pubbliche in Spagna (dati del 2002).

Tabla 2: Orientación de las entidades voluntarias en sus relaciones con los poderes públicos. 2003.

ORIENTACIONES	TOTALES		ASOCIACIONES		FUNDACIONES	
	N	%	N	%	N	%
<b>Totales</b>	<b>637</b>	<b>100</b>	<b>539</b>	<b>100</b>	<b>98</b>	<b>100</b>
De colaboración	523	82	446	83	77	79
De control	13	2	10	2	3	3
De oposición	6	1	6	1	-	-
Cumplimiento de reglas	88	14	70	13	18	18
Ns / nc	7	1	7	1	-	-

Nota: Algunos de los entrevistados eligieron más de una orientación, por lo que las cifras absolutas de la fila de totales son superiores a las de la muestra; los porcentajes están calculados sobre aquellas.

Fuente: Encuesta para la Fundación BBVA.

---

<sup>80</sup> Tratta da D. CASADO PÉREZ, *Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento*, in *Revista española del tercer sector*, ISSN 1886-0400, N°. 10, 2008 (*Ejemplar dedicado a: Tendencias de cambio en el Tercer Sector Social*), pag. 100.



## 2. La partecipazione all'azione pubblica dei soggetti del volontariato.

### 2.1. La partecipazione ai processi *normativi e programmatici*: *Estado, Comunidades Autonomas*.

I processi normativi ai quali si intende qui fare riferimento costituiscono un insieme ampio e dai confini demarcati secondo criteri funzionali e “sostanzialistici”, in modo da ricomprendere anche (e forse innanzitutto) taluni procedimenti non destinati ad avere esito in atti dalla natura giuridica propriamente normativa; si allude a quelli che sono proprio gli atti di maggiore interesse da questo punto di vista, i *piani* e i *programmi*. Dal punto di vista soggettivo, si tratta ovviamente di procedimenti che coinvolgono l'Amministrazione, e non corpi legislativi, mentre dal punto di vista della natura giuridica i programmi non sono affatto atti normativi: tuttavia, per i contenuti che solitamente recano e per la peculiare funzione di indirizzo che essi necessariamente ambiscono ad estendere trasversalmente lungo *tutta l'azione pubblica*, conformandola a sé sebbene soltanto come strumenti di *soft law*, anche a prescindere dalle diverse vesti formali che l'ordinamento assegna alle decisioni pubbliche, pare preferibile inquadrarli fuori dal contesto di indagine della partecipazione ai procedimenti amministrativi, intesi nel senso stretto di procedimenti destinati a concludersi con un provvedimento amministrativo autoritativo.

Fatta questa premessa, si può anticipare che le figure di maggiore interesse nelle quali si esprime la partecipazione delle organizzazioni di volontariato alla (fase dell'azione pubblica che, a mente delle precisazioni di cui appena sopra, possiamo ribattezzare) “definizione delle politiche” sono i *Consejos de voluntariado*, mentre diversi sono i compiti istituzionali delle *Comisiones de voluntariado* (v. par. 1.3.2).

Anche in questo frangente, lo si noterà, si evidenzia l'approccio spagnolo al fenomeno del volontariato come ad una sorta di strumento di appoggio, di mera

implementazione rispetto all'intervento pubblico sui servizi sociali<sup>81</sup>, che non prescinde mai da un forte filtro dell'Amministrazione: almeno al livello statale, il potere pubblico tende ad interessarsi anche con sostegno finanziario alle sole organizzazioni che accettino di farsi strumento dell'azione pubblica, lasciandosi così anettere alle linee politiche statali. Questo approccio, anzi, presenta qui confermati ed accentuati i suoi tratti fondamentali, specialmente in quanto si ingenera l'impressione che, ancora una volta, le sole frazioni di un fenomeno che nasce spontaneo e si pone quantomeno in posizione parallela rispetto all'azione pubblica nel settore sociale che paiono "visibili" alla regolazione pubblica specifica (come spia di una particolare attenzione) sono soltanto quelle che sviluppano un tessuto di relazioni con l'Amministrazione.

I *Consejos* sono *órganos colegiados*, e quindi appartengono all'apparato *público*, sono incardinati a livello ministeriale si caratterizzano per la *estructura participativa* (in particolare, si osservi la rilevanza attribuita dalla citata legge generale sull'amministrazione pubblica spagnola del 1992, all'articolo 22, comma 2, agli "*órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales*"); in estrema sintesi, le tipologie di atti nella cui adozione, per previsione normativa e/o per prassi, i *Consejos* sono coinvolti a titolo *consultivo* sono disposizioni di legge (sulle quali questi organi rendono pareri durante il procedimento legislativo), piani e programmi (come detto, si tratta dei casi di maggiore rilievo), ed infine criteri di distribuzione di *subvenciones públicas* tra le diverse entità organizzate richiedenti.

Si deve ricordare che i *Consejos* sono tipici sia dell'amministrazione dello Stato, sia delle amministrazioni delle *Comunidades*, sebbene vi siano forti differenze.

---

<sup>81</sup> Cfr. Á. ZURDO ALAGUERO, *Voluntariado y Estado: las funciones ambivalentes del Nuevo Voluntariado*, in *Política y sociedad*, ISSN 1130-8001, Vol. 43, N° 1, 2006, pagg. 169-188, J.L. IZQUIETA ETULAIN, J.J. CALLEJO GONZÁLEZ, J.M. PRIETO LOBATO, P. DE LA ROSA GIMENO, *Administraciones públicas y organizaciones de voluntariado: contenido y alcance de sus interacciones*, in *Papers: revista de sociología*, ISSN 0210-2862, N° 86, 2007, pagg. 55-71 e J.L. IZQUIETA ETULAIN, J.J. CALLEJO GONZÁLEZ, J.M. PRIETO LOBATO, *El Tercer Sector y las administraciones públicas. Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local*, in *Revista internacional de sociología*, ISSN 0034-9712, N° 49, 2008, pagg. 115-139.

In particolare, per le ragioni che ora si esprimeranno, si afferma<sup>82</sup> che una significativa capacità delle organizzazioni di volontariato di esprimere la propria posizione in ordine alle politiche pubbliche che lo Stato intende predisporre (senza che questo dica nulla, però, sull'effettiva capacità di incidere poi sui contenuti effettivi delle *policies* concretamente avviate) si nota solo in alcuni casi, quali, per ragioni via via diverse, il livello statale (sebbene per mano di un organismo distinto e parallelo rispetto al *Consejo*), la *Catalunya*, la *Navarra*, il *País Vasco* e la *Castilla-La Mancha*, mentre nelle rimanenti *Comunidades* l'insieme delle posizioni delle organizzazioni di volontariato soffre maggiori difficoltà nella manifestazione.

Il *Consejo* del livello **statale**, finalizzato ad apprestare un coordinamento delle istanze pubbliche e private, **non** è stato previsto con legge (se ne tace, difatti, nella legge generale del 1996), bensì con il *Plan Estatal del Voluntariado* del triennio 1997-2000; probabilmente in conseguenza di ciò, l'organo non è stato ancora istituito.

È stato invece istituito, sostanzialmente in sua vece con *Decreto* 1910/1999, e poi riassetato con *Real Decreto* 235/2005, il ***Consejo Estatal de ONGs de Acción Social*** (v. <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/ONGyVoluntar/RelacAdmonONG/Consejo.htm>), che è organo che condivide con l'altro e con i corrispondenti di livello comunitario, oltre che le finalità generali, anche l'appartenenza alla pubblica amministrazione, nonché la struttura associativa, ma se ne differenzia riguardo la selezione delle rappresentanze, che non è difficile ritenere siano proprio all'origine della preferenza da parte dell'amministrazione statale, come si vedrà nel par. 2.

Tra le **funzioni** di cui si diceva, si distinguono:

- il diritto di ricevere comunicazione dei *progetti normativi* e degli *atti di programmazione* relativi agli ambiti di attività delle *ONGs*;
- il parere obbligatorio sulla proposta annuale di ripartizione della quota dello 0,52% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche spettante alle

---

<sup>82</sup> S. GARCÍA CAMPÁ, *La participación del voluntariado en las decisiones públicas: el Consejo del Voluntariado*, in *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, ISSN 1137-5868, N° 30, 2001 (Ejemplar dedicado a: Asuntos Sociales), pagg. 103 ss..

organizzazioni di volontariato fin dal 1987 (*Ley 33*, attuativa sul punto dell'*Acuerdo sobre Asuntos Economicos* del 1979 tra lo Stato e la Chiesa Cattolica), quantomeno nei limiti della quota non espressamente indirizzata da ciascun contribuente al sostentamento della Chiesa Cattolica, che risulta destinata ad “*otros fines de interés social*” e deve pertanto essere distribuita tra le organizzazioni, ossia per l'80% alle attività solidaristiche svolte in Spagna dalla *Cruz Roja Española* e dalle altre organizzazioni, e per il restante 20% per le attività di cooperazione allo sviluppo;

- funzioni di proposta;
- funzioni di coordinamento orizzontale, ossia tra le *ONGs* stesse.

Il peso specifico garantito alle organizzazioni del volontariato in termini di procedure di adozione dei diversi atti si compensa con un'efficacia soltanto consultiva degli avvisi manifestati sugli atti che il Presidente, il *Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales* (attualmente: *Ministro de Sanidad y Políticas Sociales*), sottopone al *Consejo*.

I *Consejos de voluntariado* istituiti presso le singole **Comunidades**, invece, laddove sussistano (ossia quasi ovunque; si distinguono per rilevanza storica e volume di attività, tuttavia, in particolare quelli di *Navarra, Isles Balears, País Vasco, Galicia, Valencia, Murcia* e *Castilla y León*) sono sempre istituiti con legge, sebbene vi siano differenze rispetto al *quantum* della loro eventuale disciplina demandato alla stessa. Sono disciplinati (e non meramente menzionati) in legge i *Consejos* della Catalunya (*Instituto Catalán de Voluntariado*, o *In.Ca.Vol.*), di *Madrid*, della *Navarra*, del *País Vasco*, della *Galicia*, della *Comunidad Valenciana*, del *Principado de Asturias*, e della *Castilla y León*. Di essi, tuttavia, soltanto il primo (peraltro, il più antico, essendo stato istituito nel 1991 ed anzi costituendo l'oggetto principale dell'intera legislazione catalana in materia di volontariato<sup>83</sup>) esprime un'attività degna di nota, mentre gli altri quattro non hanno avuto alcuno sviluppo in termini regolamentari né, comunque, svolgono effettivamente attività. Sono invece soltanto indicati dalla legge i *Consejos* della *Castilla-La Mancha*, dell'*Aragòn*, dell'*Andalucía*, delle *Islas Canarias* e delle *Islas Balearias*.

---

<sup>83</sup> S. GARCÍA CAMPÁ, *La participación del voluntariado en las decisiones públicas: el Consejo del Voluntariado*, in *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, ISSN 1137-5868, N° 30, 2001 (Ejemplar dedicado a: Asuntos Sociales), pagg. 101 ss..

In linea di massima, i fattori del regime giuridico e l'approccio della politica nei confronti degli organismi in parola ne influenzano su tutti la capacità di incidere sulla formulazione delle politiche in materia di volontariato.

Innanzitutto, la **composizione** dei *Consejos* vede quasi ovunque una prevalenza, o al massimo una paritaria presenza dei rappresentanti dell'Amministrazione Pubblica, con le due eccezioni del *Consejo Estatal de ONGs*, di cui si è detto, e dell'*In.Ca.Vol.*, organismo peraltro *autonomo* dell'amministrazione e destinatario di considerevoli devoluzioni di competenze amministrative in materia di volontariato, che si articola in effetti in due organi misti ma rispettivamente composti da una maggioranza di rappresentanti della *Generalitat de Catalunya* e delle organizzazioni di volontariato: a quest'ultimo sono riservate le funzioni consultiva e di valutazione delle politiche espresse, e da ciò consegue che la posizione delle organizzazioni non si annacqua né si smussa a causa della commistione con quella delle Amministrazioni stesse, destinatarie, a ben vedere, dei rilievi di interesse delle organizzazioni del volontariato. Negli altri casi, invece, l'ipoteca posta dall'eccessiva presenza pubblica inficia ovviamente la natura dialogica della partecipazione di cui si va qui delineando un quadro.

Altro elemento del regime giuridico dell'attività dei *Consejos* fondamentale ai fini anzidetti attiene alla tipologia, agli oggetti e (soprattutto) all'efficacia degli **atti di raccordo** tra il decisore pubblico e gli organismi partecipativi: in questo contesto si evidenzia notevolmente il *Consejo* della *Castilla-La Mancha*, il cui avviso esorbita dalla mera attività consultiva, divenendo parere vincolante, qualora abbia ad oggetto il *Plan Regional del Voluntariado* e tutti gli atti aventi rango di *Decreto* (art. 5, *Ley* 4/1995).

Infine, chiaro e forse supremo rilievo ha l'interesse politico di ciascuna *Comunidad* sotteso all'intera partecipazione delle organizzazioni del volontariato: come conseguenza sintetica di ciò, si ritiene<sup>84</sup> che, anche al di là della configurazione dei connotati giuridici, svolgano pienamente e con regolarità la loro funzione soltanto il

---

<sup>84</sup> S. GARCÍA CAMPÁ, *La participación del voluntariado en las decisiones públicas: el Consejo del Voluntariado*, in *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, ISSN 1137-5868, N° 30, 2001 (Ejemplar dedicado a: Asuntos Sociales), pagg. 103-104.

**Consejo Estatal de ONGs** e dell'**In.Ca. Vol.** (aiutati in tal senso anche dall'elemento della composizione), oltre che il *Consejo* della *Castilla-La Mancha* (che, nonostante una composizione maggioritariamente pubblica, gode sugli oggetti di maggiore rilievo di pareri vincolanti), che sono i soli organismi investiti da un'attuazione regolamentare.

La prassi sinora avutasi circa la partecipazione delle organizzazioni di volontariato, al di là della partecipazione all'istruttoria legislativa della c.d. *LISMI* del 1982, cui si è accennato, mostra alcuni casi di maggiore rilievo: accanto all'episodio specifico, ormai quasi risalente, delle *“Propuestas para la mejora del tercer sector de ámbito social en España”* (1999) voluta dal Primo Ministro José Aznar (v. testo conclusivo all'indirizzo web <http://www.iniciativasocial.net/grupos.htm>)<sup>85</sup>, si allude a taluni atti “periodici” di programmazione, ordinariamente oggetto di adozione. Tra questi ultimi suscitano il maggiore interesse i seguenti<sup>86</sup>:

---

<sup>85</sup> Le ONGs che hanno partecipato al processo di elaborazione delle proposte sono:

- Cruz Roja Española
- Caritas Española
- Orden Hospitalaria de San Juan de Dios
- Unión Española de Asociaciones de Asistencia al Drogodependiente (UNAD)
- Confederación Española de Federaciones y Asociaciones Pro Personas Deficientes Mentales (FEAPS)
- Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE)
- Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España (UDP)
- Confederación de Centros de Desarrollo Rural
- Unión Romaní
- Federación de Mujeres Progresistas
- Prestación, ayuda y servicios para Discapacitados Psíquicos y tercera Edad
- Asociación Española del Deporte Especial (ANDE)
- Fundació Catalana de l'Esplai
- Asociación Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME)
- Confederación Nacional de Sordos de España (CNSE.)
- Asociación Española contra el Cáncer
- Federación Nacional de la Mujer Rural

<sup>86</sup> C. ALEMÁN BRACHO e M. GARCÍA SERRANO, *Hacia el pluralismo del bienestar: actores públicos e iniciativa social*, in *Panorama social*, ISSN 1699-6852, N°. 9, 2009 (*Ejemplar dedicado a: Tercer Sector y voluntariado*), pagg. 56 ss..

1. i triennali *Planes estatales de voluntariado* (<http://www.msps.es/politicaSocial/ongVoluntariado/premiosVoluntariado.htm>), che elaborati pur in assenza di alcuna previsione di legge (fenomeno già visto in ordine al *Consejo de ONGs*) dal 1997, sono giunti ormai al terzo aggiornamento (relativo agli anni 2005-2009; i primi due *Planes* si riferivano rispettivamente ai periodi 1997-2000 e 2001-2004), mentre è attualmente in corso di elaborazione il *Plan Estatal del Voluntariado 2010-2013*;
2. i *Planes autonómicos de voluntariado*, previsti e disciplinati dalle 16 leggi autonome sull'esempio del modello nazionale;
3. i *Planes estratégicos del Tercer Sector de Acción Social*, ed introdotti nel 2006 ed ideati allo scopo di determinare azioni maggiormente centrate sulle ONGs operanti in materia sociale. Al pari del *Plan estatal de voluntariado*, è elaborato da parte del *Consejo de ONGs*;
4. i biennali *Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España* (*PNAIN*), giunti al quinto aggiornamento (2008-2010), anche essi vocati ad indurre una maggiore specificazione tematica nell'ambito delle politiche già programmate in seno ai *Planes estatales de voluntariado*, ma anche ai *Planes estratégicos del Tercer Sector de Acción Social*, in tal senso collocabili ad un livello intermedio di specificazione.

In merito in particolare al *PNAIN* è interessante concentrare l'attenzione sul caso di studio del II *Plan Nacional*<sup>87</sup>, per almeno due ragioni: da una parte, si tratta di un esempio molto ricco di programmazione nella *governance* multilivello secondo la logica tipica del Metodo Aperto di Coordinamento, che ha visto la partecipazione di tutti i livelli territoriali di governo, di numerose organizzazioni sindacali e del Terzo Settore, sia anche singole persone selezionate appartenenti al novero dei potenziali destinatari degli effetti dell'intervento pubblico che si andava a programmare, tutti quanti in sedi assai idonee a favorire l'incontro e la negoziazione tra le rispettive rappresentanze, ministeriali e dei soggetti partecipanti, quali la *Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales*, la *Comisión Interministerial del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social*, e il già nominato

---

<sup>87</sup> Diffusamente in merito, v. M. CAMARASA I CASALS, *La participación del tercer sector en la elaboración del II Plan Nacional de Acción en Inclusión Social*, in *Documentación social*, ISSN 0417-8106, N° 137, 2005 (*Ejemplar dedicado a: La Europa de los Gitanos*), pagg. 193-206

*Consejo Estatal de ONGs*, istituito dal Governo Aznar appena due anni prima, nel 2001; quest'ultimo è stato la sede essenziale in cui ha avuto luogo il coinvolgimento del Terzo Settore, costituendo così la seconda ragione di interesse specifico per il II *Plan* in questa sede. Tra le (come detto 22) organizzazioni che compongono la frazione “*volontaria*” del *Consejo*, un ruolo segnatamente rilevante è stato giocato da due soggetti, autori dei due *informes* principali e del resto esponenti delle due macro-tipologie fondamentali delle figure di diritto privato che compongono il Terzo Settore, peraltro non soltanto in Spagna: la *Càritas España* e la *CEPES* (*Confederación Empresarial Española de la Economía Social*). Tuttavia, entrambi i soggetti ora menzionati hanno lamentato una solo formale consultazione, condotta dal Governo in modo discutibile tanto nei tempi (mediante coinvolgimenti troppo tardivi rispetto alla selezione delle scelte fondamentali: è questo il caso della *Càritas*), o nei modi (assumendo gli avvisi senza impiantare un conseguente dibattito: è stato il caso della *CEPES*), ed infine nelle fasi, confinando il MAC, nei riguardi del Terzo Settore, comunque, alla sola fase della formulazione delle politiche, laddove sarebbe necessario e richiesto puntualmente dalle organizzazioni partecipanti, un coinvolgimento anche nella fase dello svolgimento e soprattutto della valutazione *ex post*, che sono a loro volta momenti concettualmente distinti ma di cui si auspica un inestricabile intreccio; ma è da notare anche che la valutazione ha senso e possibilità concrete di realizzarsi soltanto in presenza di parametri di riferimento, nel *Plan*, sufficientemente definiti e precisi, così da chiudere il cerchio che lega finanche l'ultima fase di potenziale partecipazione alla prima, quella della determinazione della *policy*.

## **2.2. La partecipazione ai procedimenti *amministrativi* e al *service delivery*.**

La partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'esercizio dell'attività amministrativa assume forme e modalità molto eterogenee, in quanto essa costituisce una porzione consistente delle più ampie relazioni che legano le Amministrazioni pubbliche alle organizzazioni di volontariato.



Dallo spettro delle attività di “*promoción y fomento*”<sup>88</sup>, dunque, si escludono da questa analisi tutte quelle attività, pure numerose ed importanti, che le Amministrazioni spagnole (ed in particolare quella autonoma<sup>89</sup>), essenzialmente in base alla legislazione indicata in precedenza, svolgono in favore e più in generale nei riguardi del fenomeno del volontariato. È vero che la quasi totalità delle relazioni (intese ora in senso generico e bilaterale) tra i poteri pubblici ed il fenomeno solidaristico avviene per il tramite delle Amministrazioni, tuttavia non in tutti i casi si può parlare di partecipazione (unilaterale) delle organizzazioni all’azione pubblica. Da un lato, infatti, molte costituiscono piuttosto relazioni tra le Amministrazioni e le organizzazioni di volontariato nelle quali l’apporto partecipativo proveniente da queste ultime non appare significativo, trattandosi al contrario di forme di *participazione*, per così dire, *invertita*, ossia esercitata (e quindi, almeno indirettamente, *imposta*) da parte dell’Amministrazione, e del potere pubblico in generale, nella realizzazione di attività private che pure dovrebbero godere di forti garanzie di non ingerenza pubblica (giacché si tratta di attività non assunte nella sfera della responsabilità pubblica nei termini dell’obbligazione di diritto pubblico)<sup>90</sup>. Dall’altro lato, le organizzazioni considerate dalla legislazione statale si distinguono dalle altre proprio per il fatto di “partecipare” in senso ampio alle attività pubbliche, per cui detta qualità esula dall’insieme dei profili di un trattamento giuridico particolare e bensì contribuisce a determinare l’ambito stesso di applicazione di queste disposizioni speciali, stimolando ancor più l’interrogativo a proposito del contenuto concreto di questa partecipazione.

Tenuto conto che, come si è visto, l’intera legislazione speciale statale in materia coglie quale ambito di applicazione e quindi oggetto di attenzione (art. 2, *Ley* 6/1996) esclusivamente le organizzazioni che partecipino alla costruzione (“*participen*”) dei

---

<sup>88</sup> Per il quale v. la breve sintesi di C. SANZ DOMINGUEZ, *Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en el Voluntariado, Ponencia, Actas 8º Congreso Estatal de Voluntariado*, Granada, Junta Andalucía, 2005.

<sup>89</sup> v. C. SANZ DOMINGUEZ, *Régimen Jurídico de la Intervención Administrativa en el Voluntariado, Ponencia, Actas 8º Congreso Estatal de Voluntariado*, Granada, Junta Andalucía, 2005, pag. 2.

<sup>90</sup> Forse il culmine dell’approccio spagnolo all’assistenza come strumento di ingerenza sistematica da parte pubblica nelle attività private di solidarietà si può individuare nell’art. 12 della *Ley Foral* 2/1998 della *Navarra*, che traduce l’assistenza tecnica offerta alle organizzazioni nell’istituto della cessione temporanea di funzionari.

programmi statali o li sviluppino in termini attuativi (“*desarrollen*”), la più chiara *summa divisio* è la seguente:

- da una parte, si distingue la partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'*elaborazione* di quella frazione delle *politiche pubbliche*, ancora considerevole sebbene non preponderante, che non risulti già predeterminata o comunque indirizzata da parte delle fonti legislative e soprattutto dagli atti programmatici (unitariamente oggetto di considerazioni nel paragrafo precedente): è il caso della *partecipazione* delle organizzazioni ai *procedimenti amministrativi* di loro interesse (che peraltro non necessariamente riguardano direttamente la filiera decisionale del servizio pubblico negli ambiti tipicamente oggetto di azione volontaria, ma possono consistere anche nell'intervento delle rappresentanze del mondo della solidarietà anche in procedimenti destinati a concludersi con provvedimenti attinenti alle materie più varie, non sempre di competenza dell'amministrazione statale: una ragione in più per valutare criticamente la limitazione già accennata dell'ambito di applicazione della normativa statale);

- dall'altra parte, le organizzazioni di volontariato hanno un ruolo di assoluto rilievo anche in termini di partecipazione allo svolgimento concreto dell'attività amministrativa, ciò che si verifica allorché una certa parte dell'attività di interesse generale apprestata dall'organizzazione si qualifichi come erogazione di attività di interesse reso pubblico dalla legge in termini di *servizio pubblico*, e sia fondata su atti che costituiscano affidamento alle organizzazioni, da parte dell'amministrazione intestataria della cura di detti interessi, dello svolgimento di specifici compiti consistenti nell'erogazione di determinate prestazioni.

Lasciando da parte il profilo della partecipazione ai procedimenti amministrativi, meritano un accenno i meccanismi per l'affidamento di servizi pubblici, essenzialmente in materia di sanità, istruzione ed assistenza sociale per le situazioni di dipendenza<sup>91</sup>, che

---

<sup>91</sup> Cfr. D. CASADO PÉREZ, *Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento*, in *Revista española del tercer sector*, ISSN 1886-0400, N°. 10, 2008 (*Ejemplar dedicado a: Tendencias de cambio en el Tercer Sector Social*), pag. 99.

pare tendenzialmente indifferente rispetto all'articolazione del pluralismo territoriale spagnolo.

Per fare l'esempio della *Red de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, tanto la creazione di “*centros privados concertados*” (v. l'art. 16, comma 2, della *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, in vigore dal gennaio del 2007) quanto l'esercizio dell'attività di assistenza da parte degli altri centri privati (v. l'art. 16, comma 3), presuppongono il previo **accreditamento** presso le amministrazioni coinvolte, che tuttavia non soltanto esula dall'ambito degli affidamenti, ma soprattutto tende a non comportare particolari problemi, in quanto costituisce strumento per aprire o meno l'accesso ad attività caratterizzate da un certo tasso tecnico, ed utilizza quindi criteri valutativi puramente oggettivi che comunque non comportano alcuna necessaria attribuzione di determinate quote della domanda complessiva.

Passando invece agli affidamenti veri e propri, si distinguono<sup>92</sup> collaborazioni tacite, collaborazioni offerte gratuitamente e prive di corrispettivo di servizio pubblico, e collaborazioni coperte in modo convenzionale, ma il cuore delle collaborazioni ha luogo a mezzo di “*contratos*”, “*conciertos*” e “*convenios*”.

La figura della **convenzione** (“*conciertos*” e “*convenios*”) si pone funzionalmente in alternativa al criterio della gara per l'affidamento di servizi pubblici; nella scelta dei *partner* delle convenzioni da parte delle amministrazioni si colloca un profilo chiaramente molto delicato, che tuttavia si evidenzia forse in modo ancor più significativo, sebbene meno esplicito, riguardo alle situazioni che si creano in occasione di stipulazione di “*contratos*”, che devono essere precedute da apposite procedure ad evidenza pubblica per la individuazione del soggetto a cui riferire l'affidamento del servizio. Il problema maggiore, nel contesto spagnolo ma non soltanto (per quello italiano, v. il Capitolo Primo, paragrafo 3.3.3), è dato dalla delicatezza della situazione delle organizzazioni di volontariato, che la legislazione vigente (*Ley 38/2003*, come già,

---

<sup>92</sup> D. CASADO PÉREZ, *Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento*, in *Revista española del tercer sector*, ISSN 1886-0400, N°. 10, 2008 (*Ejemplar dedicado a: Tendencias de cambio en el Tercer Sector Social*), pag. 99.

comunque, i principi del diritto europeo) assoggetta senza eccezioni al canone della *par condicio* concorrenziale dinanzi alle quote di domanda assorbite da parte pubblica, con conseguente obbligo per le amministrazioni pubbliche di adottare criteri competitivi e paritari di selezione dei soggetti cui affidare lo svolgimento dei servizi pubblici.

È chiaro che l'utilizzo di manodopera volontaria ed il principio del «*non distribution constraints*», ovvero l'assenza di scopo di lucro soggettivo, non escludono affatto che l'organizzazione di volontariato eserciti anche solo temporaneamente l'impresa, offrendo quindi nel libero mercato prestazioni in cambio di corrispettivo: la particolarità delle organizzazioni in parola, che le differenzia dunque dal resto del settore privato (essenzialmente, lucrativo), è proprio quella di giovare della manodopera volontaria, che per forza di cose caratterizza in gran parte il Terzo Settore, con conseguente presumibile maggiore competitività in caso di gara per l'affidamento di servizi pubblici. In secondo luogo, è pacifico che le organizzazioni sono ulteriormente avvantaggiate in termini concorrenziali grazie alle varie forme di incentivo economico di cui si è detto, che peraltro favoriscono per scelta normativa talune entità rispetto ad altre (su tutte, la *Cruz Roja*). Inoltre, addirittura, l'atteggiamento di favore per le organizzazioni è imposto da specifiche disposizioni normative (ad es. l'art. 16, comma 2, della *Ley 39/2006*: «*Las Comunidades Autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados. En su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al tercer sector*»). È chiaro che il trattamento (innanzitutto, fiscale) di favore è concepito per avvantaggiare attività che possono anche essere di impresa, purché qualificate dall'assenza di scopo di lucro; tuttavia, da una parte, agli occhi dell'ordinamento europeo ciò non può certo dirsi sufficiente a consentire le distorsioni della concorrenza che ne derivano, e dall'altra occorre comunque osservare che l'assenza di scopo di lucro può addirittura essere del tutto oscurata almeno indirettamente, stante il fatto che, così come le imprese lucrative possono conferire in organizzazioni del *tercer sector*, allo stesso modo queste ultime possono esercitare l'impresa lucrativa mediante partecipazione societaria<sup>93</sup>, con l'effetto

---

<sup>93</sup> D. CASADO PÉREZ, *Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento*, in *Revista española del tercer sector*, ISSN 1886-0400, N.º. 10, 2008 (*Ejemplar dedicado a: Tendencias de cambio en el Tercer Sector Social*), pag. 101.

che favorire fiscalmente le une significherebbe, attraverso un banale sistema a “*matrioska*”, porre le altre in posizione di vantaggio competitivo, peraltro non solo in contesto di gare per l’affidamento di servizi.

### 3. Brevi cenni alle dinamiche della *selezione della rappresentanza* in seno ai soggetti del volontariato come ulteriore profilo della primazia del potere pubblico.

Il nodo della rappresentanza, più che stimolare l'interesse di chi sia intenzionato a cogliere nel loro concreto le dinamiche della preparazione delle attività partecipative, presenta quale spunto di maggiore interesse, ancora una volta, il ruolo in tale contesto giocato dal potere pubblico, statale in particolare.

Il *regime giuridico della rappresentanza* in cui si concretizza la differenza tra il *Consejo Estatal de ONGs de Acción Social* ed il (legislativamente previsto) *Consejo estatal de voluntariado*, a cui sopra si è accennato, si sviluppa attraverso due profili che si combinano compensandosi tra loro conferendo in ultima analisi una preminenza alla capacità dell'amministrazione di "conformare" la rappresentanza delle controparti di un dialogo sociale che di conseguenza risulta fortemente intaccato. Da una parte si pone una netta preponderanza dei rappresentanti delle organizzazioni di volontariato (26 dei totali 35 componenti, i soli, peraltro, dotati di diritto di voto) rispetto a quelli di estrazione ministeriale, prevista dalla disciplina sopra menzionata. Dall'altra, però, una forte relativizzazione del dato da ultimo fornito è provocata dai requisiti giuridicamente previsti e dalla situazione di fatto (*rectius*, a ben vedere, di diritto), che connotano in modo decisivo questa rappresentanza: in primo luogo, infatti, le organizzazioni rappresentate in seno al *Consejo de ONGs* sono indicate in apposito *elenco ufficiale* (è attualmente in vigore l'*Orden de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 12 febrero de 2001*<sup>94</sup>) che il Ministero stesso redige secondo una serie di criteri indicati nel *Decreto*

---

<sup>94</sup> Secondo le informazioni fornite sul punto anche dal *Plan Estratégico 2007-2010*, le organizzazioni attualmente rappresentate sono:

tra le *Organizaciones Generalistas o de actuación transversal*:

- Cruz Roja
- Cáritas Española
- Plataforma de ONG de Acción Social
- Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español
- Red Española de Desarrollo Rural
- Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales
- Plataforma del Voluntariado de España

citato, tra cui rilevano qui in particolare gli oneri relativi, da una parte, all'*ambito territoriale di operatività*, che deve essere statale, con possibilità di deroga soltanto in favore del criterio della preminenza dell'organizzazione singola rispetto al volume complessivo dell'attività di *acción social* condotta nell'ambito territoriale infrastatale; inoltre, coerentemente del resto con l'impianto applicativo della legge del 1996, tra i requisiti figura quello di *partecipare a programmi di matrice statale*; in secondo luogo, soprattutto, è decisivo il fatto che nel novero delle organizzazioni rappresentate, come si è visto, figurano anche organizzazioni *pubbliche*.

---

tra le *Organizaciones de atención específica a colectivos vulnerables*:

- *Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España*
- *Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad*
- *Confederación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual*
- *Confederación Española de Familias de Enfermos de Alzheimer y otras Demencias*
- *Hermanidad de Veteranos de las Fuerzas Armadas*
- *Unión de Asociaciones Familiares*
- *Plataforma de Organizaciones de Infancia*
- *Federación de Entidades Cristianas de Tiempo Libre*
- *Movimiento Scout Católico*
- *Federación de Mujeres Progresistas*
- *Federación de Mujeres y Familias del Ámbito Rural*
- *Fundación Secretariado Gitano*
- *Unión Romani*
- *Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España*
- *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*
- *Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente*
- *Coordinadora Estatal VIH-SIDA*
- *Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales*
- *Fundación Atenea-Grupo GID.*

## CONCLUSIONI

### **Rappresentanza, partecipazione e volontariato: tratti essenziali dei casi esaminati e spunti per sviluppi successivi.**

SOMMARIO: 1. Sguardo sintetico all'ordinamento italiano (*di Nicola Pignatelli*). - 2. Sguardo sintetico all'ordinamento francese (*di Paolo Addis*). - 3. Sguardo sintetico all'ordinamento spagnolo (*di Marco Mazzone*). - 4. Possibili ambiti per ulteriori sviluppi della ricerca (*di Luca Gori*).

#### **1. Sguardo sintetico all'ordinamento italiano.**

*di Nicola Pignatelli*

Dopo aver ricostruito il quadro costituzionale, in senso al quale operano gli istituti di **partecipazione “politica” e “amministrativa”** non sembra necessaria una sintesi in senso stretto ma una considerazione “sintetica”, relativa alla effettività delle dinamiche partecipative.

Gli istituti indagati in questo lavoro necessitano, ai fini della loro operatività, di una intensa spinta culturale, *rectius*, di una **maturazione dello spirito partecipativo**, quale **presupposto necessario** per l'attivazione dei momenti di “incidenza” sul funzionamento dei processi politici e dei procedimenti amministrativi. In questa logica lo sguardo del giurista deve arrestarsi per lasciare spazio ad una *altra ricerca* di natura sociologica e politologica, in grado di verificare e monitorare progressivamente la maturazione di tale spirito. Rimane evidente il bisogno vitale che i modelli partecipativi hanno dell'**anima partecipativa** e ancor prima della consapevolezza identitaria del mondo del volontariato.

Tuttavia non può negarsi come accanto al **fattore culturale** debba essere alimentato quello **materiale**; la effettività del funzionamento degli istituti partecipativi passa anche attraverso la dotazione di beni materiali e strumenti funzionali alla partecipazione e alla vita delle associazioni.

In questa logica deve essere positivamente apprezzato un recente intervento del Ministero del lavoro, per quanto limitato ad uno specifico settore, che ha adottato il D.M. 14 settembre 2010 n. 177 recante “regolamento concernente i criteri e le modalità



per la concessione e l'erogazione dei contributi di cui all'art. 96 della legge 21 novembre 2000 n. 342, in materia di attività di utilità sociale, in favore di associazioni di volontariato e organizzazioni non lucrative di utilità sociale”.

In questa logica sembra doveroso segnalare la necessità di una ulteriore ricerca, emersa progressivamente nella presente indagine; una **ricerca di natura “finanziaria” e “tributaria”**, quali fattori di interazione con il funzionamento degli istituti partecipativi. Si prospetta quindi, al fine di una migliore lettura della presente indagine, la necessità di due ulteriori indagini, una sociologica e l'altra tributario-finanziaria.

## **2. Sguardo sintetico all'ordinamento francese.**

*di Paolo Addis*

Dare un quadro di sintesi del ordinamento francese, relativamente a rappresentanza e partecipazione del volontariato, in questo momento, può non essere semplice, visto che al di là delle Alpi si dibatte, ormai da qualche tempo, su possibili prospettive di riforma *de jure condendo*. Quando questo rapporto era già a uno stadio piuttosto avanzato di elaborazione, il presidente delegato del *Conseil d'analyse de la société*<sup>95</sup>, Luc Ferry, ha presentato al Primo ministro in carica, François Fillon, un rapporto intitolato *La représentation du monde associatif dans le dialogue civil*. Da un punto di vista ricostruttivo, il rapporto Ferry non aggiunge nulla di particolarmente importante a quanto detto *supra*; del resto, da un punto di vista ‘quantitativo’, gli unici studi esistenti sono quelli, ampiamente citati, condotti da Viviane Tchernonog. Più interessante risulta la lettura del rapporto nella sua parte propositiva.

Dopo aver affrontato il problema della classificazione in diversi settori del mondo dell'associazionismo, l'estensore del rapporto si pone il problema, cruciale anche in Italia, del rapporto fra associazioni di piccole dimensioni e associazioni di ragguardevole entità, al fine di determinare con precisione i criteri di rappresentatività da adottare concretamente. La varietà del mondo associativo e, al suo interno, dello stesso *bénévolat*, costituisce, di fatto, un notevole ostacolo alla creazione di istituti e

---

<sup>95</sup> Il *Conseil d'Analyse de la Société* è un organismo, istituito nel 2004, presso gli uffici del Primo ministro, avente come compito «*d'éclairer les choix politiques du Gouvernement par l'analyse et la confrontation des points de vue, lorsque les décisions à prendre présentent des enjeux liés à des faits de société*». Il rapporto in parola è stato presentato il 26 settembre 2010.

organismi di rappresentanza e partecipazione efficienti ed efficaci; e tale difficoltà è accresciuta, peraltro, qualora si voglia tenere presente la necessità di tenere presenti, come consigliato da molte delle voci autorevoli consultate da Ferry, non solo le associazioni già solidamente strutturate, ma anche le «*associations émergentes*». Circa i criteri di rappresentanza da adottare, Ferry ne evidenzia, sinteticamente, una decina:

- lo scopo perseguito (dal punto di vista dell'utilità sociale e della particolarità dell'approccio fatto proprio dalla singola associazione nel trattare e nel farsi carico di un certo problema sociale);
- le dimensioni dell'ente;
- l'ampiezza dello spazio in cui si dispiega l'azione associativa (locale, dipartimentale, nazionale o internazionale);
- l'appartenenza o la riconducibilità a una rete di associazioni, comunque costituita;
- il numero di volontari (*bénévoles*);
- l'impiego di lavoratori retribuiti e l'incidenza degli stessi sull'azione associativa;
- le risorse economiche a disposizione, il loro ammontare, la loro provenienza e la loro allocazione;
- il ricorso a finanziamenti pubblici e la loro incidenza sulla totalità del *budget* dell'associazione;
- il ricorso alla «*générosité publique*».

Nel caso delle associazioni di grandi dimensioni, dovrà essere dato risalto, inoltre, a dei criteri aggiuntivi:

- il contributo allo sviluppo di attività di interesse generale;
- l'appartenenza a una federazione (possibilmente di respiro internazionale);
- la copertura del territorio nazionale;

- il sostegno da parte di una fondazione;
- l'adesione a una politica di sviluppo e l'adozione di un modello di *governance* moderno e trasparente;
- l'adozione di un sistema di controlli di carattere qualitativo e di un quadro comunicativo efficiente.

Per quanto riguarda le sedi istituzionali, il rapporto Ferry procede ad un'analisi puntuale.

Circa il *Conseil économique et social* (CES), recentemente riformato, ha indubbiamente visto aumentare lo spazio di rappresentanza e partecipazione assegnato al mondo delle associazioni, ma, segnatamente, di quelle che abbiano fra i propri scopi istituzionali attività riconducibili alla tutela ambientale.

A proposito del *Conseil National de la Vie Associative* (CNVA), creato nel 1983 e modificato nel 1996, è prevista un'evoluzione che lo conduca a divenire un *Haute Conseil*, dotato di compiti basati su una precisa competenza tecnica; in seno a un organo del genere, il problema della rappresentanza e della partecipazione si dovrebbe porre a monte (nel senso che è prospettabile che in un organismo strettamente tecnico *non sia presente alcuno spazio dedicato a tali aspetti*).

Circa le *Conferences de la Vie Associative*, il loro concreto apporto alla partecipazione del mondo associativo alle scelte pubbliche è apparso limitato a causa dell'esiguo numero di riunioni delle *Conferences* e del metodo di lavoro scelto; le decisioni e le proposte adottate, quindi, sono state spesso ininfluenti. Per ovviare a questi problemi, la proposta di Ferry guarda con favore all'istituzione di un *comité de pilotage*, molto ristretto, che dovrebbe avere il compito di elaborare proposte e principi rapidamente convertibili in termini operativi.

Nel complesso, quindi, le proposte contenute nel rapporto Ferry consistono:

1. nella formalizzazione di criteri chiari e univoci di rappresentanza;
2. nell'istituzione di un *Haut-conseil de la vie associative*, che rispecchi i settori d'attività del mondo associativo e del *bénévolat* e che veda i suoi membri legittimati da una nomina da parte delle più alte istanze repubblicane (sulla base di quanto previsto per il *Conseil Constitutionnel*), con alte competenze tecniche e l'obbligo di

- procedere all'esame delle questioni ad esso sottoposte da parte delle associazioni;
3. la creazione di *Conseils régionaux*, al fine di garantire degli spazi 'locali' di partecipazione, con membri eletti dalle associazioni territoriali;
  4. un rafforzamento del ruolo della *Conférence nationale de la vie associative*, con la garanzia di mezzi (anche finanziari) adeguati ai compiti attribuiti dal legislatore;
  5. una correzione del meccanismo di nomina dei membri del *Conseil économique et social*;
  6. l'attribuzione di un maggior risalto alla dimensione europea della rappresentanza e della partecipazione.

In conclusione, nell'ordinamento francese le questioni aperte sono molte e il sistema della grandi conferenze nazionali, sul quale s'è puntato con decisione in passato, va in qualche misura rivisto, proprio per poter garantire a tutte le associazioni, anche quelle di dimensioni minori (che costituiscono oltre l'80% delle associazioni presenti sul territorio francese) una partecipazione non meramente nominale, ma *effettiva e concreta*.

### **3. Sguardo sintetico all'ordinamento spagnolo.**

*di Marco Mazzearella*

Nonostante l'assenza, nella **Costituzione democratica del 1978**, di espressi riferimenti all'*attività di volontariato* come più in generale al *principio di solidarietà*, promana da numerosi altri indici una considerazione altissima per la solidarietà organizzata, che forniscono una tutela indiretta all'articolato fenomeno del volontariato innanzitutto a mezzo dell'imposizione chiara ai poteri pubblici del compito di promuoverne l'attività e l'autonomia. Da una parte, infatti, il principio di solidarietà funge da sfondo necessario per la realizzazione del valore della *partecipazione, garantita a tutti, alla vita sociale*, che i pubblici poteri devono porre al centro delle proprie attenzioni (ciò che la Costituzione spagnola, come quella italiana, si preoccupa di esplicitare: art. 9, secondo comma); dall'altra, però, il riconoscimento costituzionale (articoli 22, sulle associazioni, e 34, sulle fondazioni "*para fines de interés general*") del *fenomeno associativo* (segnale tangibile del

passaggio dalla forma di Stato liberale a quella democratica e sociale), che opera anche e soprattutto al di fuori della sfera di azione dei poteri pubblici, suggerisce come la modalità che la Costituzione presuppone come privilegiata per l'espansione della partecipazione mediante atteggiamenti solidaristici e per realizzare un'istanza di giustizia, sia proprio *l'azione volontaria esercitata in forma associata*.

Alcune disposizioni costituzionali, poi, nel delineare lo Stato sociale spagnolo attraverso l'individuazione delle **sfere di prioritario intervento pubblico** corrispondente a specifici diritti fondamentali sociali, segnalano i più probabili "fallimenti del mercato", ambiti in cui se è obbligatorio l'intervento pubblico, è anche apertamente "suggerito" l'interessamento operativo del privato sociale, preferibilmente in coordinamento con l'azione amministrativa. Si tratta dell'*istruzione* (art. 27, che prefigura una sorta di sistema misto - se non integrato - di servizio pubblico, mercato e azione volontaria), della *sicurezza sociale* (con un sistema di "*asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente, en caso de desempleo*") di responsabilità pubblica ed una *complementarità* privata, e volontaria in particolare, basata sulla garanzia che "*La asistencia y prestaciones complementarias serán libres*"), specificata nell'attenzione particolare all'integrazione nella vita sociale di cui (dato di forte interesse nella storia delle Costituzioni) hanno bisogno alcune tipologie di soggetti deboli, i "*disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos*" e gli anziani (articoli 49 e 50); meno evidente è invece la combinazione pubblico-privato nel caso della soddisfazione del *diritto alla salute*.

Il **riparto di competenze (legislative ed insieme amministrative)** tra Stato e Comunità Autonome presenta in astratto un certo equilibrio, e la connessa esigenza di coordinamento, se non vera e propria collaborazione: sul volontariato, ambito intrinsecamente trasversale rispetto allo spettro dei bisogni emergenti dalla realtà sociale, la competenza "segue" l'attribuzione tra attori pubblici dislocati su diversi livelli territoriali di governo di compiti in materia di *welfare*, e da questo punto di vista per questo le *Comunidades Autonomas* possono arrivare ad avere i titoli di maggiore rilievo (art. 148, in cui spicca, al n. 20, l'*Asistencia social*, ma anche *istruzione, tempo libero, tutela della salute, tutela dell'ambiente*, secondo l'elenco contenuto nella legge statale del 1996 in materia di volontariato). Ma per varie ragioni lo Stato gode di un rilievo maggiore di quello che appare dalla distribuzione astratta delle competenze. Da una parte, mantiene un controllo fortissimo su tutto l'insieme dei *processi* che dovrebbero portare le

Comunità ad assumere, con lo Statuto di autonomia, le competenze potenziali loro assegnate dall'articolo 148; dall'altra, detiene competenza esclusiva in materia di *Seguridad Social* e soprattutto di *Legislación civil*. Quest'ultima consente al potere centrale di ottenere una notevole dominanza (anche) sui poteri territoriali periferici, se si tiene conto che uno dei dati di maggiore rilievo dello stato del volontariato in Spagna è la discutibile tendenza delle amministrazioni pubbliche a **strumentalizzare il Terzo Settore** per la realizzazione di interventi la cui definizione è solo formalmente condiviso, arrivando ad eterogestirlo indirettamente grazie a quella sorta di “*tutelaje férreo que se ‘camufla’ del fomento abierto*” costituito dallo strumento finanziario, programmatico e in generale di incentivazione materiale e giuridica (peraltro con l'effetto di soffocarne proprio il contenuto specifico e maggiormente prezioso, il pluralismo ideologico): non vi sono certo ampi margini per il privato sociale di svincolarsi da uno stretto controllo dell'insieme dei poteri pubblici (ma quello statale in particolare), che inizia con l'estensione, sconosciuta all'ordinamento italiano, della sfera del volontariato anche ad organizzazioni pubbliche (così la legge statale e la maggior parte di quelle autonome), e arriva fino alla previsione di una serie cospicua e pervasiva di oneri e vincoli, che rendono rilevanti per il diritto e per le agevolazioni finanziarie soltanto le organizzazioni con personalità giuridica ed assegnatarie di un ruolo specifico in base a programmi amministrativi. Inoltre, se resta vero che gli *interventi indiretti* grazie ai quali la regolazione pubblica consegue i maggiori risultati non si riducono alla *disciplina delle strutture giuridiche* e dei rispettivi *rapporti con le persone fisiche* che in esse prestano servizio volontario (demandata essenzialmente allo Stato), ma si stendono anche alla disciplina della *relazione tra il settore privato e le diverse Amministrazioni pubbliche* operanti negli stessi ambiti del volontariato, ciò non significa che quest'ultimo profilo consenta alle Comunità di recuperare veri spazi di autonomia: la legislazione statale, infatti, apprestando considerevoli incentivi, ottiene l'inserimento di gran parte dell'attività volontaria in seno a programmi appunto statali, così da ridurre *de facto* le occasioni di contatto tra l'azione volontaria e quella pubblica delle Comunità e delle istituzioni territoriali locali. In questo senso è rilevante ricordare che le *Comunidades* godono tuttavia di una cautela esplicita, per quanto indiretta e poco definita, a tutela della propria autonomia: almeno in materia di “*Seguridad Social*” la natura esclusiva della competenza statale dovrà essere esercitata

“*sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas*”, la cui definizione, tuttavia, non è contenuta in Costituzione.

Il quadro costituzionale ha avuto, sebbene soltanto a partire dagli Anni Novanta (dalla legge catalana del 1991 a quella di *Castilla y León* del 2006), un’attuazione legislativa da parte di entrambi i livelli a ciò abilitati: si rinvergono infatti, **affiancate, una legislazione statale generale ed un’ampia e diversificata legislazione delle *Comunidades***, che si relazionano mediante il criterio della *pertinencia respecto alle attività delle Amministrazioni*. Quindi, la legislazione statale si applica soltanto nei riguardi delle organizzazioni “que participen o desarrollen programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a los que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal” (*Ley 6/1996*, art. 2, comma 1 ed *Exposición de motivos*, punto 1); il resto dell’attività volontaria è invece disciplinato da una legge generale per (quasi) ciascuna delle singole Comunità.

La legislazione statale di interesse si riduce quasi del tutto alla ***Ley 6/1996***, che ha l’obiettivo di attuare l’articolo 9, comma 2, della Costituzione: essa garantisce una maggiore libertà ai singoli volontari, una piena corrispondenza alle rispettive motivazioni solidaristiche, e ad adempiere all’autentico obbligo costituzionale di promozione dell’attività volontaria. La legge statale, oltre a disciplinare numerosi aspetti dell’attività delle organizzazioni di volontariato (*status* del singolo volontario e rapporti con la rispettiva organizzazione) e delle relazioni di promozione che le legano alle Amministrazioni pubbliche statali, definisce il volontariato (art. 3) come l’insieme delle attività di *interesse generale*, svolte da *persone fisiche* in alcun modo retribuite, senza alcun obbligo di natura giuridica o anche soltanto morale ma in pieno *spirito di solidarietà*, *senza alcun corrispettivo economico* (salvi rimborsi) e svolte *necessariamente nell’ambito di organizzazioni private o pubbliche aventi personalità giuridica* nel quadro di *programmi* o progetti concreti. Le attività sono di interesse generale solo se rientrano in un apposito elenco (art. 5) (assistenza, servizi sociali, attività civiche, educazione e istruzione, cultura, scienza, sport, sanità, cooperazione allo sviluppo, tutela dell’ambiente, tutela dell’economia e della ricerca, dello sviluppo e della vita associativa, promozione del volontariato stesso), seppure non tassativo (“*o cualesquiera otras de naturaleza análoga*”).

Le 16 leggi autonome, per ragioni di competenza, disciplinano ambiti che non vanno molto oltre quelli della legge statale (definizione, doveri e soprattutto diritti degli

associati, promozione da parte pubblica), ma non ne costituiscono un'inutile sovrapposizione: se ciascuna legge generalmente prevede di applicarsi non soltanto a tutte le organizzazioni che sviluppino programmi attinenti alle competenze di ciascuna Comunità, ma anche a tutte le organizzazioni comunque operanti nell'ambito territoriale di ciascuna *Comunidad*, non si creano tuttavia conflitti concreti, perché le differenze di disciplina che potrebbero originarli riguardano appunto per lo più i rapporti tra le organizzazioni e le Amministrazioni.

Complessivamente osservate, le **relazioni tra le organizzazioni e le Amministrazioni** si articolano in diverse tipologie di interventi di "*promoción y fomento*", suddivisibili in interventi di **incentivazione in senso stretto** (*assistenza tecnica e giuridico-amministrativa, assistenza informativa, attività formativa in favore dei volontari, attività di pubblicità, divulgazione e sensibilizzazione della cittadinanza* alla solidarietà, interventi di coordinamento per *favorire il dialogo e la collaborazione operativa* tra le organizzazioni, e soprattutto interventi di *incentivazione economica, nella forma di trattamento fiscale, previdenziale ed assistenziale differenziato e di favore*), in **relazioni puramente partecipative** (*partecipazione delle organizzazioni di volontariato nell'attività normativa e soprattutto di programmazione dell'intervento pubblico nei suoi diversi risvolti; affidamento di servizi sociali alle organizzazioni territoriali, che quindi sono spesso coinvolte in autentica partecipazione all'espletamento delle funzioni di service delivery*), ed infine in penetranti attività di **controllo** (oneri di iscrizione in appositi registri pubblici e di presentazione di programmi specifici e dettagliati per partecipare alle attività dirette da parte pubblica, obbligo di stipulare *convenios* con l'amministrazione e di seguire gli indirizzi contenuti nel vigente piano territoriale del volontariato, ed infine obbligo di resa del conto al termine dell'esecuzione dei compiti affidati). Ne risulta un quadro da taluno definito "*fomento dirigista*", che dà origine ad una sorta di sussidiarietà orizzontale in gran parte *invertita*.

Tra gli organi amministrativi specifici per la definizione e l'attuazione delle proprie politiche in materia di volontariato, le *funzioni di incentivazione in senso stretto* sono affidate tendenzialmente alle **Comisiones de voluntariado**, organi amministrativi collegiali di promozione e supporto del volontariato: oltre a svolgere attività di coordinamento, informazione, assistenza tecnica, formazione ed *advocacy* per il volontariato, e a vigilare sul buon coordinamento dei programmi svolti e sulla qualità delle prestazioni erogate, esse hanno il fondamentale compito di governarne



L'incentivazione, determinando periodicamente i criteri per la distribuzione delle “*subvenciones*” pubbliche (tra le *Comisiones* più attive si segnalano quelle di *Madrid, Castilla-la Mancha, Navarra, Canarias, Galicia, Castilla y León*). Nel 1999 è nato il *Consejo Estatal de ONGs de Acción Social*, preferito al *Consejo de Voluntariado* statale (che era previsto per legge ma non è mai stato istituito) per ragioni attinenti a meccanismi di selezione delle rappresentanze, meglio controllabili da parte statale: è incardinato a livello ministeriale e presieduto attualmente dal *Ministro de Sanidad y Políticas Sociales*, ed esprime la sua principale funzione nell'espressione del parere obbligatorio sulla proposta annuale di ripartizione della quota non destinata alla Chiesa Cattolica dello 0,52% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, spettante alle organizzazioni di volontariato fin dal 1987.

Sul versante, invece, delle *funzioni puramente partecipative*, il ruolo prevalente è assegnato (astrattamente anche dalla legislazione statale) ai ***Consejos de Voluntariado*** autonomici: si tratta di organi amministrativi collegiali appartenenti all'apparato *pubblico* caratterizzati da una *struttura partecipativa* (ma quasi sempre, comunque, con una prevalenza delle rappresentanze pubbliche), che sono coinvolti *a titolo consultivo*, per previsione normativa e/o per prassi, nei procedimenti di adozione di disposizioni di legge, dei criteri di distribuzione di *subvenciones públicas* tra le diverse entità organizzate, destinati ad essere poi approvati dalle *Comisiones*, ma soprattutto dei piani e programmi “periodici”, tra cui quelli di maggiore rilievo sono i triennali *Planes estatales de voluntariado* ed i più recenti (2006) *Planes estrategicos del Tercer Sector de Accion Social*, elaborati dal *Consejo Estatal*, i *Planes autonomicos de voluntariado*, i *Planes estrategicos del Tercer Sector de Accion Social* ed i biennali *Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social del Reino de España*, che specificano i *Planes estatales de voluntariado*.

Quanto ai meccanismi per l'**affidamento di compiti di servizio pubblico**, che si affiancano agli **accreditamenti**, si distinguono, essenzialmente in materia di *sanità, istruzione ed assistenza sociale* per le situazioni di dipendenza, collaborazioni tacite, collaborazioni offerte gratuitamente e prive di corrispettivo di servizio pubblico, e collaborazioni coperte in modo convenzionale, ma il cuore delle collaborazioni ha luogo a mezzo di “**contratos**”, “**conciertos**” e “**convenios**”. La delicata situazione delle organizzazioni di volontariato, soggette alla *par condicio* concorrenziale dinanzi alle quote di domanda assorbite da parte pubblica, comporta l'obbligo per le

amministrazioni pubbliche di adottare criteri competitivi e paritari di selezione dei soggetti cui affidare lo svolgimento dei servizi pubblici.

Dal punto di vista del sistema italiano, l'esempio spagnolo può risultare prezioso per **l'abbondanza delle occasioni di dialogo tra le organizzazioni e le Amministrazioni pubbliche**; tuttavia, non si può sottacere che sussistono elementi di contesto che impregnano nell'essenza il mondo del volontariato spagnolo, non hanno una corrispondenza piena nel contesto italiano e soprattutto si pongono almeno in parte all'origine proprio di questa consuetudine nei contatti con l'azione pubblica.

Si allude non tanto alla possibile natura pubblica delle organizzazioni stesse (che, come visto, comporta che non si sia in presenza di un Terzo Settore puramente "Terzo" rispetto alla sfera pubblica, ma che con quest'ultima si interseca già a livello di statuto giuridico di ciascuna organizzazione), quanto soprattutto alla tendenza del sistema pubblico ad instaurare un sistema organico di "dialogo forzato", che se da una parte ha l'ovvio pregio pratico di garantire (almeno in linea teorica) un coordinamento efficiente tra le prospettive operative delle parti ed una allocazione razionale delle risorse umane e finanziarie rese disponibili quale apporto di ciascuno, dall'altro presenta (a ben vedere, non soltanto dal punto di vista delle organizzazioni) gli svantaggi tipici di ogni approccio dirigitico alle relazioni strutturate tra pubblico e privato. Occorrerebbe in altri termini tentare di cogliere se il sistema di forti interconnessioni già rilevato permarrrebbe o meno nell'assenza delle numerose e consistenti ragioni di incentivo per il Terzo settore spagnolo alla collaborazione verticistica con i poteri pubblici (esercanti potestà normativa, ma anche e soprattutto amministrativa), e segnatamente (di nuovo, non per caso) con lo Stato centrale.

Vale a dire, tutto quanto di positivo si possa trarre dall'esempio spagnolo non può passare indenne ad un filtro di compatibilità rispetto alle caratteristiche essenziali ed irrinunciabili del Terzo Settore italiano, che ha una dignità autonoma e può relazionarsi con il pubblico (oltre che con il mercato) soltanto forte della sua indipendenza, valore fondante e di rilievo almeno pari a quello delle pure e semplici esigenze dei beneficiari, presupposto essenziale perché siano centri di aggregazione di istanze sociali ed etiche non animate, a differenza da molti altri "corpi intermedi" noti alla tradizione sociale e giuridica occidentale, da diretti interessi, e soprattutto tratto

caratteristico che gli deriva da una storia, secolare e ricchissima, che i Padri Costituenti ebbero ben presente e che ne hanno dato suprema valorizzazione.

#### **4. Possibili ambiti per ulteriori sviluppi della ricerca.**

*di Luca Gori*

In maniera del tutto schematica si segnalano, a conclusione, ulteriori profili che meritano di essere approfonditi, anche secondo metodologie comparatistiche, al fine di proseguire la “mappatura” dei problemi e la predisposizione di possibili soluzioni:

- una **ricerca sulle problematiche di natura “finanziaria” e “tributaria”**, quali fattori di interazione con il funzionamento degli istituti partecipativi, intendendosi per *interazione* tanto le forme di “supporto” quanto quelle di “incentivo”;
- l’analisi dello **stato dell’arte in tema di meccanismi di rappresentanza**: individuata, nel presente lavoro, la “formazione” alla rappresentanza come uno dei principali snodi problematici e una delle principali sfide, occorre verificare sul campo la qualità delle norme giuridiche frutto della autonomia privata;
- la declinazione della **democrazia interna** alle organizzazioni di volontariato quale presupposto per l’attivazione dei processi di rappresentanza e di partecipazioni: sul punto, vi sono una pluralità di orientamenti che vengono dalla giurisprudenza di merito, da organi specializzati (quali l’Agenzia per le ONLUS, ad esempio), dalla dottrina. Uno sforzo per la riconduzione ad un disegno unitario appare estremamente utile per fornire, direttamente e praticamente, *linee guida* per gli operatori di settore;
- la predisposizione di un **sistema di indicatori che consenta di misurare**, nella relazione fra organizzazioni di volontariato e poteri pubblici, la **“qualità” della dimensione partecipativa**, cercando così di marginalizzare quei fenomeni di falsa partecipazione o di partecipazione inefficace; tali risultanze potrebbero costituire la base di iniziative da

sottoporre all'attenzione delle amministrazioni pubbliche come "contributo" al ripensamento delle discipline normative oggi vigenti;

- **l'accrescimento del livello di "autonomia" territoriale** richiede un costante aggiornamento dello studio del sistema di competenze al fine di adeguare la normativa e le prassi alle esigenze di un determinato livello di governo e degli atti che quest'ultimo è chiamato a compiere: l'*alluvione* normativa che investe taluni settori rischia di rendere difficoltoso il sistema delle responsabilità ed esige una "formazione" costante degli operatori.