



Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto

Corso di Laurea Magistrale in
Giurisprudenza

a.a. 2022/2023

**NUOVE DECLINAZIONI DEL VOLONTARIATO NELLO
SVILUPPO DEL TERZO SETTORE**

Relatore: Ch.mo Prof. Manlio Miele

Correlatore: Ch.mo Prof. Matteo De Poli

Laureando: Leonardo Soldan

*A mamma, papà, a Francesca, alla mia famiglia
che mi hanno sostenuto in questo percorso*

INDICE SOMMARIO

CAPITOLO I - Introduzione.....	5
CAPITOLO II - Normativa gius-lavoristica e volontariato, testi normativi a confronto.....	13
<i>Par.1 - Disciplina dell'organizzazione di volontariato, aspetti generali dei principali testi normativi in materia.....</i>	<i>13</i>
<i>Par.1.1 - Caratteristiche dell'attività di volontariato secondo la legge 266/1991.....</i>	<i>20</i>
<i>Par.1.2 - Caratteristiche dell'attività di volontariato secondo il D.lgs 117/2017.....</i>	<i>24</i>
<i>Par.2 - Struttura giuridico-economica dell'Organizzazione di Volontariato.....</i>	<i>38</i>
<i>Par.3 - Regime fiscale organizzazioni di volontariato.....</i>	<i>46</i>
<i>Par.3.1 - Regime tributario previsto dal TIUR.....</i>	<i>46</i>
<i>Par.3.2 - Regime tributario previsto dal Codice del Terzo settore.....</i>	<i>52</i>
<i>Par.3.3 - Regime tributario di particolari categorie di enti del terzo settore.....</i>	<i>58</i>
<i>Par.3.4 - Conclusioni.....</i>	<i>63</i>
CAPITOLO III - Evoluzione normativa del volontariato in Italia.....	67
<i>Par. 1 - Inquadramento del fenomeno del volontariato.....</i>	<i>67</i>
<i>Par. 2 - Evoluzione dell'inquadramento normativo del volontario.....</i>	<i>71</i>
<i>Par. 3 - Teorie di inquadramento del volontario, rapporto con altre figure nel nostro ordinamento, volontariato nel Codice del Terzo Settore.....</i>	<i>78</i>

Par. 4 - Evoluzione dei modelli normativi : volontariato associativo, organizzazione di volontariato, distinzione con altri modelli 93

Par. 5 - Il volontariato in Italia, Censimento permanente delle istituzioni no profit 111

CAPITOLO IV - Analisi sul patrimonio di particolari categorie di enti del terzo settore.

Il ruolo delle Fondazioni di Origine Bancaria 115

Par.1 - Introduzione del fenomeno 115

Par.2 - Fondazioni di Origine Bancaria 118

Par.2.1 - Normativa delle Fondazioni di origine bancaria 120

Par.2.2 - Modernità delle Fondazioni di Origine Bancaria e loro struttura 127

Par.2.3 - Il modello delle Community Foundation 133

Par.2.4 - Carta delle Fondazioni 135

Par.2.5 - La Fondazione dell'Istituto Intesa San Paolo di Torino per la cultura, la scienza, l'arte e il Fondo per l'Ambiente Italiano 140

Par.2.6 - Attività delle Fondazioni di Origine Bancaria 141

Par.3 - Enti nell'orbita delle FOB che si occupano di volontariato, beneficenza, filantropia 143

Par.4 - Centro di Servizio per il Volontariato di Padova e Rovigo 149

Par.5 - Conclusioni 155

CAPITOLO V - Conclusioni 159

Bibliografia 169

Sitografia 173

CAPITOLO I

INTRODUZIONE

Il Terzo Settore ha una componente non solo giuridica ma anche sociologica, in quanto, risalendo alle origini del fenomeno, si fa riferimento all'insieme degli enti senza scopo di lucro con finalità sociali, senza però avere una definizione chiara dei suoi confini.

Il quadro terminologico utilizzato per inquadrare il fenomeno presenta diverse sfumature, ma che, complessivamente, indicano una profonda evoluzione e delle precisazioni dell'importanza strategica anche sotto il profilo, non solo sociale, anche economico degli enti che rientrano all'interno dell'ampia categoria di terzo settore.

Alla luce del quadro legislativo che riguarda il settore, delle riforme che si sono susseguite, fino a quella attuale, realizzata nel 2017, si evince che al fianco di una dimensione sociale del Terzo Settore si stia diffondendo anche una dimensione imprenditoriale.

Nel Codice Civile relativamente a questi enti, che, preliminarmente, possiamo definire intermedi, qualora venisse riconosciuta la finalità, solidaristica risultava difficile riconoscere una possibile finalità economica.

L'importanza della riforma si riscontra anche in questo campo, superando, in parte, questa netta distinzione tra enti commerciali commerciali e non commerciali commerciali. Infatti, la distinzione è stata superata ammettendo che gli enti che rientrano all'interno della categoria generale di Terzo Settore, tra cui organizzazioni di volontariato, fondazioni e altre tipologie di enti, abbiano la possibilità di svolgere un'attività anche economica che però non sia attività principale.

In generale, le norme relative al Terzo Settore, sono un complesso di disposizioni, alcune di natura civilistica, altre di natura tributaria che riconoscono una serie di incentivi agli enti che svolgono attività ritenute di utilità sociale, che si distinguono in base ad ogni singolo ente soprattutto per aspetti regolamentari. Complessivamente, dunque, tra le legislazioni particolari di questi enti l'aspetto che le accomuna è il fatto che l'attività economica, svolta

da questi e la loro sopravvivenza, abbiano i caratteri della non prevalenza, della sussidiarietà e della marginalità.

Gli enti che vengono ricondotti alla realtà no profit, genericamente sono quelle entità che non rientrano né nella struttura statale, né nel mercato, identificando la categoria come priva di chiari confini; parallelamente, questa genericità della categoria non aiuta a dare una definizione di Ente del Terzo Settore in grado di definire e regolamentare con precisione questo settore.

L'emersione negli ultimi anni di ulteriori modelli quali fondazione di impresa e impresa sociale hanno, in ambito nazionale ed internazionale, dato origine a nuovi paradigmi dell'economia civile e sociale, che dapprima, come sopravvenuto, erano strettamente distinte nel settore privato e nel settore pubblico sociale, portando alla nascita di una sorta di economia relazionale¹.

La presenza di molte leggi speciali e, la nascita di queste società ibride, come start-up a vocazione sociale, nel 2012 e nel 2016, hanno imposto una ulteriore evoluzione del settore no profit spingendo il legislatore a ripensare nuovamente alla regolamentazione di questo settore, emanando, l'attuale decreto legislativo emanato nel 2017, il decreto legislativo 117/2017².

Il testo legislativo di riferimento, dunque, è il cosiddetto Codice del Terzo Settore, ma, in generale, il Terzo Settore si compone anche dell'impresa sociale, regolata dal decreto legislativo 112/2017 che si caratterizza per l'ancora maggiore vena imprenditoriale degli enti no profit, rispetto a quanto previsto dal Codice del Terzo Settore.

Il Codice del Terzo Settore, dal punto di vista sistematico, si caratterizza, in sintesi, per una disciplina generale attribuita agli enti che rientrano nella categoria generale indicata all'articolo 3 del codice a cui si affianca una disciplina più particolare dedicata ad ogni

¹ Si può osservare come l'articolo 4 relativo alla definizione di enti del terzo settore menzioni le associazioni, riconosciute e non riconosciute, fondazioni e altri enti di carattere privato diversi dalle società, che, rappresentando la categoria dell'ente e il terzo settore atipico, consentirà l'inclusione anche di nuovi modelli organizzativi, se in possesso dei requisiti costitutivi prescritti dal codice.

² Dati provenienti dal sondaggio ISTAT 2018 sul numero di istituzioni no profit

singolo Ente del Terzo Settore³, in particolare Organizzazione di Volontariato (ODV) e Centri di Servizio per il Volontariato, che saranno oggetto di trattazione nel presente studio. In anteprima, possiamo affermare che l'obiettivo del codice era quello di creare una disciplina unitaria del Terzo Settore, prima assente, o comunque non sufficiente.

Sinteticamente il codice stabilisce che sono Enti del Terzo Settore quei soggetti dell'agire privato che perseguono finalità civiche, solidaristiche di utilità sociale attraverso un'attività di interesse generale organizzata secondo le modalità scelte liberamente dall'ente; dal Terzo Settore sono escluse le amministrazioni pubbliche, le formazioni e le associazioni politiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione coordinamento o controllati dai suddetti enti, nonché le fondazioni bancarie⁴. L'impresa sociale nasce, invece, per esercitare un'attività di natura imprenditoriale in via stabile e principale.

La categoria del Terzo Settore oggi abbraccia entità che svolgono attività mutualistica, erogativa o produttiva, che operano attraverso l'erogazione di servizi in modo gratuito o a prezzo politico, con rimborso spese, metodo economico utilizzato soltanto qualora non sia principale, ma sia strumentale alla realizzazione dell'obiettivo dell'Ente del Terzo Settore.

Relativamente all'attività economica nel decreto legislativo 112/2017, che regola l'impresa sociale, è espresso l'intento di raggruppare sotto la generica categoria di Enti del Terzo Settore quelle entità che svolgono attività economica come principale, che però non sono ancora identificati come impresa sociale, auspicando un loro riconoscimento sotto tale forma.

Il legislatore conferma quanto detto inizialmente, ovvero la volontà di ampliare i confini del Terzo Settore identificandolo con la più ampia categoria di impresa non speculativa.

Dunque, l'attuale Terzo Settore non è composto esclusivamente di enti a pura vocazione erogativa o volontaria, che restano comunque il cuore della categoria, ma anche di enti a vocazione imprenditoriale in virtù dell'attuazione del principio di sussidiarietà ex articolo 117 e 118 della Costituzione, il combinato disposto di quanto detto, legato al concetto di

³ Articolo 3 d.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

⁴ Articolo 4 d.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

economia sociale, propone una piena collaborazione tra pubblico e privato in favore del più ampio concetto dell'agire civile.

Quanto delineato, dimostra che il Codice del Terzo Settore riconosce un modello economico tripolare: Stato, mercato, Terzo Settore e promuove realtà economiche produttive non solo di valori solidali, ma anche di un'attività di natura economica.

In tal senso nella riforma si riconosce una piena compatibilità tra finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale con l'Ente del Terzo Settore, anche a vocazione imprenditoriale.

Preliminarmente per chiarire i rapporti tra gli enti che nel tempo sono stati fatti rientrare nel settore del no profit, possiamo riscontrare che, in precedenza, le società potevano operare senza scopo di lucro solo dove la legge lo concedesse, mentre la riforma del 2017 ha fatto due passi avanti: prima di tutto riconosce espressamente la possibilità che enti del libro I del Codice civile possano svolgere attività di carattere imprenditoriale, restando saldo il divieto di distribuzione degli utili; inoltre include gli enti del libro V del Codice Civile nella categoria di impresa sociale e quindi nella complessiva categoria di Ente del Terzo Settore.

Queste evoluzioni sono in linea con l'obiettivo, in realtà non realizzato, della neutralità delle forme giuridiche e dell'ibridazione dei modelli, anche se in realtà l'organizzazione interna dell'ente, per il legislatore italiano, avrà sempre un peso determinante.

Per meglio comprendere l'evoluzione e la direzione a cui giunge la riforma italiana nel 2017 pare opportuno confrontare, preliminarmente, l'evoluzione della medesima categoria in altri ordinamenti europei.

Il dato che emerge dalla comparazione è che, in altri paesi europei ed anche extra europei, tra cui gli Stati Uniti, la normativa più recente si muove nella direzione dell'economia sociale⁵.

⁵ Dati tratti dal report redatto per il Comitato economico e sociale europeo (Cese) : *Monzon Campos, Chavez Avila, The Social Economy in the European Union, Bruxelles, 2012*

I connotati dell'economia sociale non sono univoci in relazione alle diverse esperienze normative e, di conseguenza, al pari della riforma italiana con riferimento alla generale categoria di Enti del Terzo Settore, non è facile identificare una definizione univoca⁶. È stato, però, osservato come l'economia sociale si caratterizzi per l'agire di enti privati che svolgono un'attività economica per il perseguimento di particolari finalità e dotati di una particolare struttura organizzativa.

La riforma italiana, facendo tesoro della esperienza comparatista, ha, ambiziosamente, disciplinato il Terzo Settore sia nella componente imprenditoriale sia nella componente più tipicamente donativa, o *no profit*.

Nonostante la comparazione non sia oggetto di specifica trattazione nel presente testo, ci permette, però, in questa sede di affermare come la componente *market* del settore sia disciplinata in modo autonomo rispetto a quella *no market*.

Il Terzo Settore italiano ha, dunque, prevalentemente, una vocazione non imprenditoriale, aspetto difficile da individuare con riferimento ad altri paesi in virtù del fatto che il legislatore italiano muove da una prospettiva operando prima sul piano civilistico e solo successivamente su quello fiscale, con la creazione di una categoria generale di Enti del Terzo Settore secondo cui il criterio unificante è l'attività da questi compiuta e la finalità sociale perseguita, a differenza di altri modelli in cui il tratto unificante era il trattamento economico, che rende per tali motivi determinati enti *no profit*.

In conclusione, per introdurre il testo, vengono richiamate le parole della lettera enciclica di Papa Benedetto XVI, che afferma “la necessità di un mercato nel quale possono liberamente operare, in condizioni di pari opportunità, imprese che perseguono fini istituzionali diversi. Accanto all'impresa privata orientata al profitto e ai vari tipi di

⁶ Secondo il CESE, si definisce economia sociale l'insieme di imprese private dotate di un'organizzazione formale, caratterizzate da autonomia di decisione e libertà di adesione, creata allo scopo di soddisfare l'esigenze dei loro aderenti attraverso il mercato, mediante la produzione di beni o la fornitura di servizi, assicurativi, finanziario di altro tipo, in quelle decisioni e l'eventuale distribuzione degli utili o di gestione tra i soci non sono legate direttamente al capitale o alle quote versate da ciascun socio oppure, in ogni caso, sono risultato di processi decisionali democratici e partecipativi. l'economia sociale comprende anche gli organismi privati, dotati di un'organizzazione formale, caratterizzati da autonomia di decisione e libertà di adesione, che producono servizi non commerciali per le famiglie e il cui eventuale avanzo di gestione non può essere distribuito agli agenti economici che gli hanno creati, li controllano o li finanziano”

impresa pubblica, devono potersi radicare ed esprimere quelle organizzazioni produttive che perseguono fini mutualistici e sociali. È dal loro reciproco confronto sul mercato che si può attendere una sorta di ibridazione dei comportamenti di impresa e dunque un'attenzione sensibile alla civilizzazione dell'economia"⁷.

Nel presente lavoro sarà analizzata la riforma del 2017, il ruolo delle Fondazioni bancarie nel mondo *no profit*, il volontariato nelle sue più disparate forme, dalla sua origine alla sua introduzione all'interno della generale categoria di Ente del Terzo Settore, con particolare attenzione al suo funzionamento, al suo finanziamento e alle sue prospettive future.

⁷ Lettera enciclica "*Caritas in veritate*" del Sommo Pontefice Benedetto XVI

CAPITOLO II

NORMATIVA GIUS-LAVORISTICA E VOLONTARIATO, TESTI NORMATIVI A CONFRONTO

1. Disciplina dell'organizzazione di volontariato, aspetti generali dei principali testi normativi in materia

La Legge Quadro 266/1991 sul volontariato si pone come obiettivo il loro sviluppo salvaguardandone l'autonomia e favorendone l'apporto per il conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale. In linea generale la Legge Quadro si identifica per essere una legge volta a disciplinare le attività tipiche delle organizzazioni dirette a queste attività e detta alcune norme in materia tributaria.

Presupposto per la trattazione del tema delle organizzazioni di volontariato è una breve rassegna degli articoli della Legge Quadro che circoscrivono l'Organizzazione di Volontariato nei suoi aspetti essenziali.

L'attività di volontariato è quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito e senza fini di lucro, anche indiretto, ed esclusivamente per fini di solidarietà svolti a scopo solidaristico.

L'ente deve avvalersi in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti. La gratuità si rispecchia anche nel fatto che le organizzazioni di volontariato possono assumere dipendenti, avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo solo nel rispetto dei limiti necessari al loro regolare funzionamento⁸.

La Legge Quadro definisce Organizzazione di Volontariato ogni organismo che venga liberamente costituito al fine di svolgere attività senza scopi di lucro per fini di solidarietà.

⁸ Articolo 2 l.266/1991

La legge contiene una serie di prescrizioni sul tema della struttura che le Organizzazioni di Volontariato debbono assumere, ma lascia piena libertà circa la forma giuridica con cui costituire l'organizzazione, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico; la legge sembra pertanto, primariamente, dedicata a disciplinare le associazioni non riconosciute⁹.

Gli articoli che si dedicano ad una panoramica generale relativa all'ambito disciplinare delle Organizzazioni di Volontariato si completano con una breve rassegna riguardante le risorse economiche di tali organizzazioni: contributi degli aderenti; contributi da privati; contributi dello Stato, di enti o di istituzioni pubbliche finalizzate esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività, progetti; contributi di organismi internazionali; donazioni e lasciti testamentari; rimborsi derivanti da convenzioni; entrate derivanti da attività commerciali o produttive marginali. L'ente può acquistare beni mobili registrati, immobili, ricevere donazioni, accettare di conseguire legati.

In caso di scioglimento, cessazione o estinzione dell'Organizzazione di Volontariato i beni che residuano dopo le operazioni di liquidazione devono essere devoluti ad altre organizzazioni di volontariato operanti nel medesimo settore secondo quanto previsto nello statuto dell'organizzazione stessa¹⁰.

La Legge Quadro stabilisce come requisito necessario la registrazione dell'organizzazione di volontariato, infatti, la presenza nei registri delle organizzazioni di volontariato è una condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici, per stipulare le convenzioni con lo Stato, gli enti pubblici territoriali e per beneficiare delle agevolazioni fiscali¹¹.

Il regime fiscale stabilito dalla Legge 266/1991, che prevede una serie di agevolazioni fiscali, sarà oggetto di specifica analisi, sulla base di quanto previsto nel Codice del Terzo Settore, che amplia e modifica quanto previsto dalla Legge Quadro.

Considerando la situazione delineata, la Legge Quadro, che può essere identificata come la base su cui si costituisce il Codice del Terzo Settore, identifica alcuni elementi caratteristici

⁹ Articolo 3 l.266/1991

¹⁰ Articolo 5 l.266/1991

¹¹ Articolo 6 l.266/1991

e comuni alle varie organizzazioni, che possono essere sintetizzati come di seguito: le organizzazioni di volontariato sono dotate di un atto costitutivo, anche minimo, che ne regola funzionamento e attività; fine di solidarietà; natura giuridica privata e indipendenza da organismi pubblici aventi fini di lucro; assenza di scopo di lucro; attività svolta prevalentemente dei volontari; attività svolta prevalentemente in favore di terzi. Ancora più specificatamente: i finanziatori non si aspettano di ricevere quanto prestato, inteso come rimborsi o benefici proporzionali alle risorse erogate; l'attività operativa non ha il fine fondamentale di produrre beni o servizi; i volontari non sono remunerati, non sono inquadrati sindacalmente, e sono spinti a lavorare per spirito altruistico e di condivisione degli ideali dell'istituzione; lo spirito ideale e le motivazioni possono coinvolgere tali soggetti, ma anche dei finanziatori esterni; la tendenza a svilupparsi e a sopravvivere nel tempo creando una vera e propria struttura patrimoniale tipica dell'impresa.

Alle caratteristiche sopra esposte possiamo aggiungere delle caratteristiche tipiche delle imprese e dei gruppi aziendali, che possono essere riscontrate anche nelle organizzazioni di volontariato: unità, nel senso di perseguire tutti lo stesso scopo finalistico; autonomia, indipendenza da altri soggetti giuridici; durabilità, nel senso di prefiggersi uno sviluppo e la crescita autonoma; dinamicità, la sua continua evoluzione, in considerazione della realtà esterna e dell'evoluzione della società.

I settori in cui le Organizzazioni di Volontariato si trovano ad operare sono infatti i più vari; in origine si riteneva generassero solamente tutela dal disagio sociale, degli anziani, ammalati, famiglie in difficoltà o immigrati, tossicodipendenti, senza fissa dimora, ma in realtà sempre più anche in settori non legati alla sanità e all'assistenza sociale, tra i quali la cultura, l'ambiente e i beni artistici.

I settori in cui le Organizzazioni di Volontariato opera possono essere comunque riconducibili a tre grandi categorie: area socio assistenziali sanitaria; area di carattere civile: Protezione civile, protezione di diritti della persona, tutela e valorizzazione dell'ambiente, protezione del paesaggio e della natura; area di carattere culturale: valorizzazione di tutela della cultura, e il patrimonio storico e artistico, luoghi educativi permanenti, attività di animazione ricreativa, turistica e sportiva.

Queste macrocategorie sono utili ai fini fiscali in quanto deve essere distinta l'attività istituzionale, che è quella che viene posta in essere per analizzare i fini che si propongono, dall'attività commerciale dell'ente, perché è il trattamento tributario dei due tipi di attività è completamente diverso, esente e agevolato il primo, fiscalmente rilevante il secondo.

Tenendo conto di quanto sin qui detto, si deve delineare quella che è la distinzione tra commercialità e non commercialità, si tratta di un aspetto trasversale che riguarda sia le disposizioni della Legge 266/1991 sia il Codice del Terzo Settore.

Il concetto di commercialità, oltre ad essere trasversale è penetrante e fondamentale in tutta la materia oggetto di trattazione.

Non è considerata commerciale l'attività svolta nei confronti degli associati o dei partecipanti in conformità alle attività istituzionali¹².

Questo aspetto viene analizzato più diffusamente nel Codice del Terzo Settore che va a stabilire ciò che è attività commerciale e ciò che non è attività commerciale; è importante anzitutto, al fine di evitare possibili contestazioni da parte dell'amministrazione finanziaria, che le finalità istituzionali siano chiaramente elencate nell'atto costitutivo in modo che nel momento in cui si debba stabilire se una determinata operazione sia imponibile non possano sorgere equivoci. Può essere ugualmente utile, allo scopo di distinguere adeguatamente l'attività istituzionale da quella commerciale individuare il contenuto commerciale o meno delle operazioni effettuate, avendo cura di tenere distinte le operazioni che normalmente vengono svolte con i soci da quelle che riguardano i non soci. Questa distinzione è particolarmente importante in quanto solamente le attività rivolte ai soci godono della presunzione di non commercialità.

A partire dall' articolo 5 della Legge Quadro le Organizzazioni di Volontariato possono svolgere attività commerciale; per tali attività, come precisato da risalenti circolari ministeriali¹³, dovrebbe intendersi esclusivamente le attività di carattere commerciale ovvero produttive di beni o servizi posti in essere dalle organizzazioni di volontariato per il

¹² Si fa riferimento all'articolo 148 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo settore

¹³ Circolare del 25/02/1992 n. 3 - Min. Finanze - Imposte Dirette, dettaglio di quanto previsto dalla Legge quadro.

tramite: degli assistiti, ai fini delle loro riabilitazione e del loro inserimento sociale; dei volontari, intendendo per volontari quelli che svolgono l'attività secondo i criteri e nei limiti stabiliti dalla Legge quadro. Inoltre, tali attività non devono essere organizzate nella forma imprenditoriale, siano esse industriali o artigianali.

Quindi, per considerare le Organizzazioni di Volontariato come enti non lucrativi, è necessario che svolgano attività commerciali in modo marginale e che impieghino effettivamente gli utili derivanti dalle stesse verso i fini istituzionali.

Dunque nella pratica risulta difficile stabilire quando si è in presenza di attività commerciali marginali e quando invece l'attività commerciale dell'ente diventa preponderante.

Il legislatore nel tentativo di chiarirlo ha emanato il decreto relativo ai "criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato"¹⁴, elencando cinque fattispecie concrete di attività da considerare marginali: attività di vendita occasionali o iniziative occasionali di solidarietà svolte nel corso di celebrazioni o ricorrenze o in concomitanza di campagne di sensibilizzazione pubblica verso i fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato; attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fine di sovvenzione, a condizione che la vendita sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario; cessione di beni prodotti dagli assistiti e dai volontari solo se la vendita dei prodotti sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario; attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di raduni, manifestazioni, celebrazioni e simili a carattere occasionale; attività di prestazione di servizi resa in

¹⁴ Decreto interministeriale del 25/05/1995 - Min. Finanze, Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 134 del 10 giugno 1995

conformità alle finalità istituzionali non riconducibili all'ambito applicativo dell'articolo 148 comma terzo del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, DPR 917/1986¹⁵.

L'attività commerciale, in modo marginale secondo le modalità citate deve anche destinare totalmente i proventi derivanti da tale attività commerciali e produttive marginali per fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato; la dimostrazione di tale impiego può essere fornita ad esempio mediante la presentazione del bilancio corredato da una relazione circa l'impiego dei proventi dell'attività commerciale svolta.

A maggior tutela degli interessi dell'erario va anche ricordato il potere di controllo delle attività di volontariato attribuito alle Regioni, alle Province autonome nei cui registri sono iscritte le organizzazioni di volontariato, come confermato dal dato normativo espresso all'articolo 6 comma 4 della Legge Quadro¹⁶; inoltre, le stesse Regioni pongono una normativa maggiormente stringente in quanto sono ferme nel ritenere che le organizzazioni iscritte nei registri del volontariato non possono in alcun caso svolgere attività produttive diverse da quelle marginali come individuate dal decreto ministeriale.

Il risultato finale della norma è che le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali che contravvengono a quanto stabilito in ragione di tale norma, perdono la qualifica di ONLUS, rimanendo iscritte nei registri regionali del volontariato fintanto che la Regione competente, con provvedimento nominato, non le cancelli dal registro; viene esplicitamente riportata una linea di chiusura totale da parte della Conferenza delle Regioni in merito al possibile svolgimento da parte di organizzazione di volontariato iscritte di

¹⁵ Testo Unico Imposte sui redditi, DPR 971/1986 art.148 comma 3 : per le associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali, sportive dilettantistiche, di promozione sociale e di formazione extra-scolastica della persona, nonché per le strutture periferiche di natura privatistica necessarie agli enti pubblici non economici per attuare la funzione di preposto a servizi di pubblico interesse, non si considerano commerciali le attività svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali, effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici nei confronti degli iscritti, associati o partecipanti, di altre associazioni che svolgono la medesima attività e che per legge, regolamento, atto costitutivo o statuto fanno parte di un'unica organizzazione locale o nazionale, dei rispettivi associati o partecipanti e dei tesserati dalle rispettive organizzazioni nazionali, nonché le cessioni anche a terzi di proprie pubblicazioni cedute prevalentemente agli associati

¹⁶ Articolo 6 comma 4 Legge Quadro: Le regioni e le province autonome determinano i criteri per la revisione periodica dei registri, al fine di verificare il permanere dei requisiti e l'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato da parte delle organizzazioni iscritte. Le regioni e le province autonome dispongono la cancellazione dal registro con provvedimento motivato.

attività commerciali diverse da quelle marginali con potenziali sanzioni che possono arrivare fino alla stessa cancellazione dal registro del volontariato.

Nel quadro normativo ed interpretativo sopra delineato si inserisce l'articolo 30 comma 5 del DL 185/2008¹⁷ il quale, disponendo l'esclusione dallo status di ONLUS di diritto delle organizzazioni di volontariato che svolgono attività commerciali produttive marginali ulteriori rispetto a quelle indicate ha contribuito a rendere poco chiari gli effetti dello svolgimento di attività commerciali non marginali da parte di un'organizzazione iscritta nel registro di cui la Legge Quadro.

I dubbi interpretativi in merito agli effetti del richiamato articolo 30 derivano dal fatto che il legislatore non si sia espresso esplicitamente sulle ricadute conseguenti al decadimento del regime di ONLUS.

La norma nel prevedere che le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali che contravvengono alla previsione in essa contenute, perdano la qualifica di ONLUS, nulla dice in merito agli effetti che tale violazione produce sulla permanenza delle stesse organizzazioni nei registri delle organizzazioni di volontariato.

Questo è stato interpretato nel senso che la novella legislativa avrebbe implicitamente riconosciuto la possibilità che continuino a restare iscritte negli appositi registri anche le organizzazioni di volontariato le quali semplicemente non potrebbero più usufruire della qualifica di ONLUS; secondo la stessa interpretazione quindi l'articolo 30 avrebbe aperto la via di individuazione di due possibili categorie: le organizzazioni iscritte nei registri che svolgono attività produttive e commerciali soltanto marginali e come tali ONLUS di diritto; le organizzazioni iscritte nei registri che svolgono attività produttive commerciali anche non marginali le quali invece non possono fregiarsi della qualifica e dello statuto di ONLUS.

A ciò si aggiungono anche alcune circolari ministeriali che sembrano confermare la citata tesi che sul punto stabiliscono che “per quanto riguarda le organizzazioni del volontariato, si chiarisce che le associazioni iscritte nei registri e che pertanto, non assumono la qualifica

¹⁷ Articolo 30 comma 5 decreto legislativo 185/2008, Decreto anti crisi

di ONLUS di diritto, sono tenute alla presentazione del modello EAS secondo le modalità descritte nel seguente paragrafo”¹⁸.

Considerando l’articolo 30, in realtà, la giurisprudenza non avrebbe potuto creare una seconda categoria di organizzazioni di volontariato, giacché la presenza di tali soggetti nel registro delle organizzazioni di volontariato sarebbe disposto dall’articolo 5 della stessa Legge Quadro che, come rilevato in precedenza, esclude la possibilità per le organizzazioni di volontariato di svolgere attività commerciali e produttive non marginali.

Sulla base di tale ricostruzione, pertanto, la novella del 2008 avrebbe confermato sul punto quanto stabilito nella Legge Quadro, con la conseguenza che l’attuale situazione normativa non consentirebbe alle organizzazioni di volontariato di svolgere attività commerciali e produttive al di fuori di quelle marginali.

La strada utilizzata da alcune organizzazioni di volontariato che intendono mantenere l’iscrizione nei registri è stata quella di dar vita ad un soggetto in grado di svolgere le attività precluse. In tale ipotesi la soggettività dell’organizzazione di volontariato rimarrebbe distinta da quella del soggetto partecipato e a ciascun ente si applicherebbero le diverse normative civilistiche e fiscali di riferimento; a tale scopo si deve evidenziare che l’organizzazione potrebbe ricorrere alla figura dell’impresa sociale disciplinata dal decreto legislativo 155/2006¹⁹, che è un ETS con spiccata natura economica e commerciale.

1.1 Caratteristiche dell’attività di volontariato secondo la Legge Quadro 266/1991

La Legge 266/1991 è molto chiara nel definire l’attività di volontariato stabilendo che si tratta di 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.

¹⁸ Circolare 45 E 2009, Art. 30 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 – Modello enti associativi (modello EAS), circolare che chiarisce ulteriormente.

¹⁹ Decreto Legislativo, 24 marzo 2006, n. 155; Disciplina dell’impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n.118

Per quanto concerne la gratuità il legislatore, attraverso le norme della Legge Quadro, è arrivato a tipizzare una specie di lavoro gratuito che, al pari di quello retribuito, merita tutela da parte dell'ordinamento, perché è l'espressione di interessi che stanno alla base del fenomeno del volontariato e che sono costituzionalmente rilevanti.

Proprio perché gratuito questo tipo di lavoro è quindi per sua natura incompatibile con qualunque tipo di rapporto di lavoro, sia subordinato che autonomo, e con ogni altro tipo di rapporto di contenuto patrimoniale. Unica eccezione alla gratuità delle prestazioni si ritrova nella possibilità, per l'organizzazione di volontariato, di corrispondere ai volontari un rimborso per le spese effettivamente sostenute.

Pertanto, qualora l'organizzazione corrispondesse ai propri aderenti per l'attività prestata corrispettivi di qualsiasi natura, che non siano assimilabili ai rimborsi spesa, violerebbe il principio della gratuità stabilito dalla legge.

L'attività svolta dal volontario, oltre che gratuita, deve essere anche spontanea.

Qualificare l'attività come spontanea vuol dire sottrarla a qualunque impostazione di tipo contrattuale, con la conseguenza che occorre tutelarla in questo senso attraverso una apposita predisposizione dello statuto, inserendo clausole che consentano la libera modificazione degli obblighi assunti dallo stesso momento del suo ingresso nell'organizzazione di volontariato.

Non essendo l'attività di volontario un'attività lavorativa, non si può infatti pensare che si mantenga sempre costante nel tempo e non sia soggetta a variazioni.

L'attività di volontariato è quella svolta, oltre che in modo gratuito e spontaneo, anche in modo personale; questo fa capire che i soggetti che possono far parte di un'organizzazione di volontariato sono solo persone fisiche. È da escludere quindi che possono aderire ad un'organizzazione di volontariato persone giuridiche, enti, associazioni, fondazioni.

Questi aspetti saranno analizzati più profondamente nel Codice del Terzo Settore, in quanto tale codice cerca di tenere presente quelle che sono le evoluzioni socio economiche del fenomeno, aggiornando il quadro giuridico che riguarda la materia.

Il volontario, comunque, anche se in modo gratuito, presta la propria attività lavorativa a favore dell'organizzazione e a questo punto si pone il problema dell'applicabilità anche a questi soggetti della tutela previdenziale ai sensi dell'articolo 38 comma 2 della Costituzione²⁰.

Se per i volontari che già svolgono una attività lavorativa personale e in aggiunta svolgono anche attività volontaria per un'organizzazione di volontariato il problema non si pone, sono invece sorti dubbi per tutti quei volontari che si dedicano a tempo pieno alle attività di volontariato : sembra opportuno, però, ritenere che non spetti neppure a questi soggetti una copertura previdenziale, dal momento che il legislatore come esplicitamente previsto per le medesime porre l'obbligo di assicurazione a carico dell'organizzazione, ma nulla detta in ordine alla tutela previdenziale. Del resto, il riconoscimento di un regime previdenziale per i volontari comporterebbe un onere tale che la maggior parte degli enti avrebbe grosse difficoltà economiche a sostenere.

L'articolo 1 del decreto del Ministro dell'Industria con riferimento all'articolo 4 Legge Quadro stabilisce che “le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, numero 266, sono obbligate ad assicurare i propri aderenti, che prestino attività di volontariato, contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile per i danni cagionati a terzi dall'esercizio dell'attività medesima”. Tutto questo è poi ripreso dal Codice del Terzo Settore.

La norma utilizza l'espressione “connessione”, con cui si intende che sia sufficiente che l'evento accada in occasione del servizio prestato. Ad esempio, basta anche un infortunio che accada al volontario mentre si reca nella sede dove svolgerà l'attività di volontariato; in sostanza è previsto un automatismo tra la decorrenza delle garanzie assicurative e l'iscrizione nel registro che l'organizzazione è obbligata a tenere; in pratica la copertura assicurativa per un volontario è garantita per il solo fatto di essere iscritto.

Appare evidente l'obbligo per tutte le organizzazioni di volontariato di assicurare i propri volontari nell'ambito dell'attività da loro svolta. Inoltre considerando quanto affermato dalla Legge Quadro per cui il volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di

²⁰ articolo 38 comma 2 Costituzione : i lavoratori hanno diritto che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria

lavoro subordinato o autonomo, sono esclusi gli obblighi contrattuali e assicurativi derivanti da quel tipo di categoria lavorative.

Come già ricordato, l'aspetto della tutela previdenziale è ripreso pedissequamente, cioè senza necessità di ulteriori analisi, dal Codice del Terzo Settore all'articolo 18.

Le Organizzazioni di Volontariato, oltre che avvalersi dell'opera dei propri volontari, possono, entro certi limiti anche utilizzare persone legate da un rapporto di lavoro; l'articolo 3 della Legge Quadro prevede che le organizzazioni di volontariato possano assumere lavoratori dipendenti o avvalersi delle prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare e a specializzare l'attività da essa svolta.

Se è comprensibile, infatti, l'intento del legislatore, da un lato, di impedire che la peculiarità dell'organizzazione, che è quella di basarsi sull'attività dei volontari, venga snaturata dalla presenza di altri soggetti legati all'organizzazione da rapporti a titolo oneroso, meno chiaro risulta invece quali siano i limiti a cui riferirsi e quale interpretazione dare ai termini per qualificare e specializzare l'attività.

Anche in assenza di una chiara disposizione legislativa, il rispetto della regola della prevalenza dell'attività dei volontari su quella dei lavoratori esterni è affidato al buon senso e alla discrezionalità dei responsabili dell'organizzazione, che devono salvaguardare la caratteristica di servizio, non di lavoro, che l'attività dell'organizzazione di volontariato deve avere.

Si può comunque ritenere che per un'organizzazione di volontariato ricorrere a collaborazioni remunerate debba rappresentare un'eccezione e non una regola: l'attività propria dell'organizzazione normalmente, infatti, deve essere svolta principalmente dai volontari, ma, l'organo amministrativo, in alcuni casi, potrà valutare l'opportunità di richiedere specifiche prestazioni esterne, soprattutto quando all'interno manchino determinate competenze tecniche e organizzative.

Questo aspetto che riguarda la qualifica soggettiva dei volontari, e della loro attività all'interno della organizzazione di volontariato, è un aspetto che verrà approfondito nel Codice del Terzo Settore, che porta con sé una disciplina, anche giurisprudenziale, che permette di inquadrare ancora meglio il fenomeno del "lavoro del volontario".

1.2 Caratteristiche dell'attività di volontariato secondo il Codice del Terzo Settore

Con riferimento all'analisi delle norme del Codice del Terzo Settore, premessa necessaria riguarda il fatto che quanto andremo ad affermare ha come base la Legge Quadro 266/1991, e anzi in alcuni casi essa viene riproposta integralmente all'interno del codice stesso.

In ogni caso procedere all'analisi di alcune norme già prese in considerazione permette di cogliere quelle che sono le differenze e, in particolare, le evoluzioni che il codice, con la sua emanazione, ha portato alla materia delle organizzazioni di volontariato e di altre particolari organizzazioni di Enti del Terzo Settore, tenendo presente l'aspetto fondamentale per cui la materia del Terzo Settore è una materia in continua evoluzione.

Nello specifico per il riordino e la revisione organica della disciplina vigente in materia di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, con apposita norma, la legge 106/2016 prescrive il rispetto dei principi e dei criteri direttivi contemplanti l'armonizzazione ed il coordinamento delle diverse discipline vigenti, con una valorizzazione dei principi di gratuità, democraticità e partecipazione.

Inoltre, la legge delega imponeva di riconoscere e favorire, all'interno del Terzo Settore, non solo la specificità dell'organizzazione di volontariato *ex lege* 266/1991 e di quelle operanti nella protezione civile, ma anche la tutela dello *status* di volontario, che in base a quanto stabilito dalla legge delega, prescriveva l'introduzione di criteri e di limiti relativi al rimborso spese per le attività dei volontari, inoltre, nel più ampio quadro della promozione della cultura del volontariato e della valorizzazione delle diverse esperienze di volontariato, il riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo della competenza acquisita dai volontari.

Quanto previsto in linea generale dalla legge delega è stato recepito dal decreto legislativo 117/2017, in quanto il codice, da un lato, ha abrogato parte della disciplina previgente e, dall'altro, l'ha sostituita con una nuova disciplina armonizzata.

Sul medesimo piano, ma con ancora maggior precisione, in relazione alla *pars destruens*, già dal momento della sua entrata in vigore, la novella dispone, tra le altre, l'abrogazione

espressa delle norme delle storiche leggi 266/1991 e 383/2000 e, di altre, passate precedentemente in rassegna.

Ma in relazione a quanto sancito con la legge delega, appare interessante l'analisi della *pars costruens* che, infatti, ha trovato espressione in un apposito titolo "Del volontario e delle attività di volontariato²¹", sotto cui troviamo norme che, nel loro insieme, aspirano al rango di *lex generalis* della materia; l'articolo 17 comma 1 afferma che gli Enti del Terzo Settore, come in precedenza individuati, possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività²².

Sarebbe tuttavia sbagliato pensare che il titolo in esame contenga ed esaurisca tutta la disciplina della materia, dal momento che ulteriori norme, di carattere particolare sono racchiuse all'interno del codice, nonché di altre norme *extra codicem*; in tal modo la trama giuridica sul volontario si compone di regole generali e speciali sia endo-codicistiche che extra codicistiche, ricordando che oggetto di approfondimento in questa sede sono in particolare le norme rientranti nella prima categoria.

Poste tali premesse, appare evidente che la riflessione giuridica sul volontario, alla luce della riforma del Terzo Settore, non può prescindere dalla relativa nozione contenuta nel codice, secondo cui si identifica in "una persona che, su libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del terzo settore, mettendo a disposizione il suo tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fine di solidarietà"²³.

A una prima lettura, la norma svela come il legislatore abbia inteso recuperare alcuni degli snodi salienti della definizione di attività di volontariato ex articolo 2 della Legge 266/1991, mentre l'apporto originale è che ciò che nella Legge Quadro contribuiva a qualificare la sola attività di volontariato, è divenuta caratteristica generale, da favorire e

²¹ Titolo III, Del volontario e dell'attività di volontariato, D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

²² Articolo 17 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

²³ Articolo 17 comma 3 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

preservare, anche degli Enti del Terzo Settore, dell'associazionismo e della cultura del volontariato.

I caratteri salienti recuperati dalla norma della Legge Quadro sono stati travasati nella nuova, dove però vengono proposti anche alcuni altri elementi definitivi originali.

Quanto a questi ultimi, spiccano le indicazioni relative al fatto che il volontario svolge attività per sua libera scelta, in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un Ente del Terzo Settore, e mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, riprendendo la definizione già presentata di volontario.

La disposizione in esame risulta, senza dubbio, una delle più significative del nuovo corpo normativo non solo perché, ponendosi nel solco delle esperienze giuridiche di altri paesi europei, dove peraltro il concetto è variamente definito, introduce una nozione di volontario, in modo espresso ed in chiave soggettiva, ma, soprattutto, perché ne offre una nozione generale, autonoma ed unitaria.

La scelta di operare un chiaro ed omogeneo inquadramento giuridico della figura risponde ad almeno una duplice finalità: da un lato, serve a rimarcare che il volontario non opera esclusivamente tramite le Organizzazioni di Volontariato e, dall'altro lato, intende superare la frammentarietà che, nel passato, ne caratterizzava la disciplina.

Occorre però evidenziare che l'esperienza normativa successiva all'emanazione del disposto sembra andare nella direzione opposta rispetto alla volontà di uniformazione e unificazione sollevata precedentemente, un esempio si trova nel corpo del Codice della Protezione Civile, in cui è presente un'autonoma nozione di volontario, anche se limitata a tale ambito.

Il Codice attribuisce agli Enti del Terzo Settore, tipizzati o meno, la facoltà di avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività, e che, inoltre, il volontario può operare anche per il tramite di un ente del terzo settore; ebbene, oltre al riconoscimento del "volontariato organizzato" esercitato tramite enti del terzo settore, si attribuisce rilevanza giuridica altresì al volontariato "etero organizzato", perché esercitato mediante enti tecnicamente non qualificabili come del Terzo Settore, ovvero anche al volontariato

“individuale”²⁴, purché, parrebbe dire la norma, in entrambi i casi l’attività sia in concreto indirizzata a favore della comunità e del bene comune, ovvero alla tutela dell’ambiente, del paesaggio e verso *incertae personae*, in ogni caso al di fuori della sfera dei rapporti personali e familiari.

La norma, anche se non in maniera precisa, individua i destinatari dell’attività del volontario nella comunità e nel bene comune, per poi parlare anche di persone e comunità beneficiarie della sua azione; a prima vista sembrerebbe delinearsi una situazione per cui solo l’attività svolta dal volontario tramite un Ente del Terzo Settore sarà considerata in modo automatico come indirizzata a beneficio della comunità e del bene comune, in sostanza l’Ente del Terzo Settore svolgerebbe una funzione di selezione capace di garantire che la prestazione volontaria sia genuina ed esente da ogni possibile utilizzo distorto, ovvero utilizzata per fini non di solidarietà nei confronti di familiari e amici.

Ciò trova conferma, da un lato, nella circostanza che la nozione vigente di volontariato non è più solo valevole ai fini del presente codice, come invece inizialmente previsto dallo schema del decreto legislativo approvato in via preliminare del governo, e dall’altro, soprattutto, alla luce delle previsioni ispirate al principio di sussidiarietà orizzontale degli articoli 1 e 2 del Codice; uno fa riferimento alla finalità di “sostenere l’autonoma iniziativa dei cittadini”, la quale, “anche in forma associata” concorre a perseguire il bene comune²⁵, e l’altro contiene l’esplicito riconoscimento del valore e della funzione sociale non solo degli Enti del Terzo Settore, ma anche dell’associazionismo e dell’attività di volontariato in sé considerata²⁶.

Si tratta di norme che, allo stesso tempo, contribuiscono a dissolvere l’eventuale dubbio relativo al se, alla luce della formulazione dell’articolo 17, il codice abbia, invece, esattamente all’opposto, voluto negare che enti diversi da quelli riconducibili in senso tecnico alla qualifica di Enti del Terzo Settore possano avvalersi di volontari.

Si ricorderà, invece, come in parte già nella Legge Quadro, la rilevanza giuridica del volontariato individuale o comunque diversamente organizzato fosse stata il centro di un

²⁴ Articolo 5 d.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

²⁵ Articolo 1 d.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

²⁶ Articolo 2 d.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

accesso dibattito dottrinale; occorre evidenziare che in passato modalità di volontariato ricadenti al di fuori degli schemi delineati dalla Legge Quadro, pur oggetto di riconoscimenti legislativi, benché episodici e disorganici e in qualche caso mediante previsione conformi, nella sostanza, alla Legge Quadro, soprattutto, da parte di regolamenti comunali, erano state osteggiate dalla giurisprudenza contabile.

Questo esalta il grado di novità consistente nella generale e piena attribuzione di rilevanza giuridica del volontario “etero organizzato” e a quello individuale, così da sottrarli, in modo definitivo, dal novero dei fatti tipicamente meta giuridici, sebbene, da una parte, un simile traguardo sarebbe stato conseguibile, anche semplicemente, mediante l’applicazione diretta dell’articolo 118 della Costituzione.

A riprova di quanto le norme sul volontariato siano fortemente condizionate dei processi economici e sociali, la definizione della categoria giuridica del volontario sembra in sintonia con l’emergente del paradigma sociologico del “volontario *plugin*”²⁷.

Infatti, nella prospettiva del codice, il volontario diventa, in modo definitivo, non solo una categoria giuridica formale, generale, autonoma ed unitaria, ma anche “neutra” nella misura in cui può collegarsi, in maniera indifferente, a qualunque altro Ente del Terzo Settore diverso dalle organizzazioni di volontariato e dalle associazioni di promozione sociale, compresa l’impresa sociale, oppure ancora non collegarsi affatto a realtà organizzate, presentandosi come fenomeno meramente individuale; d’altro canto, l’acquisita trasversalità del fenomeno del volontariato, sancita dall’articolo 17 del codice, appare altresì destinata ad avere rilevanti riflessi sul piano della valutazione di legalità costituzionale inerente alle norme contemplate dallo stesso decreto legislativo 117/2017 riguardo al rispetto del canone della ragionevolezza, là dove esse riservino determinati benefici ai soli enti del terzo settore costituiti nella forma delle organizzazioni di volontariato²⁸.

²⁷ Paolo Sanna, “*Profili giuridici del volontariato e dell’attività di volontariato*”, *Il Codice del Terzo Settore - commento al D.lgs 3 luglio 2017, n. 117*, pg. 190

²⁸ Sentenza Consiglio di Stato, sez.III n. 06908/2020

Quanto al raggio soggettivo di applicazione, il codice, presenta una disamina più ampia sotto questo punto di vista, affermando che il volontario è un persona *tout court*, senza aggiungere ulteriori aggettivazioni, ma pare ovvio che la qualità di volontario possa riferirsi alla sola persona fisica, posto che una persona giuridica non potrebbe esserlo proprio per difetto di requisiti tecnici individuati dalla nuova definizione. Limitatamente al volontariato esercitato tramite enti del terzo settore, compare la previsione, anch'essa di carattere generale e del tutto funzionale al disegno di atomizzazione dei volontari del contesto organizzativo in cui operano, che impone agli enti di iscriversi in apposito registro i volontari dei quali si avvalgono per lo svolgimento delle loro attività, purché le svolgano in modo non occasionale²⁹.

Da una parte, il Codice sembra introdurre al contrario la figura giuridica del “volontario occasionale” che, in assenza di criteri per stabilire l'occasionalità o di indicazioni relative alla disciplina applicabile alla fattispecie non appare di facile individuazione, tenendo conto che il codice non si occupa delle funzioni, degli effetti, della formalità dell'iscrizione dei volontari occasionali. In tal senso vi sono due normative che hanno preceduto il codice nel sancire la tenuta di un registro dei volontari, che forniscono qualche indicazione riguardo il fatto che, la tenuta di un registro, serviva ad identificare i volontari ai fini della copertura assicurativa obbligatoria per la R.C., nonché per infortuni e malattie professionali, secondo quanto previsto dall'articolo 4 della Legge Quadro, non più vigente. Il secondo riferimento normativo era racchiuso nella Legge sulle cooperative sociali ove è prevista l'iscrizione dei soci volontari, se statutariamente previsti, in un'apposita sezione del libro soci.

Dal confronto con tali precedenti emerge il dubbio che la previsione del codice serva a soddisfare una finalità di carattere assicurativo: infatti, l'esclusione dall'obbligo d'iscrizione del volontario occasionale nel nuovo registro sembra mal conciliarsi con l'altro obbligo, configurato l'articolo 18 del codice, per gli Enti del Terzo Settore che si avvalgono di volontari, di assicurarli per R.C., infortuni e malattie professionali e ciò perché tale norma individua come beneficiari della misura protettiva i volontari *tout court* senza ulteriori distinzioni, con una forma del tutto analoga a quella prevista dalla Legge

²⁹ Articolo 17 D.lgs 177/2017, Codice del Terzo Settore

Quadro. In particolare, anche nel codice, come nella Legge Quadro, alla tenuta del registro dei volontari potrà essere attribuita funzione di immediata individuazione dei volontari rispetto a quanti, invece, siano tali, ma solo in modo occasionale, ovvero non lo siano affatto.

Quanto agli effetti dell'iscrizione nel registro dei volontari, nel silenzio della legge, si tratta di stabilire se l'adempimento formale produca un effetto costitutivo o meramente dichiarativo dello *status* di volontario. Infatti, la norma nulla dispone a riguardo: la prima soluzione sarebbe più funzionale alla *ratio* del registro, ma se così fosse si finirebbe per negare la qualità di volontario a coloro che svolgono l'attività di volontariato in modo occasionale.

Del resto con più specifico riferimento all'organizzazione di volontariato e all'associazione di promozione sociale, il Codice dispone che lo svolgimento delle attività di interesse generale ex articolo 5 debba essere affidato in modo prevalente all'opera dei volontari, o delle persone aderenti agli enti associati, con l'importante indicazione che, però, in tal caso, essi dovranno altresì rivestire la qualifica di associati come stabilito agli articoli 32 e 35 del codice.

In tal senso ai fini della relativa iscrizione nel RUNTS, le organizzazioni di volontariato e l'associazione di promozione sociale, prive di personalità giuridica e che non intendano conseguirla, debbono indicare, tra gli altri dati, "il numero di lavoratori dipendenti e parasubordinati, il numero dei volontari iscritti nel registro dei volontari dell'ente; il numero dei volontari degli enti aderenti di cui essi si avvalgono"³⁰.

Considerando quanto affermato, resta, però, da stabilire se, con particolare riferimento alle organizzazioni di volontariato, l'apporto dei volontari associati, nel rapporto, sia con i volontari non associati, sia con i lavoratori, debba essere prevalente, anche con riferimento alle attività strumentali e secondarie ex articolo 6 del codice, qualora previste dallo statuto.

In materia, si prospettano due possibili soluzioni: il criterio della prevalenza del lavoro volontario degli associati per lo svolgimento delle sole attività di interesse generale, mentre il limite del 50% opererebbe solo con riguardo alle attività secondarie strumentali se

³⁰ Articoli 32 e 35 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

previste dallo statuto; la prevalenza del lavoro volontario degli associati dovrebbe sussistere tanto per le attività di interesse generale quanto per quelle secondarie strumentali del limite inderogabile del 50%. Sebbene l'articolo 33 del codice parli di un numero di lavoratori impiegati nell'attività e non nell'attività di interesse generale, sembrerebbe preferibile la prima soluzione, dal momento che il limite del 50% non sembra esprimere un criterio di prevalenza, senza dimenticare che, in ogni caso, l'articolo 33 del codice ammette che le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo di altra natura "esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta", mentre l'articolo 36 del codice consente all'associazione di promozione sociale l'assunzione di lavoratori dipendenti o di avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo di altra natura "solo quando ciò sia necessario ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e al perseguimento delle finalità previste".

Inoltre, innovando rispetto al passato, il legislatore ha introdotto una proporzione quantitativa massima tra il numero di lavoratori impiegati nell'attività e quello dei volontari.

In una prospettiva più ampia, accertare che si tratti di un volontario è rilevante ai fini dell'applicazione della regola, sancita in termini generali dal codice, della incompatibilità del relativo status "con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria"³¹. È indubbio che i lavoratori di un Ente del Terzo Settore possano svolgere attività di volontariato presso un diverso Ente del Terzo Settore; allo stesso modo un lavoratore subordinato di un Ente del Terzo Settore, addetto a una sede periferica potrà svolgere attività di volontariato presso un'altra sede del medesimo ente soltanto qualora la sede presso cui svolge l'attività lavorativa sia del tutto autonoma dalla seconda.

Di conseguenza, il linea generale, una volta accertatosi che una persona è volontario di un ente del terzo settore, l'eventuale titolarità di una qualunque forma di rapporto di lavoro retribuito determinerà, in primo luogo, la perdita della qualità di volontario e, in aggiunta,

³¹ Articolo 17 comma 3 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

potrebbe provocare conseguenze a carico dell'ente, in quanto, se si perde la qualifica di volontari in misura tale da mutare la proporzione quantitativa stabilita dalla legge con il numero di lavoratori, potrebbe conseguire persino cancellazione dal RUNTS della organizzazione di volontariato.

Sul tema del rapporto quantitativo tra volontari e lavoratori il codice non delinea un espresso quadro per lo specifico caso in cui si verifichi l'eventualità sopra rappresentata. Il codice stabilisce che, nel caso in cui la proporzione *ex lege* non sia tempestivamente ristabilita, o l'ente non si avvalga della possibilità per riportare la situazione alla corretta proporzione, in attuazione di quanto dispone l'articolo 50³², che annovera tale causa tra quelle che portano alla cancellazione dell'ente dal RUNTS, si può configurare la cancellazione dell'ODV.

In particolare riferendosi alle organizzazioni di volontariato, nella sua prima versione, contenuta nello schema di decreto attuativo del 2017, l'articolo 32 del codice afferma una sostanziale coincidenza tra l'essere associato e la qualità di volontario tanto è vero che, ai fini della costituzione di un'organizzazione di volontariato, la stessa norma richiedeva un numero minimo di associati volontari, non inferiore a nove, mentre, nella sua attuale formulazione in riferimento al numero minimo si parla di sette persone fisiche. In tal modo, nella versione vigente, la disposizione ammette, in via espressa, oltre ad associati volontari, altresì associati non volontari, ma anche volontari non associati, dal momento che l'articolo 17 comma 5 del codice parla di volontari associati, soci, o che,

³² Articolo 50 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

1.La cancellazione di un ente dal Registro unico nazionale avviene a seguito di istanza motivata da parte dell'ente del Terzo settore iscritto o di accertamento d'ufficio, anche a seguito di provvedimenti della competente autorità giudiziaria ovvero tributaria, divenuti definitivi, dello scioglimento, cessazione, estinzione dell'ente ovvero della carenza dei requisiti necessari per la permanenza nel Registro unico nazionale del Terzo settore.

2.L'ente cancellato dal Registro unico nazionale per mancanza dei requisiti che vuole continuare a operare ai sensi del codice civile deve preventivamente devolvere il proprio patrimonio ai sensi dell'articolo 9, limitatamente all'incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto nel Registro unico nazionale.

3.Se vengono meno i requisiti per l'iscrizione dell'ente del Terzo settore in una sezione del Registro ma permangono quelli per l'iscrizione in altra sezione del Registro stesso, l'ente può formulare la relativa richiesta di migrazione che deve essere approvata con le modalità e nei termini previsti per l'iscrizione nel Registro unico nazionale.

4.Avverso il provvedimento di cancellazione dal Registro, è ammesso ricorso avanti al tribunale amministrativo competente per territorio.

evidentemente senza essere di nessuna delle due categorie, svolgono comunque la propria attività volontaria tramite un Ente del Terzo Settore.

La versione vigente dell'articolo 32 distingue la qualità di associato da quella di volontario in base a quanto stabilito dallo stesso Codice all'articolo 17 comma 5 che afferma l'incompatibilità tra la stessa qualità di volontario con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui volontario è socio oppure associato, ovvero tramite il quale svolge la propria attività volontaria, inducendo a ritenere che l'incompatibilità sancita non riguardi un socio non volontario, comportando un forte indebolimento del concetto di incompatibilità sancito dalla Legge Quadro, poi abrogata.

Sempre sotto il profilo soggettivo, è lo stesso codice ad escludere espressamente dal campo di azione del Titolo III, come stabilito dall'articolo 17 comma 7, gli operatori volontari del servizio civile universale, il personale impiegato all'estero a titolo di volontario nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, nonché, gli operatori del corpo nazionale del soccorso alpino e ciò sia in ragione della previsione della remunerazione delle attività da queste prestata, e quindi del difetto della gratuità, sia della specificità della normativa di settore. Inoltre “non si considera volontario l'associato che occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni”³³.

Diversamente, si è ritenuto che rientri nel concetto di attività di volontariato non solo quella rivolta, in via diretta, allo svolgimento di uno o più attività di interesse generale, costituenti l'oggetto sociale dell'ente, ma altresì l'attività gratuita relativa all'esercizio della titolarità di una carica sociale, in quanto strumentale all'implementazione dell'oggetto sociale dell'ente. Da qui, qualora svolgano la loro funzione gratuitamente, l'attribuzione della qualifica di volontari ai componenti degli organi sociali, in quanto, nel

³³ Articolo 17 comma 7 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

caso considerato, la loro attività rispetterebbe i requisiti delineati dall'articolo 17 tra i quali spicca in primis la gratuità³⁴.

Tra le novità oltre alla circostanza che l'attività del volontario deve essere svolta in favore della comunità e del bene comune, il codice sottolinea che l'attività deve essere svolta per libera scelta, requisito che al pari della spontaneità non è agevolmente riconoscibile, ma che, aldilà delle incertezze interpretative, sul piano operativo, porta ad escludere che, proprio in virtù del difetto dei requisiti della spontaneità e della libertà, possono essere considerati volontari in senso tecnico, ad esempio, coloro che svolgono attività tramite organizzazioni di volontariato, ma in esecuzione di misure alternative alla pena, ispirata al principio della decarcerizzazione. La norma del codice aggiunge che il volontario mette a disposizione del bene comune e della comunità tanto il proprio tempo quanto le proprie capacità, cosicché è volontario chi agisce, ovvero esercita un'attività e quindi che non si limita a mettere a disposizione i propri beni o il proprio denaro. Non a caso, il codice, distingue l'azione volontaria dalla erogazione gratuita di denaro di beni o servizi³⁵, sebbene qualifichi come volontario chi dona sangue e organi.

Nella Legge Quadro, una delle principali peculiarità del volontariato risiedeva nel requisito della gratuità, di cui erano corollari in negativo l'assenza di fini di lucro, anche indiretto, ed il divieto di qualsiasi retribuzione.

Con riferimento ai punti considerati, il codice conferma l'impostazione della Legge quadro in una serie di disposizioni, tra le quali, oltre a quella che racchiude la definizione di volontario, l'articolo 17 comma 3, dove si statuisce espressamente che "l'attività di volontariato non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario".

Con riferimento al requisito della gratuità uno dei temi più nevralgici che riguardano il rispetto di tale requisito si lega tradizionalmente alla previsione dei rimborsi spese.

³⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nota n.6214 del 9 luglio 2020, questioni in materia di Codice del Terzo settore. In particolare : figura del volontario; nomina dei membri dell'organo di amministrazione delle ODV e negli altri ETS; individuazione negli statuti dei quorum assembleari per l'approvazione delle modifiche statutarie.

³⁵ Articolo 4 comma 1 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

Non è un mistero che le organizzazioni, particolarmente quelle più strutturate, non sembra abbiano resistito alla tentazione di raggiungere obiettivi di maggior efficienza e professionalità, facendo ricorso ad un numero di dipendenti sempre più alto e che, per contrastare il *turnover* dei volontari, anch'esso crescente, abbiano utilizzato, altresì a scopi di fidelizzazione, la prassi di rimborsi spese forfettari, che, spesso, nascondevano il pagamento in "nero" di retribuzioni.

La legge delega contrasta il fenomeno valorizzando il principio di gratuità e introducendo dei limiti relativi al rimborso spese. Tuttavia, i segnali che provengono dal codice sono contraddittori e non del tutto coerenti con le finalità della legge delega : da un lato, infatti, il codice afferma la indubbia centralità della gratuità e, come tale, intende preservarla, ma dall'altro lato, sembra insidiarla. Per completezza si deve fare nuovamente riferimento al Codice, che con una previsione valevole per le sole organizzazioni di volontariato, ha esteso il divieto di remunerazione a tutti i componenti degli organi sociali; mentre ai comportamenti degli organi sociali potrà essere però riconosciuto "il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata ai fini dello svolgimento della funzione"³⁶.

Non rappresenta invece un'eccezione alla gratuità la previsione che riconosce all'ente del terzo settore la facoltà di rimborsare al volontario "le spese effettivamente sostenute documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi ed alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo"³⁷. Analoga disposizione era contenuta come già si è segnalato nella Legge Quadro.

La necessità di documentare le spese effettivamente sopportate costituisce sicuramente una novità positiva, atteso che, come si è detto, il rimborso forfettario si presta particolarmente bene a mascherare, almeno in parte, l'erogazione di vere e proprie retribuzioni, con la conseguenza di indurre una metamorfosi del rapporto da relazione di volontariato a rapporto di lavoro retribuito.

³⁶ Articolo 34 comma 2 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

³⁷ Articolo 17 comma 3 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

Sempre a presidio della genuinità della qualità di volontario, il codice riprende pedissequamente la Legge Quadro anche nel ripetere che il fine unico ed esclusivo dell'attività prestata dal volontario è quello solidaristico.

Restringendo il campo di indagine al volontariato, la solidarietà era stata definita sia in negativo, come assenza di scopi di natura economica, sia in positivo, prevalentemente, come un atteggiamento altruistico e di aiuto verso gli altri esseri umani, per fronteggiare i bisogni sociali emergenti in un dato momento storico. Inoltre si era evidenziato come la disciplina di principio valorizzasse non più solo la solidarietà fraterna o orizzontale, così chiamata in virtù del carattere paritario delle relazioni, a loro volta frutto di iniziative di privati a beneficio di altri privati ritenuti socialmente ed economicamente più deboli, quali espressione dell'articolo 2 della Costituzione, ma, soprattutto, la solidarietà intesa nella sua dimensione "paterna o verticale"³⁸, perché connotata da elementi autoritativi, espressione del potere pubblico, e destinata a limitare le diseguaglianze sociali in attuazione del precetto di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Con riferimento a ciò, nella prospettiva della Legge Quadro il volontario assumeva un indubbio rilievo pubblicistico quale strumento concorrente al conseguimento delle finalità e degli interessi individuati dallo Stato e dagli altri enti pubblici, anche integrando l'erogazione dei servizi propri dello Stato sociale.

Se si condivide questa impostazione, sia la legge delega di riforma del terzo settore, prima, che, in seguito, la sua attuazione, sembrano segnare un primo punto di distacco dalla concezione di solidarietà della Legge Quadro; poiché a partire dall'impianto generale e, nello specifico, relativamente all'attività di volontariato pare facciano perno, in via prevalente, sulla solidarietà sociale in senso orizzontale, la quale, è tale da consentire la priorità dell'intervento dei privati in presenza di una attività qualificabile come di interesse generale. In tal senso le finalità di solidarietà dovrebbero intendersi come spinta altruistica, come ricerca del bene altrui nella prospettiva della realizzazione dell'articolo 3 della Costituzione, vale a dire, il pieno sviluppo della persona umana, sulla base della libera e

³⁸ Paolo Sanna, *"Profili giuridici del volontariato e dell'attività di volontariato"*, *Il Codice del Terzo Settore - commento al D.lgs 3 luglio 2017, n. 117*, pg. 215

spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa, con un'attenzione specifica alla cura di soggetti deboli o svantaggiati³⁹.

Da una parte, dunque, cambia la direzione teleologica del principio di solidarietà perché non è più solo riferibile all'attività esercitata dai volontari tramite le organizzazioni di volontariato, come accadeva nella Legge quadro, ma è rivolto espressamente anche al volontariato esercitato mediante altri enti del terzo settore, ovvero in modo individuale, poiché gli enti del terzo settore sono costituiti per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Dunque la solidarietà perde, almeno parzialmente, la funzione precipua di individuare scopi di natura ideale o non economica perseguibili dalle associazioni in generale, e in particolare quelli specifici perseguibili dalle organizzazioni di volontariato.

Poiché tutti gli Enti del Terzo Settore possono avvalersi di volontari, viene da chiedersi se un ente che persegue finalità civiche possa comunque utilizzare volontari, i quali, invece, per precetto di legge, dovrebbero agire in via esclusiva, per finalità solidaristiche.

Qualora ritenessimo tale possibilità affermativa, si rafforzerebbe l'idea, in precedenza adombrata, che il volontario sia categoria neutra perché capace di interagire anche con contesti organizzativi orientati al perseguimento di finalità diverse da quelle esclusivamente solidaristiche.

Un'ultima considerazione merita il confronto di una simile accezione di solidarietà con quella fatta propria dalla Corte Costituzionale nella sentenza 75/2000 che afferma di considerare il volontario come “manifestazione della libertà individuale che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali, dei legami tra gli uomini, al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità”⁴⁰.

Ebbene, la nozione codicistica di volontario reca, a livello testuale, i segni di quella concezione, originale rispetto ai contenuti della Legge Quadro, relativa alla libera scelta di attivarsi, in modo personale, gratuito, a favore di altri individui, persone e comunità, o di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità. E proprio la centralità

³⁹ Corte Costituzionale, sentenza 75/1992, giudizio di legittimità costituzionale in via principale

⁴⁰ Corte Costituzionale, sentenza 75/2000, giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

disciplinare del profilo personale del volontario, riconosciuto dalla novella, ha fatto dire che lo scopo di solidarietà si caratterizza in senso personalista e che si coglie un'evoluzione fondamentale nel passaggio dal dovere di solidarietà al diritto di esercitarla. Al fine di attribuire una funzione al riferimento espresso relativo alla libertà sembra indirizzato ad enfatizzare la circostanza che la scelta di essere volontario, nei modi più variabili, è libera perché non può scaturire da un comando legale, così come, anche in ragione di quella scelta, l'attività del volontario dovrà essere spontanea, con immediate ricadute su quelle esperienze, quali misure alternative alla pena carceraria o al processo, dove il soggetto sceglie ma poi non esercita spontaneamente, perché adempie a un apposito programma predisposto a monte dalla legge.

2. Struttura giuridico-economica degli ETS, in particolare delle Organizzazioni di Volontariato

La Legge Quadro regola anche la struttura dell'organizzazione di volontariato stabilendo la necessità, prima di tutto, della dotazione di uno statuto.

La denominazione sociale deve contenere l'indicazione di organizzazione di volontariato o l'acronimo ODV e non può essere usata da soggetti diversi dalle organizzazioni di volontariato.

Il primo elemento essenziale che contraddistingue le organizzazioni di volontariato è il fine che queste organizzazioni perseguono ovvero la solidarietà le associazioni culturali, sportive che si rivolgono soltanto ai propri associati il cui fine limitato alla ricerca dei propri iscritti.

Le organizzazioni di volontariato sono organizzazioni aperte il cui fine è quello della solidarietà e quindi dell'aiuto, della abnegazione, dell'assistenza, del servizio agli altri. Quindi, nello statuto, l'organizzazione di volontariato deve essere, senza fine di lucro, ma deve perseguire il fine della solidarietà civile, sociale e culturale; questo è posto come condizione generale in tutti i commi dell'articolo 8 della legge 266/1991 per poter godere dei benefici fiscali previsti per le organizzazioni di volontariato.

L'articolo 2 della Legge Quadro, come già evidenziato, identifica i soggetti che possono fare parte dell'organizzazione.

In questa sede occorre prevedere poi le modalità inerenti all'ingresso di nuovi soci e i requisiti specifici richiesti per la loro ammissione, in quanto è possibile porre dei limiti all'ingresso di aspiranti aderenti, tenendo anzitutto presente il fine dell'organizzazione.

È importante che nello statuto siano contenuti i requisiti particolari ritenuti necessari per l'ammissione, altrimenti chiunque potrebbe chiedere di entrare nell'organizzazione perché essa è pur sempre un'associazione, e, come tutte le associazioni, ha una struttura aperta.

Nello statuto bisogna stabilire qual è l'organo competente a deliberare sulle domande di ammissione che vengono presentate.

All'interno dello statuto devono essere definite diverse figure e funzionalità di ogni singola organizzazione di volontariato.

Lo statuto deve contenere anche norme riguardanti i dipendenti e i collaboratori, perché, come si è visto, nelle organizzazioni di volontariato gli aderenti non possono essere dipendenti dell'associazione, però l'organizzazione può appunto assumere e, quindi, deve stabilire come utilizzare questi collaboratori.

Occorre poi prevedere nello statuto la presenza e il funzionamento di alcuni organi.

L'Assemblea è l'organo sovrano dell'organizzazione a cui partecipano tutti gli aderenti.

L'assemblea si può strutturare in varie maniere, ma generalmente si riunisce in via ordinaria e in via straordinaria a seconda delle deliberazioni che devono essere prese: si riunisce in via ordinaria almeno una volta all'anno per l'approvazione del bilancio preventivo e consuntivo e delibera con le maggioranze ritenute necessarie e stabilite nello statuto: normalmente si riunisce e si costituisce validamente con la maggioranza degli aderenti in prima convocazione e delibera validamente con la maggioranza dei presenti. Per l'assemblea straordinaria occorrono invece maggioranze più qualificate perché delibera sulle modificazioni dello statuto e dell'atto costitutivo.

Specialmente nelle organizzazioni a larga base sociale le deliberazioni prese dall'assemblea vengono poi eseguite da un organo più ristretto che possiamo chiamare il

Comitato Esecutivo, o Giunta Esecutiva o Comitato Direttivo, che viene naturalmente eletto dall'Assemblea.

L'elettività degli organi sociali è un altro punto importantissimo delle organizzazioni di volontariato, perché non si può formare una giunta esecutiva con persone estranee all'organizzazione.

I componenti debbono provenire dall'assemblea e devono essere scelti dall'assemblea perché l'organo esecutivo sia veramente espressione dell'associazione: potrà eventualmente far parte della giunta esecutiva, come succede in molte associazioni, un membro del Comune o della Provincia, oppure, di un ente che convenziona poi l'organizzazione dell'associazione, ma la prevalenza di membri deve, per rispettare il principio della democraticità dell'organizzazione, provenire dagli associati e non può ritrovarsi una giunta esecutiva con la maggioranza dei membri che non siano rappresentati dalla loro organizzazione.

Deve poi esserci un responsabile dell'organizzazione, il Presidente, che stipula le convenzioni tra l'organizzazione e altri soggetti, quali Comuni, Province, Regioni.

Il Presidente è il rappresentante legale dell'organizzazione, colui che risponde giuridicamente, fa da tramite tra l'ente e i terzi: il Presidente è un elemento essenziale dell'Organizzazione di volontariato, deve possedere determinate caratteristiche tra cui esperienza, età, cultura e quindi nella scelta di tale figura bisogna avere cura anche del fatto che sia una persona che ben rappresenti l'associazione.

Sia per la giunta esecutiva che per il Presidente è bene prevedere la durata della carica che è di solito di tre anni e può essere rinnovata: a garanzia della democraticità delle ODV.

Soprattutto nelle organizzazioni di notevoli dimensioni può essere utile la previsione di un organo deputato al controllo contabile, sul tipo dei revisori dei conti. Quest'organo, formato generalmente da tre persone estranee all'organizzazione, e nominato dall'Assemblea, che ne stabilisce compiti, doveri e durata, ha il compito di controllare il bilancio e di predisporre una relazione da allegare allo stesso e da sottoporre all'Assemblea. Non si tratta di un organo obbligatorio, ma, appare sommamente opportuno quando il bilancio si presenti particolarmente complesso o comunque per

soddisfare maggiormente l'esigenza di trasparenza che si fa sempre più sentire nel mondo dell'associazionismo.

Lo statuto deve prevedere, nell'ipotesi di scioglimento dell'organizzazione, le maggioranze dell'assemblea straordinaria necessarie per la delibera e dovrà anche stabilire come saranno devoluti i beni residui dell'organizzazione.

Qualora l'organizzazione si sciogliesse è probabile ci siano dei beni residui, ma, questi beni non potranno essere suddivisi tra gli aderenti come succede in una società commerciale: nell'organizzazione di volontariato che, non ha scopo di lucro, nessuno partecipa per vedere incrementati i suoi beni ed avere un ritorno al momento dello scioglimento.

I beni eventualmente residuati al momento dello scioglimento saranno devoluti secondo le modalità che sono state stabilite dall'assemblea straordinaria o che in precedenza aveva stabilito lo statuto; in generale i beni vengono devoluti ad organizzazioni che hanno le stesse finalità oppure ad altra associazione già determinata.

Questi elementi esposti, che compongono lo statuto, sono ripresi, con alcune variazioni, non tali da modificare la disciplina sostanziale, dal Codice del Terzo Settore.

Lo statuto qualora rispetti tali prescrizioni inoltre dovrà dotarsi di disposizioni peculiari in relazione all'organizzazione di volontariato a cui fa riferimento.

Un altro elemento di cui bisogna tenere conto sono le risorse dell'organizzazione di volontariato.

L'organizzazione di volontariato deve avere una base patrimoniale con cui partire: potranno essere dei beni che già possiede, oppure basarsi su risorse che arriveranno all'organizzazione.

Queste risorse consistono quindi anzitutto nelle quote associative degli aderenti, perché chi si associa a un'organizzazione di volontariato intende anche partecipare finanziariamente e verserà una quota di iscrizione o un contributo; ma le risorse consistono anche nei contributi dei privati, degli enti pubblici, nei contributi di organismi internazionali e nei rimborsi derivanti da convenzioni.

Ci sono inoltre le donazioni, le eredità e i lasciti che possono essere destinati alle organizzazioni. Ciò comporta, anche ai fini fiscali, che l'accettazione di donazioni, eredità e lasciti venga deliberata dall'assemblea che determina anche la destinazione dei beni esclusivamente per i fini dell'organizzazione di volontariato. Non si potrà destinare tali beni a fini collaterali ma solo per i fini istituzionali previsti nello statuto delle organizzazioni.

Tra le riserve, stabilite nello statuto, vanno ricomprese anche le somme derivanti dalle attività marginali di carattere commerciale, dal momento che l'organizzazione può marginalmente svolgere delle attività commerciali.

Sulla base dell'articolo 12 Legge Quadro⁴¹ lo Stato concede finanziamenti al volontariato, prevedendo la costituzione del Fondo per il volontariato. Il Fondo nasce con l'obiettivo di finanziare dei progetti sperimentali, anche in collaborazione con gli enti locali, presentati da organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali. I progetti devono fare fronte ad emergenze sociali e favorire l'applicazione di metodologie d'intervento particolarmente avanzate e di contenuto innovativo. Anche gli enti locali possono concedere finanziamenti alle Organizzazioni di volontariato.

Questo è un aspetto regolato dalla Legge Quadro, ma che prende slancio soprattutto nella società attuale attenta al fenomeno dei progetti legati ad argomenti di grande rilevanza che rientrano tra quelli di interesse per le organizzazioni di volontariato e più in generale per gli ETS; infatti questo aspetto è stato elaborato e ampliato dal Codice del Terzo Settore e da leggi speciali in materia.

L'organizzazione di volontariato che riceve dei contributi, che ha dei beni, che ha delle sue entrate deve naturalmente fare un bilancio. L'Assemblea si riunisce in via ordinaria almeno una volta all'anno per approvare questo bilancio e dal momento che deve esserci una corretta amministrazione dei beni, nello statuto va scritto ed esplicitato il modo di approvazione di questo bilancio, ad esempio lo statuto deve stabilire entro quale periodo

⁴¹ Articolo 12 Legge 266/1991

1. primo comma abrogato dal D.LGS 117/2017

2. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari sociali, il Fondo per il volontariato, finalizzato a sostenere finanziariamente i progetti.

deve essere presentato, chi lo deve approvare, quando deve essere approvato, come deve essere depositato nelle sede sociale.

Per la natura stessa delle Organizzazioni di volontariato, per cui le entrate non sono sempre certe, di rilevante importanza è il bilancio presuntivo oltre a quello consultivo. L'Organizzazione associativa e la mancanza di entrate certe rendono in tali enti indispensabile anche la redazione e l'approvazione di un bilancio preventivo.

L'obbligo di formazione del bilancio è previsto dalla legislazione sul volontariato, ma, anche dalla concessa legislazione fiscale delle ONLUS : infatti l'articolo 3 della Legge 266/1991 stabilisce che “negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti”; mentre l'articolo 25 Decreto legislativo 460/1997⁴² prevede che “in luogo delle scritture contabili previste le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri ai sensi dell'articolo 6 della Legge quadro possono tenere il rendiconto nei modi e termini del decreto presidenziale 600/1973”.

Tale principio della Legge Quadro viene opportunamente richiamato dalle linee guida delle Regioni che dispongono esplicitamente che nessuna organizzazione di volontariato può essere esonerata da tale adempimento del bilancio e, prevedendo a tal proposito un apposito richiamo alla normativa vigente.

Per tale aspetto vi è il richiamo esplicito a quanto contenuto nelle Linee guida di bilancio per le organizzazioni no profit⁴³ emanate dall'Agenzia per le ONLUS, prevedendo l'applicazione, anche per le organizzazioni di volontariato di tali schemi opportunamente modificati tenendo conto delle specificità previste dalla normativa specifica del settore sul volontariato.

Relativamente a quanto sopra menzionato, non sono riportate le specifiche norme del Codice, in quanto queste ultime apportano, relativamente alla medesima materia,

⁴² Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n.460, Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Qui in particolare facciamo riferimento all'articolo 25 comma 4

modifiche che dal punto di vista sostanziale non cambiano la struttura giuridico-economica degli Enti del Terzo Settore, in particolare delle ODV.

Al fine della nostra analisi riguardo ai Enti del Terzo Settore, con particolare attenzione alla figura del volontario, dell'organizzazione di volontariato e degli enti filantropici, posto che la loro origine è differente, si deve porre una certa attenzione a quella che è la disciplina dell'iscrizione delle organizzazioni di volontariato in appositi registri e la sua disciplina interna dettata dalla necessità di possedere uno statuto; si tratta di norme che non modificano, nemmeno in questo caso, la disciplina già delineata nella Legge quadro, ma che presentano un grado di innovazione e specificità che deve essere posto in evidenza.

Le organizzazioni di volontariato sono, ai sensi dell'articolo 4 del Codice, Enti del Terzo Settore e come tali devono iscriversi nel registro unico nazionale del terzo settore.

Tale registro però non è ancora stato istituito e l'articolo 53 del codice prevede esplicitamente che entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice medesimo sia definita la procedura per l'iscrizione nel registro e vengano individuati i documenti da presentare e le modalità di deposito degli atti, unitamente alle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione del registro nonché le sue modalità di comunicazione con il registro delle imprese. Tale atto è indispensabile per assicurare su tutto il territorio nazionale l'uniformità delle regole i requisiti dettati dall'articolo 5 e dall'articolo 7 della legge delega.

Nei 180 giorni successivi all'entrata in vigore del sopra menzionato decreto ministeriale, le Regioni disciplineranno i procedimenti di propria competenza riguardanti l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione dal registro medesimo, rendendo operativo il registro entro sei mesi dalla predisposizione della struttura informatica.

L'articolo 101 disciplina il periodo transitorio tra l'entrata in vigore del codice stesso l'operatività del registro unico nazionale. La prima disposizione, contenuta nel comma 2, stabilisce che, fino all'operatività del registro del terzo settore, continuano a trovare applicazione le norme previgenti, ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei registri ONLUS, nei registri del volontariato e dell'associazione di promozione sociale. Il successivo comma prevede che, fino alla operatività del Registro Nazionale degli Enti

del Terzo Settore, il requisito dell'iscrizione al registro unico nazionale si intenda soddisfatto attraverso l'iscrizione degli enti ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore.

Essendo comunque sorti numerosi dubbi in merito alle questioni applicative, il ministero del lavoro ha emanato nel 2017 una propria circolare per chiarire la materia, con specifico riguardo alle associazioni di promozione sociale e alle organizzazioni di volontariato.

In ragione di ciò, il ministero ha confermato che le iscrizioni agli attuali registri regionali del volontariato continueranno ad essere regolate dalle norme procedurali in essere. Prevedendo, però, che, al momento della verifica della sussistenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione al registro, si dovrà operare una distinzione tra gli enti che si sono costituiti prima della data di entrata in vigore del Codice del Terzo settore, e cioè dal 3 agosto 2017, e quelli che si sono costituiti dopo il 3 agosto 2017.

Nel primo caso, la verifica dovrà essere condotta sulla base della normativa vigente al momento della costruzione dell'organizzazione: qualora dovesse essere riscontrata una corrispondenza solo parziale delle disposizioni statutarie con le norme del codice, tale diversità non potrà costituire motivo di rigetto della domanda d'iscrizione, dovendosi tenere presente che gli enti hanno a disposizione il termine di 18 mesi per apportare le conseguenti modifiche al proprio statuto.

Viceversa, gli enti che si sono costituiti a partire dal 3 agosto 2017 sono tenuti a conformarsi dall'inizio alle disposizioni del Codice del Terzo settore, purché queste siano applicabili in via diretta ed immediata.

Con riferimento all'immediata applicazione delle norme del Codice deve essere però operata, un'ulteriore distinzione, in quanto le norme che devono trovare diretta applicazione sono le norme riguardanti i requisiti sostanziali degli Enti del Terzo Settore, in particolare gli articoli 32 e seguenti del Codice, dedicati alle organizzazioni di volontariato, dove sono situate le prescrizioni e le norme relative alla loro struttura e disciplina devono trovare applicazione, ovviamente tenendo conto del fatto che ci riferiamo a quelle organizzazioni che sono state costituite dopo l'entrata in vigore del Codice.

3. Regime fiscale degli Enti del Terzo Settore

L'analisi del regime tributario previste per le diverse categorie di Enti del Terzo settore, attraverso i testi normativi di riferimento ha come obiettivo quello di mostrare l'evoluzione del regime tributario in relazione al nucleo centrale della commerciabilità o meno dell'ente, un argomento fortemente dibattuto che porta con sé delle conseguenze rilevanti riguardo alla disciplina tributaria prevista nel tempo in diversi testi legislativi, in particolare del TIUR e del Codice del Terzo Settore.

Dunque, nella presente trattazione, l'obiettivo primario è quello di esporre le tendenze e le intenzioni del legislatore relativamente al trattamento tributario degli Enti del Terzo settore, con l'analisi di alcune norme ritenute fondamentali per la trattazione.

3.1 Regime tributario previsto dal TIUR

In attuazione dell'articolo 9 comma 1, della legge 106/2016 il legislatore delegato, con la disciplina contenuta nel Titolo X del D.lgs 117/2017⁴⁴ ha tentato di adempiere al complesso compito di semplificare ed anche armonizzare la frammentaria normativa tributaria preesistente sul Terzo Settore.

Accanto a disposizioni di carattere generale e residuale sugli enti non commerciali previste agli articoli 143 e seguenti del D.P.R 917/1986⁴⁵ sussiste una molteplicità di tipologie di enti, oggi regolato nel Codice, che appaiono di difficile coordinamento.

Obiettivo primario della legge delega era quello di superare le incertezze interpretative causate dall'assenza di una chiara definizione di ente non commerciale, la cui natura è determinata per esclusione rispetto alle disposizioni relative all'esercizio dell'impresa, di cui all'articolo 55 del TIUR e all'articolo 4 D.P.R 633/1972, Istituzione e Disciplina dell'Imposta sul Valore Aggiunto, o sulla base del combinato disposto degli articoli 73

⁴⁴ Titolo X, Regime fiscale degli Enti del Terzo settore, D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

⁴⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi

comma 4, e 143 e seguenti del TIUR; tali disposizioni pur non fornendo una definizione generale di ente non commerciale disciplinano in relazione a tali enti le modalità di determinazione dell'oggetto sociale e del reddito complessivo.

In tal modo, da un lato si è perseguito il fine di riconoscere chi sono i soggetti passivi effettivamente meritevoli del relativo regime fiscale, dall'altro si è voluto mettere un freno alle frequenti verifiche dell'amministrazione finanziaria, incentivate dalla frammentaria ed incerta normativa, circa la qualifica di ente non commerciale, a cui normalmente conseguiva il rilievo, in positivo, dell'applicazione del regime fiscale ordinario in luogo di quello agevolato previsto dalla normativa di settore.

In relazione al regime fiscale si chiedeva al legislatore di fornire una definizione di ente non commerciale ai fini fiscali, in particolare per la creazione di un regime tributario agevolato che tenesse conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale dell'ente, del divieto di ripartizione degli utili e dell'impatto sociale e delle attività svolte dai suddetti enti.

Dunque, in base ai dati normativi sopra citati, il regime fiscale degli Enti del Terzo Settore si basava sulla non commercialità dell'attività dell'ente, tenendo però presente quelli che erano gli stringenti limiti in relazione alla attività commerciale svolta dall'ente in maniera marginale.

In aggiunta la legge delega si era soffermata su taluni istituti di diritto tributario di grande rilevanza per il Terzo Settore quali la disciplina di riduzione, detrazione delle erogazioni liberali in favore degli enti, la riforma della destinazione del 5×1000 dell'Irpef, la finanza sociale, le agevolazioni sui trasferimenti di beni patrimoniali agli enti che avrebbero dovuto essere implementati nel rispetto della normativa dell'Unione Europea.

Questo impianto, che verrà analizzato nel dettaglio, doveva prima di tutto resistere al sindacato di legittimità costituzionale.

Per far fronte a questo esame è necessaria una premessa relativa alla situazione che ha portato al radicale ripensamento della considerazione a fini tributari di alcuni modelli sociali ed economici.

Infatti, nell'attuale contesto storico, politico, economico e sociale, caratterizzato da evidenti criticità, si è reso necessario a livello legislativo, il ripensamento di alcuni modelli

consolidati, come quello del cosiddetto Stato sociale e i suoi meccanismi di funzionamento, tra i quali la fornitura alla collettività di beni e servizi di interesse generale, che è sempre stato posto in relazione al settore pubblico.

Tuttavia, la difficile condizione economica vissuta dal nostro paese, ha comportato una netta diminuzione delle risorse, a luogo disponibili, con inevitabile e diretta conseguenza di un forte calo di “sostegno” da parte del settore pubblico; la crisi ha influito in senso negativo circa la disponibilità delle risorse finanziarie destinate a interventi di carattere sociale, con una forte diminuzione di tutti i fondi destinati a coprire costi a rilevanza sociale, che sono stati compensati con grande difficoltà, e in alcuni casi, sono spariti totalmente.

Per ovviare a tale situazione, escludendo di affidare la produzione e la fornitura di servizi di utilità sociale totalmente al settore privato, il legislatore ha individuato come soluzione, il potenziamento del cosiddetto Terzo Settore.

Questa decisione ha portato con sé, come conseguenza, la necessità di assicurare la possibilità di sopravvivenza a tali Enti del Terzo Settore, che come sappiamo hanno una finalità non lucrativa; proprio per tale ragione, è stato previsto un regime tributario di vantaggio per gli enti non commerciali soggettivamente non lucrativi che svolgono la propria attività allo scopo di perseguire finalità di interesse generale.

Il riferimento è soprattutto agli articoli 78 e seguenti del CTS, concernenti tanto la fiscalità degli enti che appartengono al terzo settore, quanto il trattamento tributario riservato alle persone fisiche e agli enti soggetti IRES che volontariamente devolvono risorse finanziarie a sostegno dei primi.

Trattandosi comunque di un regime tributario speciale, tali misure fiscali devono comunque trovare una giustificazione di rango costituzionale. Relativamente a questo aspetto si fa riferimento ai principi di uguaglianza e di capacità contributiva⁴⁶, più precisamente, riguardo il principio evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza 120/1972⁴⁷, di eguaglianza tributaria; tale principio lo ricaviamo dal combinato disposto degli articoli indicati nel testo da cui si desume che deve essere applicato un trattamento

⁴⁶ Articoli 3 e 53 della Costituzione

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza 120/1972, giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

contributivo uguale o differente a seconda che nella fattispecie concreta si sia in presenza di uguale capacità contributiva o meno. Il nostro ordinamento, pertanto, vieta, in generale, discriminazioni di tipo soggettivo non basate sul parametro della capacità contributiva.

Le disposizioni contenute nella Costituzione che tutelano tale obiettivo, sono individuate come norme speciali rispetto al precetto generale di cui articolo 53 e prevalgono, dunque su quest'ultimo; tali considerazioni trovano poi sostanziale conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha più volte precisato che il principio di capacità contributiva non è posto in discussione da norme che introducono in via del tutto eccezionale riduzioni di contribuzione fiscale che trovano fondamento in finalità di particolare interesse sociale.

La riforma in argomento relativa alla capacità contributiva trova giustificazione nel dovere di solidarietà sia sotto il profilo strettamente sociale, sia economico, in ossequio a quanto stabilito dall'articolo 2 della Costituzione e ribadito da diverse sentenze della Corte costituzionale, precedentemente ricordate.

In tale analisi è di centrale rilevanza la considerazione secondo cui tali soggetti determinano, con lo svolgimento delle loro attività, sicuri risparmi di spesa per lo Stato in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà di cui l'articolo 118 comma 4 della Costituzione⁴⁸, e tale risparmio di spesa in un certo senso equivale al concorso alle spese tramite versamento di tributi da parte di soggetti alle spese pubbliche nel caso in cui lo stesso servizio fosse finanziato dallo Stato.

Secondo il principio costituzionale in argomento, alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini, sia come singoli che come associati, mentre i pubblici poteri intervengono solo in funzione sussidiaria con attività di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione, a partire, in primo luogo, dai Comuni, in quanto i più vicini ai cittadini. Il codice in commento costituisce un buon esempio di attuazione della sussidiarietà orizzontale, la quale prevede, secondo quanto disposto dall'articolo 118 della Costituzione all'ultimo comma, lo stesso coinvolgimento delle espressioni più evolute della società civile nello svolgimento di

⁴⁸ Articolo 118 comma 4 Costituzione: 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

attività di interesse generale, superando così la tradizionale separazione tra attività di pubblici poteri e attività dei privati.

La scelta del legislatore di incentivare la cura dell'attività di interesse generale di cui l'articolo 5 del Decreto legislativo 117/2017 da parte degli enti del terzo settore appare una soluzione certamente coerente con l'anzidetto principio di sussidiarietà, posto che tali enti operano direttamente sul territorio.

Detta conclusione è suffragata dalla pronuncia 158/2018⁴⁹ con la quale la Corte costituzionale ha chiaramente affermato che la legge delega e il relativo Codice del Terzo settore hanno delineato il terzo settore come il complesso dei soggetti di diritto privato che esercitano, in via esclusiva o principale, uno o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà. Dette azioni, peraltro, con specifico riferimento al volontariato, erano state già ricondotte dalla Corte medesima, ancora prima dell'introduzione del principio di sussidiarietà in costituzione, sulla base dell'articolo 2 della Costituzione.

Il Codice ha introdotto, in materia, delle norme conformi all'articolo 9 della Costituzione il quale prevede espressamente la promozione e lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, nonché la tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico dell'Italia da parte dell'ordinamento repubblicano; è evidente il collegamento tra l'articolo 9 della Costituzione e il regime tributario speciale introdotto; è sufficiente considerare che l'articolo 5 del Codice del Terzo Settore qualifica quali attività di interesse generale svolte dagli enti del terzo settore, tra le altre, l'educazione, l'istruzione e la formazione professionale, gli interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, gli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale del paesaggio, la ricerca scientifica di particolare interesse sociale, le organizzazioni di gestione di attività culturali, artistico ricreative di interesse sociale.

Altro motivo di legittimità costituzionale del regime tributario speciale previsto per gli enti del terzo settore è da individuarsi nel disposto di cui l'articolo 41 comma 3 della

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza 158/2018, giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Costituzione il quale affida alla legge il compito di predisporre i programmi e i controlli necessari affinché l'iniziativa economica, pubblica e privata, possa essere indirizzata e coordinata verso fini sociali, prevedendo come il principio di libera iniziativa debba essere interpretato in ottica solidaristica.

Alla luce di quanto fino adesso considerato possiamo concludere che la riforma in concreto trova la propria giustificazione negli anzidetti principi e, pertanto, l'odierna disciplina speciale costituisce legittima attuazione positiva rispetto all'organigramma costituzionale.

Quanto visto sino a questo momento non sembra aver superato la criticità primaria del sistema previgente, ovvero quella di essere un impianto basato sulla rilevanza delle attività svolte dall'ente, elemento oggettivo, rispetto ad un modello ispirato alle finalità dello stesso perseguire, dunque basato sull'elemento soggettivo.

Il codice in commento compie indubbiamente più di un passo in avanti rispetto al tradizionale sistema impositivo applicabile agli enti che perseguono finalità diverse da quelle commerciali e che prima dell'introduzione del detto decreto legislativo trovavano una scarsa disciplina nel TIUR.

In ogni caso la disciplina sugli Enti del Terzo Settore, bene esplicita il soggetto che è legittimato a fruire di un sistema tributario di vantaggio, stabilendo la necessità di rispettare determinati requisiti.

Dunque punto di partenza è l'ente non commerciale definito, secondo l'impostazione tradizionale, dall'articolo 73 TIUR tramite un procedimento interpretativo di esclusione, rispetto alle disposizioni relative all'esercizio di impresa; la logica del TIUR incentrata nel definire le attività non commerciali solo in via residuale rispetto a quelle imprenditoriali, l'articolo 73 comma 1, lettera c, stabilisce che l'ente non commerciale è definito in negativo rispetto all'ente commerciale, posto che il primo è quello che abbia per oggetto esclusivo, principale l'esercizio di un'attività non commerciale.

Per il D.P.R. 917/1986, TIUR, è importante la verifica della tipologia di attività concretamente svolta che determina la qualificazione tributaria soggettiva dell'ente e, quindi, il criterio di tassazione a cui esso è assoggettato: se l'attività principale ha carattere imprenditoriale, l'ente è qualificabile quale commerciale; se, invece, l'attività prevalente è

identificabile in un programma non imprenditoriale, l'ente è da considerarsi non commerciale, anche nel caso in cui svolga un'attività commerciale in maniera marginale e quindi in maniera residuale. Lo svolgimento dell'attività d'impresa può coesistere con quella principale avente natura non commerciale, finché l'attività commerciale non prevalga: se così fosse l'ente, originariamente qualificato quale non commerciale, e sotto il profilo formale ancora dedicato a finalità non commerciali, sarebbe da considerare quale soggetto di natura imprenditoriale.

Ai fini della comprensione del regime tributario attribuito agli Enti del Terzo Settore è fondamentale distinguere, all'interno della categoria generale lucro, il lucro oggettivo e il lucro soggettivo: il lucro oggettivo derivante dall'attività commerciale eventualmente svolta dall'ente non commerciale, in quanto anche per questa categoria di enti, quando svolge attività d'impresa, appare fisiologico che dall'esercizio di questa attività possa emergere un utile, ovvero il lucro oggettivo. Questo risultato positivo, però, dovrà essere inquadrato nell'attività non commerciale dell'ente. Tali tipologie di enti, infatti, così come attualmente disciplinati, sono connotate dall'assenza di alcun fine egoistico, e, dunque, di lucro soggettivo in quanto improntate al solidarismo che impedisce di ottenere assetti lucrativi soggettivi o mutualistici.

3.2 Regime tributario previsto dal Codice del Terzo settore

Fermo che la disciplina del TIUR nei termini appena illustrati rimane applicabile agli enti del terzo settore il codice si discosta sensibilmente dalla logica delle imposte sui redditi.

Dal punto di vista fiscale ciò che conta non è tanto la qualifica di Ente del Terzo Settore quanto il risultato ottenuto dallo svolgimento da parte dello stesso della propria attività in termini di non prevalenza di ricavi commerciali.

Gli articoli 4 e 6 del Codice definiscono gli Enti del Terzo Settore come quegli enti che non solo non perseguono uno scopo di lucro in senso oggettivo, ma, soprattutto, come enti che

esercitano una o più attività di interesse generale individuati dall'articolo 5, ovvero attività che hanno ad oggetto finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

L'ente può produrre utili o avanzi di gestione, ma non può distribuirli o disporne per finalità diverse da quelli istituzionali.

L'articolo 8 del Codice, infatti, pone un vincolo di destinazione di eventuali utili e, più in generale, del patrimonio degli Enti del Terzo Settore allo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Seguendo una prassi normativa ricorrente nella legislazione previgente⁵⁰ ed al fine di evitare ogni possibile aggiramento del vincolo di destinazione di cui al comma primo, il comma secondo dell'articolo 8 stabilisce “il divieto di distribuzione sia diretta che indiretta di utili e avanzi di gestione, fondi e riserve, comunque denominati, a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministrativi ed altri componenti degli organi associativi, anche nel caso di recesso e di ogni altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto associativo”.

Punto di partenza per l'applicazione dell'articolo 8 sono le materie espressamente previste all'articolo 5, dunque, le materie che non sono espressamente previste possono essere svolte senza alcun limite, solamente rispettando il requisito che siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale e a patto che siano conformi ai limiti che verranno definiti dei successivi decreti ministeriali.

Appare evidente come tra le attività diverse da quella di cui all'articolo 5 del Codice sono ricomprese anche le attività aventi carattere commerciale che, nell'ottica del legislatore, dovrebbero avere la funzione strumentale di supportare finanziariamente lo svolgimento dell'attività di interesse generale.

Riguardo a tale situazione il Codice ha ritenuto opportuno imporre dei limiti all'ottenimento di ricavi commerciali da parte degli Enti del Terzo Settore in quanto ciò che deve caratterizzare questi ultimi è lo svolgimento di attività di interesse generale con divieto di lucro soggettivo, ma, consentendo limitato lucro oggettivo.

⁵⁰ D.lgs 460/1997 e articolo 148 TIUR

Dietro tale previsione si cela la volontà del legislatore delegato di prevenire il rischio di un abuso della figura soggettiva dell'Ente del Terzo Settore ad opera di enti che svolgono principalmente attività imprenditoriali finalizzate alla mera produzione di ricavi o, comunque, diverse da quegli interessi generali, che dovrebbero essere, in realtà, svolte solo in modo secondario e marginale.

Il decreto legislativo 117/2017 compie più di un passo in avanti rispetto al tradizionale sistema impositivo applicabile agli enti che perseguono finalità diverse da quelle commerciali e che prima dell'introduzione del Codice trovava, come ricordato, centrale riferimento nel TIUR.

Innanzitutto viene posta chiarezza ai fini definitoria atteso che il decreto legislativo 117/2017⁵¹ definisce gli Enti del Terzo Settore come quegli enti che esercitano una o più delle attività di interesse generale individuate dall'articolo 5, ed altre attività ad esse accessorie così come previsto dal successivo articolo 6, non perseguendo alcuno scopo di lucro in termini soggettivi. Le attività di interesse generale sono attività che hanno ad oggetto finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale: che sono i fini che determinano l'identificazione dell'ente quale Ente del Terzo Settore a cui il legislatore attribuisce il regime fiscale favorevole, come stabilito al Titolo X del d.lgs 117/2017.

Ulteriore elemento di chiarezza introdotto dalle norme in esame sono degli specifici parametri qualitativi e quantitativi per ridurre al minimo il rischio di errore riguardo alla commercialità o la non commercialità dell'attività dell'ente⁵².

A tal fine, rilevante è il disposto del comma secondo dell'articolo 79, dove le attività di interesse generale, pur se programmate in termini di economicità in quanto basati sulla previsione di corrispettivi che coprano i costi effettivi, sono, comunque, decommercializzate; in tali casi l'ente del terzo settore riveste comunque natura non commerciale se i risultati dell'attività commerciale non superano le entrate non commerciali, come stabilito dal Codice.

⁵¹ Articoli 4, 5, 6 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

⁵² Articolo 79 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

Sebbene nel complesso la disciplina introdotta dimostri rispetto al passato una più decisa attenzione da parte del legislatore alle esigenze proprie delle attività di interesse generale, essa non può essere considerata un punto di arrivo ma segna l'avvio di un percorso che deve ancora concludersi.

Alla luce di quanto detto fino a questo momento, ci è permesso giungere alla prima conclusione per cui la disciplina economica vantaggiosa prevista per gli Enti del Terzo Settore riguarda solo quegli enti che si occupino in via esclusiva, o perlomeno prevalente, di una attività di interesse generale, a titolo gratuito o dietro corrispettivi che non superino i costi effettivi, e che svolgono attività commerciale solo in maniera marginale.

Nella disciplina evidenziata sono presenti due elementi calmieranti : il primo è previsto dall'articolo 79 comma 2-bis, e dispone di considerare sempre non commerciali le attività di interesse generale svolte secondo i criteri per cui i ricavi non possono superare di oltre il 5% i relativi costi per ciascun periodo d'imposta e non oltre due anni consecutivi. Tale regola è il risultato di un successivo intervento legislativo finalizzato a superare l'iniziale divieto assoluto di lucro in quanto se l'ente avesse pur improntato la propria gestione secondo i criteri imprenditoriali di economicità di mera copertura dei costi, poteva essere ben possibile che in un determinato periodo di imposta si generasse un esiguo utile.

Quanto disciplinato dal citato comma 2-bis indubbiamente risolve la problematica relativa all'assoluto divieto di lucro, ma non appare esaustivo relativamente alla possibilità per l'ente di proseguire nel tempo la sua attività senza preoccupazione dettata dalla stringente normativa sopra menzionata relativamente ai profitti; infatti la percentuale di utili ammessi per l'ente è talmente esigua da risultare, salvo che per gli Enti del Terzo Settore non commerciali di grandi dimensioni, priva di supporto economico alla continuazione.

Il secondo elemento previsto dalla normativa parte dal presupposto per cui il legislatore appare consapevole del fatto che il perseguimento di finalità solidaristiche può necessitare sia di programmare tale attività anche in forma di impresa, cosa che precedentemente era vista negativamente a favore invece della possibilità di una totale decommercializzazione, sia di stanziare risorse non solo attraverso la raccolta di liberalità, contributi, quote

associative, e quindi di ammettere la possibilità di svolgere la propria attività con modalità lucrative in senso oggettivo.

Nonostante le intenzioni del legislatore siano certamente pregevoli, deve tuttavia osservarsi che tale approccio rischia di generare delle forti iniquità, in quanto potrebbe accadere che un Ente del Terzo Settore venga considerato ente commerciale e un altro ente non commerciale nonostante entrambi esercitino la medesima attività con modalità lucrative oggettive e con i medesimi ricavi.

Un approccio più condivisibile è stato adottato per l'attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente dagli Enti del Terzo Settore, diversi dalle imprese sociali, dove la decommercializzazione dell'attività ai fini fiscali è sempre garantita, e così la non commercialità dell'ente, a prescindere dal rapporto suddetto purché tutti gli utili, ossia il lucro oggettivo, siano investiti nell'attività di ricerca e nella diffusione gratuita dei suoi risultati. Le medesime regole valgono per le università e altri organismi di ricerca, nonché per le attività di interventi e prestazioni sociosanitarie se svolte da fondazioni di ex istituzioni pubbliche di beneficenza, anche in questo caso a condizione che gli utili siano integralmente investiti in detta attività e non sia previsto alcun compenso a favore degli organi amministrativi.

In sintesi, gli Enti del Terzo Settore possono essere qualificati come enti non commerciali indipendentemente dal fatto che l'intera attività sia programmata in senso imprenditoriale; è anche esplicitamente prevista la convivenza tra la decommercializzazione dell'attività di interesse generale e il conseguimento di una quota di lucro oggettivo. Evidentemente il legislatore si è al riguardo avveduto che lo svolgimento delle attività di interesse generale necessita di una organizzazione di tipo imprenditoriale per erogare correttamente il servizio.

Se l'ente decide di programmare la sua attività in modalità imprenditoriale senza rispettare i limiti sopra esposti che ne assicurino la decommercializzazione dell'attività svolta, allora qui assume rilievo, ai fini del riconoscimento della natura commerciale o non commerciale dell'ente, il rapporto quantitativo tra le entrate commerciali e quelle non commerciali.

Una simile impostazione, che ha superato l'impostazione del TIUR, tuttavia, in virtù dei rigidi criteri previsti dal legislatore, obbliga indirettamente tali enti, al fine di essere certi di accedere ai benefici fiscali suddetti, a programmare una gestione, seppure improntata a criteri di economicità, limitata a perseguire un mero pareggio.

Improntare l'attività ad obiettivi lucrativi in senso oggettivo espone infatti l'ente alla perdita della qualifica di non commerciale e, dunque, al disconoscimento dei conseguenti benefici fiscali. Pertanto, tali enti certamente rimarranno in vita, ma non potranno essere competitivi con la conseguente impossibilità, per mancanza di fondi, di soddisfare efficacemente la domanda di attività di interesse generale proveniente dalla comunità, il cui soddisfacimento rimarrà appannaggio delle vere e proprie strutture commerciali imprenditoriali, le quali, essendo libere di produrre utili senza alcun vincolo, potranno offrire un servizio certamente migliore, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, delineando una condizione che potenzialmente si pone in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione relativo al principio di uguaglianza, secondo cui per garantire l'effettiva soddisfazione dei diritti sociali di tutti è necessario assicurare che ogni singola realtà, *profit* o *no profit*, sia in grado di soddisfare la domanda della comunità in eguale misura sotto l'aspetto qualitativo e quantitativo.

In buona sostanza, se il legislatore avesse fatto dipendere lo status di ente non commerciale dal requisito del perseguimento delle finalità anzidette e a prescindere dall'ammontare degli utili conseguiti, a patto che detti utili fossero reinvestiti nell'attività, il risultato finale della riforma sarebbe stato certamente maggiormente rilevante.

Il codice prevede la possibilità per gli enti del terzo settore ritenuti non commerciali ai sensi dell'articolo 79 comma 5 di optare per un particolare regime di determinazione del reddito di impresa, applicando all'ammontare dei ricavi conseguiti nell'esercizio di attività di interesse generale di cui all'articolo 5 e di attività diverse di cui all'articolo 6, svolte con modalità commerciali, determinati coefficienti di redditività differenziati per il tipo di attività svolta e per scaglioni di ricavi conseguiti.

Con tale previsione il legislatore ha confermato di essere consapevole del fatto che la commercialità costituisce un elemento del tutto fisiologico in rapporto alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente del terzo settore.

L'articolo 80, riprendendo in parte quanto previsto dall'articolo 145 TIUR, prevede una tassazione agevolata dei proventi derivanti dalle attività commerciali svolte dall'Ente del Terzo Settore non commerciale, definito regime forfettario; più in dettaglio, la norma in esame prescrive che ai ricavi derivanti dalle attività commerciali si applichino i coefficienti di redditività differenziati per il tipo di attività svolta e per gli scaglioni di ricavi conseguiti, a cui si sommano le eventuali plusvalenze patrimoniali, le sovvenzioni attive, i dividendi e gli interessi, nonché i ricavi immobiliari.

Nell'ipotesi di contemporaneo esercizio di prestazioni di servizio e di altre attività, la norma puntualizza che si applichi il coefficiente stabilito per l'ammontare di ricavi relativi all'attività prevalente. In mancanza della distinta annotazione dei ricavi, invece, vengono considerate prevalenti le attività di prestazione di servizi.

Il regime descritto è facoltativo e si applica solo a seguito dell'esercizio di una apposita opzione da parte dell'Ente del Terzo Settore; tale opzione deve essere esercitata nella dichiarazione annuale dei redditi ad effetto retroattivo dall'inizio del periodo d'imposta in cui è esercitata fino a quando venga revocata, fermo restando un periodo minimo triennale di applicazione.

Il legislatore delegato, inoltre, ha opportunamente disciplinato anche il trattamento dei componenti positivi e negativi di reddito riferiti ad anni precedenti a quello su cui ha effetto il regime forfettario⁵³.

3.3 Regime tributario di particolari categorie di Enti del Terzo Settore

Il capo II del Titolo X del Codice prevede un trattamento fiscale specifico per categorie di Enti del terzo Settore: organizzazioni di volontariato, enti filantropici. Tale trattamento consiste, essenzialmente, nella previsione di ulteriori speciali ipotesi di decommercializzazione delle attività solitamente poste in essere dai suddetti enti, e riservare a questi ultimi un regime forfettario per i ricavi commerciali eventualmente

⁵³ Articolo 80 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

realizzati, che risulta ancora più vantaggioso rispetto a quello previsto per le generalità degli enti del terzo settore non commerciali descritto in precedenza.

L'articolo 84 del Codice considera non commerciali alcune attività svolte dall'organizzazione di volontariato senza l'impiego di mezzi organizzati professionalmente per fini di concorrenzialità sul mercato, ovvero le attività che consentono a tali organizzazioni di reperire risorse finanziarie necessarie per il loro sostentamento : si fa riferimento alle attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito ai fini di sovvenzione e della cessione di beni produttivi degli assistiti e dei volontari dell'organizzazione, a condizione che tali attività siano curate direttamente dall'organizzazione, senza l'intervento di alcun intermediario, nonché all'attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione dei raduni, manifestazioni altri eventi a carattere occasionale⁵⁴.

Sempre per le organizzazioni di volontariato viene, inoltre, disposta l'esenzione da imposizione di redditi prodotti dagli immobili destinati esclusivamente allo svolgimento di attività non commerciali.

Detta previsione, con un successivo intervento legislativo, è stata peraltro estesa anche alle organizzazioni di volontariato trasformate in enti filantropici e iscritte alla sezione speciale del registro unico nazionale del terzo settore.

Procedendo con l'analisi del regime forfettario agevolato che i citati enti possono scegliere di applicare in relazione alle attività commerciali esercitate, tale regime costituisce per le organizzazioni di volontariato una assoluta novità, atteso che alle stesse non era oggi applicabile il regime forfettario di cui alla legge 398/1991⁵⁵, si tratta di un regime semplificato che si differenzia, sotto diversi profili, dal regime forfettario generale.

In primo luogo, difatti, il regime in esame può trovare applicazione a prescindere dalla natura commerciale o non commerciale delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale; in secondo luogo, è previsto un unico coefficiente di redditività che prescinde dall'ammontare dei ricavi conseguiti e che viene stabilito nella

⁵⁴ Articolo 79 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

⁵⁵ Legge 398/1991, Disposizioni tributarie relative alle associazioni sportive dilettantistiche

misura dell'1% nel caso di organizzazioni di volontariato. Questo regime, tuttavia, è opzionabile solo da quelle organizzazioni di volontariato ed associazioni di promozione sociale che nel periodo di imposta precedente abbiano percepito un ricavo superiori ai 130.000 euro, soglia peraltro soggetta ad autorizzazione da parte dell'Unione Europea; in terzo luogo, il regime forfettario prevede le agevolazioni non solo ai fini dell'imposta, ma anche sotto il profilo dell'Iva.

Il codice, riprendendo in gran parte la misura di cui all'articolo 1, commi 54-89 della legge 190/2014, Legge di Stabilità 2014, prevede che le organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale che optano per il regime in esame siano esonerate dall'obbligo di tenuta dei libri contabili ai fini delle imposte sui redditi dell'Iva, e l'obbligo di registrazione di documenti fiscali e dall'obbligo di effettuare le ritenute alla fonte. Inoltre, ai fini dell'Iva, non è previsto l'addebito per rivalsa dell'imposta, sia il diritto alla detrazione.

Al pari del regime forfettario generale di cui all'articolo 80, l'articolo 86 del Codice si preoccupa di disciplinare la durata dell'opzione, la revoca della stessa, il trattamento dei componenti positivi e negativi di reddito riferiti ad anni precedenti a quello da cui ha effetto il regime forfettario, nonché il trattamento fiscale degli enti in questione in caso di superamento del limite di euro 130.000. Sotto quest'ultimo profilo, si segnala un netto miglioramento della disciplina rispetto regime forfettario di cui alla disciplina precedente.

Nel Codice si cerca di realizzare il riordino e la revisione della normativa degli enti *no profit* relativa al regime civilistico fiscale. Tra le norme sopra citate che hanno comportato un regime differenziato e in alcuni casi migliorativo, tra le misure più innovative disposte a sostegno dei medesimi enti, riveste particolare rilievo la disciplina prevista dall'articolo 81. Questa norma introduce il cosiddetto *social bonus*, ossia un'agevolazione consistente nella concessione di un credito di imposta a beneficio di coloro che effettuano erogazioni liberali, in denaro e con modalità tracciabili, in favore di determinati Enti del Terzo Settore di natura non commerciale. Più precisamente deve trattarsi anzitutto di enti che abbiano presentato specifici progetti al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, da questo poi

approvati, per sostenere il recupero degli immobili pubblici non utilizzati o dei beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata assegnata ai suddetti enti.

La previsione va inquadrata nell'ambito delle numerose iniziative legislative intraprese, da una parte, al fine di individuare nuove forme di gestione, utilizzo e valorizzazione dei beni immobili pubblici in disuso, e dall'altra, al fine di destinare a finalità istituzionali e sociali i beni confiscati alla criminalità organizzata: tale finalità è confluita nel decreto legislativo 159/2011, Codice delle leggi antimafia.

Sulla base di quanto osservato, sembra dunque corretto affermare che le misure prese in esame siano volte proprio a favorire la partecipazione del terzo settore allo sviluppo di attività di interesse collettivo, in applicazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale e di sussidiarietà.

La finalità del recupero degli immobili pubblici inutilizzati ovvero dei beni confiscati alla criminalità organizzata non integra l'unica condizione oggettiva imposta dal legislatore per usufruire del credito d'imposta di cui l'articolo 81 del codice. Ulteriori condizioni per beneficiare dell'agevolazione tributaria in questione risiedono nelle circostanze che i beni assegnati in gestione agli enti del terzo settore siano utilizzati per l'esecuzione in via esclusiva delle attività di cui all'articolo 5 del codice e che queste ultime siano svolte con modalità non commerciali. Tali condizioni agevolative hanno lo scopo di evitare profili di incompatibilità con la normativa europea e, più specificatamente, che l'agevolazione possa essere qualificata come aiuto di Stato in favore di imprese aventi scopo di lucro sia oggettivo che soggettivo.

Proseguendo l'analisi dell'agevolazione in questione, è da evidenziare che in relazione alle erogazioni che consentono la fruizione del suddetto credito d'imposta non è possibile beneficiare di altre agevolazioni. Il beneficio del credito d'imposta non è cumulabile con le disposizioni agevolative di cui al successivo articolo 83 o con le agevolazioni fiscali previste, nelle medesime materie del terzo settore, da altre norme tributarie a titolo di deduzioni e detrazioni d'imposta.

Sono previsti una serie di adempimenti di comunicazione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a carico di soggetti beneficiari delle erogazioni liberali, volti

sostanzialmente ad assicurare trasparenza ed un agevole controllo tanto sull'entità delle erogazioni ricevute quanto sull'effettivo uso del denaro di cui tali soggetti si ritrovano ad essere destinatari. Ciò al fine di prevenire il compimento di abusi ovvero illeciti tributari volti sostanzialmente ad assicurare trasparenza ed un agevole controllo tanto sull'identità delle erogazioni ricevute quanto sull'effettivo uso del denaro di cui tali soggetti si ritrovano ad essere destinatari, ciò al fine di prevenire il compimento di abusi ovvero illeciti tributari volti alla indebita fruizione del credito d'imposta.

Il riconoscimento del credito d'imposta in favore di soggetti che effettuano erogazioni liberali agli enti del terzo settore non costituisce l'unico strumento di incentivazione fiscale adottato dal legislatore nella materia in esame.

Si tratta però di norme che riguardano sia gli Enti del Terzo Settore, in quanto sono essi i beneficiari di tali disposizioni, ma che non sono oggetto di diretta trattazione nel presente studio⁵⁶.

Attraverso l'emanazione del Codice, il legislatore non si è limitato al mero riordino della previgente frammentaria normativa tributaria concernente il terzo settore, ma ha colto l'occasione per introdurre specifiche disposizioni che attribuiscono agli enti oggetto di disciplina alcuni benefici non previsti dalle preesistenti norme fiscali.

Tra le disposizioni di questo tipo, particolare rilevanza riveste l'articolo 82 del Codice, il quale, delineando un articolato quadro di agevolazioni in materia di imposte indirette e tributi locali, persegue anch'esso, esattamente al pari di quanto previsto dalle disposizioni in tema di erogazioni liberali, l'obiettivo di incentivare l'esercizio di attività di interesse collettivo caratterizzate da specifiche finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Diversamente da quanto prescritto per altre disposizioni fiscali previste in materia di terzo settore, per quanto riguarda le imposte minori, il legislatore fiscale ha ritenuto opportuno non riproporre la distinzione tra natura commerciale e non commerciale dell'ente, coinvolgendo nella fruizione del regime agevolato tutti gli enti a prescindere dalla loro specifica natura giuridica.

⁵⁶ Si tratta in particolare degli articoli 81, 82, 83, 84 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

Come si può notare, il legislatore cerca di sottolineare che ciò che conta ai fini delle disposizioni tributarie previste all'articolo 82 non è la metodologia scelta per svolgere l'attività quanto, piuttosto, il possesso della qualifica di Ente del terzo settore, che discende dal perseguimento di finalità solidaristiche e di utilità sociale.

3.4 Conclusioni

Nel Codice del Terzo Settore è confluita l'attività di riordino e revisione della previgente normativa degli enti *no profit* sia civilistica che fiscale. Per quanto attiene agli aspetti strettamente fiscali della nuova disciplina, deve evidenziarsi come la menzionata riforma degli Enti del Terzo Settore, non abbia risposto integralmente a tutte le aspettative che si nutrivano a riguardo, in quanto l'obiettivo che si ritiene il legislatore volesse ottenere, era quello di una disciplina tributaria applicabile a qualsiasi Ente del Terzo Settore.

Tale obiettivo non è raggiunto in quanto sarebbe stato necessario che il legislatore, immediatamente o con un ulteriore e diverso intervento, si fosse adoperato puntando alla sola valorizzazione, dal punto di vista tributario, delle finalità perseguite dall'ente del terzo settore, ovvero senza operare distinzioni tra enti commerciali e non commerciali, nel rispetto di quello che era l'obiettivo della stessa legge delega.

A tal fine il legislatore dovrebbe introdurre un nuovo regime fiscale volto a superare il principale limite del nuovo sistema di tassazione delineato, dal codice in commento, che si basa, in parte, sulla nozione di commercialità e non commercialità, e scegliere di porre l'accento non sulle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguito dall'ente, bensì sulle modalità di esercizio dell'attività.

Gli Enti del Terzo Settore, invece, dovrebbero essere definiti, anche dal punto di vista fiscale, rispetto allo scopo e non rispetto ai risultati economici, raggiunti, anche, perseguendo uno scopo meritevole.

In buona sostanza, il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante l'esercizio di attività con risultati economicamente apprezzabili non dovrebbero intaccare la natura dell'ente, in quanto la capacità contributiva di un soggetto va riferita

non alla generica forza economica ma all'attitudine a concorrere alle spese pubbliche, ossia privarsi delle poche risorse in favore della collettività, in una prospettiva di connessione tra la capacità contributiva e la finalità del tributo.

Ebbene, la volontaria devoluzione di risorse private ad attività di interesse collettivo configura, di per sé, una forma alternativa di adempimento dei doveri fiscali, costituendo una differente modalità attraverso la quale viene ugualmente realizzato l'obiettivo della partecipazione alle spese pubbliche da parte del soggetto devolvente; di conseguenza, pare ragionevole sostenere che gli enti del terzo settore manifestino una capacità contributiva per così dire attenuata. Questi, infatti, svolgono le proprie attività istituzionali per scopi di utilità sociale e, dunque, i relativi utili di gestione, se reinvestiti per lo svolgimento di detta attività, non costituiranno una manifestazione di capacità contributiva nel senso sopra chiarito.

In virtù di ciò, l'introduzione di un regime fiscale sostitutivo che preveda criteri di tassazione che tengano conto appunto della capacità contributiva di tali enti nel senso descritto appare certamente più confacente alla realtà di quel dato settore, comportando che tali enti non sarebbero più vincolati a rigidi limiti interni di lucro oggettivo e potrebbero avere le risorse necessarie per garantire una migliore qualità dei servizi resi.

Gli Enti del Terzo Settore condividono con lo Stato il compito di porre in essere attività pubbliche socialmente riconosciute, nonché svolgere servizi che il settore economico tradizionale lascia scoperti. Infatti attraverso lo svolgimento delle proprie attività producono dei benefici per la collettività, in termini di servizi sociali, culturali, ambientali e altri settori che vengono offerti in regime di prezzi calmierati così da facilitare l'accesso, anzitutto ai soggetti meno abbienti, derivando, inoltre, un notevole risparmio di spesa per lo Stato, il quale viene sollevato dal dovere di fornire esso stesso tali servizi.

In buona sostanza, la normativa riguardante gli Enti del Terzo Settore, superando come detto la dicotomia tra ente commerciale e non, dovrebbe autorizzare a produrre utili che dovrebbero essere obbligatoriamente investiti, in tutto o comunque essere considerati fuori dal perimetro dell'imposizione ordinaria, e, dunque, colpiti da un'imposizione assai contenuta in termini di percentuale sull'imposta.

In ultima analisi appare, però, doveroso evidenziare che obbligare l'ente a investire tutti gli utili prodotti al fine di non perdere i relativi benefici fiscali non sia la soluzione migliore, poiché, così facendo, si rischierebbe di non rendere particolarmente attraente per i privati lo svolgimento di tale attività di interesse generale.

La soluzione migliore sembra essere la previsione di una considerevole percentuale obbligatoria di utili destinati all'investimento e permettere una distribuzione o, comunque, l'utilizzo per finalità diverse da quella di interesse generale; tale ultima parte destinata a lucro soggettivo, dovrebbe, comunque, anch'essa trovare posizionamento fiscale diverso da quello previsto per gli utili dell'impresa commerciale *tour court* e, dunque, essere sottoposta ad una imposizione tributaria più attenuata della ricchezza che viene prodotta senza perseguire finalità di interesse generale.

Un regime di questo tipo, incentivando, il mondo dell'imprenditoria ad investire nel terzo settore, contribuirebbe a risolvere la crisi attuale del sistema di welfare, crisi dovuta alle difficoltà, per lo Stato, di erogare i servizi di utilità sociale a causa della crisi economica che, negli ultimi decenni, ha sottratto notevoli risorse pubbliche alla destinazione del benessere collettivo.

CAPITOLO III

EVOLUZIONE NORMATIVA DEL VOLONTARIATO IN ITALIA

1. Inquadramento del fenomeno del volontariato

Il fenomeno del volontariato ha avuto nel tempo una evoluzione che lo ha posto al centro del processo sociale e con il tempo ha intrecciato un sempre maggiore legame con il panorama economico.

Il volontariato si riferisce, nel Terzo Settore, al complesso delle attività e delle organizzazioni nelle quali è fondamentale, o almeno prevalente, l'apporto di lavoro ed impegno personale che viene dato gratuitamente a fini altruistici di servizio sociale.

Il volontariato occupa la maggior parte del Terzo Settore e quindi è necessario approfondire tale tema per la sua importanza nel panorama, non solo sociale, ma anche economico nel nostro Paese.

Prima di analizzare il percorso legislativo volto a regolare il fenomeno del volontariato ci si interroga su cosa sia il volontariato.

La Corte costituzionale, in una sua pronuncia, già menzionata, ha definito il fenomeno del volontariato nei seguenti termini, per cui, "il volontariato costituisce un modo di essere della persona nell'ambito di rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui. Quale modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettuò spontaneamente gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità, il volontariato rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo derivante dall'originaria identificazione del singolo con le funzioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda

socialità che caratterizza la persona stessa”⁵⁷; si tratta di una definizione fondamentale perché cerca di circoscrivere il fenomeno del volontariato, ma è anche una definizione chiaramente astratta.

Il percorso legislativo volto a dare una sistemazione compiuta del fenomeno del volontariato all’interno del nostro ordinamento prende avvio dalla Legge Quadro sul volontariato, 266/1991⁵⁸ per proseguire nel tempo giungendo alla recente e centrale riforma del Terzo Settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale previsto con la legge delega 106/2016⁵⁹ attuato con : Decreti legislativo 112/2017⁶⁰ e soprattutto 117/2017⁶¹ identificato “Codice del Terzo Settore”.

L’obiettivo del legislatore è quello di creare un quadro regolativo delle Organizzazioni di volontariato in linea da un lato con la gratuità essenziale delle attività dei volontari, unita alla finalità altruistica dell’organizzazione stessa, dall’altro con la natura economica pur *no profit* delle attività degli enti del Terzo Settore.

La riforma del 2017 ha ridefinito le forme di tali enti in linea con la loro essenziale estraneità alla finalità lucrativa, ma tenendo conto della possibile natura economica del loro operare in società e quindi della connessione delle esigenze.

L’interesse per il fenomeno del volontariato quindi, per quanto non nuovo, è mutato nel tempo, spostandosi dalla figura del volontario, come distinta da quella del lavoratore dipendente, verso la struttura dell’organizzazione tramite cui l’agire altruista della persona si compie in società.

La trasformazione più evidente, in effetti, si deve al fatto che il volontario, sia nella sua veste di figura sociale, ma soprattutto come figura normativa, si presenta sempre più

⁵⁷ Corte costituzionale, sentenza 75/1992

⁵⁸ Legge 11 agosto 1991, n.266, Legge Quadro sul volontariato

⁵⁹ Legge 6 giugno 2016, N.106, Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale

⁶⁰ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n.112, Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n.106

⁶¹ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117, Codice del Terzo Settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 6 giugno 2016, n.106

spesso come una persona che, anziché operare direttamente per il bene comune, agisce a tali scopi tramite una organizzazione, la quale a sua volta offre alla società civile beni e servizi. Deve essere immediatamente sottolineato come tale società non debba essere, necessariamente, costituita solo da volontari e per questo operare nella società ad un costo simbolico, ma possa operare sul mercato, a costo economico.

Sotto diversi aspetti dunque la figura del volontario si è evoluta e distaccata da quella ancestrale forma di singolo individuo che si prende cura della comunità a diversi livelli.

Proprio in virtù di questa considerazione dal punto di vista giuridico i lavoratori subordinati che intendono svolgere attività di volontariato in un ente del terzo settore hanno portato a una evoluzione ed una specificazione del livello di tutela a cui ambiscono tali figure.

Infatti, oggi, hanno diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro e della turnazione previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente con

l'organizzazione aziendale, come sancito dall'articolo 17 comma 6bis del decreto legislativo 117/ 2017⁶².

E a fronte dell'aumento del fenomeno in generale, rimangono invece relativamente stabili per ciascun ente sia il numero medio dei volontari sia il numero medio dei dipendenti, come risulta da diversi indagini compiute tra il 2011 e il 2015.

Il volontario, nel diritto del lavoro⁶³, è in teoria sorretto *dall'animus* della gratuità, di situazioni che maturano di solito in contesti di volontariato non organizzato, cioè non reso nell'ambito di un ente del Terzo Settore, bensì nel quadro di relazioni interpersonali che appartengono alla ampie dimensioni della libertà individuale.

⁶² Articolo 17 Codice del Terzo Settore. Volontario e attività di volontariato

Gli enti del Terzo Settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività e sono tenuti a iscriverne in un apposito registro i volontari che svolgono la loro attività in modo non occasionale.

Il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo Settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità

per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà.

L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere rimborsate dall'ente del Terzo Settore tramite il quale svolge l'attività soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo. Sono in ogni caso vietati rimborsi spese di tipo forfetario.

Ai fini di cui al comma 3, le spese sostenute dal volontario possono essere rimborsate anche a fronte di una autocertificazione resa ai sensi dell'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, purché non superino l'importo di 10 euro giornalieri e 150 euro mensili e l'organo sociale competente deliberi sulle tipologie di spese e le attività di volontariato per le quali è ammessa questa modalità di rimborso. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle attività di volontariato aventi ad oggetto la donazione di sangue e di organi.

La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria.

Ai fini del presente Codice non si considera volontario l'associato che occasionalmente coadiuva gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni.

Le disposizioni di cui al presente titolo non si applicano agli operatori volontari del servizio civile universale, al personale impiegato all'estero a titolo volontario nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, nonché agli operatori che prestano le attività di cui alla legge 21 marzo 2001, n. 74

⁶³ A. Occhino, *Volontariato, Diritto ed Enti del Terzo Settore*. Vita e Pensiero ricerche di diritto, 2019. Pag. 16

Nel diritto del lavoro la questione che si pone è quella di individuare la forma giuridica appropriata alla tutela delle posizioni normative di reciproco affidamento che si genera nel rapporto tra la persona beneficiaria e la persona che agisce a titolo di cortesia e non di obbligo.

Il problema dell'inquadramento dell'azione del volontario, guardando alla individuazione di una disciplina che nel complesso tutela libertà e sicurezza del volontario e parimenti della persona bisognosa, è il fatto di essere soggetto a prevenire equivoci sulla natura altruistica della relazione stessa.

Da questo iniziale inquadramento dello spazio che, all'interno della nostra società e del nostro ordinamento, il fenomeno del volontariato potenzialmente occupa, giungiamo alla conclusione che è un fenomeno che non può essere ignorato.

2. Evoluzione dell'inquadramento normativo del volontariato

Il fenomeno del volontariato ha certamente un forte sviluppo ed evoluzione a livello sociale, con cui la giurisprudenza cerca di stare al passo, attraverso atti normativi specifici per tale fattispecie, e interpretando le disposizioni di diversi testi normativi, tra cui la Costituzione, con l'obiettivo di cercare di dare una collocazione al volontario all'interno dell'ordinamento e non solo all'interno della realtà sociale.

Il fenomeno del volontariato si radica nell'articolo 2 della Costituzione⁶⁴ poiché esprime nel suo complesso un fenomeno di attuazione progressiva di principi costituzionali presenti nel testo normativo, con particolare riferimento sia alla parte in cui "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo anche nelle formazioni sociali ove si svolge la personalità dei singoli, in modo da assecondare la richiesta di rapporti interpersonali della persona e di permetterle il completamento del suo disegno di sviluppo

⁶⁴ Articolo 2 Costituzione. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

in collegamento con l'idea pluralistica"; sia alla parte in cui "la Repubblica impegna le persone all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, anche sociale".

In effetti l'interpretazione delle forme giuridiche privatistiche utili ad ospitare il fenomeno del volontariato non può prescindere dal rilevare l'esistenza del modello costituzionale di realizzazione personale e spontanea della persona solidale, entro il quale quei vincoli di protezione si sviluppano e si spiegano a titolo di obbligazione senza prestazione e senza nulla togliere alla spontaneità della relazione che lega il volontario ai destinatari della sua attività.

Questa operazione si basa sull'equilibrio tra l'introduzione di vincoli e la spontaneità dell'agire umano, dove non si può prescindere dal concetto di organizzazione, ovvero nell'ambito del volontariato il rapporto triangolare: volontario, organizzazione, destinatario, che si radica nelle organizzazioni di volontariato.

Ora la libertà che nel contratto di lavoro subordinato è libertà di contrarre, cioè autonomia privata, nel volontario si riassume nella forma della spontaneità e questa libertà si pone come ragione ultima dell'agire in tutti i casi di volontariato.

In sintesi, la chiave ultima di lettura di queste relazioni, è racchiusa nella parte iniziale dell'articolo 3 della Costituzione⁶⁵, che apre sul principio di eguaglianza, a partire dal dato che tutti hanno pari dignità sociale: la libertà dell'agire umano, che si esprime anche nelle organizzazioni, include l'ipotesi in cui l'agire secondo il dettato costituzionale, ma all'interno del volontariato organizzato, sia un modo costituzionalmente alto di garantire l'uguaglianza nella società.

Il primo testo normativo in cui si cerca di dare una concreta sistemazione al quadro normativo e disciplinare del volontariato è la Legge n.266/1991, rubricata "Legge Quadro sul volontariato".

Alla luce della legge quadro sul volontariato n.266/1991, la dottrina ha approfondito la differenza tra il trattamento normativo del volontario individuale e quello del volontario organizzato.

⁶⁵ Articolo 3 Costituzione Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

Si deve immediatamente constatare che non convince la proposta di razionalizzare l'attività del volontariato organizzato entro un tipo di convenzione che lo avvicinerebbe al contratto.

Piuttosto sembra di potersi ravvisare la fonte dei rispettivi vincoli nella relazione contrattuale di tipo associativo che lega il volontario all'organizzazione, ovvero il rapporto sociale⁶⁶.

Il proposito della giurisprudenza di individuare questo tipo di rapporto è quello di comprendere la figura del volontario organizzato, in cui lo svolgimento collettivo di attività d'impresa dipende da un contratto diverso dal contratto di società, piuttosto riconoscibile nel contratto di associazione.

Sul piano legislativo il volontario è regolato secondo gradi progressivi, dalla valorizzazione piena quando il suo ruolo è centrale rispetto al perseguimento delle finalità dell'ente, alla mera tolleranza quando si colloca all'interno di una struttura con altri soggetti che operano in organizzazione, sebbene con relativa finalità.

I due poli opposti sono ancora le organizzazioni di volontariato, ODV, e le imprese sociali, ONLUS. Alla diversità di queste forme organizzative si collega la questione delle tutele del volontario, disciplinate diversamente a seconda che si tratti di un volontario associato o di un socio volontario.

Con il decreto legislativo 117/2017 è stato adottato il Codice del Terzo Settore che, con riguardo ai profili di nostro interesse, da un lato ha abrogato le strutture associative, mentre, in relazione alle strutture cooperative viene adottato il decreto legislativo 112/2017 che rivede la disciplina dell'impresa sociale abrogando l'intero decreto legislativo 155/2006 sulle ONLUS.

La linea distintiva tra enti a struttura associativa ed enti a struttura cooperativa viene conservata, facendosi leva per i primi sulle organizzazioni di volontariato, che ora trovano una nuova disciplina, un quadro di riferimento omogeneo a quello di tutti gli enti del Terzo Settore, da ora in poi ETS, ma anche la libertà di conservare la loro peculiarità di

⁶⁶ A. Occhino, *Volontariato, Diritto ed Enti del Terzo Settore*. Vita e Pensiero ricerche di diritto, 2019, pag. 56

organizzazione, relativamente semplice; e per i secondi, sulle imprese sociali, che vengono riformate in modo da includere di diritto le cooperative sociali e i loro consorzi.

In questo modo dalle fonti esaminate si evince che il panorama che va dalle organizzazioni di volontariato fino alle imprese sociali spazia: dalle cooperative sociali, fino alle reti associative, alle società di mutuo soccorso, ma anche alle associazioni riconosciute e non riconosciute, dalle fondazioni agli altri enti di carattere privato diversi dalle società.

Tutte queste entità hanno la natura e la denominazione sociale di enti del terzo settore, ovvero figure accomunate dal fatto di essere costituite per il perseguimento senza scopo di lucro di finalità civilistiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale, in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, e per questo anche iscritte nel registro unico nazionale del Terzo Settore, come stabilito dall'articolo 4 Codice del Terzo Settore.

Questa elencazione prevede però una particolarità che si identifica nel fatto che, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, che sono enti del Terzo Settore tramite l'esercizio di attività d'impresa di interesse generale, hanno come finalità il conseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Per comprendere l'evoluzione normativa e la portata degli interventi legislativi, da numerosi studi analizzati, emerge, che, deve essere evidenziata una mutazione del concetto di interesse generale che nel Codice del Terzo Settore si identifica come l'attività avente ad oggetto tutta una serie di ambiti elencati a partire dagli interventi e servizi sociali e per la disabilità, fino alla riqualificazione di beni pubblici utilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata, ma secondo due elenchi, pur quasi coincidenti: l'uno stilato per gli Enti del Terzo Settore, l'altro per le sole ONLUS, a titolo di attività di impresa di interesse generale.

Gli Enti del Terzo Settore si distinguono relativamente alla beneficenza e alle altre attività simili, tra cui: la promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della non violenza e della difesa non armata, la promozione e tutela dei diritti umani, civili e sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale, la promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche

del tempi, i gruppi di acquisto solidale, la cura di procedure di adozione internazionale, la protezione civile.

Come si evince da quanto sopra citato, con riferimento alle normative prese in esame appare chiaro il fatto che deve essere posta attenzione alla compatibilità o meno tra Enti del Terzo Settore e ONLUS.

Tutti gli enti del Terzo Settore possono svolgere anche attività diverse, ma gli enti del Terzo Settore normali devono svolgere le attività di interesse generale in via esclusiva o prevalente, mentre le ONLUS devono svolgere le attività d'impresa di interesse generale in via stabile e principale, con il risultato comunque di un ampliamento a largo spettro del ventaglio di attività del Terzo Settore, come attività di interesse generale e con la coerente esclusione soggettiva delle amministrazioni pubbliche, delle formazioni di associazioni politiche, dei sindacati, delle associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche e delle associazioni di datori di lavoro.

Lo spirito della riforma era già sintetizzato nei principi direttivi generali indicati dalla legge delega 106/2016, “riconoscere, favorire e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli quali strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione⁶⁷; riconoscere e favorire l’iniziativa economica privata il cui svolgimento può concorrere ad elevare il livello di tutela dei diritti civili e sociali; assicurare l’autonomia statutaria degli enti, al fine di consentire il pieno conseguimento delle loro finalità, la tutela degli interessi coinvolti e semplificare la normativa vigente, garantendo la coerenza giuridica, logica e sistematica”.

Ma la delega al codice del Terzo⁶⁸ Settore era accompagnata anche dall’indicazione di una serie di principi e criteri direttivi particolari, tra i quali quello iniziale di armonizzazione e

⁶⁷ Articolo 18 Costituzione. I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.
Art.118 Costituzione. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, sono conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

⁶⁸ A. Occhino, *Volontariato, Diritto ed Enti del Terzo Settore*. Vita e Pensiero ricerche di diritto, 2019, pag. 89

coordinamento delle diverse discipline vigenti in materia di volontariato, di promozione sociale valorizzando i principi di gratuità, democraticità e partecipazione, riconoscendo e favorendo, all'interno del terzo settore, le tutele dello status di volontario e la specificità delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 266/1991, di quelle operanti nella Protezione Civile.

Posto quanto stabilito dalla legge delega in materia di principi ispiratori della riforma del 2017, lo status di volontario resta quindi affidato sia per l'impresa sociale sia per ogni altra forma di ente del terzo settore alle previsioni degli articoli 17, 18, 19 del decreto legislativo 117/2017⁶⁹, che formano il Titolo III, rubricato "Del volontariato e dell'attività di volontariato", del nuovo codice del Terzo Settore.

Dal testo normativo preso in esame emerge che il volontario è "una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità anche per il tramite del terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo, le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiari delle sue azioni, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti ed esclusivamente per fini di solidarietà"; stabilendo inoltre che la loro attività non può essere comunque retribuita, "salvo rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, anche in autocertificazione se non superino l'importo di 10 euro giornalieri e 150 euro mensili, entro limiti massimi e alle condizioni già stabilite dall'ente stesso".

Il testo del decreto legislativo 117/2017 è poi oggetto di studio in relazione ad altri testi normativi, in quanto ha cercato di dare soluzione ad alcuni snodi centrali della disciplina del volontariato, che devono essere esaminati in maniera più approfondita.

⁶⁹ Articolo 18 Codice Terzo Settore. Assicurazione obbligatoria

1. Gli enti del Terzo settore che si avvalgono di volontari devono assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi.

2. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanarsi di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente Codice, sono individuati meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche, e sono disciplinati i relativi controlli.

3. La copertura assicurativa è elemento essenziale delle convenzioni tra gli enti del Terzo Settore e le amministrazioni pubbliche, e i relativi oneri sono a carico dell'amministrazione pubblica con la quale viene stipulata la convenzione.

In particolare riportando il dettato normativo, l'articolo 17 stabilisce che "la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio, associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria, mentre ai fini del presente codice non si considera volontario l'associato che occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni".

Per questi volontari il perno della disciplina di tutela è ancora rappresentato dal diritto alla assicurazione contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi, a carico dell'ente di riferimento, ora elemento essenziale della convenzione che, quando stipulata con le pubbliche amministrazioni, è a carico di queste ultime.

La disciplina si estende alla promozione della cultura del volontario, dove si trasferisce sulle pubbliche amministrazioni, nei limiti delle risorse disponibili, il compito di promuovere la cultura del volontario, in particolare tra i giovani, anche attraverso apposite iniziative da svolgere nell'ambito delle strutture e delle attività scolastiche e universitarie, valorizzando le diverse esperienze ed espressioni di volontariato, come stabilito all'articolo 19⁷⁰.

In conclusione, lo stesso articolo 19 attesta come il riconoscimento dell'esperienza di volontario come vera e propria cellula del tessuto formativo della persona, prevedendosi

⁷⁰ Articolo 19 Codice del Terzo Settore. Promozione della cultura del volontariato

Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nei limiti delle risorse disponibili, promuovono la cultura del volontariato, in particolare tra i giovani, anche attraverso apposite iniziative da svolgere nell'ambito delle strutture e delle attività scolastiche, universitarie ed extrauniversitarie, valorizzando le diverse esperienze ed espressioni di volontariato, anche attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e di altri enti del Terzo settore, nelle attività di sensibilizzazione e di promozione.

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, definisce con decreto i criteri per il riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato.

Ai fini del conseguimento di titoli di studio, le Università possono riconoscere, nei limiti previsti dalla normativa vigente, crediti formativi a favore degli studenti che abbiano svolto attività di volontariato certificate nelle organizzazioni di volontariato o in altri enti del Terzo Settore rilevanti per la crescita professionale e per il curriculum degli studi.

All'articolo 10, comma 2, della legge 6 marzo 2001, n. 64, dopo le parole «che prestano il servizio civile o il servizio militare di leva», sono inserite le seguenti: «o attività di volontariato in enti del Terzo settore iscritti nel Registro unico nazionale per un numero di ore regolarmente certificate».

che ai fini del conseguimento di titoli di studio, l'università possa riconoscere crediti formativi a favore degli studenti che abbiano svolto attività di volontariato certificato in organizzazioni di volontariato o in enti del Terzo Settore rilevanti per la crescita professionale e per il curriculum degli studi.

3. Teorie di inquadramento del volontariato, rapporto con altre figure del nostro ordinamento, volontariato nel Codice del Terzo Settore

Per poter delineare le principali tipologie di volontario che si sono susseguite ed evolute nel corso del tempo, il punto di partenza può essere individuato nella definizione di lavoro, ovvero di un'attività umana utile.

Partendo da questa definizione il comportamento del volontario rientra nel concetto di lavoro, che viene però messo in atto con spontaneità e non per obbligo. Deve, inoltre, essere sottolineato che il grado di spontaneità coesistente al comportamento del volontario può presentarsi in forma attenuata per la presenza di determinati vincoli.

Passo successivo è che l'interpretazione giuridica non può che seguire l'osservazione del fenomeno sociale che si presenta nel caso del volontariato, in modo diverso a seconda che l'attività del volontario corrisponda a uno stile di comportamento individuale o invece organizzato, in base ad una relazione associativa eventualmente instaurata a priori tra il volontario ed una organizzazione che faccia da tramite tra lui stesso e la persona destinataria del suo intervento di sostegno.

Posta questa differenza tra volontario individuale e volontario organizzato, il successivo punto riguarda il piano qualitativo, in cui, si deve valutare normativamente la struttura di queste relazioni tra volontario e organizzazione.

Nell'analizzare sia la situazione di volontario individuale, sia la condizione di volontario organizzato, considerando come punti di partenza l'attività di volontariato a vantaggio di persone direttamente aiutate dal volontario, per poi estendersi tramite l'organizzazione, quindi laddove si possa individuare un destinatario particolare di erogazione di beni e servizi cui l'organizzazione stessa si dedica, estendendo la valutazione al bene della

collettività, quindi una attività di volontariato orientata al perseguimento di interessi collettivi o diffusi, uno fra tutti la cura dell'ambiente.

Chiariti gli aspetti preliminari della differenza tra volontariato individuale e volontariato organizzato, dobbiamo, a partire da queste figure, estendere l'analisi riguardo altri aspetti del fenomeno del volontariato.

Il legislatore, attraverso il codice del Terzo Settore ha inserito una serie di vincoli legati al fatto che l'attività dell'ente, per quanto essenzialmente orientata all'attuazione del fine ideale, può svolgersi sia fuori da ogni logica di mercato, sia, per l'incremento del patrimonio dell'organizzazione stessa, con metodo economico, e in tal caso come se si gestisse una impresa collettiva, seppure non societaria in quanto *no profit*.

Prendendo in considerazione quanto sopra ricordato, il modello di volontariato che può operare con o senza metodo economico, ma in maniera organizzata viene definito modello di volontariato organizzato⁷¹.

Tale modello prevede la possibilità di poter adottare tutta una serie di forma giuridiche ricavate da quelle previste nel codice civile : dagli enti a struttura associativa, indicati nel libro I, ovvero associazioni e fondazioni; agli enti a struttura cooperativa, indicati nel libro V, ovvero società essenzialmente mutualistiche.

Poiché tutti gli enti, oggi ricondotti alla nozione di Ente del Terzo Settore, oltre ad agire nel sistema sociale tramite le attività svolte con metodo erogatorio, possono affiancare attività svolte con metodo economico, così diventando, per l'oggetto e per il metodo adottato, impresa a tutti gli effetti, si apre una importante questione in merito a questa modalità operativa, si tratta della questione della tutela della concorrenza⁷².

Il fenomeno della concorrenza è individuato dalla AGCM genericamente come il fenomeno con cui le imprese, invece di competere tra loro, si mettono d'accordo e coordinano i loro comportamenti sul mercato restringendo la concorrenza, danneggiando i consumatori o gli altri concorrenti; l'Autorità Garante della Concorrenza interviene qualora

⁷¹ A. Occhino, *Volontariato, Diritto ed Enti del Terzo Settore*. Vita e Pensiero ricerche diritto, 2019, pag. 24

⁷² Legge 5 agosto 2022, n.118, Legge annuale per il mercato e la concorrenza annuale 2021 (22GOO126)

vi siano imprese che attuano politiche che tagliano fuori le imprese che competono sullo stesso mercato.

Questo ultimo aspetto risulta rilevante, imponendo una valutazione sulla tutela della concorrenza, riguardo la realizzazione delle attività dell'impresa nel caso contribuiscano persone volontarie, poiché la loro collaborazione determina oggettivamente una diminuzione dei costi normativi ed economici di gestione, determinando potenzialmente una lesione della libera concorrenza nel mercato.

Sotto questo aspetto, dunque, la conformazione del fenomeno del volontariato e il modo in cui opera il volontario organizzato devono essere oggetto di importanti valutazioni soprattutto con riferimento al suo impatto nel mondo del mercato economico.

Sotto questo aspetto la valutazione del volontariato è stata oggetto di ampi studi di valutazione per quanto riguarda l'impatto economico di tale fenomeno.

La difficoltà di inquadrare dal punto di vista normativo il fenomeno del volontariato riguarda il fatto che il legislatore si pone come obiettivo quello di individuare una fattispecie normativa che possa coincidere con il volontariato, senza rinunciare in alcun modo all'aspetto principale del volontariato stesso, ovvero *l'animus* della gratuità.

La prima teoria di inquadramento normativo riguarda la possibile coesistenza tra volontariato e l'obbligazione senza prestazione⁷³.

Il nostro ordinamento prevede che le obbligazioni possono derivare da espressa disposizione di legge, da contratto, da un atto illecito o da qualsiasi atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico.

Sulla scorta di tale norma è stata sviluppata da dottrina e giurisprudenza la figura del contratto sociale. In base a tale teoria, elaborata a livello giurisprudenziale, è stato ritenuto che particolari obbligazioni possano sorgere in assenza di un accordo negoziale. Ciononostante, l'inadempimento o inesatto adempimento delle stesse comporta il prodursi di una responsabilità di natura contrattuale.

⁷³ Domenico Pittella, *Dall'obbligazione senza prestazione alla responsabilità extracontrattuale del medico : rigetto locale o totale del contratto sociale qualificato ?*

Il ragionamento della Suprema Corte⁷⁴ muove dalla considerazione che determinati soggetti, che svolgono attività qualificate : ad esempio la prestazione del medico, l'attività di un volontario qualificato, rispondono delle cosiddette obbligazioni senza prestazioni, definite come obblighi di cooperazione in chiave di protezione dell'altro soggetto del rapporto. Tali obbligazioni sono pertanto imposte a quei soggetti proprio dallo svolgimento delle arti che professano; e in considerazione della loro competenza professionale il beneficiario fa legittimo affidamento sulle capacità di quest'ultimo.

Pertanto in presenza di un contatto sociale, sorge l'obbligo di comportarsi secondo buona fede, generandosi in capo a colui che abbia ingenerato l'affidamento di una obbligazione senza prestazione, consistente nel dovere di proteggere la sfera giuridica di un altro soggetto.

L'assenza di vincolo obbligatorio riferibile all'attività di volontariato, cioè il fatto che il suo *facere* non possa per definizione rispondere al contenuto di un obbligazione di prestazione, non può venir meno nemmeno quando la sua attività da episodica si trasformi in costante, in quanto la sua attività si inserisce all'interno di una organizzazione.

Sia la figura di volontario individuale, sia la figura di volontario organizzato rispondono all'idea di un soggetto che non si sente mai costretto giuridicamente al suo *facere*.

Nel rapporto tra volontario e associazione si distinguono due piani relazionali : da un lato il rapporto tra volontario organizzato e organizzazione, tramite rispetto alla persona bisognosa, questa relazione è definita associativa, nella quale esistono obblighi di prestazione non lavorativa ma tipicamente associativa, come, ad esempio, il pagamento di una quota annuale di iscrizione o reciprocamente l'invio dell'avviso di convocazione dell'assemblea annuale; dall'altro lato la relazione triangolare tra soggetti, ovvero volontario, persona destinataria della sua attività e l'organizzazione.

Questione decisiva riguarda il fatto che per quanto gli obblighi di prestazione siano riferibili alla relazione associativa tra i volontari e l'organizzazione, e siano confinati ai contenuti tipici della relazione associativa, questo non deve portare a ritenere che l'attività di volontariato, solo perché inserita in una organizzazione, sia subordinata alle indicazioni delle organizzazioni.

⁷⁴ Corte di Cassazione Sez. III, sentenza 22 gennaio 1999, n.589

L'appartenenza ad un'organizzazione di volontariato determina allora sì l'instaurazione di obblighi di prestazione a contenuto associativo, ma non trasforma il *facere* spontaneo del volontario in un *facere* preteso, rispetto all'attesa vuoi dell'organizzazione vuoi di altri.

In effetti sia per i volontari individuali sia per i volontari organizzati il carattere della spontaneità resta insopprimibile rispetto al sentimento di dovere che anima i volontari in risposta all'attesa dei terzi.

Un tale scenario richiama una zona intermedia dove il volontario si stacca sia dalla figura della persona cortese, sia della figura della persona obbligata alla prestazione; dove tutti gli attori devono in qualche modo proteggersi a vicenda, nell'interesse di tutti; dove, in ultima analisi, deve potersi realizzare un equilibrio proporzionato tra l'impegno del volontario per la società, con le attività associative, e la basilare attività del volontario nei confronti del beneficiario della sua attività gratuita.

Il fondamento di questi vincoli può rinvenirsi nel modello della obbligazione senza prestazione⁷⁵, ovvero un'obbligazione di protezione non allineata ad una obbligazione di prestazione, ma riconoscibile in particolari ipotesi dove i soggetti interni, in relazione tra loro, mettono in gioco i propri interessi, e accettano un rischio cui l'ordinamento assicura tutela. Questo meccanismo argomentativo ha permesso di fondare una responsabilità contrattuale quand'anche non sussista l'obbligazione di prestazione, trovando applicazione in determinate ipotesi: la principale è il comportamento del medico, ma all'interno di tale categoria riteniamo possa iscriversi anche il *facere* del volontario.

Infatti il volontario esprime compiutamente un modello dove il *facere*, l'attività umana utile che si è detta lavoro, prestazione, che non risponde a nessun tipo di obbligazione, determina una situazione relazionale complessiva che il diritto privato prende in considerazione, per riconoscere agli agenti la tutela del loro affidamento a che, secondo buona fede, i rischi insiti nella loro attività siano protetti dall'altra persona.

Quanto al contenuto del vincolo protettivo, si tratterebbe ad esempio di sanzionare il comportamento del volontario che, spontaneamente decidendo di non prestare l'attività

⁷⁵ Art.1173 c.c. Fonti delle obbligazioni

Le obbligazioni derivano da contratto, sa fatto illecito, o da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico.

attesa, non si premuri di proteggere la persona bisognosa mettendola nella condizione di procurarsi altrimenti l'aiuto necessario.

Il contenuto di questo obbligo di protezione si determina o per via di legge, a partire dalla Legge quadro del 1991 sul volontariato o in applicazione della clausola della buona fede, che imprime contenuti protettivi alle relazioni in gioco sia nel caso del volontario organizzato, sia nel caso del volontario individuale.

Da questo modello originario ricaviamo almeno quattro obblighi di protezione, senza che venga contraddetta la natura spontanea del fenomeno intero : sono gli obblighi di protezione a carico dell'organizzazione, rispettivamente verso il volontario e verso la persona in stato di bisogno; e quelli di protezione a carico del volontario stesso, rispettivamente verso la persona bisognosa e verso l'organizzazione; mentre nel caso trilaterale tra volontario e organizzazione è riconoscibile un rapporto di protezione reciproca, oltre al fatto che entrambi sono obbligati a proteggere le altre persone.

In sintesi, il modello della obbligazione senza prestazione, riferito al fenomeno del volontario, permette di giustificare, tramite o meno la relazione associativa che si instaura tra il volontario e l'organizzazione, l'origine di una serie di obbligazioni di protezione, i quali, senza nulla togliere alla spontaneità del comportamento del volontario, garantiscono i due o tre agenti dai rispettivi rischi : quello della persona bisognosa di restare senza aiuto; quello del volontario di non essere tutelato ad immagine di un lavoratore, se pur in forma minore; e quello dell'organizzazione di non riuscire a compiere con continuità l'erogazione delle opere e di servizi nei settori interessati, in ragione della sua posizione di organizzazione erogatoria o addirittura di impresa, per quanto non profit, che opera nel mercato.

La seconda teoria di inquadramento giuridico del fenomeno del volontariato prede le mosse da un eventuale rapporto tra volontariato e articolo 2094 c.c.

Gli studi sul lavoro gratuito e sul volontariato spesso prendono spunto dall'articolo 2094 c.c.⁷⁶.

Muovendo dal concetto minimo di volontario come comportamento che realizza spontaneamente una attività umana utile, la dottrina si è mossa alla ricerca dei suoi possibili inquadramenti giuridici, dentro o fuori l'articolo 2094 del codice civile.

Il quesito di fondo è, la possibilità, di affermare o negare la compatibilità tra gratuità e subordinazione.

La prima ipotesi seguita dalla dottrina ha fatto leva sulla possibilità di connettere il lavoro del volontario a quello del lavoratore subordinato, fatta eccezione per la retribuzione, sancendo il principio della compatibilità tra gratuità e subordinazione.

Sulla base di questa considerazione il volontariato è un tipo contrattuale che impone che il comportamento sia tenuto secondo le caratteristiche specifiche della diligenza della prestazione di lavoro subordinato di cui all'articolo 2104 c.c.⁷⁷. L'equilibrio degli interessi sotteso a questa ipotesi risulta tuttavia sbilanciato a favore dell'affidamento dei terzi rispetto alla spontaneità dell'attività del volontario; si tratterebbe quindi più di ipotesi di prestazioni di lavoro oneroso ma non corrispettive piuttosto che di prestazioni di lavoro gratuito.

Questa linea interpretativa risale alla individuazione di un nesso dove gratuito è associato a non retribuito.

Assimilati i concetti di onerosità e corrispettività, in dottrina l'ipotesi è stata presentata considerando la retribuzione come elemento costitutivo dell'una e dell'altra, in modo che l'attività del volontario fosse qualificabile totalmente come lavoro subordinato ex articolo 2094 c.c., ma gratuito.

⁷⁶ Articolo 2094 c.c. Prestatore di lavoro subordinato

È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore.

⁷⁷ Articolo 2104 c.c. Diligenza del prestatore di lavoro

Il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dell'interesse dell'impresa e dal quello superiore della prestazione nazionale. Deve inoltre osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipendono.

I due modelli suppongono entrambi l'esclusione della retribuzione quale elemento di corrispettività; nonostante la presenza di due modelli è, comunque, maggiormente comune il ricorso allo schema dell'articolo 2094 c.c., con la conseguenza che il lavoro del volontario, per la restante disciplina, viene assimilato a quello del lavoratore subordinato. L'articolo 2094 stabilisce che è “prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore”.

Preso consapevolezza dei modelli a cui il legislatore fa riferimento per esaminare la possibile compatibilità tra gratuità e onerosità, per alcune tipologie di prestazioni poste a vantaggio della comunità, come ad esempio, il lavoro prestato a vantaggio di una comunità religiosa o familiare, in questi casi opera una presunzione a favore della gratuità di tali prestazioni, che ha un ruolo rilevante.

Pur consapevole che il meccanismo della presunzione relativa sia inadeguato a dare conto compiutamente del fenomeno del volontario, la dottrina si è mostrata disponibile a recepire le indicazioni giurisdizionali, avvalorando l'ipotesi che il lavoro religioso e il lavoro familiare, reinterpretati estensivamente in relazione ai mutamenti dello scenario sociale, si discostino in qualche modo del comportamento del volontario qualunque.

Quanto al lavoro prestato *religionis causa* è accettato anche sul piano giuridico quella gratuità che solitamente caratterizza la prestazione sul piano del convincimento intimo della persona.

Per altra dottrina l'eccezione della gratuità non sarebbe ammissibile neanche in tali casi, poiché fondata sul diritto canonico ma non del tutto in linea con l'ordine costituzionale dei valori, dove la libertà religiosa è riconosciuta in via prioritaria, ma non sottratta al limite oggettivo dell'applicazione di altri diritti fondamentali, quali quelli del lavoratore subordinato e in particolare della retribuzione proporzionata e sufficiente.

Quanto al lavoro prestato *affectionis vel benevolentiae* questo causa, con l'introduzione dell'articolo 230 bis c.c.⁷⁸ che assicura al familiare che presta in modo continuativo la sua attività di lavoro nella famiglia o nella impresa familiare, una serie di tutele a priori.

Infine i casi non riconducibili a tale previsione, invece, secondo altra parte della dottrina sarebbero da considerarsi gratuiti per interezza, altrimenti andrebbero inquadrati in maniera differente.

L'obiezione principale all'ipotesi della compatibilità tra gratuità e subordinazione si fonda sull'osservazione che l'esclusione della retribuzione si pone in contraddizione con la inderogabilità delle tutele lavoristiche.

L'esclusione della retribuzione dal contratto di lavoro subordinato dell'art. 2094 c.c. presenta due declinazioni analitiche ben distinte.

⁷⁸ Articolo 230 bis c.c. Impresa familiare

Salvo che sia configurabile un diverso rapporto, il familiare che presta in modo continuativo la sua attività di lavoro

nella famiglia o nell'impresa familiare ha diritto al mantenimento secondo la condizione patrimoniale della famiglia e partecipa agli utili dell'impresa familiare ed ai beni acquistati con essi nonché agli incrementi della azienda, anche in ordine all'avviamento, in proporzione alla quantità e qualità del lavoro prestato. Le decisioni concernenti l'impiego degli utili e degli incrementi nonché quelle inerenti alla gestione straordinaria, agli indirizzi produttivi e alla cessazione dell'impresa sono adottate, a maggioranza, dai familiari che partecipano all'impresa stessa. I familiari partecipanti all'impresa che non hanno la piena capacità di agire sono rappresentati nel voto da chi esercita la potestà su di essi.

Il lavoro della donna è considerato equivalente a quello dell'uomo. Ai fini della disposizione di cui al primo comma si intende come familiare il coniuge, i parenti entro il terzo grado, gli affini entro il secondo; per impresa familiare

quella cui collaborano il coniuge, i parenti entro il terzo grado, gli affini entro il secondo.

Il diritto di partecipazione di cui al primo comma è intrasferibile, salvo che il trasferimento avvenga a favore di familiari indicati nel comma precedente col consenso di tutti i partecipi. Esso può essere liquidato in danaro alla cessazione, per qualsiasi causa, della prestazione del lavoro, ed altresì in caso di alienazione dell'azienda. Il pagamento può avvenire in più annualità, determinate, in difetto di accordo, dal giudice.

In caso di divisione ereditaria o di trasferimento dell'azienda i partecipi di cui al primo comma hanno diritto di prelazione sull'azienda. Si applica, nei limiti in cui è compatibile, la disposizione dell'articolo 732.

Le comunioni tacite familiari nell'esercizio dell'agricoltura sono regolate dagli usi che non contrastino con le precedenti norme

L'articolo 36 della Costituzione⁷⁹ considera la gratuità come un elemento di contraddizione con l'inderogabilità delle tutele di lavoro e la connessa tassatività del tipo legale dell'articolo 2094 c.c.

Posta in questi termini, l'esclusione della retribuzione fonda un'obiezione argomentata in base alla disciplina codicistica, ma soprattutto costituzionale, relativa alla retribuzione. L'esclusione o la riduzione dell'evento retributivo può procedere in proporzione all'intensità degli interessi di natura diversa che muove la persona ad agire: nel caso del volontario la retribuzione potrebbe azzerarsi, mentre nel caso del praticante potrebbe ridursi, compatibilmente con la struttura dogmatica del negozio gratuito o semi gratuito, al quale, nel caso di specie, troverebbe applicazione solo il principio costituzionale della proporzionalità e non quello della sufficienza.

Dato che si tratta di qualificare il rapporto del volontario ex articolo 2094 c.c., e pure gratuitamente, l'accertamento della volontà delle parti sarebbe duplice: riferibile sia alla subordinazione sia alla gratuità, anche per questa operandosi la tecnica di valutazione della prevalenza dei relativi indici. I due elenchi di indici nel senso della gratuità o della onerosità, pur molto diversi, condividono il tratto della oggettiva rilevabilità, anche quando si tratta di incontrare elementi chiaramente soggettivi come quello dello stato di bisogno per il volontario.

Si tratta dunque di procedere ad un accertamento tipologico nel rispetto del dettato dell'articolo 1362 c.c.⁸⁰, che in materia di intenzione dei contraenti impone che per determinare la comune intenzione delle parti si debba valutare il loro comportamento complessivo anche posteriore alla conclusione del contratto.

La tecnica incentrata sulla rilevazione degli indici originata dall'esigenza di distinguere il contratto di lavoro subordinato effettivamente voluto da un contratto simulato di lavoro

⁷⁹ Articolo 36 Cost. Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionale alla quantità e qualità de suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a se e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

⁸⁰ Articolo 1362 c.c. Interazione dei contraenti

Nell'interpretare il contratto si deve indagare quale sia stata la comune intenzione delle parti e non limitarsi al senso letterale delle parole.

Per determinare la comune intenzione delle parti, si deve valutare il loro comportamento complessivo anche posteriore alla conclusione del contratto

autonomo, troverebbe applicazione anche per distinguere il contratto di lavoro subordinato gratuito effettivamente voluto da un rapporto simulato di cortesia.

Nel prosieguo dell'analisi riguardo all'inquadramento giuridico del fenomeno del volontariato, ben consci della peculiarità di tale fenomeno, ovvero l'alto grado di spontaneità, si è portati a ritenere come siano incompatibile, nonostante le teorie sopra citate, gratuità e subordinazione.

L'analisi prevede la presentazione di ulteriori diverse ipotesi che si sono susseguite per cercare di trovare un corretto inquadramento giuridico del fenomeno del volontariato ben consci della sua peculiarità principale, ovvero l'alto grado di spontaneità.

In primo luogo è presente quella della ricostruzione dell'attività di volontario al contratto di donazione o ad altri contratti gratuiti, quali il comodato, il mandato gratuito e il *negotium mixtum cum donatione*.

La dottrina più recente si è mostrata contraria al ricorso a tali forme giuridiche; mentre l'ordinamento, che pure ammette che la prestazione di *facere* possa essere donata, si rifà ad una lettura del lavoro nel pensiero moderno che tende ad escludere, sul piano culturale, prima ancora che giuridico, l'idea del fare in cambio di nulla.

In secondo luogo sono stati prospettati in dottrina la tesi della riconduzione dell'attività del volontario alla liberalità d'uso e quella per cui il volontario assolverebbe ad una obbligazione naturale, disciplinata dall'articolo 2034 c.c.⁸¹, secondo cui non è ammessa la ripetizione di quanto è stato spontaneamente prestato in esecuzione di doveri morali o sociali.

In terzo luogo l'attività del volontario è stata ricondotta ad una prestazione corrispondente al contenuto dell'obbligazione di un contratto di lavoro subordinato o nullo o annullato con

⁸¹ Articolo 2034 c.c. Obbligazioni naturali

Non è ammessa la ripetizione di quanto è stato spontaneamente prestato in esecuzione di doveri morali o sociali, salvo che la prestazione sia stata eseguita da un incapace. I doveri indicati dal comma precedente, e ogni altro per cui la legge non accorda azione ma esclude la ripetizione di ciò che è stato spontaneamente pagato, non producono altri effetti.

le conseguenze di quell'articolo 2126 c.c.⁸², almeno nei casi in cui si riconoscesse in concreto l'esistenza di un contratto; senza però considerare che la stessa norma induce a ritenere che la retribuzione sia un elemento insopprimibile tra gli effetti di disciplina previsti per il contratto di lavoro subordinato.

Altre soluzioni sono venute direttamente dal legislatore che ha regolato alcune tipologie di lavoro non retribuito o meno retribuito escludendole implicitamente dall'area del volontario.

In tal senso si ammette l'esclusione o la riduzione del compenso nei casi di tirocinio formativi e di praticantato, per i quali in dottrina si è anche ipotizzato di applicare se non il principio costituzionale di sufficienza della retribuzione almeno quello di proporzionalità, ma si tratta di tipologie legali predefinite alle quali non possono assimilarsi casi di semi volontariato, lasciando al giudice la valutazione riguardo l'inquadramento della figura in esame.

Considerando quanto sopra esposto, le teorie presentate non sono state in grado di inquadrare in maniera sufficientemente compiuta il fenomeno del volontariato, tenendo oltretutto in considerazione le molteplici figure legislative con cui siamo entrati in contatto. Certamente il punto, da non mettere in alcun modo, in dubbio, è la convinzione che occorra confutare la teoria della compatibilità tra gratuità e subordinazione.

In tal senso la dottrina ha percorso una strada nella quale si è prospettato che il lavoro del volontario sia qualificabile nell'ambito dell'articolo 1322 c.c.⁸³: dove da un lato, al primo comma, si apre alla libera determinazione del contenuto del contratto, mentre al secondo comma si schiude alle parti la possibilità di concludere contratti che appartengono ai tipi

⁸² Articolo 2126 c.c. Prestazioni di fatto con violazione di legge

La nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa.

Se il lavoro è stato prestato con violazione di norme poste a tutela del prestatore di lavoro, questi ha in ogni caso diritto alla retribuzione.

⁸³ Articolo 1322 c.c. Autonomia contrattuale

Le parti possono liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge e dalle norme corporative.

Le parti possono anche concludere contratti che non appartengono ai tipi aventi una disciplina particolare, purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico

aventi una disciplina particolare, purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico.

In una prima ricostruzione l'articolo 1322 c.c. è stato valorizzato per la previsione del suo primo comma; in una seconda ricostruzione l'articolo 1322 c.c. è stato, invece, valorizzato per la previsione del suo secondo comma, ammettendo la conclusione di contratti atipici purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico con, però, ritorno implicito all'ipotesi della compatibilità tra gratuità e subordinazione riformulata ponendo particolare attenzione al dato della meritevolezza degli interessi perseguiti dai contraenti.

Considerando il ritorno implicito alla compatibilità tra gratuità e subordinazione, la giurisprudenza ha presentato delle altre teorie di inquadramento del fenomeno del volontariato che vanno nella direzione di confutare tale compatibilità.

Per una dottrina, che muove dalla ricostruzione dell'attività del volontario come prestazione di lavoro subordinato non retribuito, quindi secondo l'idea della compatibilità tra gratuità e subordinazione la spontaneità sarebbe pregiudicata dalla presenza di interessi patrimoniali.

Per altra dottrina, che muove dalla nozione del contratto atipico di lavoro gratuito, quindi della incompatibilità tra gratuità e subordinazione alla presenza di interessi patrimoniali, questo non impedirebbe di ricondurre l'attività del volontario ad un valido negozio gratuito atipico ex articolo 1322 comma secondo, benché caratterizzato da una sorta di incostanza causale.

In particolare secondo questa ricostruzione, dall'osservazione concreta emergerebbero due diversi insiemi causali gratuiti: da un lato assunzione della obbligazione lavorativa gratuita per interesse non patrimoniale, ovvero lavoro volontario presso istituzioni di assistenza e cura, lavoro di religiosi al di fuori della propria comunità di appartenenza, volontariato di Protezione civile, dove l'interesse sotteso alla determinazione ad obbligarsi non è configurabile come patrimoniale; dall'altro lato sarebbero riconoscibili ipotesi di assunzione dell'obbligazione lavorativa gratuita per interesse patrimoniale, nella prospettiva di essere istituiti eredi del beneficiario ovvero di essere adottati, sposati oppure,

nei casi più attuali, di svolgimento dell'attività di volontariato presso associazioni politiche in vista del conseguimento di un incarico istituzionale all'interno del partito, dove l'utilità economica che potrebbe indirettamente derivare scaturisce dall'adempimento della prestazione.

Ciò che resta sempre fermo è che, per mantenersi spontanea, l'attività del volontario deve risultare esente da qualunque attesa, da parte di questi, di ogni sorta di contro comportamento, a restauro dell'equilibrio contrattuale: poiché altrimenti, nell'una e nell'altra ricostruzione verrebbe meno la gratuità stessa dell'attività a vantaggio di uno schema contrattuale in qualche modo sinallagmatico.

Il fenomeno dell'attesa del comportamento reciproco presenta la situazione del presunto volontario che si presta confidando, o anche solo sperando, nella realizzazione a titolo di vantaggio indiretto di una promessa di matrimonio o di adozione o di una nomina a successione; o addirittura di una promessa di un posto di lavoro.

In giurisprudenza prevale l'orientamento per cui la presenza di questi tratti di affidamento da parte del volontario non rilevano e pertanto si afferma solitamente la presunzione di gratuità del lavoro reso nonostante l'eventuale rilevazione di tali speranze, più o meno accreditate o avallate nel tempo dal beneficiario dell'attività di volontariato.

Il senso del volontariato, identificato come attività spontanea resa per cortesia rispetto ad un bisogno altrui è protetta da una serie di obbligazioni di prevenzione che si identificano come completamento del rapporto sociale stesso. Il contenuto dell'obbligazione di prestazione rientra nell'ambito della partecipazione del volontario alla vita associativa, ovvero assembleare e di collaborazione all'organizzazione stessa, non identificandosi come autonoma rispetto all'attività di beneficenza.

Su questa premessa si può riscontrare una certa convergenza di opinioni; ovviamente la soluzione del modello associativo applicato al rapporto di volontariato non preclude altre rappresentazioni formali per le organizzazioni di volontariato, inclusa la possibilità che essa si configuri come fondazione. Infatti, la stessa legislazione che si è sviluppata sull'organizzazione di volontariato a partire dalla legge n.266/1991 ha proposto la via dell'utilizzo di modelli organizzativi differenziati, nonostante il fondamento costituzionale

comune dell'associazionismo possa identificarsi nell'articolo 18 Costituzione⁸⁴, che stabilisce come i cittadini abbiano diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Più di recente sono state presentate tre diverse ricostruzioni nelle quali pur nelle rispettive differenze, si ritrova la medesima idea di costruire una forma giuridica di volontariato a partire dalla natura associativa del rapporto tra volontario e organizzazione.

In una prima ricostruzione, che si pone fin da subito in coerenza con l'ipotesi della incompatibilità tra gratuità e subordinazione, il lavoro gratuito viene ricondotto ad una fattispecie negoziale atipica coerente alle organizzazioni orientate al perseguimento di finalità altruistiche, configurandosi quindi un contratto associativo fondato sulla *affectio societatis*⁸⁵. Il lavoro gratuito assumerebbe questa connotazione associativa modellandosi a seconda dei casi concreti o sulla subordinazione ex art.2094 c.c o sulla autonomia ex art.2222 c.c.⁸⁶

Per una seconda ricostruzione, anch'essa impostata sull'ipotesi della incompatibilità tra gratuità e subordinazione, l'alternativa al contratto di lavoro subordinato può consistere nel contratto di associazione⁸⁷, costitutivo di un vincolo associativo, che, legando il volontario all'associazione, determina un rapporto obbligatorio nel quale il lavoro trova corrispondenza nella funzione legata, essenzialmente, alla realizzazione della persona, in linea con l'impostazione costituzionale dei valori, tale da giustificare che il lavoro gratuito

⁸⁴ Articolo 18 Cost. I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

⁸⁵ Articolo 2247 c.c. Contratto di società

Con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili.

⁸⁶ Articolo 2222 c.c. Contratto d'opera

Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV.

⁸⁷ A. Occhino, *Volontariato, Diritto ed Enti del Terzo Settore*. Vita e Pensiero ricerche diritto, 2019, pag. 59

dedotto in obbligazione entro il contratto associativo non implichi l'applicazione di alcuna tutela lavoristica, quindi neanche di quella retributiva.

Per una terza ricostruzione la natura obbligatoria dell'impegno del volontario dipenderebbe da una causa negoziale incentrata sulla solidarietà entro il rapporto giuridico ideato dal legislatore nella legge 266/1991, in base al quale, pur in assenza di contratto, si costituirebbe un vincolo giuridico tra il volontario e organizzazioni.

4. Evoluzione dei modelli normativi: volontariato associativo, organizzazione di volontariato, distinzione con altri modelli

Tra le teorie fino ad ora esposte, quella maggiormente attinente al rispetto del fenomeno del volontariato, prestando, anche, attenzione ai suoi aspetti peculiari è il modello associativo.

Il modello associativo come chiave di lettura dei rapporti tra volontariato e organizzazione rappresenta, inoltre, una forma di inquadramento del fenomeno del volontariato aderente alle trasformazioni sociali e normative che hanno riguardato il perseguimento del bene comune secondo la letteratura sul benessere sociale.

Queste trasformazioni sia sul piano sociale che sul piano normativo hanno portato ad una evoluzione ad un sistema misto di convergenza tra gli interessi pubblici e quelli del "privato sociale"⁸⁸ nell'offerta di servizi alla persona, definito anche sistema a "*welfare mix*".

Si tratta di un passaggio segnato dall'interazione tra il principio di solidarietà e il principio di sussidiarietà dove ci si rivolge all'autonoma iniziativa dei *cives* associati nel cosiddetto privato sociale per lo svolgimento di attività di interesse generale.

È in questo modello misto che, tra Stato e mercato, tra pubblico e privato, trova posto il cosiddetto terzo settore, o privato sociale.

⁸⁸ A. Occhino, *Volontariato, Diritto ed Enti del Terzo Settore*. Vita e Pensiero ricerche diritto, 2019, Pag. 60

Posto quanto sopra menzionato il Terzo Settore si identifica come il settore attraverso il quale le formazioni sociali operano in attività economiche e non economiche che si caratterizzano per la presenza di una finalità non lucrativa, ovvero una finalità *no profit*.

Il volontariato organizzato si situerebbe proprio in un'area specifica del terzo settore, ovvero nell'ambito dei servizi socio- assistenziali, delineato dalla legge 328/2000⁸⁹, rubricata "per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Nell'ambito della promozione del Terzo Settore, il volontariato organizzato è stato interessato da una ricca legislazione speciale incentivante, dai contenuti, inizialmente, frammentari, e che si è sviluppata a sostegno delle diverse forme organizzative in relazione alla valutazione via via operata dal legislatore sulla meritevolezza delle finalità perseguite.

Sulla base della legislazione fino ad ora affrontata si ritiene di poter affermare che ci troviamo di fronte non alla volontà di costruire una sorta di ente privilegiato, ma di creare una figura che prevede, in cambio dell'applicazione di regole, certamente, onerose, di tipo formale e procedurale, sulla costituzione e sulla pubblicità, e la soggezione periodica a taluni poteri di controllo, di un regime giuridico tutelato.

In questa realtà organizzativa finiscono per coabitare, sul piano della contrattualistica, le forme del lavoro volontario, del lavoro oneroso, del lavoro associativo, e del lavoro cooperativo.

Ad avvalorare quanto sopra affermato, la stessa disciplina delle ONLUS ammetteva che l'organizzazione si avvallesse di dipendenti in regime di subordinazione, con la precisazione che l'impiego di lavoratori subordinati da parte degli enti *no profit* era ammesso, affermando però, che dovesse sottostare alle stesse condizioni normative ed economiche degli altri soggetti del mercato.

Quello che deve restare fermo, in ogni forma di organizzazione *no profit*, è il perseguimento delle finalità ideali dell'ente che non può utilizzare forme intermedie tra onerosità e gratuità, pur dovendosi ammettere in via di principio che una stessa persona possa impiegare il suo tempo in parte adempiendo ad un obbligo di prestazione e in altra parte con finalità di volontariato.

⁸⁹ Legge 8 novembre 2000, n.328. Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

In questa direzione l'art.17 d.lgs 117/2017⁹⁰, fondamentale per la disciplina del volontariato, prevede che i lavoratori subordinati che intendono svolgere attività di volontariato in un ente del terzo settore hanno diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro e delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente con l'organizzazione aziendale.

In relazione alle diverse tipologie di rapporti lavorativi che l'organizzazione può assumere, sono tre gli aspetti rilevanti : quello formale della tipologia di inquadramento; quello economico del risparmio di gestione da parte degli enti privilegiati e della compatibilità di questa situazione con il meccanismo della libera concorrenza; quello relativo alle opportunità anche occupazionali che si sviluppano nel Terzo Settore.

Sulla base di questi tre aspetti si innestano delle valutazioni riguardo alle potenzialità occupazionali connesse allo sviluppo del terzo settore, ma in tal senso occorre, tuttavia, considerare che esse acquistano concretezza, nel panorama del *no profit*, non tanto nell'area del volontariato puro o del mondo delle cooperative sociali quanto in quella della produzione economica, anche se non a scopo di lucro, di servizi di utilità sociale, ma nella sola misura in cui si tratta di una produzione che corrisponde ad una crescita reale dei servizi alla persona.

La questione normativa fortemente concessa a queste considerazioni attiene al rapporto tra l'intervento dell'organizzazione e il principio della libera concorrenza, in ragione del fatto che le organizzazioni che offrono servizi svolti anche parzialmente tramite l'attività di volontari non supportino del tutto i relativi costi riguardo: al lavoro, normativo ed economico.

Da questo quadro emerge come nei confronti dell'attività dell'ente gestore, che opera accanto alle altre imprese ma a costi inferiori, si possa porre, in effetti, una questione di alterazione di concorrenza del mercato; questo perché il fenomeno del volontario implica l'offerta sul mercato di beni e servizi tramite attività anche parzialmente riconducibili a quelle di impresa.

⁹⁰ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117,Codice del Terzo Settore. Art.17 (vedi nota n.5)

La questione riguardo alla compatibilità tra il modello di offerta di opere e servizi da parte del privato sociale e il rispetto della libera concorrenza va considerato rispetto al diritto *antitrust*⁹¹.

La Corte di Giustizia ha esaminato a due riprese la questione, ammettendo in entrambi i casi la legittimità della sottoscrizione delle convenzioni stipulate dall'ente pubblico con organizzazioni di volontariato rispetto alla disciplina sull'aggiudicazione degli appalti pubblici.

Si conferma l'orientamento per cui la qualità imprenditoriale dell'ente dipende da condizioni da verificare in concreto a prescindere dalla sua astratta finalità non profit, in relazione alla natura formale e alle modalità del suo finanziamento effettivo.

In sintesi, dunque, da un lato la necessità di rispettare la disciplina del mercato, dall'altro, invece, la possibilità di escludere l'applicazione della disciplina a tutela della concorrenza.

Le due possibilità sopra menzionate sono state discusse entrambe con riguardo a casi di convenzione tra un ente pubblico e un'organizzazione di volontariato di cui alla Legge quadro 266/1991.

Tra le righe della motivazione riguardo alla decisione della Corte di Giustizia si legge che nemmeno lo status giuridico di organizzazione di volontariato permette di escludere a priori la loro qualità di impresa e che nemmeno l'oggetto socio sanitario del servizio permette di escludere a priori la natura economica della gestione, specialmente se si pone l'attenzione ai casi di servizio di trasporto.

Anche la giurisprudenza amministrativa italiana riconosce che la natura imprenditoriale deve essere verificata in concreto in base alla modalità economica della gestione e quindi al fatto che si tratti di offerta di beni e servizi sul mercato, svolte con modalità economiche, da parte delle cooperative sociali, in precedenza ritenute immuni per la sola appartenenza ai modelli imprenditoriali *no profit*.

In definitiva si tratta di attribuire la qualità di impresa all'ente *no profit* che opera con modalità economica e all'inverso negarla a quello che opera con modalità erogatoria, solidaristica.

⁹¹ Treccani : il diritto antitrust ha il duplice scopo di garantire i diritti del cittadino-consumatore, e la libera concorrenza delle imprese.

Nella visione originaria del codice civile la questione della struttura organizzativa degli enti si poneva a partire dalla distinzione tra persona collettiva a finalità ideale e, dall'altro lato, lucrativa o mutualistica, rispettivamente del libro I e V.

Nel tempo si è riconosciuto che l'attività di impresa, dal punto di vista oggettivo, potesse ben essere esercitata per tutte le finalità sopra indicate, ivi comprese quelle ideali, e che, reciprocamente, la finalità ideale potesse essere perseguita con o senza esercizio di attività di impresa.

L'evoluzione del dibattito ha portato a riconoscere che il *proprium* dell'attività di impresa, a prescindere dalla finalità, è rappresentato dal metodo economico di gestione dell'attività stessa, ovvero un elemento oggettivo, e ciò vale anche con riferimento alle attività degli enti *no profit*.

Possiamo rilevare tale affermazione anche nella giurisprudenza attinente al diritto del lavoro, dove è servita a riconoscere il carattere imprenditoriale di un ente religioso per configurare a titolo di lavoro subordinato nell'impresa la relazione contrattuale che legava l'ente ad un lavoratore effettivo non volontario.

La vicenda del Terzo Settore si è così trovata all'incrocio tra una legislazione speciale *ad hoc* e la revisione interpretativa dei modelli organizzativi degli enti del libro I e del libro V del codice civile, delineando una prospettiva in cui distinguere tra enti a struttura associativa, ovvero associazioni, ed enti a struttura cooperativa, ovvero società cooperative o consorzi.

Proprio tale panorama legislativo frammentario ha portato a confermare le teorie per cui l'organizzazione di volontariato, come persona collettiva che svolge attività ideale, in particolare altruistica, può agire nel mercato sia esercitando un'attività di impresa sia come agente non imprenditoriale, ovvero quando sceglie di attuare la distribuzione gratuita o a prezzo simbolico dei beni e servizi oggetto di produzione e scambio.

Il percorso normativo fino a questo momento analizzato con riferimento al fenomeno del volontariato ci ha portato prima di tutto a distinguere il fenomeno del volontario autonomo dal fenomeno del volontario organizzato; soffermandoci su questa figura di volontario,

verificando la possibile compatibilità della figura del volontariato organizzato con altre figure già presenti nel nostro ordinamento con l'obiettivo di promuovere la massimo il suo aspetto caratterizzante, ovvero, la finalità solidaristica.

Ulteriore aspetto a cui prestare attenzione, nell'analisi fino ad ora presentata, è la distinzione tra enti a struttura associativa ed enti a struttura cooperativa, che rileva una necessaria valutazione della distinzione tra organizzazione di volontariato ed impresa sociale, entrambi rientranti nella generale categoria Terzo Settore.

Il legislatore è intervenuto sul fenomeno del volontario sia prima della Legge quadro 266/1991, sia successivamente nel Codice del Terzo Settore.

Le discipline più significative sono rappresentate dalla legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrati di interventi e servizio sociale"; legge 833/1978⁹² legge istitutiva del sistema sanitario nazionale.⁹³

Richiamando la prima fonte normativa con la legge 266/1991 il legislatore statale sarebbe nuovamente intervenuto con una serie di provvedimenti normativi che hanno nel tempo istituito e disciplinato un insieme di enti.

Sino a questo momento la legislazione era frammentaria e solo parzialmente comprendeva riferimenti interni di coordinamento tra le diverse figure.

Una linea astratta di continuità può essere ravvisata nel fatto che il legislatore nel tempo abbia previsto le diverse strutture secondo una progressiva diversificazione tra l'area di quelle associative e l'area di quelle cooperative.

Quello che caratterizzerà l'evoluzione normativa in tal senso sarà anche il fatto di modificare e ampliare le nozioni e la disciplina di queste due tipologie di enti, mantenendo in ogni caso quelli che sono i tratti principali, e anzi in alcuni casi limitandosi a modificare il *nomen iuris* della figura.

⁹² Legge 23 dicembre 1978, n.833, Istituzione del servizio sanitario nazionale.

⁹³ A. Occhino, *Volontariato, Diritto ed Enti del Terzo Settore*. Vita e Pensiero ricerche diritto, 2019, pag. 70

Dalla legge 266/1991 sull'organizzazione di volontariato al decreto legislativo 155/2006⁹⁴, la legislazione speciale di un quindicennio ha prodotto figure polarizzate proprio attorno ai due estremi, da un lato l'organizzazione di volontariato e dall'altro le imprese sociali, rispettivamente istituite, sul piano cronologico, dal primo e dall'ultimo dei provvedimenti legislativi in materia.

La materia è stata profondamente riformata dopo che la legge 106/2016⁹⁵, che ha delegato il governo alla riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per della disciplina del servizio civile universale, a cui sono seguiti decreti legislativi 112/ 2017⁹⁶, revisione della disciplina in materia di impresa sociale, e 117/2017, rubricato "Codice del Terzo Settore".

Per dare una distinzione preliminare, per poi porre l'attenzione soprattutto sull'organizzazione di volontariato a struttura associativa, possiamo definire impresa sociale un ente privato che esercita in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; mentre l'organizzazione di volontariato⁹⁷ è un ente finalizzato a svolgere attività di interesse generale e in favore di terzi avvalendosi in modo prevalente del volontariato dei propri associati.

Nell'area delle strutture associative si collocano in primo luogo le organizzazioni di volontariato, disciplinate dalla legge quadro 266/1991.

Per quanto riguarda l'elemento organizzazione va rilevato che esso è rilevabile in due sensi. Da una parte, l'organizzazione viene considerata elemento costitutivo del volontariato, assunto come fenomeno dotato di una sua stabilità.

Dall'altra, l'organizzazione non deve prendere assetti predeterminati purché sia in grado di avvalersi in modo determinante e prevalente della prestazione personale, volontaria, e

⁹⁴ Decreto legislativo 24 marzo 2006, n.155. Disciplina dell'impresa sociale a norma della legge 13 giugno 2005, n.118.

⁹⁵ Vedi nota n.2

⁹⁶ Vedi nota n.3

⁹⁷ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117. Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, numero 116. Titolo V- capo I, delle organizzazioni di volontariato.

gratuita dei propri aderenti; in altri termini, libera scelta organizzativa e di forma giuridica a condizione di rispettare alcuni principi indicati dalla Legge Quadro, come previsto all'articolo 2, ovvero, la democraticità della struttura, elettività e gratuità delle cariche associative, chiarezza dei criteri di ammissione e di quelli riguardanti bilanci e gestione.

Nella disciplina era prevista una definizione esplicita dell'attività di volontariato prevista all'articolo 2, ovvero, un'attività "prestata in modo personale, spontaneo e gratuito tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretti ed esclusivamente per fini di solidarietà, ulteriormente specificando che l'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario e che la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte".

Seguendo quanto stabilito l'articolo 3 della legge 266/1991 prevede che l'organizzazione di volontariato debba potersi individuare in un organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvallesse in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti, benché si ammettesse che le organizzazioni di volontariato potessero assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo, ma esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolte.

La Legge Quadro 266/1991, relativamente al legame tra organizzazione di volontariato e volontario della prestazione, ci permette di identificare con maggiore precisione la figura del volontario associato, ovvero una persona tipicamente legata agli enti a struttura associativa; mentre agli enti a struttura cooperativa viene fatta corrispondere la figura di un cosiddetto socio volontario; in ogni caso entrambe le figure troverebbero la loro origine nella generica figura del volontario organizzato; a tutte queste figure, in generale, si intende contrapposto, anche sul piano linguistico, il diverso genere del volontario individuale.

La dottrina si era anche interrogata sulla questione se la nozione di volontario che risultava della Legge Quadro 266/1991, portasse a ritenere sussistente l'esistenza di un nuovo legame, un rapporto giuridico di volontariato che non fosse riconducibile prima di tutto alle

forme di contratto di lavoro gratuito, ma diverso anche da tutte le altre forme in precedenza descritte.

In effetti la legge 266/1991 introduceva una pur minima disciplina del rapporto giuridico volontario, consistente essenzialmente nei suoi articoli 2, 4 e 17⁹⁸.

In ogni caso la legge 266/1991 ha fatto comune ricorso alla formula del volontariato per indicare le attività nelle quali ci si avvaleva di volontari legati alle organizzazioni di volontariato, mentre con l'espressione lavoro gratuito, stava sempre più ad indicare il fenomeno di volontario individuale.

Dopo la riforma del Terzo Settore, da un lato si tende ad assumere la motivazione volontaria come esimente dalla applicazione della tutela lavoristica, tramite il mancato ricorso alla nozione di lavoratore e all'applicazione della relativa disciplina, che è

⁹⁸ Legge 11 agosto 1991, n.266, Legge Quadro sul volontariato.

Articolo 2, Attività di volontariato

Ai fini della presente legge 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.

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.

La qualità qualsiasi di volontario è incompatibile con forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni

altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte.

Articolo 4, Assicurazione degli aderenti ad organizzazioni di volontariato

Le organizzazioni di volontariato debbono assicurare i propri aderenti, che prestano attività di volontariato, contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi.

Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati meccanismi assicurativi semplificati. Con polizze anche numeriche o collettive, e sono disciplinati i relativi controlli.

Articolo 17, flessibilità nell'orario di lavoro

I lavoratori che facciano parte di organizzazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 6, per poter espletare attività di volontariato, hanno diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro o delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente con l'organizzazione aziendale.

All'articolo 3 della legge 29 marzo 1983, n. 93, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Gli accordi sindacali disciplinano i criteri per consentire ai lavoratori, che prestino nell'ambito del comune di abituale dimora la loro opera volontaria e gratuita in favore di organizzazioni di volontariato

riconosciute idonee dalla normativa in materia, di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari di lavoro o di turnazioni, compatibilmente con l'organizzazione dell'amministrazione di appartenenza».

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

implicata per definizione in quella di lavoratore gratuito e apparentemente estranea, invece, a quella di volontario; dall'altro, proprio in ordine al caso dei volontari, si tende ad avvalorare un processo legislativo volto alla costruzione di una serie di tutele a vantaggio del volontario almeno nel senso minimo di persona che esprime un'attività umana utile, in coerenza al dato che si tratta di una persona che contribuisce ad attività di produzione di beni e servizi oggettivamente di natura economica.

Quanto alla struttura organizzativa possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo limiti di compatibilità con lo scopo solidaristico, come stabilito all'articolo 3 della Legge 266/1991.⁹⁹

Sempre nell'area delle strutture associative si collocano in secondo luogo le associazioni di promozione sociale (APS)¹⁰⁰, istituite dalla legge 383/2000¹⁰¹, quasi come una evoluzione nella forma delle organizzazioni di volontariato.

Si tratta di associazioni costituite con finalità di carattere sociale, civile, culturale e di ricerca etica e spirituale, incluse le associazioni riconosciute e non riconosciute, ma anche i movimenti, i gruppi, i loro coordinamenti e federazioni, costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, ex articolo 2.

⁹⁹ Articolo 3 legge 266/1991, Organizzazioni di volontariato

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

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

Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti.

Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti.

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

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

¹⁰⁰ A. Occhino, Volontariato, Diritto ed Enti del Terzo settore. Vita e Pensiero ricerche diritto, 2019, pag. 75

¹⁰¹ Legge 7 dicembre 2000, n.383, Disciplina delle associazioni di promozione sociale

Deve essere fatta in conclusione una nota riguardante la questione del rapporto tra discipline, per cui, prima di tutto, occorre distinguere : se si pone in evidenza la relazione tra enti, ovvero se tra le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, si riscontra una mera evoluzione di forme organizzative. Se invece si considera la relazione tra figure di volontario, quello impegnato nell'organizzazione di volontariato e quello impegnato nell'associazione di promozione sociale, si riscontra un rapporto di genere a specie che porta a configurare il volontario, che presti la propria attività per l'associazione di promozione sociale, come volontario associato speciale rispetto al genere del volontario associato delle organizzazioni di volontariato.

Nell'area delle strutture cooperative si trovano altre figure: le cooperative sociali e le ONLUS, disciplinate in particolare nel decreto legislativo 155/2006¹⁰², che aveva anche previsto per una serie di enti pre-esistenti la possibilità di trasformarsi in impresa sociale, acquistando la denominazione senza perdere la propria struttura originaria.

La legge stabiliva come gli enti a struttura cooperativa potevano acquistare la qualifica di impresa sociale in presenza di determinati requisiti: realizzare l'utilità sociale secondo la doppia nozione alternativa dell'operare entro un determinato settore o dell'operare al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati; operare in assenza dello scopo di lucro; operare secondo le regole sulla struttura proprietaria e di disciplina dei gruppi ispirate a criteri di democraticità e trasparenza anche contabile, come stabilito dal decreto 155/2006.

La previsione legislativa dello scopo altruistico, centrale nel modello delle ONLUS, portava ad escludere dal relativo campo di applicazione sia le imprese individuali sia ogni tipo di impresa lucrativa, oltre che le imprese eventualmente gestite da sindacati e partiti. Vi potevano rientrare anche gli enti ecclesiastici , gli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti, accordi o intese con lo Stato, ai quali la disciplina si applicava solo con riguardo allo svolgimento delle attività di utilità sociale, con l'obbligo di adottare un regolamento che recepisce le norme sulle ONLUS e di tenere separate scritture contabili.

¹⁰² Vedi nota 38

Quest'ultima disposizione dedicata al lavoro nell'impresa sociale assume ruolo centrale per la configurazione della posizione del volontario che opera per la ONLUS, in cui si ammetteva la prestazione di attività di volontariato nei limiti del 50% dei lavoratori a qualunque titolo impiegati nell'impresa sociale, così estendendo ai volontari dell'impresa sociale la nozione di attività di volontariato.

Il modello che ha fatto da sfondo per l'introduzione dell'impresa sociale è sicuramente quello della cooperativa sociale di cui alla legge 381/1991¹⁰³, che disponeva in materia di cooperativa sociale, richiamando quanto stabilito dalla legge 142/2001¹⁰⁴, modificata dall'articolo 9, legge 30/2003¹⁰⁵: il socio lavoratore di cooperativa stabilisce con la propria adesione o successivamente all'instaurazione del rapporto associativo un ulteriore e distinto rapporto di lavoro, in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma.

I volontari sono presenti anche nella legislazione sulle cooperative sociali sia per l'aspetto istituzionale, sia per quello disciplinare.

In particolare la legislazione sulle cooperative interessa questi soci volontari, tipici delle strutture cooperative, per differenza dei volontari associati delle strutture associative, e almeno su due aspetti: gli statuti delle cooperative sociali possono prevedere la presenza di soci volontari che prestino la loro attività gratuitamente, che siano iscritti in un'apposita sezione del libro soci e che il loro numero non possa superare la metà del numero complessivo dei soci; ai soci volontari non si applicano né i contratti collettivi né le norme di legge in materia di lavoro subordinato autonomo, ad eccezione di quelle in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

A mezza via tra il modello delle cooperative sociali e altri modelli cooperativi si collocano le ONLUS, ovvero enti non commerciali e organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

¹⁰³ Legge novembre 1991, n.381, Disciplina delle cooperative sociali

¹⁰⁴ Legge 3 aprile 2001, n.142, Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla figura del socio lavoratore

¹⁰⁵ Legge 14 febbraio 2003, n.30, Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro

Considerando le diverse forme in cui può operare il volontario, per costruire aggiornati progetti di volontariato che possono contare su elementi strutturali solidi occorre muoversi su due fronti: accertato il rapporto tra le organizzazioni di volontariato, il rapporto fra le organizzazioni di volontariato e le strutture pubbliche, accertare il rapporto interno al Terzo Settore, ovvero tra le organizzazioni di volontariato stesse.

Relativamente al rapporto tra le organizzazioni di volontariato e le strutture pubbliche si prende ad ispirazione il rapporto di *partnership* tra *no profit* e organizzazione pubblica negli Stati Uniti. I profili salienti di questo rapporto sono che certi servizi, come quelli in campo assistenziale, possono essere svolti solo con l'integrazione del volontariato; con l'affidamento, a soggetti del mondo del *no profit*, di incarichi progettuali ed esecutivi in sempre più ambiti pubblici; inoltre questo rapporto determina la partecipazione influente nell'elaborazione della stessa politica pubblica di settore da parte del *no profit*.

Per meglio intendere portata e significato dell'interdipendenza che si è venuta costituendo sono state condotte alcune ricerche che hanno portato a ritenere che attraverso questo rapporto di *partnership* vengono realizzati dei servizi, che, altrimenti, le pubbliche amministrazioni non sarebbero in grado, di, o addirittura, non sarebbero propriamente legittimate a fornire direttamente.

Come sopra menzionato questo rapporto di interdipendenza sfociava nella possibilità che questa interlocuzione si infittisse al punto che il *no profit* fosse attore influente sulle scene pubbliche; malgrado questa centralità del rapporto di interdipendenza, l'asse settore pubblico - settore *no profit* è sostanzialmente instabile e mobile, in quanto, ognuna delle due parti perde di autonomia e quindi diventa centrale la questione del rispetto della responsabilità dell'*accountability*.

L'esempio di questa relazione è quello dell'attività di *welfare state*, ma anche di rapporti che richiedono una professionalità specifica in un contesto di grande presenza di attività di volontariato.

Dopo aver delineato in maniera esaustiva i modelli di volontariato e in particolare il modello di volontariato organizzato, analizzando le varie forme che tale tipologia di volontariato può assumere, aspetto successivo dell'analisi che deve essere affrontato è la

possibilità che nel tempo le caratteristiche cardine del sistema volontariato, in particolare attività sociale e solidale, gratuita, possano essere oggetto di una revisione soprattutto alla luce della evoluzione sociale del fenomeno del volontariato, che si rapporta con il mondo del mercato e dell'impresa e che comporta un intreccio con una necessaria evoluzione anche dal punto di vista del lessico giuridico e normativo volto ad inquadrare il fenomeno. In tal senso maggiore attenzione deve essere posta in relazione al concetto di socialità.

Preso alla lettera, il concetto di socialità indica un'attività svolta secondo una finalità altruistica, senza altre precisazione, quindi si potrebbe fare riferimento almeno a due tipi diversi di attività altruistiche: quelle dove l'altruismo coincide con una azione a beneficio della collettività e quella dove l'altruismo consiste nell'aiuto specifico ad una persona svantaggiata.

Queste due interpretazioni sono entrambe presenti nel campo delle valutazioni che devono essere compiute per rendere sociale una cooperativa o una impresa.

La categoria della socialità risultava addirittura ampliata riguardo alle imprese sociali e rispetto all'elenco delle attività sociali: per rendersene conto è sufficiente confrontare l'elenco ai fini sociali di cui la legge del 1991 con quello presente nel decreto legislativo del 2006.

Nella legge 381/1991 la nozione di socialità dipendeva dallo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini o attraverso la gestione di servizi sociosanitari ed educativi, o attraverso lo svolgimento di attività diverse finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Invece la nozione presente all'articolo 2 del decreto legislativo 155/2006¹⁰⁶ prevedeva l'operare o ai fini dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, o in uno dei settori specificamente elencati all'articolo due, tutela dell'ambiente dell'ecosistema.

In effetti tutte le cooperative sociali potevano acquisire l'etichetta di impresa sociale al pari di alcune cooperative non sociali attraverso un percorso privilegiato.

¹⁰⁶ Articolo 2 dlgs. 155/2006, Utilità sociale

Si considerano beni e servizi di utilità sociale quelli prodotti o scambiati nei seguenti settori:

- a) assistenza sociale, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- b) assistenza sanitaria, per l'erogazione delle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 29 novembre 2001, recante Definizione dei livelli essenziali di assistenza, e successive modificazioni, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 33 dell'8 febbraio 2002;
- c) assistenza socio-sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2001, recante Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001;
- d) educazione, istruzione e formazione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale;
- e) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, con esclusione delle attività, esercitate abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi;
- f) valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- g) turismo sociale, di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante riforma della legislazione nazionale del turismo;
- h) formazione universitaria e post-universitaria;
- i) ricerca ed erogazione di servizi culturali;
- l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo;
- m) servizi strumentali alle imprese sociali, resi da enti composti in misura superiore al settanta per cento da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale.

2. Indipendentemente dall'esercizio della attività di impresa nei settori di cui al comma 1, possono acquisire la qualifica di impresa sociale le organizzazioni che esercitano attività di impresa, al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti che siano:

- a) lavoratori svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera f), punti i), ix) e x), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, 5 dicembre 2002, della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione;
- b) lavoratori disabili ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera g), del citato regolamento (CE) n. 2204/2002.

Per attività principale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, si intende quella per la quale i relativi ricavi sono superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'organizzazione che esercita l'impresa sociale. Con decreto del Ministro delle attività produttive e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono definiti i criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa.

I lavoratori di cui al comma 2 devono essere in misura non inferiore al trenta per cento dei lavoratori impiegati a qualunque titolo nell'impresa; la relativa situazione deve essere attestata ai sensi della normativa vigente.

Per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui al presente articolo.

In estrema sintesi potevano dirsi cooperative sociali senza denominazione di impresa sociale, cooperative non sociali ONLUS, cooperative sociali ONLUS e ovviamente cooperative non sociali non imprese sociali, restando solo il dubbio se le associazioni di promozione sociale potessero acquisire la denominazione di impresa sociale automaticamente.

Preso atto di quanto sopra menzionato, si poteva giungere alla conclusione di ritenere che questa frammentarietà porta come risultato il fatto che una chiara definizione di attività sociale rimaneva imbrigliata tra le varie fonti legislative in materia, che alle volte allargava in maniera spropositata le attività che potevano essere inquadrare come sociali, e al contrario in altri casi era fortemente limitata.

Questa serie di scelte del legislatore rispondeva in modo episodico e stringente a istanze diversificate che la società andava ponendo rispetto alle quali ha dato risposta la definizione di socialità che ora compare nella riforma del 2017, sul Terzo Settore, sotto forma di definizione dell'attività di interesse generale e di attività di impresa di interesse generale rispettivamente previsti dai decreti legislativi 117/2017 e 112/2017.

Nonostante questo frammentario panorama legislativo, a cui si era tentato di porre rimedio con l'emanazione di due decreti legislativi sopra menzionati, deve essere posto in evidenza che il nucleo ampio dell'attività di interesse generale è comune e tocca aree che vanno dagli interventi e servizi sociali e per la disabilità fino alla riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o alla confisca di beni di proprietà della criminalità organizzata, passando dagli interventi e prestazioni sanitarie; prestazioni sociosanitarie; educazione, istruzione, formazione professionale, nonché attività culturali di interesse sociale con finalità educative; interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia, al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione di accordi nazionali delle risorse naturali; interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; formazione universitaria e postuniversitaria; ricerca scientifica di particolare interesse sociale; organizzazione e gestione di attività culturale, artistico - ricreative di interesse sociale, tra cui attività, anche editoriali di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato, elencati nel Codice del Terzo Settore.

Tutte queste attività sopra elencate rappresentano anche l'evoluzione del concetto di attività sociale, ma il pensiero deve andare, in ogni caso, alla relazione tra il concetto di utilità sociale e il principio di solidarietà, applicato dall'articolo 2 della Costituzione ai doveri inderogabili prima che ai diritti, e che si esprime nella ricerca di un equilibrio anche socialmente accettabile, tra le espressioni della libertà di ciascuno di aiutare il prossimo e le norme positive orientate alla liberazione del bisogno, cioè all'attuazione dei diritti sociali.

Da questa analisi del fenomeno del volontariato giungiamo alle conclusioni che già erano state rilevate in precedenza, ovvero che tutta la difficoltà normativa del volontariato, sia esso individuale o organizzato in una forma di ente riconosciuta nel codice civile o meno, sta nel fatto che si deve fare i conti con l'intreccio imprevedibile di comportamenti spontanei che non è facile da individuare ed esprimere a livello normativo.

L'analisi compiuta solleva come punto nevralgico il rapporto tra organizzazione di volontariato e pubblica amministrazione, che non può essere identificato in un unico aspetto, anzi, ad avvalorare la tesi della diversità, portiamo come esempio riguardo i rapporti di reciproca dipendenza fra pubblica amministrazione e organismi di volontariato le organizzazioni non governative per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo (ONG), che sono una sfaccettatura della reciproca dipendenza tra pubblica amministrazione e organizzazione di volontariato. In quest'area l'intreccio dell'interdipendenze è forte in quanto lo Stato non potrebbe con propri uomini svolgere cooperazioni per offrire servizi gratuiti volti alle esigenze dei paesi in via di sviluppo; dunque solo il volontariato può arrivare dove i governi non possono arrivare; dall'altro lato gli organismi del volontariato internazionale difficilmente potrebbero disporre di autonomi e sufficienti fondi per realizzare le proprie iniziative senza contare sul contributo dello Stato di appartenenza o delle organizzazioni internazionali.

Nel nostro paese il fenomeno delle ONG ha come elemento di novità la necessità di una formale idoneità delle ONG la cui concessione costituisce la nascita di un'organizzazione non governativa di volontariato internazionale. Questo riconoscimento abilita l'ONG a

operare con il ministero medesimo, consentendo lo svolgimento di servizio civile, concedendo uno stato tributario speciale, detassando l'ONG, in ossequio a quanto stabilito dalla legge 266/1991, essendo questi enti del Terzo Settore.

Una peculiarità del regime italiano, che distingue il proprio sistema di cooperazione internazionale rispetto a quello di altri Paesi europei, è il fatto che la politica italiana di cooperazione non prevede la possibilità di dare sostegno con contributi direttamente a organizzazioni non governative di volontariato del paese al cui sviluppo si intende cooperare, comportando conseguenze sul piano dell'interdipendenza, in quanto il finanziamento in questo caso violerebbe il rispetto del principio dell'*accountability*.

Le ONG vivono oggi un momento molto difficile, come era già avvenuto in passato, essenzialmente per i mutamenti in corso nell'attività di cooperazione dedicata ai servizi sociali, essendosi dimostrata necessaria una maggiore professionalità. In relazione a quest'ultimo aspetto con le ONG si pone una ulteriore figura, non facile da riconoscere all'interno della categoria di volontariato, che è quella dei "cooperanti"¹⁰⁷, cioè di quanti non sono volontari in senso stretto, ma possono essere remunerati per il lavoro prestato, tale qualificazione è ancora oggi controversa. Tralasciando in cosa consistano precisamente l'attività e la qualifica di cooperante il dubbio che ha portato un velo di sospetto sulle ONG è la compatibilità dell'attività dei cooperanti con lo spirito del volontariato e il suo inquadramento, del fatto che l'interdipendenza all'interno della categoria del volontario sia un ulteriore punto nevralgico per il suo inquadramento.

¹⁰⁷ Sergio Ristuccia, *Lo spirito del volontariato*, in "Volontariato e Fondazioni Fisionomia del settore no profit", Maggioli editore, 1996, pag. 95

5. Il volontariato in Italia, Censimento permanente delle istituzioni no profit

Il mondo del volontariato, come analizzato, presenta diverse sfaccettature non sempre facili da decifrare.

Si può ricavare un'immagine del mondo del volontariato dalla recente indagine ISTAT relativa al mondo del *no profit* nell'anno 2021, nell'ambito del Censimento permanente delle istituzioni *non profit*.

I dati riportati come punto di partenza evidenziano la presenza nel 2020 di 363.499 istituzioni non profit. Tra queste la forma giuridica che raccoglie la quota maggiore di istituzioni resta l'associazione, seguono le istituzioni no profit con forme giuridiche diverse, le cooperative e le fondazioni.

Alla luce dei risultati della rilevazione compiuta dall'ISTAT, il 72,1% delle istituzioni no profit attive nel 2021 si avvale dell'attività gratuita di 4.661 milioni di volontari. Anche se in leggero calo rispetto ai dati del 2015, i volontari italiani rappresentano uno dei pilastri del settore, svolgono attività che incidono fortemente sullo sviluppo economico e sociale del paese, sulla qualità della vita, sulle relazioni sociali e sul benessere dei cittadini.

Considerando la loro forma giuridica, delle istituzioni *no profit*, le quali si avvalgono di volontari, sono nella stragrande maggioranza dei casi associazioni sia di volontari, sia che si avvalgono di volontari; seguono le istituzioni con altra forma giuridica, le fondazioni e le cooperative sociali. Le istituzioni che operano grazie al contributo dei volontari e i volontari stessi si concentrano nei settori di attività culturali e artistiche, sportive, ricreative e di socializzazione, che aggregano la maggior parte delle istituzioni che si avvalgono di volontari; seguono i settori dell'Assistenza sociale e protezione civile, ed infine i volontari prestano la propria attività in istituzioni no profit a carattere religioso.

All'interno dei diversi settori si osservano aree di intervento specifiche che si avvalgono del contributo dei volontari nelle quali le attività gratuite sono il perno principale delle funzioni svolte, in particolare nel settore dell'ambiente, delle attività ricreative e di

socializzazione, della filantropia e della promozione del volontariato, della cooperazione e solidarietà internazionale.¹⁰⁸

Dai dati sopra riposti si evince che il volontariato, nei numeri, ha un forte impatto sulla realtà sociale ed economica del paese e questo è certamente frutto di una capacità di adattamento, prima di tutto, delle grandi organizzazioni di volontariato, ma anche del fenomeno del volontariato in quanto tale, a quelle che sono le esigenze del tempo e il progresso della società che presentano grandi sfide di cambiamento e sviluppo di questo settore cardine del terzo settore.

¹⁰⁸ Tutti i dati riportati sono indicati nel Censimento permanente delle istituzioni no profit, la cui fonte è il Registro statistico delle istituzioni no profit

CAPITOLO IV

ANALISI SUL PATRIMONIO DI PARTICOLARI CATEGORIE DI ENTI DEL TERZO SETTORE. IL RUOLO DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA

1. Introduzione al fenomeno

Quanto analizzato nei precedenti capitoli si incentrava sulla disciplina del terzo settore, e in particolare la disciplina normativa applicabile al volontariato, per poi analizzare in profondità l'evoluzione, non solo normativa, ma anche sociale, di cosa fosse la categoria del volontariato, senza soffermarsi in maniera esaustiva sulla categoria di Enti del Terzo Settore.

Il volontariato è un fenomeno che si è evoluto fortemente nel tempo integrando, come abbiamo visto, anche un sistema organizzato dello svolgimento della sua attività, attraverso diverse forme.

Relativamente al volontariato e alle forme giuridiche con cui vengono realizzati i suoi scopi, deve essere approfondito il tema di come il volontariato venga finanziato, come si costituisca il suo patrimonio. Analisi che può certamente essere ampliata alla categoria generale di Enti del Terzo Settore.

Tenendo conto di tale premessa è necessario ricordare come l'intreccio di leggi speciali aveva condotto all'incontrollata costituzione di variegata forme di soggettività di diritto speciale, nell'ambito del settore no profit, con la conseguenza che già da tempo si auspicava un intervento legislativo di riordino, revisione e unificazione, volto a produrre una definizione organica di Terzo Settore.

Centrale risulta riconoscere come il decreto legislativo 117/2017 abbia finalmente cercato di creare una definizione della categoria degli enti del Terzo Settore¹⁰⁹, alla quale partecipano solo i soggetti che normativamente sono iscritti nel Registro unico.

¹⁰⁹ Articolo 18 e 118 comma 4 Costituzione

In ragione delle loro caratteristiche, gli Enti del Terzo Settore si palesano come fattispecie diversa, ma non per questo estranea dal contesto generale del diritto privato degli enti giuridici.

Pare opportuno in questa sede analizzare le varie categorie degli enti assoggettati alla disciplina contenuta nel Codice del Terzo Settore, al fine di delimitare il campo di applicabilità dello stesso.

L'articolo 4 del Codice identifica come Enti del Terzo Settore le Organizzazioni di Volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute e non riconosciute, le fondazioni.

L'elencazione ha l'obiettivo di portare ad una più ampia inclusione a fianco degli enti del Terzo Settore tipici, di altri enti atipici, i quali, aventi forma giuridica differente da quella societaria, che sono costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, di produzione o scambio di beni o servizi, che siano iscritti nel registro unico nazionale del Terzo Settore.

Il codice riconosce a tutti gli enti appartenenti al Terzo Settore una uniforme disciplina, comune, di carattere generale, suscettibile di essere derogata dalle specifiche disposizioni dettate per le singole categorie e di essere integrata dal rituale rinvio al Codice Civile.

In ogni caso, anche se riconoscibili come enti atipici, restano escluse dalle disposizioni del codice, ma prima ancora dello stesso Terzo Settore, le fondazioni di origine bancaria, nonché le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001¹¹⁰, le fondazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti.

Menzione a parte deve essere fatta in relazione agli enti religiosi che risultano destinatari di una disciplina differenziata; infatti, si riconosce ai soli enti civilmente riconosciuti e a quelli delle confessioni religiose che hanno stipulato patti, accordi o intese con lo Stato

¹¹⁰ D.lgs 165/2001, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

italiano la possibilità di essere assoggettati alle norme del codice e, in ogni caso, limitatamente allo svolgimento di attività di interesse generale individuate dal successivo articolo 5 del Codice, solamente qualora, per tali attività, tali enti si dotino di un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che recepisca le norme del Codice del Terzo Settore e sia depositato nel registro unico nazionale del terzo settore; che costituiscono un patrimonio destinato, con contabilità separata ai sensi del disposto dell'articolo 13¹¹¹.

Dunque per costruire una definizione unitaria di Ente del Terzo settore organica, tentativo che possiamo ritenere non totalmente realizzato, deve tenersi conto non solo dell'elemento oggettivo, ovvero se tale ente sia costituito nel rispetto delle norme previste, ma anche l'elemento soggettivo relativo all'attività svolta e allo scopo che tale ente si prefigge. Quest'ultimo aspetto, come potremo vedere più precisamente, è cruciale in quanto spesso è difficile far coesistere un animo di ente no profit con invece l'attività necessaria ad ottenere il sostentamento di tale ente che, nella maggior parte dei casi, appare come attività di tipo commerciale.

Relativamente a quanto stabilito dall'articolo 4 del Codice, su quali figure vengano individuate come enti del Terzo Settore, sono escluse dalla disciplina del codice le

¹¹¹ Articolo 13 D.lgs 117/2017 . Scritture contabili e bilanci

Gli enti del Terzo settore devono redigere il bilancio di esercizio formato dallo stato patrimoniale, dal rendiconto gestionale, con l'indicazione, dei proventi e degli oneri, dell'ente, e dalla relazione di missione che illustra le poste di bilancio, l'andamento economico e gestionale dell'ente e le modalità di perseguimento delle finalità statutarie.

Il bilancio degli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate inferiori a 220.000,00 euro può essere redatto nella forma del rendiconto per cassa.

Il bilancio di cui ai commi 1 e 2 deve essere redatto in conformità alla modulistica definita con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il consiglio nazionale del Terzo settore.

Gli enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale devono tenere le scritture contabili di cui all'articolo 2214 del codice civile.

Gli enti del Terzo settore di cui al comma 4 devono redigere e depositare presso il registro delle imprese il bilancio di esercizio redatto, a seconda dei casi, ai sensi degli articoli 2423 e seguenti, 2435 bis o 2435 ter del codice civile.

L'organo di amministrazione documenta il carattere secondario e strumentale delle attività di cui all'articolo 6 a seconda dei casi, nella relazione di missione o in una annotazione in calce al rendiconto per cassa o nella nota integrativa al bilancio.

Gli enti del Terzo settore non iscritti nel registro delle imprese devono depositare il bilancio presso il registro unico nazionale del Terzo settore.

Fondazioni di origine bancaria. Questo aspetto parrebbe difficile da comprendere tenendo conto che queste ultime sono, in una certa misura, il fulcro del sistema di sostentamento e di evoluzione di un sistema sempre più ampio e ramificato nel territorio nazionale e non solo, degli enti del Terzo Settore, in particolare delle organizzazioni di volontariato in quanto finanziatrici di queste.

2. Le Fondazioni di Origine Bancaria

La scelta di approfondire le Fondazioni di Origine Bancaria è orientata a comprendere più analiticamente un aspetto che, il Codice del Terzo Settore, non analizza approfonditamente, riguardo le organizzazioni di volontariato e i Centri di Servizio al Volontariato (CSV), ovvero, l'aspetto patrimoniale, in quanto, le organizzazioni di volontariato, gli enti filantropici e i CSV sono finanziati direttamente dalle Fondazioni di origine bancaria, in particolare i CSV per espressa previsione di legge. Si tratta di un aspetto peculiare in quanto, da un lato, le FOB sono escluse dalla disciplina e dalla categoria degli ETS, dall'altro, sono formalmente connesse allo sviluppo del settore.

Questo ci permette, anche, di analizzare come il Terzo Settore sia intersecato alla nostra società e come sia in continua evoluzione; considerando, infatti, che il nostro studio è partito dal volontariato individuale arrivando, ad individuare un mondo del volontariato e del no profit immerso in ogni realtà, anche quella che può apparire, a prima vista, distante dalle sue finalità, avente un aspetto imprenditoriale e commerciale.

Per descrivere l'azione delle Fondazioni di origine bancaria in grado di esprimere il loro contributo a favore delle comunità e del Paese dovrebbe essere individuato un elemento di sintesi, che, però, non è per nulla facile da individuare.

Le Fondazioni, dalla loro origine, hanno certamente, prima di ogni altra cosa diffuso valori. Hanno, cioè, contribuito a diffondere, attraverso le loro risorse, le loro azioni, i valori fondanti su cui si incardina il nostro vivere sociale, nella comunità e nel Paese.

Il valore della coesione, innanzitutto. Quando ci si occupa delle persone fragili, delle persone anziane, dei disabili si cerca di veicolare nella comunità la necessità del valore della coesione; questo è il modello di società che le Fondazioni vedono e promuovono.

Le Fondazioni hanno contribuito all'affermazione del valore della solidarietà e lo hanno fatto sia nelle singole comunità di appartenenza, che sul piano nazionale¹¹².

Le Fondazioni di Origine Bancaria sono 88 enti no profit con personalità giuridica privata che hanno come scopo esclusivo l'utilità sociale e la promozione dello sviluppo economico.

Esse contribuiscono al finanziamento delle attività promosse dalle organizzazioni no profit e da altri soggetti, anche pubblici, che promuovono l'interesse generale, destinando a settori predefiniti risorse attraverso bandi o assegnazioni dirette; inoltre per legge sono finanziatrici dei CSV.

I settori di intervento delle Fondazioni di Origine Bancaria sono indicati dalla legge¹¹³ e sono di seguito elencati : famiglia e valori connessi, crescita e formazione giovanile, educazione, istruzione e formazione, incluso l'acquisto di prodotti editoriali per la scuola; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; sicurezza alimentare e agricoltura di qualità; sviluppo locale di edilizia popolare locale; protezione dei consumatori; protezione civile; salute pubblica, medicina preventiva e riabilitazione; attività sportiva; prevenzione e recupero delle tossicodipendenze; patologie e disturbi psichici e mentali; ricerca scientifica e tecnologica; protezione e qualità ambientale; arte, attività e Beni Culturali; realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità; assistenza agli anziani; diritti civili; realizzazione di infrastrutture.

Ai fini della nostra trattazione tra i molteplici settori di intervento indicati dalla legge ci soffermiamo sul volontariato, filantropia e beneficenza e sul finanziamento ai CSV.

¹¹² Giorgio Righetti, *Erogare valori*, in "Fondazioni, periodico delle Fondazioni di origine bancaria, 30 come Noi", Nov-Dic 2021, pag 4 - 5

¹¹³ Si fa riferimento al D.lgs 153/1999

In estrema sintesi, le Fondazioni di Origine Bancaria non sono considerate dal legislatore qualcosa di estraneo al terzo settore; esse sono annoverate tra i soggetti che esplicitamente non fanno parte del Terzo Settore, ma, nonostante ciò sono normativamente riconosciute come soggetti che “concorrono al perseguimento delle finalità della legge delega¹¹⁴”. Pur non identificandole, in principio, come esterne al Terzo Settore, il legislatore ha voluto escludere le Fondazioni di Origine Bancaria dall’ambito di applicazione del futuro codice del terzo settore, nonostante la volontà che queste perseguano le finalità espresse da quest’ultimo, per consentire che a tali fondazioni continuasse ad applicarsi la disciplina dettata dal decreto legislativo 153/1999, considerandole una *categoria sui generis*, ma che astrattamente possono, certamente, rientrare nel mondo del Terzo Settore.

Il presente capitolo si pone l’obiettivo di analizzare questi aspetti sinteticamente sopra delineati con attenzione alle connessioni che si creano tra le Fondazioni di origine bancaria e il terzo settore.

2.1 Normativa delle Fondazioni di Origine Bancaria

Quando si parla di *no profit*, nel senso di destinazione di risorse economiche a fini di assistenza e beneficenza, e Fondazione di origine bancaria ci si riferisce al fenomeno che risale alle origini delle Casse di Risparmio che nascono per volere dei privati, ma anche di enti come lo Stato stesso, e che tra i loro scopi hanno quello di erogare parte degli utili di bilancio per raggiungere fini di “beneficenza ed educazione”.

Per rendere il quadro completo le Casse di Risparmio alle loro origini facevano coesistere al fianco di scopi “moralì” quali l’educazione del popolo alla previdenza, scopi “sociali e benefici”, quali finanziamenti agli enti pubblici e beneficenza in senso lato e scopi economici quali lo sviluppo di forze produttive locali.

¹¹⁴ Riferimento alla legge delega 106/2017

Le origini delle Casse di Risparmio dimostrano come sin dal primo momento ci sia stata una grande difficoltà nella gestione delle diverse attività che esse svolgono, che sarà una caratteristica che non abbandonerà mai le Fondazioni di origine bancaria.

La struttura bancaria, che era in essere fino al 1880¹¹⁵, necessitava di un riordinamento e soprattutto di costruire un'ente che permettesse il riutilizzo dei proventi provenienti da investimenti bancari a favore della struttura sociale: tale iniziativa ha portato alla costruzione delle Fondazioni bancarie, seppur ancora in forma embrionale.

Le Fondazioni bancarie rappresentano l'ideale degli Enti no profit, ma questo con il passare dei decenni ha creato problemi, primo fra tutti il fatto che, nonostante la loro importanza, siano escluse dal Codice del Terzo Settore.

I problemi relativi alle FOB, in particolare relativi al loro controllo e alla loro organizzazione per fini fiscali, sono radicati nel fatto che le fondazioni erano in origine legate inscindibilmente alle banche.

Infatti, in origine, le strutture bancarie rappresentavano un intermediario fra lo Stato ed i cittadini, chiamate in origine corporazioni o arti; si è resa pertanto necessario una variazione dello stato sociale della banca stessa, in primis le Casse di Risparmio che, in Italia, anche se in forma anomala, hanno sempre rappresentato in piccola o in gran parte degli enti benefici.

La legge Crispi del 1888 ha stabilito un distacco dalle opere pie creando una nuova personalità giuridica che allora fu attribuita alle Banche, nell'alveo del diritto privato. La successiva legge Crispi del 1890¹¹⁶ dà alle Banche una responsabilità giuridica di diritto pubblico e non più di diritto privato.

Si deve arrivare, però, al 1936, anno in cui si decide di dare una pianificazione amministrativa al credito creando una serie di istituti di credito di diritto pubblico, tra cui la Banca Popolare, Casse Rurali e Istituti di credito tra cui: San Paolo, MPS, Banche Meridionali.

¹¹⁵ Vengono menzionate le tre Leggi Crispi del 1880, 1888, 1890 che portano alla trasformazione delle opere pie in istituti di beneficenza (IPAB) regolate nella formazione, nel funzionamento e nell'estinzione dalla legge medesima

¹¹⁶ Legge 6972/1890 - Legge Crispi sulle Opere pie

Questa trasformazione crea da parte delle Banche la paura di perdere autonomia e distinzione, mentre, in realtà quello che la legge bancaria e la costituzione cercano di creare è un'economia assistita che, però, contrariamente alle aspettative, conduce ad un immobilismo che viene tecnicamente definito "foresta pietrificata"¹¹⁷.

Questa condizione viene ulteriormente complicata dalla proposta fatta dalla Banca d'Italia nel 1988 di trasformare in SPA¹¹⁸ le banche pubbliche, insistendo con energia sul punto. Relativamente a questa proposta la Banca d'Italia¹¹⁹ abbozza un disegno, che poi verrà ripreso dai testi legislativi successivi, in cui, si prevede il mantenimento del controllo pubblico attraverso una partecipazione non inferiore al 51% delle azioni, per mantenere in mano pubblica le banche che via via venivano trasformate. Questo orientamento sarà modificato solo successivamente, con il decreto legge del 1994, nel senso di una più forte opzione verso una privatizzazione ampia e sostanziale del sistema bancario.

Attraverso ulteriori sviluppi normativi si giunge al concetto di privatizzazione fredda¹²⁰ che in termini molto semplici determina la trasformazione giuridica dell'ente pubblico in società per azioni, ma sempre in gestione pubblica. Tale fenomeno verrà regolato dalla legge Amato¹²¹.

Questa possibilità trova importate resistenza da parte della struttura bancaria, per cui, nel 1992 viene proposta, in contrapposizione, la "privatizzazione calda"¹²².

È nell'ambito di questo processo di trasformazione e nel contesto di questa politica bancaria che sorge l'idea da cui nascono in concreto le Fondazioni bancarie.

¹¹⁷ M. Clarich, A. Pisaneschi, *La foresta pietrificata e le linee di riforma degli anni Ottanta*, in "Le fondazioni bancarie, Dalla holding creditizia all'ente non profit", Il Mulino, 2001, pag. 32

¹¹⁸ Assemblea generale ordinaria dei partecipanti, Relazione del governatore sull'esercizio 1988

¹¹⁹ Banca d'Italia, Ordinamenti degli enti pubblici creditizi, L'adozione del modello della società per azioni, 1988

¹²⁰ M. Clarich, A. Pisaneschi, *La foresta pietrificata e le linee di riforma degli anni Ottanta*, in "Le fondazioni bancarie, Dalla holding creditizia all'ente non profit", Il Mulino, 2001, pag. 37

¹²¹ Legge 218/1990, Legge Amato, Disposizioni in materia di redistribuzione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico

¹²² M. Clarich, A. Pisaneschi, *La foresta pietrificata e le linee di riforma degli anni Ottanta*, in "Le fondazioni bancarie, Dalla holding creditizia all'ente non profit", Il Mulino, 2001, pagina

L'idea alla base della privatizzazione calda era di creare un soggetto giuridico a cui poter attribuire la proprietà delle azioni delle nuove banche S.p.A, tutte le volte che l'ente da trasformare non avesse già un carattere più o meno associativo, cioè tale da consentire l'individuazione dei soci della nuova società per azioni. Questo soggetto doveva rimanere non necessariamente attivo, si trattava di un'entità che pur rimanendo pubblica avesse un basso profilo pubblicistico, per non essere in contraddizione con la trasformazione in direzione privatistica o di diritto comune dell'attività bancaria; inoltre doveva trattarsi di entità che in ragione del loro basso profilo non fossero ingombranti e si prestassero in qualche modo a favore della transizione.

Questi soggetti che avrebbero detenuto il controllo azionario delle banche S.p.A. vengono definiti fin dall'inizio fondazioni.

Fondazione, in questo ambito, significava: entità, magari pubblica, ma non dello spessore dei tradizionali enti pubblici, soggetto di natura sostanzialmente indefinita, non tale da poter essere nemmeno qualificata come impresa.

Con la Legge Amato la fondazione veniva intesa come un "ente, una compagnia, una cassaforte in cui viene detenuto ciò che rimane al pubblico, ovvero che non viene messo nel mercato"¹²³; in questa situazione la Fondazione di Originarie Bancaria assumeva il ruolo di ente conferente che detiene il pacchetto azionario.

L'ente conferente rappresenta uno sdoppiamento della banca a cui viene conferita la gestione del pacchetto azionario sociale, *holding*, assumono funzioni pubblicistiche, sotto forma di erogazione e attuazione dei finanziamenti da dividendi che, formalmente, vengono trasferiti dalla SPA.

Compito delle fondazioni, definite dalla legge enti conferenti, è la capitalizzazione di beni improduttivi con la riduzione della ROE¹²⁴ in modo da impedire erogazioni economiche a enti beneficiari che risultavano più ricchi delle banche.

¹²³ Sergio Ristuccia, *Nascono in Italia le grandi fondazioni ? Le fondazioni bancarie in cerca di identità*, in "Volontariato e Fondazioni Fisionomia del settore non profit", Maggioli Editori, 1996

¹²⁴ ROE : return on equity, si tratta di un indice economico sulla redditività del capitale proprio

Agli enti conferenti va riconosciuto pieno statuto di fondazioni, non soltanto secondo l'idea-tipo, ma anche secondo il modello del Codice civile, con, però, caratteristiche speciali, prima di tutto, per il fatto che sono nate per opera della legge.

Quanto sin qui detto venne abrogato con il DPR 385/1993 e il successivo intervento legislativo in materia fu la Legge Amato del 1994, emanata sulla spinta della crisi economica che aveva portato il governo ad una manovra finanziaria in cui si prevedeva la privatizzazione di imprese controllate dallo Stato e il successivo smantellamento del sistema delle partecipazioni statali.

Tutto questo porta a quella che viene definita “l’attuazione della privatizzazione calda”, che comporta, attraverso la Direttiva Dini del 1994,¹²⁵ di trasformare definitivamente gli enti conferenti e quindi le fondazioni pubbliche in enti dediti al *no profit* per cui la banca si distacca definitivamente dalla fondazione e la fondazione dagli enti locali, identificandosi come privata, senza però tenere conto delle ingerenze politiche.

Inoltre, si crea una ambiguità, in quanto, alcune fondazioni erano proprietarie dell'intero capitale delle banche e come tali legittimamente lo gestivano, ma dall'altro lato la legge stabiliva che, come enti *no profit*, non avrebbero potuto esercitare tale potere.

Il modello di fondazione, sin qui delineato, appariva fortemente ambiguo in quanto le fondazioni bancarie avevano assunto una conformazione ibrida a metà strada tra la *holding* bancaria, veste alla quale erano poco disposte a rinunciare, e l'ente dedito ad attività sociale.

Questa condizione si identifica come la diretta conseguenza del fatto che lo stesso legislatore sembrava incerto in relazione al ruolo da attribuire a questi enti, che poteva spaziare da una funzione di supplenza allo Stato in forma di investitore fino alla funzione di ente *no profit*.

Inoltre già in questa prima fase si era aperta una questione riguardante il patrimonio delle fondazioni, che poteva essere risolta solamente dando consistenza ai patrimoni delle fondazioni anche attraverso dismissioni che indirizzassero i capitali direttamente verso le

¹²⁵ Direttiva 18 novembre 1994, Criteri e procedure per le dismissioni delle partecipazioni deliberate dagli enti conferenti di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 20 novembre 1990, numero 356, nonché per la diversificazione del rischio degli investimenti effettuati dagli stessi enti

medesime fondazioni. Solamente raggiungendo tale scopo si possono allentare definitivamente i legami tra banche e fondazioni, realizzando lo scopo del legislatore.

La Direttiva Dini si poneva, un'ulteriore questione, relativa alle finalità delle fondazioni, sostenendo l'autorità governativa che riteneva fondamentale e inderogabile per tutte le fondazioni, soprattutto quelle di grandi dimensioni, scegliere la propria specializzazione; contrariamente, però, le grandi fondazioni identificano la loro natura come generalista, ovvero, rivolgendosi verso diversi e molteplici campi di intervento.

In realtà, il problema verso cui si rivolgeva la Direttiva Dini era quello di creare la prassi di scegliere le priorità e gli scopi delle fondazioni. In particolare recenti studi dell'organo consultivo dell'ACRI hanno evidenziato come la questione delle priorità e degli scopi sia legata anche al principio di territorialità che connota le Fondazioni bancarie e ancora prima le Casse di Risparmio.

La Direttiva Dini, in concerto alla Legge Amato, in definitiva, conduce ad affermare la separazione tra l'attività filantropica e quella creditizia delle Casse di Risparmio.

L'iter normativo che ha proseguito a tracciare il perimetro delle Fondazioni di origine bancaria è stato piuttosto tortuoso, in alcune fasi persino contraddittorio, ed è culminato con l'emanazione della Legge Ciampi del 1998, poi sostenuta da due successive pronunce della Corte di Cassazione del 2003¹²⁶.

Con la Legge Ciampi¹²⁷ si rese necessaria la specificazione delle fondazioni bancarie verso il *no profit*, creando il concetto di Fondazione di origine bancaria come ente conferente e di banca come ente conferitario. L'obiettivo della Legge Ciampi era quello di sancire definitivamente la natura delle fondazioni come soggetti privati preposti al bene comune, appunto avvicinandole al mondo *no profit*. In realtà, però, l'effetto della Legge Ciampi non comportò l'uscita della fondazione dalla banca creando quel fenomeno che viene denominato privatizzazione calda nascosta.

¹²⁶ Corte Costituzionale, sentenza ottobre 2003 n.300; Corte Costituzionale, sentenza ottobre 2003 n.303

¹²⁷ Legge 94/1997, Modifiche alla legge 468/1978 e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato

La Legge Ciampi e le successive sentenze 300 e 301 del 2003¹²⁸ della Corte Costituzionale hanno definitivamente sancito la natura di soggetti privati preposti alla cura del bene comune. Da questo si ritiene di poter affermare che le fondazioni siano enti privati senza scopo di lucro, autonomi ed indipendenti, che, attraverso l'investimento dei patrimoni di cui dispongono, generano proventi che vengono messi a disposizione delle comunità e del Paese esclusivamente per scopi di utilità sociale e per la promozione dello sviluppo economico.

Il modello legislativo regolamentare delle fondazioni bancarie sin qui delineato cerca di identificare il tipo di fondazione che l'autorità di vigilanza avrebbe come obiettivo, facendo riferimento alla distinzione tra enti fondazione erogatori ed enti fondazioni funzionali. I primi danno sovvenzioni o contribuzioni e hanno il problema di selezionare i destinatari degli interventi in base alla valutazione di proposte o progetti nell'ambito dei campi ricompresi nelle proprie finalità; i secondi perseguono i propri fini attraverso proprie strutture o anche attraverso terzi ma sulla base di una diretta conduzione delle attività.

In realtà, secondo una terminologia propria delle discipline pubblicistiche, gli interpreti richiamano la più classica distinzione tra le fondazioni: le *granting* e le *operating*.

A guardare con maggiore attenzione il vero problema, non è quello della forma della fondazione, ma è la valutazione dei risultati attraverso l'erogazione dei servizi delle fondazioni, al di là della loro identificazione in una delle due tipologie.

Ci si interroga a questo punto se in Italia sia nato un sistema di fondazioni medio-grandi che, al di là dell'origine, realizza un'autonoma economia patrimoniale capace di alimentare organici interventi sul territorio. La risposta potrebbe essere affermativa con l'avvertenza che si deve sempre tenere presente che si tratta di un processo di trasformazione nel quale i soggetti attivi non hanno ancora un disegno condiviso tra tutti.

¹²⁸ Le due sentenze si interrogano su questioni di legittimità in relazione all'indipendenza, alla natura privata, agli organi, e alla vigilanza sulle Fondazioni di origine bancaria

Dunque questa fase legislativa è connotata dal fatto che manca un chiaro percorso per arrivare all'obiettivo che il legislatore si è prefissato.

Questa indecisione si riflette anche sul complessivo processo di trasformazione che riguarda da una parte le fondazioni, dall'altra, le società per azioni bancarie.

Non essendo necessario in questa sede esaminare la riorganizzazione complessiva del sistema bancario e gli ulteriori problemi di prospettiva e progettazione, sembra chiara l'importanza di disegnare un quadro d'insieme entro il quale siano chiari gli obiettivi da raggiungere e gli scopi a cui aspirano le FOB in relazione al Terzo Settore.

2.2 Modernità delle Fondazioni di Origine Bancaria e loro struttura

Tenendo conto del quadro legislativo sopra delineato, le Fondazioni Bancarie, definite enti conferenti, sembrava potessero assumere la natura di enti pubblici "rilevanti e non strumentali¹²⁹", dunque enti pubblici per quanto riguarda l'organizzazione delle strutture ma agendo come soggetti privati, o meglio secondo il diritto privato, sul piano della concreta determinazione delle loro attività, dunque pare improbabile che possano essere sottoposti al rispetto di atti emanati da parte delle autorità statali.

Pare chiaro che l'idea del legislatore di trasformazione del sistema bancario e con esso delle Fondazioni di origine bancaria porti ad una legislazione dove confluiscono sia elementi di diritto pubblico che elementi di diritto privato, anche se il testo legislativo, ora in vigore, afferma con chiarezza che le Fondazioni di origine bancaria sono enti con natura privata, ossia entità non lucrativa, ampliando il concetto di Terzo Settore, facendole entrare, astrattamente, nel settore *no profit*.

Probabilmente per questa loro rilevanza, sociale ed economica, le Fondazioni di origine bancaria continuano, e continueranno, come vedremo successivamente, ad essere oggetto di tentativi di attrazione verso la sfera pubblica, nonostante quanto sopra affermato.

¹²⁹ Sergio Ristuccia, *Le fondazioni bancarie in cerca di identità*, in "Volontariato e Fondazioni Fisionomia del settore no profit", Maggioli Editore, 1996, pag. 222

A sostegno di quanto stabilito dalla Legge Ciampi, la Corte Costituzionale nelle sentenze 300 e 301 del 2003, ha sancito in maniera ancora più chiara la natura privata di tali enti.

Questa conclusione è stata ribadita anche dal nuovo diritto del Terzo Settore, che ha trattato le Fondazioni di origine bancaria in linea con la Legge Ciampi esplicitando che le fondazioni sono escluse dal sistema del Terzo Settore, dedicando ad esse però una disposizione specifica volta a ribadire la loro appartenenza al mondo della società solidale pur se collocate all'esterno del regolamento dettato dal Codice.

In questa cornice, per rafforzare quanto sopra affermato, citiamo la decisione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione¹³⁰, che conferma la natura privatistica delle Fondazioni di origine bancaria. La pronuncia prendeva le mosse dalla possibilità di riconoscere le FOB come "organismo di diritto pubblico" ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici.

Il caso citato è degno di nota ai fini della nostra analisi, tralasciando nello specifico il caso concreto, in quanto si giunge a formulare valutazioni che possono ritenersi di un certo di interesse generale, in quanto sostanzialmente, confermano quanto sancito dalla Legge Ciampi nel 1999 e dalla Corte costituzionale nel 2003. Infatti, l'ANAC ha escluso le FOB dalla categoria degli enti pubblici, in considerazione del fatto che essa non è, né ordinariamente né straordinariamente, finanziata da alcun soggetto rientrante nella sfera delle amministrazioni pubbliche, né sono sottoposte al controllo della pubblica amministrazione.

Le Fondazioni assumono, oggi, una fisionomia basata sulla Legge Ciampi e sostenuta dalle recenti sentenze della Corte Costituzionale, ma allo stesso tempo intraprendono un cammino nuovo, soprattutto sotto l'aspetto della loro struttura interna e in conseguenza della professionalizzazione del settore *no profit*, che inevitabilmente influenza anche questo settore.

La struttura organizzativa delle fondazioni ha subito un'importante evoluzione nel corso del tempo, scaturita dalla graduale maturazione del loro ruolo e della loro operatività.

¹³⁰ ANAC, n.3796/2021

Ricordiamo che, nei primi anni 90, le neocostituite fondazioni operavano attraverso una struttura organizzativa elementare, costituita dal distacco di personale, ad esse accordato con le rispettive banche conferitarie, o dall'affidamento di interi settori operativi.

La natura embrionale degli assetti organizzativi rispondeva efficacemente all'operatività, ancora limitata, delle fondazioni appena costituite, che erano tenute a rispettare stringenti vincoli di bilancio; infatti fino al 1994 le fondazioni furono soggette all'obbligo di mantenere il controllo maggioritario del capitale delle banche conferitarie, da poco configurate in forma societaria, e non ancora in grado di assicurare una remunerazione significativa degli investimenti.

Con la riforma legislativa di settore del 1998 e 1999, che aumentò le potenzialità economico - finanziarie delineando maggiormente la missione delle fondazioni e potenziando la struttura organizzativa in tal senso, si riducono gradualmente le esternalizzazioni presso le banche conferitarie e la gestione interna comincia a strutturarsi, rafforzando a livello qualitativo e quantitativo gli organi propri delle fondazioni attraverso la costituzione di un più complesso organigramma.

Con il D.lgs 153/1999¹³¹ viene stabilito per le fondazioni l'obbligo di cedere il controllo della banca conferitaria, contravvenendo ai principi della delega che, al contrario, sembravano a prima vista prevedere solo una perdita di benefici fiscali in caso di mantenimento del controllo.

La decisione di cedere il controllo della banca conferitaria porta con sé una prima problematica relativa al controllo della banca stessa, in quanto la gestione della banca non è strumentale rispetto ai fini di un *ente no profit*.

Il nuovo ente acquista una fisionomia più coerente, in particolare, l'oggetto della fondazione è determinato dal decreto legislativo negli scopi di utilità sociale di promozione dello sviluppo economico, in particolare nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della conservazione dei beni e delle attività culturali, dei beni ambientali, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli. In questi settori le fondazioni possono

¹³¹ D.lgs 153/1999 - Decreto Amato, disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di all'articolo 11 del d.lgs 356/1990 e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria.

anche esercitare imprese direttamente strumentali per il raggiungimento degli scopi statutari.

Il decreto porta con sé diverse problematiche a partire dal concetto di controllo, che doveva, secondo la previsione normativa, essere ceduto.

Riguardo alla definizione di controllo riferita ai rapporti tra fondazione e banca la definizione delineata dal decreto legislativo è probabilmente più rigorosa rispetto a quella civilistica, ma anche meno precisa rispetto a quella del Testo Unico Bancario, definizione sostenuta dalla Commissione europea.

La definizione di controllo prevista dal Testo Unico bancario prevede situazioni di influenza dominante che prescindono dalle ipotesi di nomina della maggioranza degli amministratori, come invece previsto dal testo della Legge Amato, e che consentono di qualificare come controllo situazioni in cui sussistono rapporti idonei a conseguire: la trasmissione degli utili e delle perdite; il coordinamento della gestione dell'impresa con quella di altre imprese ai fini del perseguimento di uno scopo comune; l'attribuzione dei poteri maggiori rispetto a quelli derivanti dalle azioni o delle quote possedute; l'attribuzione a soggetti diversi da quelli legittimati in base all'assetto proprietario di poteri nella scelta di amministratori e dei dirigenti delle imprese¹³².

Con riferimento alla possibilità di realizzare l'obiettivo che si era posto il decreto legislativo, nell'ambiente giuridico era prevalso un sentimento di netta sfiducia nei confronti delle fondazioni bancarie relativamente alla volontà di auto riformarsi; inoltre c'era un altro settore legislativo che dimostrava sfiducia, ovvero, la capacità da parte delle fondazioni di esercitare un controllo, effettivo, sulle banche, ma anche sulle proprie attività.

Si deve aggiungere, tenendo in considerazione il fatto che i patrimoni che sono gestiti da queste fondazioni erano riferibili alle comunità locali, la necessità per le fondazioni di rendere conto del loro operato.

¹³² Articolo 23 Testo Unico Bancario

Questo aspetto, unito alle garanzie di trasparenza e visibilità dell'attività della fondazione hanno cercato di portare all'introduzione, anche in Italia, di un concetto identificabile con il termine *accountability*,¹³³ di fondamentale importanza.

L'obiettivo di trasformazione, definito privatizzazione calda¹³⁴, non può realizzarsi sul piano giuridico senza la cessione del controllo della banca; con la conseguenza che le fondazioni rimarrebbero degli enti atipici con due anime legate da un lato al *no profit* e dall'altro lato al credito e all'impresa, portando con sé un problema relativo al rapporto di queste due anime con la concorrenza sul mercato.

Altro punto critico, che pone ulteriori dubbi, su come realizzare l'obiettivo della privatizzazione calda è relativo al fatto che questo obbligo di cedere il controllo della banca da parte della fondazione venga imposto ad un ente già divenuto soggetto di diritto privato, non ad enti pubblici, verso cui la legge può stabilire qualsiasi tipo di obbligo.

Nonostante quanto affermato sino ad ora, appare comunque difficile, ipotizzare che la trasformazione auspicata dal codice possa avvenire per imposizione normativa, ma in una visione ottimistica sarebbe auspicabile che tale trasformazione avvenisse per iniziativa delle fondazioni o per stimolo del mercato.

Un altro obiettivo perseguito dal decreto legislativo è quello di attribuire alla fondazione bancaria la natura di "persona giuridica privata senza scopo di lucro dotate di piena autonomia statutaria e gestionale"¹³⁵.

Ma quanto stabilisce il decreto non è però pienamente riscontrabile nella realtà, in quanto i patrimoni delle fondazioni sono essenzialmente pubblici, e, dunque, parrebbe essere irrealistico voler attribuire a queste ultime una natura privata, anche perché attribuire una

¹³³ Accountability: la responsabilità, da parte degli amministratori che impiegano risorse finanziarie pubbliche, di rendere l'uso sia sul piano della regolarità dei conti sia su quello dell'efficacia della gestione.

¹³⁴ M. Clarich, A. Pisaneschi, *La foresta pietrificata e le linee di riforma degli anni Ottanta*, in "Le fondazioni bancarie, Dalla holding creditizia all'ente non profit", Il Mulino, 2001, pag. 83
Per privatizzazione calda si intende il distacco completo della fondazione dalla banca con conseguente trasformazione della fondazione in un ente no profit puro

¹³⁵ Articolo 28 comma 2 D.lgs 153/1997, tale articolo riprende pedissequamente il decreto 461/1998, modificando il solo aspetto del fatto che il termine per terminare il procedimento di trasformazione non è previsto.

natura privata alle fondazioni bancarie significa valorizzare le esigenze di libertà dell'ente, come sancisce il diritto privato, nei confronti dei soggetti sottoposti alla sua disciplina.

Le fondazioni, in questa fase, sono enti sotto osservazione e assoggettati a un regime speciale, non solo nella lunga fase di transizione finalizzata alla dismissione della partecipazione di controllo della società bancaria, ma anche successivamente, con la previsione dell'istituzione di una autorità di controllo, non solo sulle fondazioni bancarie, ma, su tutti gli enti *no profit*; questo organo indipendente avrebbe dovuto avere, più che una funzione di vigilanza, una funzione di consiglio. Questa previsione, stabilita dal testo legislativo, è in realtà difficilmente realizzabile sul piano pratico.

Fin dalla legge Amato, le fondazioni bancarie sono state concepite come un gruppo chiuso di enti: esse cioè sono e saranno sempre solo degli enti conferenti esistenti al momento in cui è iniziato il processo normativo di trasformazione delle banche pubbliche; non è possibile, ma non sarebbe neppure immaginabile, la costituzione di una nuova fondazione bancaria, magari sulla base di un apposito procedimento autorizzatorio.

Non a caso, il decreto legislativo attribuisce all'autorità di vigilanza poteri incisivi che non si giustificano in una logica di semplice tutela degli interessi dei destinatari dell'attività delle fondazioni. Questi poteri attribuiti direttamente al Ministero del Tesoro si spiegano in ragione del principale obiettivo del decreto legislativo, ovvero la dismissione delle partecipazioni bancarie e del loro inserimento pieno nel settore del *no profit*.

Si deve, anche, tenere in considerazione che un regime di vigilanza più intenso potrebbe trovare una giustificazione tenendo conto della particolare collocazione delle fondazioni bancarie all'interno del settore *no profit*, in quanto le Fondazioni di origine bancaria si distinguono da altri enti *no profit* per il fatto di non ricevere contributi da parte dei privati, anche se possibile.

In ultima analisi relativamente al profilo della dismissione del controllo, tenuto conto dei meccanismi di nomina ancora in prevalenza politica, gli amministratori delle fondazioni sono più sensibili alle sollecitazioni di un nucleo ristretto di soggetti pubblici, gli enti locali, che perseguono talora fini diversi rispetto a quello della massimizzazione dell'obiettivo del conseguimento dei fini statali di pubblica utilità; manca dunque, nelle fondazioni bancarie un meccanismo efficace di responsabilizzazione, al quale occorre

supplire, in particolare, attraverso un sistema di vigilanza esterna, rinforzata, di tipo pubblicistico.

In sostanza questo ci è utile a comprendere come gli organi previsti per la fondazione, in particolare per l'amministrazione, siano diversi, sia rispetto all'amministrazione di una società di capitali, sia rispetto all'amministrazione di una organizzazione di volontariato che deve rendere conto a migliaia di contribuenti.

La serie di poteri attribuiti al Ministero del Tesoro deve essere posta in evidenza non tanto per il suo contenuto, ma piuttosto per il fatto che certifichino come le Fondazioni di origine bancaria siano figure *sui generis* e non facili da collocare nell'ottica di una loro trasformazione in un ente *no profit*.

Anche per le Fondazioni di origine bancaria sussiste l'obbligo di dotarsi di uno statuto che in linea di principio avrebbe dovuto riproporre quanto previsto dal decreto legislativo per rispettare la disciplina dettata; si tratta di un profilo che allinea le Fondazioni di origine bancaria a tutti gli Enti del Terzo Settore a cui si applica la disciplina del codice.

2.3 Il modello delle Community Foundation

Riprendendo quanto detto nell' introduzione si era formata l'ipotesi che le fondazioni bancarie pubbliche o semi-pubbliche contribuiscano a diffondere il fenomeno del *no profit* privato, richiamando l'esperienza delle *community foundation*¹³⁶.

L'idea fu quella di costruire una fondazione che avesse nel territorio le sue radici e che potesse, dopo un primo lascito importante da parte del fondatore, costituire un modello in cui i successivi finanziamenti provenissero da singoli contributori minoritari, contribuire ad uno sviluppo inclusivo delle FOB con il territorio di appartenenza.

Questo modello permetteva alle fondazioni di non essere vincolate ad un unico scopo rigidamente predeterminato e di conseguenza dava la possibilità di adattamento, al tessuto,

¹³⁶ Community foundation : modello nato nel 1914 in Ohaio, Stati Uniti, dall'idea del banchiere Frederik Harris Goff.

e ai bisogni sociali del luogo, costituendo un incentivo alla moltiplicazione del patrimonio iniziale.

In America questo modello ha avuto grande successo sotto il punto di vista sia economico, ma soprattutto occupazionale e benefici sulle collettività locali.

Il modello delle *community foundation* potrebbe essere utilizzato dalle Fondazioni di origine bancaria, italiane, specie da quelle di dimensioni maggiori in quanto hanno tutte le caratteristiche per essere il primo finanziatore per avviare la *community foundation*, andando anche a regolare il meccanismo di versamento da parte di contributori minori, che si identifica come il secondo presupposto per la costituzione di una *community foundation*.

Si individua, dunque, una qualche analogia tra fondazioni bancarie e fondazioni comunitarie, tenuto conto che le prime sono nate in Italia per atto legislativo e che il loro patrimonio può essere pensato come il prodotto dell'imprenditorialità di interesse collettività¹³⁷. In secondo luogo questo modello potrebbe consentire alle fondazioni di concentrarsi sulla missione specifica che, come si è visto, non è tanto quella di recepire passivamente l'esigenza del territorio, quanto quella di una presenza attiva nei settori rilevanti di promozione dello sviluppo economico.

Inoltre, in un momento di ripensamento dello stato sociale, di contrazione della spesa pubblica e del ritiro dello Stato da molti settori di intervento, le *community foundation* potrebbero costituire lo strumento per superare il dogma secondo il quale la soddisfazione dei bisogni sociali deve provenire dallo Stato.

Una prima esperienza concreta nel nostro Paese è quella avviata dalla Fondazione CARIPLO, che ha già promosso l'istituzione di quattro fondazioni locali e ha in programma di istituirne altre, che permettano di comprendere come il benessere sociale possa essere soddisfatto dai privati anche in forma imprenditoriale.

¹³⁷ M. Clarich, A. Pisaneschi, *La foresta pietrificata e le linee di riforma degli anni Ottanta*, in "Le fondazioni bancarie, Dalla holding creditizia all'ente non profit", Il Mulino, 2001, pagina 134

2.4 Carta delle Fondazioni

Il nuovo assetto normativo delle fondazioni bancarie e gli scenari operativi che per esse si prospettano non sono affatto consolidati. Infatti il nostro legislatore ha esaminato con superficialità, lasciando presenti delle incertezze relative al modello di organizzazione che si voleva abbracciare e il problema relativo alle agevolazioni fiscali riconosciuto alle fondazioni.

Riguardo a entrambi gli aspetti è aperto un procedimento presso la Commissione europea che nel 2000 ha contestato al nostro Paese una possibile violazione della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato¹³⁸.

Si è già ricordato come la legge Amato avesse introdotto un regime fiscale agevolato allo scopo di promuovere la privatizzazione “fredda” delle banche pubbliche attraverso lo scorporo dell’azienda bancaria, conferita in un’apposita società per azioni, e la creazione dell’ente conferente, con funzione di *holding* bancaria pubblica, ma la legge Amato nulla diceva in ordine al regime fiscale degli enti conferenti.

La Legge Ciampi si è assunta l’incarico di porre alcune disposizioni specificatamente rivolte a chiarire il regime fiscale delle fondazioni bancarie. Relativamente a ciò, deve essere chiarito, che, alle fondazioni viene attribuita la qualifica fiscale di entità non commerciale, anche se perseguono le loro attività per mezzo di imprese strumentali nei settori rilevanti; esse potranno dunque beneficiare di una riduzione del 50% dell’imposta sul reddito delle persone giuridiche per le attività strumentali. La qualifica di ente non commerciale però viene meno se la Fondazione entro quattro anni non dismette la partecipazione di controllo nella società bancaria e non cede tutti i beni immobili diversi da quelli strettamente necessari per l’attività della fondazione e delle imprese strumentali.

Nel complesso le norme fiscali, non solo con riferimento alla misura sopra menzionata, introducono un meccanismo di premi e punizioni volto a favorire il distacco del legame tra banche e fondazioni, riconducendo queste ultime all’ambito del *no profit*.

¹³⁸ Aiuti di Stato. Invito a presentare osservazioni a norma dell’articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE, in merito all’aiuto C 54/2000 - Italia - Misure fiscali per le banche e fondazioni bancarie, 2001/C 44/02.

Delineare il regime fiscale previsto per le Fondazioni di origine bancaria, è determinante per comprendere le contestazioni operate dalla Commissione europea sotto il profilo degli aiuti di Stato¹³⁹.

Infatti, la prima contestazione riguarda il regime di agevolazioni fiscali previsto per le fondazioni, in quanto la Commissione ritiene prima di tutto che le fondazioni non possano essere qualificate come enti non commerciali. Secondo la Commissione, infatti, le fondazioni di origine bancaria, benché vincolate al perseguimento di obiettivi sociali, restano qualificabili come entità economiche che svolgono attività di imprese in settori commerciali e ricadono pertanto in pieno nel divieto stabilito in relazione agli aiuti di Stato.

Secondo la Commissione, infatti, le fondazioni potendo restare azioniste di banche e diventare azionisti di minoranza di altre imprese, intervengono nel mercato e, pertanto gli aiuti, sotto forma di agevolazioni fiscali, potrebbero provocare distorsioni nel libero mercato.

Quanto affermato dalla Commissione europea rischiava, dunque, di mettere in crisi il modello elaborato sino a questo momento.

Impulso decisivo allo sviluppo delle Fondazioni viene dato dalla Carta delle fondazioni, un “codice” di autoregolamentazione elaborato da ACRI nel 2012, nel quale viene confermata, con decisione, la rilevanza delle strutture organizzative. Viene dato avvio a degli interventi di adeguamento strutturale che riguardavano posizioni di lavoro, procedure, sistemi gestionali. Il documento fu inoltre fondamentale nell’enunciazione dei principi che si configurarono come la base dell’azione delle fondazioni, modellando il paradigma valoriale alle più moderne organizzazioni *no profit*.

Da allora la *governance* e la scelta di intervento sono sempre più convintamente ancorate ai seguenti principi: la trasparenza e l’*accountability*, intese come conseguenza e bilanciamento necessario dell’autonomia gestionale delle fondazioni, si tratta di un

¹³⁹ Articolo 88 paragrafo 2 Trattato CE, in merito all’aiuto C 54/2000, in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, 10 febbraio 2001, C44/2

doveroso dare conto alla comunità di appartenenza dell'utilizzo del patrimonio della fondazione, la cui origine è riconducibile alla comunità stessa.

Il codice si è poi soffermato su altri aspetti, tra cui, il radicamento territoriale, inteso come conoscenza del territorio, ascolto dei bisogni locali e attenzione alle singole comunità, che non induca, tuttavia, ad una chiusura alle esigenze e alle iniziative di carattere nazionale; in secondo luogo il rigoroso rispetto dei criteri di efficienza dell'utilizzazione delle risorse e di efficacia e qualità degli interventi, adottati quali elementi prioritari per la selezione delle iniziative da sostenere.

La trasformazione dell'organizzazione interna delle fondazioni è stata anche incisa dall'evoluzione delle modalità di intervento, sempre più diversificate e flessibili. Al tradizionale sostegno finanziario di iniziative finalizzate all'utilità sociale, si aggiungono iniziative per promuovere progetti e *partnership* tra i diversi attori del territorio, iniziative di stimolo all'innovazione in specifici settori o all'attivazione di nuove leve per lo sviluppo economico del territorio.

Conseguenza dell'espansione e della diversificazione delle modalità di intervento è che le fondazioni hanno riservato crescente attenzione ai modelli manageriali, alle competenze interne e agli *standard* operativi che, pur nella diversità dimensionale e del territorio, hanno assunto alcuni tratti comuni.

Per l'attività istituzionale, ad esempio, attraverso la formazione e un *turn-over* mirato, i profili professionali con mansioni istruttorie amministrative, dall'aver una funzione meramente "erogativa", sono stati trasformati in figure affini al *program officer*, figura tipica delle organizzazioni *no profit* per la supervisione e la gestione del budget di progetti complessi e innovativi; sono state anche introdotte delle modalità di selezione dei progetti e modelli per la loro valutazione sempre più specifici.

Contemporaneamente le Fondazioni hanno puntato al rafforzamento della competenza, attraverso la formazione delle figure interne preposte alla selezione o tramite esperti esterni.

Riguardo al monitoraggio dei progetti sostenuti, al mero controllo dei processi di spesa, sono stati affiancati interventi mirati a verificare le azioni in corso di svolgimento e la loro rispondenza all'iniziativa approvata.

Tale impegno è stato assolto in diverse forme delle Fondazioni, che possono essere tuttavia ricondotte a tre principali approcci all'attività valutativa, ognuno relativo ad uno specifico obiettivo da perseguire.

L'impostazione più comune riguarda l'*accountability*, dell'attività erogativa, dando conto delle somme erogate, delle azioni realizzate e dei loro risultati, attraverso sistemi informativi strutturati.

Un secondo approccio di valutazione punta invece ad indagare più specificatamente i benefici scaturiti dagli interventi, utilizzando strumenti valutativi più complessi, variabili in base al tasso di sperimentalità dell'iniziativa.

Un'ulteriore modalità di valutazione si concentra sulle modalità di svolgimento degli interventi più che sui risultati raggiunti, ovvero su un'analisi qualitativa più che quantitativa, spostando il *focus* dal campo della misurazione, a quello della spiegazione e del confronto, indagando, ad esempio, come sia stato realizzato l'intervento.

Proseguendo l'analisi della trasformazione organizzativa delle Fondazioni, è necessario soffermarsi sulla scelta, soprattutto delle Fondazioni più grandi, di inserire figure di *staff* a supporto degli organi e della direzione, dedicate soprattutto all'attività di pianificazione, controllo e gestione, così come all'attività di comunicazione.

L'aumento della complessità gestionale delle fondazioni e la conseguente maggiore articolazione delle strutture, hanno spesso dato origine allo sviluppo di nuove funzioni di coordinamento e controllo interno.

Infine, anche le attività amministrativo contabili, presenti sin dalla prima ora, sono andate rafforzandosi innalzando gli standard di efficienza e l'adozione di sistemi gestionali e contabili sempre più integrati tra loro.

Per realizzare lo sviluppo organizzativo sopra descritto, le fondazioni hanno aumentato in maniera costante la loro attenzione alla formazione del personale e alla condivisione di buone pratiche.

In prospettiva futura, infatti, è prevedibile la diffusione di sistemi di gestione del personale ancora più strutturati attraverso l'introduzione di valutazioni della prestazione, analisi delle potenzialità e dei percorsi di carriera.

Al fianco alla Carta delle Fondazioni, le FOB sono disciplinate internamente da statuti la cui dotazione è obbligatoria.

Relativamente a ciò che prevede lo statuto di ogni Fondazione di origine bancaria, deve essere posta attenzione alla scelta degli scopi istituzionali all'interno della rosa dei settori previsti dal decreto legislativo del 1999: tutte le fondazioni hanno scelto il modello generalista, ritenendo opportuno non limitarsi ad un solo settore di interesse, disattendendo le indicazioni dell'atto di indirizzo che, invece, richiedeva una valutazione specifica, secondo criteri di adeguatezza e flessibilità, della possibilità di non estendere l'attività a un numero troppo ampio di settori. Le fondazioni più grandi, per esempio l'Istituto San Paolo, hanno incluso nello statuto tutti i settori di intervento previsti dalla legge, riservandosi soltanto, in alcuni casi, di poter concentrare la propria attività per periodi di tempo definiti in alcuni settori rilevanti.

Quasi tutte le Fondazioni, inoltre, hanno scelto il modello *grant making*, prevedendo il perseguimento della propria finalità essenzialmente attraverso l'assegnazione di contributi a progetto e iniziative altrui, ma si tratta di una scelta che rischia di privare le fondazioni bancarie di una versione prospettica della propria missione nella comunità locale fondata su capacità propositive autonome.

Relativamente ad ulteriori aspetti statutari è necessario fare una rapida rassegna a fini della completezza dello studio relativamente all'ambito territoriale di operatività, che in estrema sintesi, ha visto le Fondazioni adottare il criterio di ancorarsi rigidamente al territorio di origine e ai loro confini amministrativi. Qualche Fondazione ha, invece, previsto come criterio quello di escludere in linea di principio investimenti in aree comunque coperte da altre fondazioni bancarie; alcuni istituti maggiori hanno esteso l'ambito di intervento all'intero del territorio nazionale e persino all'estero.

Le norme previste dal decreto legislativo 158/1999 ed il profilo di ogni Fondazione, delineato all'interno dello statuto, hanno permesso di rendere la maggioranza degli aspetti strutturali delle FOB chiari.

Nonostante quanto fin ora analizzato, al centro del dibattito sull'impostazione dei nuovi statuti è stato, soprattutto, il problema della composizione degli organi della Fondazione e, in particolare, dell'organo di indirizzo, relativamente al numero dei suoi componenti, al

peso che hanno gli enti territoriali nella nomina dei componenti e alla relazione del numero dei componenti di tale organo con quello dei componenti dell'organo di gestione.

Le Fondazioni utilizzando la loro autonomia, forse addirittura abusandone, hanno disatteso e non rispettato gli spunti offerti dal decreto legislativo su come organizzare la propria struttura interna e definire la propria attività nello statuto con la conseguenza di ampliare ancora di più la distanza tra la realtà e l'obiettivo che si era prefissato il decreto legislativo. Accanto alle disposizioni che prevedono gli organi che obbligatoriamente dovrebbero essere presenti nelle Fondazioni di origine bancaria, vari statuti hanno poi introdotto accanto ai tre organi obbligatori, anche, altre figure di organizzazione.

2.5 La Fondazione dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino per la Cultura, la Scienza e l'Arte e il Fondo per l'Ambiente Italiano

Quanto osservato a livello disciplinare e relativo all'evoluzione delle Fondazioni di origine bancaria può essere individuato nella Fondazione dell'Istituto Bancario San Paolo che brevemente è riportata, di seguito, nei suoi punti salienti.

La Fondazione Intesa San Paolo era nata per rispondere all'esigenza di dare maggiore organicità ed efficacia agli interventi dell'Istituto San Paolo in campo culturale.

La Fondazione Intesa San Paolo, ente senza scopo di lucro persegue esclusivamente scopi di utilità e solidarietà sociale nei seguenti settori: beneficenza a favore di dipendenti ed ex dipendenti, nonché pensionati (relativi familiari a carico o conviventi) di Intesa Sanpaolo, delle Aziende Controllate da Intesa Sanpaolo e delle altre Aziende beneficiarie previste nel regolamento che si trovino, a causa di conseguenza di malattie di particolare gravità e di eventi comunque straordinari, in condizioni di comprovata necessità economica o in situazioni di svantaggio fisico, psichico, sociale o familiare; istruzione e promozione della cultura e dell'arte mediante l'istituzione di borse di studio o corsi di formazione a favore di persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari; beneficenza, sia in Italia che all'estero, a favore di altri enti che operano

direttamente nei confronti di soggetti meritevoli di solidarietà sociale o a favore di altri enti o enti pubblici che operano nell'ambito dell'assistenza sociale e socio sanitaria, della tutela di diritti civili, della ricerca scientifica indirizzata allo studio di patologie di particolare rilevanza sociale, degli aiuti umanitari.

Come da atto costitutivo, la fondazione è una persona giuridica privata dotata di piena capacità e autonomia statutaria e gestionale e, pertanto, opera in totale indipendenza da Intesa Sanpaolo S.p.A., senza obbligo alcuno di controllo e di rendicontazione¹⁴⁰.

La Fondazione Intesa Sanpaolo, in ossequio a quelle che sono le attività generali che possono svolgere le Fondazioni di origine bancaria, si adopera per la protezione dell'ambiente e dei beni culturali del territorio.

Quest'ultima attività è spesso compiuta in concerto con il Fondo per l'Ambiente Italiano, anche attraverso finanziamenti del FAI.

Si tratta di un fondo nato sul modello del *National Trust* inglese che, ha acquistato beni di interesse ambientale ed artistico svolgendo una lunga serie di attività volte principalmente alla loro tutela.

La volontà di menzionare tale tipologia di Fondazione ha lo scopo di segnalare come il complesso percorso legislativo relativo alle fondazioni bancarie, in un certo senso, possa ritenersi realizzato.

2.6 Attività delle Fondazioni di origine bancaria

Particolare attenzione, ai fini della nostra trattazione, deve necessariamente essere riservata all'attività delle Fondazioni di origine bancaria e questo perché, tra i settori rilevanti di investimento e finanziamento da parte di queste fondazioni vi sono il volontariato, la filantropia e, per legge, il finanziamento dei Centri di Servizio per il volontariato.

¹⁴⁰ Codice Etico Fondazione Intesa Sanpaolo ONLUS, adottato dal Consiglio di amministrazione in data 26 novembre 2012

In conformità con la loro natura di enti *no profit*, le fondazioni possono agire esclusivamente per scopi di utilità sociale, e, in particolare, in uno o più dei settori definiti dal decreto come rilevanti: ricerca scientifica, istruzione, arte; conservazione, valorizzazione dei beni e delle attività culturali e dei beni ambientali; sanità e assistenza alle categorie sociali deboli; per scopi di promozione dello sviluppo economico.

Questi esempi di intervento non creano problemi ad eccezione dello scopo di promozione dello sviluppo economico in quanto, come il decreto legislativo del 1999 ha chiarito, le fondazioni non possono erogare finanziamenti diretti o indiretti a imprese, per cui l'introduzione di questa funzione identifica le fondazioni bancarie come peculiari rispetto al variegato mondo del *no profit*, con una missione più ampia di maggiore rilievo, sia in ordine alla tipologia degli interventi che esse possono porre in essere, sia per il ruolo di acceleratori dell'economia che potrebbero assumere.

Quanto appena affermato si basa sulla tesi per cui le Fondazioni bancarie non possono essere assimilate a enti *no profit* in senso proprio e che vadano considerate, invece, come istituzioni che devono poter continuare a svolgere la loro funzione di supporto finanziario alla comunità economica locale, sostituendo al tradizionale intervento di supporto creditizio all'impresa italiana il supporto del capitale di rischio delle medesime¹⁴¹; il sostegno dello sviluppo economico consente, dunque, di dare un *surplus* alle fondazioni, soprattutto, a quelle maggiormente legate al territorio.

Relativamente alle modalità di perseguimento degli scopi, il legislatore ha scelto un modello misto tra la fondazione cosiddetta *grant making*, ovvero di sola erogazione, e la fondazione cosiddetta *operating*, cioè la fondazione che fa direttamente o attraverso una impresa da essa istituita e controllata.

I due modelli non sono reciprocamente escludenti e, anzi, solo una visione antiquata dell'attività non profit, legata alla concezione di assistenza e beneficenza, può ritenere incompatibile l'utilità sociale con la ricerca non esasperata del profitto, identificando come modello a cui poter ambire, non solo per le fondazioni di grandi dimensioni, ma anche, il

¹⁴¹ M. Clarich, A. Pisaneschi, *La foresta pietrificata e le linee di riforma degli anni Ottanta*, in "Le fondazioni bancarie, Dalla holding creditizia all'ente non profit", Il Mulino, 2001, pag. 108

modello, che consente di mantenere il controllo delle imprese che vengono create dalle fondazioni stesse. In relazione a questo modello si aggiunge il concetto di settore rilevante, secondo cui, al di fuori del loro ambito, le FOB non devono interagire con il mondo imprenditoriale.

3. Enti nell'orbita delle FOB che si occupano di volontariato, beneficenza, filantropia

Il rapporto tra Fondazione e il mondo del volontariato ha origini storiche, risalenti alle originarie Casse di Risparmio che, prima di diventare le odierne Fondazioni, si configuravano come un ibrido tra banche ed enti filantropici perché unitamente alla loro funzione creditizia realizzavano una funzione sociale, assegnata loro per legge.

La riforma bancaria del 1999 ha rafforzato maggiormente questo legame perché le due anime di quegli enti furono separate: le Fondazioni si configurarono come continuatrici della funzione sociale, in un più specifico e innovativo ruolo di sostegno alla comunità. Le Fondazioni sono dunque accumulate al mondo del volontariato dai valori che guidano il loro operato come la solidarietà, la coesione sociale e la promozione della cittadinanza attiva e, con esso, realizzano la propria funzione¹⁴².

I valori e l'azione comune si sono rafforzati nel tempo attraverso numerosi accordi e protocolli con le rappresentanze nazionali del volontariato del Terzo Settore.

Di rilevante importanza la collaborazione tra le Fondazioni, il Forum Nazionale del Terzo settore e i Centri di Servizio per il Volontariato (CSV) che, in occasione della riforma del terzo settore, varata nel 2017, hanno elaborato una proposta condivisa, quasi totalmente recepita dal legislatore nel codice del terzo settore, volta a delineare i rapporti tra le diverse aree del mondo *no profit*.

Le Fondazioni sostengono gli enti del volontariato attraverso due modalità: il sostegno economico a progetti o programmi e il finanziamento dei CSV. Oltretutto, quest'ultimo

¹⁴² Nel 2022 le erogazioni totali nel settore di volontariato, filantropia e beneficenza sono stimate a 135,3 mln di euro attraverso 2.823 interventi. Dati riportati dal Ventisettesimo rapporto annuale 2022 FOB

aspetto è specificatamente previsto nel Codice del Terzo Settore all'articolo 62¹⁴³, che ha confermato quanto già disposto nell'articolo 15 della Legge quadro, superata con l'entrata in vigore dello stesso Codice nella nuova disciplina.

Il ruolo delle Fondazioni non si limita solamente a quanto sopra menzionata, infatti, rappresentano la maggioranza negli organi di indirizzo nell'Organismo Nazionale di Controllo e nei suoi uffici territoriali, esercitando un'influenza di governo commisurata all'impegno che la legge attribuisce loro nel sostegno finanziario¹⁴⁴. Tuttavia, le Fondazioni hanno sempre esercitato questo ruolo con spirito di ampia condivisione nelle decisioni.

Parallelamente, ai Centri di Servizio per il Volontariato è stato attribuito uno specifico ruolo, ridefinito dalla riforma: promuovere, rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari in tutti gli enti del terzo settore, e non più solo nelle organizzazioni di volontariato, come prescriveva la precedente normativa.

Oltre ad ampliare il bacino dei beneficiari dell'operato del volontariato, il nuovo codice contempla anche una vasta gamma di servizi, dalla formazione dei volontari alle attività di promozione del volontariato, dalla consulenza tecnica al sostegno nella progettualità; dai servizi di comunicazione e informazione alla ricerca e documentazione.

In Italia, a svolgere questo ruolo, sono presenti 49 Centri di Servizio per il Volontariato operativi ai quali, dalla loro creazione, le Fondazioni hanno complessivamente destinato ingenti somme di denaro.

Nel lungo rapporto con i CSV, le Fondazioni oltre ad adempiere ai propri obblighi previsti per legge, hanno concorso all'individuazione comune di soluzioni per superare, o quantomeno attenuare, alcune distorsioni che la Legge Quadro avrebbe potuto causare se non correttamente interpretata e tale risultato è stato in parte ottenuto con l'emanazione del Codice del Terzo Settore.

¹⁴³ articolo 62 comma 3 del Codice del Terzo settore stabilisce che ogni fondazione deve destinare al FUN (fondo unico nazionale) una quota non inferiore al 15° del risultato della differenza tra l'avanzo dell'esercizio meno l'accantonamento a copertura dei disavanzi pregressi, alla riserva obbligatoria e l'importo minimo da destinare i settori rilevanti

¹⁴⁴ Dati riportati dal Ventisettesimo rapporto annuale 2022 FOB

In particolare modo, si fa riferimento alla squilibrata ripartizione dei fondi tra le regioni, dovuta all'inequale distribuzione delle Fondazioni nel territorio nazionale, concentrate maggiormente al Nord e al Centro, e all'instabilità delle risorse annuali erogate, la cui assegnazione dipende dai risultati gestionali delle Fondazioni e non dall'effettivo fabbisogno dei Centri¹⁴⁵, si tratta di questioni dirimenti per comprendere lo sviluppo del settore no profit nel nostro Paese e di come, senza correttivi, sarebbe stato disomogeneo nel territorio nazionale.

Le due questioni aprirono un proficuo confronto a partire dal 2005, che si è sintetizzato con molteplici accordi nazionali fino alla riforma legislativa del 2017, che ha previsto una più omogenea distribuzione territoriale delle risorse e una maggiore stabilità nel flusso dei contributi ai Centri, dimostrandosi decisiva per la tenuta del sistema di volontariato che si stava formando nei momenti di crisi che il nostro Paese ha vissuto e vive ancora oggi.

All'interno del sistema di volontariato, beneficenza e filantropia le risorse sono destinate prevalentemente a contributi per fondazioni *grant-making* e ad altro intermediario filantropico, ovvero ad enti che realizzano sul territorio interventi mirati a sostenere le fasce sociali più deboli e le loro famiglie. Tra questi soggetti le Fondazioni di comunità assumono una particolare importanza nella risposta ai bisogni delle comunità locali¹⁴⁶.

Tra i soggetti che ricevono la maggior parte delle erogazioni totali delle Fondazioni in questi settori troviamo: gli interventi diretti di promozione e sostegno del volontariato, a cui seguono le iniziative umanitarie e filantropiche.

Per rappresentare al meglio la prospettiva di come la dimensione del volontariato si sia evoluta verso una sempre maggiore organizzazione e diffusione, anche dal punto di vista degli interessi, in questo settore rientrano anche le iniziative all'estero, quali attività di sostegno allo sviluppo e alle condizioni di vita dei Paesi poveri che risultano, negli ultimi

¹⁴⁵ Dati riportati dal Ventisettesimo rapporti annuale 2022 FOB

¹⁴⁶ Esempi di tali Fondazioni di comunità in Veneto sono quelle nate ad opera della Fondazione di Venezia. Dai dati del Ventisettesimo rapporto annuale 2022 FOB sul totale delle erogazioni sul settore volontariato, beneficenza e filantropia le fondazioni di questo tipo incidono nel 37% del totale

anni in forte aumento, come dimostrano in dati del Ventisettesimo Rapporto Annuale 2022 FOB.

In conclusione dell'analisi, è opportuno evidenziare che le attività di volontariato rientrano in una vastità di campi di azione, come la cultura, la cura del territorio, i servizi sociali, la tutela ambientale. Dunque, anche se nella rilevazione di ACRI è presente un settore specifico “volontariato, filantropia e beneficenza”, è bene segnalare che gli interventi di volontariato rientrano anche in altri settori, se si prendono in considerazione come soggetti beneficiari le organizzazioni di volontariato. Tra i settori più rilevanti in termini di supporto all'organizzazione di volontariato risultano: salute pubblica, assistenza sociale, arte, attività e Beni Culturali, educazione, istruzione e formazione, aumentando il totale delle erogazioni delle Fondazioni di origine bancaria a questo settore.

I Centri di Servizio per il Volontariato nascono per essere al servizio delle Organizzazioni di volontariato e, allo stesso tempo, sono da queste gestiti, secondo il principio di autonomia affermato dalla Legge Quadro sul volontariato. In base al Codice del Terzo settore i Centri hanno il compito di organizzare, gestire ed erogare servizi di supporto tecnico, formativo ed informativo per promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari in tutti gli enti del Terzo settore.

I CSV svolgono le loro attività attraverso le risorse provenienti dalle Fondazioni di origine bancaria, e dai fondi istituiti dallo Stato.

La legge delega 106/2016 ha delegato al Governo la “revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato”. Quanto delegato si è concretizzato nel Codice, che prevede, oltre ad una più definita struttura dei CSV, anche la creazione del Fondo Unico Nazionale, nonché dell'Organismo Nazionale di Controllo¹⁴⁷ e degli uffici territoriali per la gestione dello stesso.

¹⁴⁷ È una fondazione con personalità giuridica di diritto privato costituita con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dotata di piena autonomia statutaria e gestionale con durata illimitata, al fine di svolgere, per finalità di interesse generale, funzioni di indirizzo e di controllo dei CSV affinché possano adeguatamente perseguire il compito affidato loro dal codice (definito ONC)

Il nuovo sistema di finanziamento, quindi, vede come attori protagonisti le FOB con il controllo dell'ONC, il tutto a favore degli enti del Terzo Settore.

Caratteristica dei CSV è il dato relativo alla loro territorialità: il sistema risulta, infatti, garantito da una struttura piramidale con organismi sovraordinati a livello regionale e nazionale; tale sistema è limitato alla sola funzione di controllo che risulta strutturata in due fasi: controllo *ex ante*, dove si devono verificare i poteri di controllo in fase di accreditamento dei CSV e attuare i poteri finalizzati alla realizzazione di forme di controllo durante il procedimento e, un controllo successivo dove vengono esercitati poteri di verifica e poteri sanzionatori.

Il Codice prevede delle competenze specifiche alle ONC, che non riguardano solo una funzione di controllo, ma anche una funzione di coordinamento e una funzione di indirizzo, che in un'ottica generalizzata riconosce come i CSV trovano, nelle disposizioni di legge, un regolamento generale.

La legge 106/2016 prevedeva che alla costituzione dei CSV potessero concorrere gli Enti del Terzo Settore, con esclusione di quelli costituiti nelle forme del Libro V del codice civile¹⁴⁸, assumendo la personalità giuridica e una delle forme giuridiche previste per gli Enti del Terzo Settore.

La Legge 117/2017, conseguentemente, all'articolo 61 ha previsto che possano essere accreditate come CSV le organizzazioni di volontariato e altri Enti del Terzo Settore costituiti in forma di associazione riconosciuta: scelta, questa, determinata dalla maggiore trasversalità che la forma di associazione offre agli Enti del Terzo Settore.

Quanto stabilito dalla legge delega e dal D.lgs 117/2017 relativamente alla forma degli enti per essere accreditati come CSV e quanto stabilito all'articolo 4 del codice relativamente a chi otteneva, prima di tutto, la qualifica di Ente del Terzo Settore comporta una immediata riduzione dei soggetti che possono assumere tale forma giuridica.

Parliamo di accreditamento in quanto il Codice non prevede una modalità di costituzione, ma si pone come obiettivo quello di attribuire la qualifica di CSV ad enti già esistenti.

¹⁴⁸ Libro V del Codice Civile, rubricato "delle società"

Questo comporta che dobbiamo necessariamente distinguere all'interno della categoria generale di CSV, tra "ente-CMV" e "azienda-CMV"¹⁴⁹.

L'azienda-CMV si identifica come centro organizzato per la produzione dei servizi previsti dal Codice, mentre l'ente-CMV, come soggetto giuridico, svolge la funzione di gestire l'azienda-CMV.

Per essere CSV non occorre solo la forma di associazione riconosciuta ma è necessaria, ai fini dell'accreditamento, anche la redazione di uno statuto specifico per ogni singolo CSV.

Sul punto il codice elenca una serie di previsioni concernenti: lo svolgimento di attività di supporto tecnico, formativo ed informativo, al fine di promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli Enti del Terzo Settore; il divieto di erogare direttamente o indirettamente le risorse ad essi provenienti dal FUN nonché di trasferire a titolo gratuito beni mobili o immobili acquistati mediante le medesime risorse; l'obbligo di adottare una contabilità separata per le risorse provenienti da fonti diversa dal FUN; l'obbligo della porta aperta; la democrazia interna; la gestione partecipativa; i requisiti di onorabilità, professionalità, incompatibilità e indipendenza per chi assume cariche sociali; il limite massimo dei mandati dei componenti dell'organo di amministrazione; il diritto dell'OTC a nominare il presidente dell'organo di controllo interno; l'obbligo di redigere e rendere pubblico il bilancio sociale; misure dirette a favorire la trasparenza e la pubblicità dei propri atti¹⁵⁰.

Questi requisiti dovranno essere coordinati con la disciplina di settore e le norme che regolano prima di tutto gli Enti del Terzo Settore.

Il compito istituzionale dei CSV è quello di utilizzare le risorse del FUN per erogare servizi per promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo Settore, nel rispetto e in coerenza con gli indirizzi strategici generali definiti dall'ONC.

Quanto disposto all'articolo 63 del Codice risulta innovativo rispetto alla previgente disciplina, che prevedeva i CSV esclusivamente a disposizione delle ODV per sostenere e qualificare l'attività.

¹⁴⁹ Il Codice del Terzo Settore, Commento al D.lgs 3 luglio 2017, n.117, *"Della promozione e del sostegno degli Enti del Terzo settore"*, Nuove leggi nuovo diritto, 2020, pagina 443

¹⁵⁰ Articolo 61 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo settore

Oggi il sistema dei CSV guarda al volontariato in quanto tale, come fenomeno, qualunque sia l'ente interessato, e, peraltro, senza distinzioni tra ente associato ed ente non associato, ampliando il loro valore nel mondo no profit.

Il sistema però, in qualche modo, mantiene la centralità delle ODV come enti che devono godere di una posizione privilegiata in quanto strutturalmente più deboli rispetto agli altri enti.

Il Codice, specificatamente, prevede che i CSV possano, ma soprattutto debbano, utilizzare le risorse loro conferite al fine di organizzare, gestire ed erogare servizi riconducibili alla promozione, orientamento e animazione territoriale; alla formazione; alla consulenza, assistenza, qualificata ed accompagnamento; all'informazione e comunicazione; alla ricerca e documentazione; al supporto tecnico-logistico¹⁵¹

4. Centro di servizio per il Volontariato di Padova e Rovigo

Con riferimento alla categoria generale dei CSV, nella nostra Regione è presente il Centro di Servizio per il Volontariato di Padova e Rovigo.

Attraverso il Bilancio sociale 2022 analizziamo come le previsioni del Codice sono concretamente applicate per permettere l'accreditamento di tale ente come CSV.

Come previsto dall'articolo 63 comma 3 del Codice, i servizi organizzati mediante le risorse erogate dal CSV di Padova e Rovigo sono erogati nel rispetto dei seguenti principi: principio di qualità, per cui i servizi devono essere della migliore qualità possibile considerate le risorse disponibili; principio di economicità, che stabilisce che devono essere organizzati, gestiti ed erogati al minor costo possibile in relazione al principio di qualità; principio di territorialità e prossimità, per cui i servizi devono essere erogati da ciascun CSV prevalentemente in favore di enti aventi sede legale ed operatività principale del territorio di riferimento, e devono comunque essere organizzati in modo tale da ridurre il più possibile la distanza tra fornitori e destinatari, anche grazie all'uso di tecnologie delle comunicazioni; principio di universalità, non discriminazione e pari opportunità di accesso,

¹⁵¹ Articolo 63 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore

che prevede che i servizi debbano essere organizzati in modo tale da raggiungere il maggior numero possibile di beneficiari, ponendo tutti gli aventi diritto effettivamente in grado di usufruirne, anche in relazione al principio di pubblicità e trasparenza; principio di integrazione, per cui i CSV, soprattutto quelli che operano nella medesima regione, sono tenuti a cooperare tra loro allo scopo di perseguire virtuose sinergie ed al fine di fornire servizi economicamente vantaggiosi; principio di pubblicità e trasparenza, dove i CSV rendono nota l'offerta dei servizi alla platea dei propri destinatari, anche mediante modalità informatiche che ne assicurino la maggiore e migliore diffusione, essi inoltre adottano una carta dei servizi mediante la quale rendono trasparenti le caratteristiche e le modalità di erogazione di ciascun servizio.

Il Codice stabilisce in generale quelli che sono gli obiettivi e gli scopi che i CSV possono perseguire; il CSV di Padova e Rovigo si è posto una *mission* che viene realizzata attraverso 4 progetti: creare comunità, operare a favore del cambiamento, alimentare la cultura della socialità sensibilizzando i cittadini, implementare il *know how* attuale interno e favorire la condivisione del sapere.

Tra queste *mission*, aderenti al nostro territorio, è utile porre l'accento sul fatto che si pongano, come obiettivo, oltre ad un fine concreto di aiuto e di sviluppo della comunità attraverso le organizzazioni di volontariato, quello di sviluppare il sistema del volontariato e più in generale del Terzo Settore attraverso l'innovazione delle strutture e dei sistemi di erogazione di servizi, proponendo un ricambio generazionale avvicinando il mondo del volontariato ai giovani e portando lo stesso CSV in un percorso di evoluzione.¹⁵²

Sulla base di quanto stabilito dalle Linee guida per la redazione dei Bilancio sociale degli Enti del Terzo Settore ai sensi dell'articolo 14 comma 1 D.lgs 117/2017, il CSV Padova e Rovigo redige lo statuto dove indica la struttura, il governo e l'amministrazione.

Si tratta di indicazioni necessarie per permettere l'accreditamento dell'ente a Centro di Servizio per il Volontariato, e, pertanto, riportiamo i caratteri salienti dello statuto di tale CSV.

Lo statuto prevede che l'associazione persegua finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale ed al fine di perseguire tali finalità l'Associazione esercita in via principale attività

¹⁵² Dati rilevati dal Bilancio Sociale 2022, CSV Padova e Rovigo, "principi ispiratori, la mission"

di interesse generale. Per il suo funzionamento, l'Associazione promuove l'impegno volontario da parte delle associazioni aderenti e non di singoli cittadini, ispirandosi alle disposizioni vigenti al Codice del Terzo Settore.

Le attività di interesse generale che il CSV si propone di perseguire sono servizi strumentali ad Enti del Terzo Settore di cui alla lettera m dell'articolo 5 del D.lgs 117/2017, resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da Enti del Terzo Settore e, in particolare, attività del Centro di Servizi per il Volontariato accreditato, organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di promozione sociale e diffusione della cultura della pratica di volontariato e attività di interesse generale di cui alla lettera i dell'articolo 5 del Codice del Terzo Settore.

I CSV di Padova e Rovigo sono gestiti mediante la realizzazione di diverse azioni, elencate espressamente nello statuto, che possiamo riconoscere come l'applicazione sul piano pratico di quanto previsto dal Codice¹⁵³.

Come previsto anche per gli altri Enti del Terzo Settore, l'associazione può svolgere attività diverse da quelle di interesse generale, in conformità al Codice, ai sensi dell'articolo 6 definite attività qualificabili come "diverse". Per poter perseguire pienamente le finalità statutarie, l'associazione potrà dotarsi di ogni struttura o strumento utile ed adeguato; potrà attivare intensi rapporti di collaborazione con altri Centri di Servizio per il Volontariato, con istituzioni, enti, fondazioni, imprese.

Dallo statuto si evince con chiarezza l'importanza del rispetto del principio di territorialità, in quanto è stabilito che le finalità statutarie si esauriscano nell'ambito territoriale della regione del CSV, principio che sta alla base della presenza nel nostro Paese dei CSV.

¹⁵³ Dal Bilancio Sociale 2022 CSV Padova e Rovigo : realizzare attività di supporto tecnico, formativo ed informativo di promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore; promuovere strumenti di iniziative atti a favorire la crescita di una cultura solidale, stimolando forme di partecipazione e cittadinanza attiva da parte dell'organizzazioni e dei singoli; offrire assistenza e consulenza la progettazione, l'avvio e la realizzazione di specifiche attività, volta alla promozione della cultura del volontariato e della solidarietà in generale; fornire consulenze realizzare iniziative in campo giuridico e fiscale; sostenere e realizzare attività per la formazione e la qualificazione del volontariato; attuare studi ricerche; mettere a disposizione informazioni, notizie, dati e documentazione sulle attività e le organizzazioni di volontariato nazionali e locali e del terzo settore; fornire servizi agli enti locali alle istituzioni pubbliche tramite apposita convenzione; mettere in relazione il volontariato, gli enti del terzo settore, le strutture formative pubbliche e private, gli operatori economici, i mezzi di informazione; svolgere ogni altra attività che possa rendersi necessaria per la realizzazione dei fini statutarie.

Lo statuto presenta anche, come previsto dalla legge, una sezione dedicata all'assetto patrimoniale dell'Associazione.

Il patrimonio del CSV Padova e Rovigo è indivisibile ed è costituito, come riportato dal Bilancio Sociale 2022, da un deposito monetario, da eventuali beni immobili, mobili registrati e mobili che diverranno di proprietà dell'Associazione o che potranno essere acquistati o acquisiti da lasciti e donazioni; da contributi, erogazioni, lasciti, donazioni e finanziamenti di enti e di soggetti pubblici e privati destinati ad incrementare il patrimonio; da eventuali fondi di riserva costituiti con le eccedenze di bilancio¹⁵⁴.

Qualora l'Associazione sia accreditata come Centro di Servizio per Volontariato, sarà vietato erogare direttamente in denaro le risorse provenienti dal FUN e dalle Fondazioni di origine bancaria; l'associazione ha il divieto di distribuire gli utili e l'obbligo di utilizzo del patrimonio per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento delle finalità previste¹⁵⁵.

Gli organi sociali del CSV di Padova e Rovigo sono: l'Assemblea dei soci, il Consiglio Direttivo, il Presidente e l'Organo di controllo.

Il Presidente è il legale rappresentante dell'Associazione; la carica di Presidente è attribuita a membri del Consiglio Direttivo appartenenti a Soci rispettivamente aventi sede legale nella provincia di Padova o Rovigo secondo un principio di alternanza, la stessa persona non potrà ricoprire la carica di Presidente del Consiglio Direttivo per più di sei anni, anche non consecutivi.

Il Presidente convoca e presiede le riunioni dell'Assemblea e del Consiglio Direttivo, può adottare provvedimento d'urgenza sottoponendoli entro trenta giorni alla ratifica del Consiglio Direttivo.

In relazione alle persone che operano per l'ente, è previsto che una parte di esso sia costituito da risorse umane retribuite, mentre una parte delle risorse siano costruite da volontari, che operano sulle diverse attività per il raggiungimento degli scopi del CSV.

¹⁵⁴ Dati dal Bilancio Sociale 2022, il patrimonio è costituito da un deposito monetario non inferiore a 20.000,00 di cui, una parte corrispondente ad euro 10.000,00 di fondo patrimoniale di garanzia indisponibile e vincolato

¹⁵⁵ Articolo 8 D.lgs 117/2017, Codice del Terzo Settore.

Nell'ottica di meglio comprendere come operano questi enti che potremmo identificare come lo strumento innovativo del Codice per portare all'evoluzione del volontariato e dell' associazionismo di volontariato verso la modernità, guardiamo alla loro attività.

Come sopra ricordato gli obiettivi e le attività che un CSV può perseguire sono scelti tra quelli previsti in linea generale dal Codice.

In particolare, tra i molti settori in cui il CSV di Padova e Rovigo si pone l'obiettivo di intervenire, la maggior parte del suo impegno è rivolta alla promozione e all'orientamento verso il mondo del volontariato.

Ricordiamo nuovamente l'articolo 63 del Codice, secondo cui i CSV possono svolgere attività riconducibili alle seguenti tipologie di servizi: servizi di promozione, orientamento e animazione territoriale, finalizzati a dare visibilità ai valori del volontariato e all'impatto sociale dell'azione volontaria nella comunità locale, a promuovere la crescita della cultura della solidarietà e della cittadinanza attiva in particolare tra i giovani e nelle scuole, istituti di istruzione, di formazione ed università, facilitando l'incontro degli Enti del Terzo Settore con i cittadini interessati a svolgere attività di volontariato nonché con gli enti di natura pubblica e privata interessati a promuovere il volontariato¹⁵⁶.

Il CSV di Padova e Rovigo, in relazione all'elenco sopra menzionato, come espresso nel Bilancio sociale 2022, da molti anni offre alle associazioni e ai cittadini un servizio di orientamento volto a coinvolgere le esigenze delle associazioni e il desiderio dei cittadini di mettersi a disposizione della comunità.

Le strategie e le modalità attuative mirano ad orientare e accompagnare le persone che intendono intraprendere un'esperienza di volontariato locale, nazionale o all'estero.

La promozione del volontariato avviene quindi attraverso la consulenza di orientamento e accompagnamento per nuovi volontari e con eventi studiati per avvicinare la cittadinanza alle associazioni, con particolare attenzione ai giovani. Le associazioni che sono, invece, alla ricerca di volontari da impiegare nelle proprie attività ed iniziative possono fare

¹⁵⁶ Dati del Bilancio Sociale 2022 del CSV di Padova e Rovigo: in materia sono rilevati 335 interventi che coinvolgono 3856 soggetti.

richiesta al Centro Servizio di Volontariato di Padova e Rovigo, indicando il contesto in cui il volontario sarà inserito, le caratteristiche richieste.

In questo caso il Centro Servizio per il Volontariato assumerà il ruolo di “facilitatore” tra le associazioni del territorio e i volontari. Questo ruolo di “facilitatore” non si limita al solo ambito nazionale, ma sussiste anche in ambito internazionale, in tal senso facciamo riferimento all’area Europa, all’interno del Centro Europeo del Volontariato, come riportato dal Bilancio Sociale 2022.

Il documento di programmazione 2022 del CSV di Padova e Rovigo prevede che nell’ambito del progetto Padova Capitale Europea 2020 aderisca a due progetti di scambio previsti dal programma Corpi Europei di Solidarietà, si tratta di programmi rivolti ad ambiti in cui la società, soprattutto in relazione al mondo del *no profit*, è molto sensibile: temi ambientali, quali la liberazione dalle plastiche, la conservazione del patrimonio ambiente, l’importanza dell’acqua.

Il CSV di Padova, in ottemperanza a quanto previsto dalla norma, offre ogni anno occasioni di formazione alle associazioni per aggiornare e approfondire le competenze necessarie alla gestione associativa, ai cittadini per l’avvio al mondo del volontariato e la sensibilizzazione su tematiche inerenti all’impegno civile. In particolare il CSV opera per qualificare le volontarie e i volontari e aiutare coloro che aspirano ad esserlo ad acquisire maggiore consapevolezza dell’identità e del ruolo di volontario, nuove abilità, maggiori competenze trasversali e specifiche, condividere conoscenze ed esperienze oltre a formare nuovi dirigenti.

Gli obiettivi che il CSV si pone di raggiungere sono perseguiti, come previsto dal documento di programmazione 2022, anche attraverso la Scuola per il volontariato¹⁵⁷.

Si tratta di un luogo di formazione destinato ai volontari, agli operatori del Terzo Settore, alle persone che hanno voglia di approfondire le loro conoscenze in merito a tematiche sociali e a tutti quanti hanno a cuore il bene comune e la gratuità. L’obiettivo della scuola è far riflettere sui temi propri del volontariato e trasmettere nuove competenze ai volontari e a quanti decidano di impegnarsi in attività civica e solidaristica.

¹⁵⁷ Scuola di volontariato e legame sociale “Luciano Tavazza”, che in base ai dati presenti nel Bilancio Sociale 2022 ha erogato 148 ore di formazione a diversi soggetti volontari che hanno aderito al progetto

L'idea della scuola nasce dalla consapevolezza che in un contesto nel quale le risorse a favore delle associazioni sono sempre più limitate, avere dei volontari capaci e competenti riveste un ruolo di primaria importanza nella vita delle associazioni.

Negli anni, le aree proposte nel programma variano a seconda dell'analisi dei fabbisogni formativi e delle effettive esigenze riscontrate che variano con il passare del tempo; ed è proprio questo il ruolo fondamentale della scuola di volontariato che mira a formare volontari sempre più specializzati e professionalizzati.

5. Conclusioni

In conclusione del lavoro, analizzando non solo l'aspetto disciplinare della normativa dei CSV, e del Terzo Settore in generale, ma anche l'aspetto morale che sottende a questa tipologia di iniziative, ovvero il desiderio dell'essere legato non esclusivamente a un'ambizione personale, ma trasportarla su un piano di condivisione comune, comprendiamo il valore del mondo *no profit*.

Il volontario, in relazione ai programmi proposti, si identifica come desiderio di cambiamento, così come di cambiamento è la volontà di essere cittadini attivi e responsabili che guardano alla cosa comune come un bene prezioso di cui prendersi cura.

I grandi temi di oggi a partire dalla lotta al cambiamento climatico, dalla giustizia sociale, dall'inclusione e dalla pace, possono essere perseguiti attraverso la realizzazione di enti quali i CSV o altri enti del Terzo Settore, solo se questi sono riempiti da persone che incarnano lo spirito del volontariato e della solidarietà.

Quanto affermato ha l'obiettivo di evidenziare come il mondo del volontariato e del Terzo Settore in generale, debba sempre tenere in considerazione il lato morale che connota questo mondo e l'aspetto della disciplina normativa, senza però tralasciare l'aspetto economico ed imprenditoriale, prevalente nella società di oggi.

Lo studio delle Fondazioni di origine bancaria ed il loro rapporto con il mondo del volontariato e, in generale, del *no profit* ci dimostra come tutti i piani sopra menzionati non

possono più essere tenuti distinti, soprattutto il rapporto tra fine *no profit* ed attività *profit*, ma anzi devono sempre lavorare in sinergia.

CAPITOLO V

CONCLUSIONI

Il presente lavoro ha avuto come obiettivo, prima di tutto, delineare e comprendere i principi presentati dalla riforma del Terzo Settore del 2017; in secondo luogo, svolgere una riflessione sull'impatto che questa riforma ha sulla cultura, in particolare, del volontariato e sugli enti del Terzo Settore presenti nel nostro ordinamento, prima della riforma, ed, infine, sulle opportunità che la riforma ha per gli ETS in generale e, in particolare, per le organizzazioni di volontariato, e il ruolo che le Fondazioni di origine bancaria hanno sul mondo del Terzo Settore.

La recente riforma del Terzo Settore rappresenta una svolta, per certi versi, "storica" non solo per i soggetti che sono direttamente coinvolti da essa, ovvero gli enti del Terzo Settore, ma anche, più in generale, per tutti coloro che sono nell'orbita di tali enti, in qualità di volontari o beneficiari dei servizi prestati da questi ultimi, comprese le Fondazioni di origine bancaria.

L'analisi della riforma ci porta a ritenere che la svolta sia, innanzitutto, culturale, realizzata con la creazione di una legislazione organica e proiettata alla evoluzione avente ad oggetto una categoria di enti, quelli del Terzo Settore, fino a quel momento tralasciati dal legislatore, che di essi si era occupato solo frammentariamente e disordinatamente.

Con la riforma si realizza una condizione necessaria, anche se da sola non sufficiente, per la parità di trattamento degli enti del Terzo Settore rispetto alle altre tipologie organizzative presenti nel nostro ordinamento, anche in virtù del fatto che, attraverso uno sguardo attento, gli enti del Terzo Settore, anche prima della riforma, ottemperavano a precisi principi e valori costituzionali.

Si potrebbe affermare che, se la cultura del Terzo Settore fosse stata sviluppata a quei tempi come lo è ai nostri giorni, il legislatore costituente avrebbe sicuramente fatto

specifica menzione degli enti del Terzo Settore, inclusa l'impresa sociale, e ad essi avrebbe riservato un particolare trattamento.

Questa nuova legislazione è culturalmente importante anche perché legittima il Terzo Settore in quanto complesso di enti animati da specifici propositi e organizzati secondo particolari modalità. Con la riforma la categoria di enti che compone il Terzo Settore, si afferma come né marginale, né subalterna rispetto a tutti gli altri, ma autonoma e distinta, in ragione dei requisiti che la identificano, adesso anche normativamente.

La nuova legislazione segna una netta cesura con quel clima culturale in cui il concetto di "Terzo Settore" emerge quale risposta al fallimento degli altri principali settori del nostro ordinamento, quello pubblico e quello privato. Gli Enti del Terzo Settore, infatti, non entrano in gioco solo quando il settore pubblico e il settore privato sono incapaci di soddisfare efficacemente determinati bisogni, ma costituiscono un'alternativa sempre disponibile per chiunque ricerchi una forma organizzativa coerente con i propri obiettivi non lucrativi¹⁵⁸.

Si ritiene necessario sottolineare che i soggetti che ricercano tali forme organizzative sono, non solo, gli individui che si organizzano per svolgere attività di interesse generale, ma anche lo Stato e gli altri enti pubblici che ricercano un *partner* privato assieme al quale realizzare l'interesse generale.

Il lavoro svolto permette anche di chiarire come il Terzo Settore non coincida semplicemente con il settore non lucrativo, ma abbia delle sfaccettature molto più ampie.

Inoltre, la riflessione sulla portata della riforma, non circoscritta al solo Terzo Settore, ci permette di leggere il diritto attraverso una sua chiave poco approfondita, ovvero la sua funzione di promozione e facilitazione di comportanti virtuosi, come quelli tenuti da uomini altruisti, con obiettivi solidaristici, che il codice del Terzo Settore aiuta a trovare forma e modalità di realizzazione, diversamente dal concetto noto per cui il diritto si identifica come fonte di obblighi per la comunità.

La nuova legislazione del Terzo Settore invita a riflettere sul rapporto economico e sociale ai fini dello sviluppo, morale e materiale, delle persone e della comunità.

¹⁵⁸ ACRI, Fondazioni di origine bancaria XXIII rapporto annuale, 2017, A.Fici, La riforma del terzo settore e le Fondazioni di origine bancaria, pag. 324 - 325

In tal senso la riforma sembra suggerire che il sociale e l'economico non sono settori necessariamente distinti, non possono realizzarsi separatamente, e che l'ente del Terzo Settore, sia il luogo ideale in cui la coesione sociale e lo sviluppo economico si auspica coincidano.

Infatti, il Terzo Settore persegue finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di attività di interesse generale che possono avere natura economica e possono essere condotte impiegando lavoratori retribuiti.

Il Terzo Settore *post* riforma, infatti, non vive più soltanto la dimensione del dono e del volontariato, ma anche quella dell'impresa e del lavoro; non è più soltanto redistributivo di risorse già prodotte altrove, ma anche produttivo di nuova ricchezza, come è particolarmente evidente in quella particolare tipologia di Ente al Terzo Settore che è l'impresa sociale.

Il Terzo Settore è capace di coniugare i due obiettivi, quello economico e quello sociale e solidale, realizzandoli simultaneamente. Questa è una delle ragioni per cui lo Stato promuove ed agevola in vario modo, non solo fiscalmente, il Terzo Settore, e anzi è auspicabile che tali agevolazioni coincidano con un sempre maggiore impegno e sviluppo di tale settore.

Il lavoro svolto ha presentato, in origine, un quadro legislativo inadeguato per permettere uno sviluppo del Terzo Settore. Da qui la necessità di una nuova disciplina che definisce l'ente del Terzo Settore, attribuendo ad esso e all'intero settore una identità chiara e precisa, idonea a facilitare rapporti con il fisco, con le pubbliche amministrazioni, con gli utenti, con i finanziatori e sostenitori, incluse le Fondazioni bancarie; in secondo luogo è necessaria una riforma che disciplini il Terzo Settore, sia in termini di vincoli, sia di opportunità, e dunque, sia mediante l'emanazione di norme imperative, sia mediante l'emanazione norme dispositive e suppletive, al fine, da un lato, di assicurare uno sviluppo sostenibile del Terzo Settore, dall'altro, di ridurre i costi di organizzazione e funzionamento¹⁵⁹. Tutto ciò è avvenuto con la riforma del 2017, che, nei capitoli precedenti, è stata esaminata nei suoi principi e disposizioni.

¹⁵⁹ A. Fici, *La riforma del terzo settore e le Fondazioni di origine bancaria*, in "ACRI, Fondazioni di origine bancaria XXIII rapporto annuale, 2017", pag. 327

In considerazione dell'analisi effettuata, uno dei principali meriti della riforma, è aver attribuito al Terzo Settore e agli enti che lo compongono una precisa identità. L'identità del Terzo Settore, infatti, oggi, è definita sulla base di alcuni elementi essenziali, la cui compresenza è necessaria per configurare la fattispecie e sufficiente a ritagliarle uno spazio suo proprio nel panorama di diversi modelli organizzativi, come stabilito dall'articolo 4 del CTS, analizzato diffusamente durante il lavoro; per completezza, in sintesi, si ricorda che gli elementi essenziali della fattispecie generale di ente del Terzo Settore sono: la forma giuridica di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione o altro ente di carattere privato diverso dalla società; l'indipendenza dai soggetti individuati all'articolo 4 comma 2 CTS; lo svolgimento in via esclusiva, o quantomeno principale, di una o più attività di interesse generale, in forma non solo gratuita, volontaria, ma anche mutualistica o imprenditoriale, in conformità a quanto previsto all'articolo 5 CTS, e fatto salvo quanto previsto all'articolo 6 CTS con riguardo alla possibilità di esercitare attività diverse da quelle di interesse generale; il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche, di utilità sociale; l'agire senza scopo di lucro, in conformità a quanto disposto dall'articolo 8 CTS; l'iscrizione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore.

Oltre ad una tipologia generale di ente settore, il Codice individua alcune tipologie particolari di enti del Terzo Settore che sono: l'associazione di promozione sociale, l'ente filantropico, l'impresa sociale, la società di mutuo soccorso, la rete associativa e le organizzazioni di volontariato, che sono state il principale oggetto di studio del presente testo. In tal senso, in sede conclusiva, deve essere ricordato che la disciplina particolare relativa ad una delle precedenti categorie di Enti del Terzo Settore prevale sulla disciplina generale del codice, che tuttavia si applica anche alle categorie particolari di enti e il Terzo Settore, ove non derogato dalla loro disciplina particolare ed in quanto compatibile con quest'ultima. Questo aspetto viene ricordato in quanto la disciplina particolare attribuita all'organizzazione di volontariato non limita quello che è l'obiettivo del legislatore di creare una disciplina omogenea e completa per la generale categoria del Terzo Settore.

Relativamente alle particolari categorie di enti del Terzo Settore, il presente lavoro si è soffermato sulla ampia categoria del volontariato.

In questa sede possiamo ritenere che la sfida principale che aspetta il volontariato e, più in generale, il mondo del Terzo Settore è certamente legata alla sua capacità di evolversi nel tempo, di aggiornarsi senza disperdere quelle che sono le sue caratteristiche distintive, ma non limitandosi ad ancorarsi ad esse rifuggendo dal progresso e da un mondo sempre più connesso alle logiche di mercato.

La considerazione delle prospettive future del Terzo Settore passa anche attraverso la rassegna dei temi e delle tematiche della “buona gestione”. La varietà delle dimensioni proprie dell’organizzazione *no profit* costituisce concettualmente una difficoltà in questo tipo di rassegna in quanto le dimensioni, molto spesso, alterano il rapporto con i componenti degli enti associativi, ovvero i volontari.

In tal senso si può ritenere che l’evoluzione del *no profit* in Italia non possa prescindere dal concetto di strategia; infatti, è difficile pensare che le organizzazioni *no profit* e le fondazioni, così come ogni altra azienda, riescano a ben governarsi e a ben sopravvivere senza un qualche pensiero strategico.

Molto concretamente, strategia significa orientarsi al futuro ed essere attrezzati al meglio per affrontare il percorso¹⁶⁰. La strategia permette di impostare con maggior chiarezza i rapporti con l’esterno, cioè con la comunità e gli altri soggetti sociali. In molti casi, la mancanza di trasparenza che spesso si lamenta, non è altro che mancanza di idee e di progetti cioè, in sintesi, di strategia.

Risulta dunque centrale, il concetto di processo di cambiamento: mai prima d’ora il mondo del *no profit* e della filantropia si era trovato ad operare in mezzo al rapido cambiamento delle aspettative sociali, dei modi di raccolta dei fondi; in particolare, nell’esperienza europea è stato messo in dubbio un ruolo abbastanza consolidato dell’organizzazione, ovvero quello di supplemento allo Stato. Di qui una serie di risposte, non sempre adeguate, su cui si deve riflettere.

¹⁶⁰ Sergio Ristuccia, *Prospettive del no profit*, in “*Volontariato e Fondazioni, fisionomia del settore no profit*”, Maggioli Editore, 1996

Tra le molteplici opinioni, ciò che generalmente si è portati a ritenere è che questo fenomeno di cambiamento fosse inevitabile, alla luce della una richiesta di una sempre maggiore specializzazione quale combinazione fra professionalità e disponibilità anche nell'ambito del volontariato.

Consequenziale al tema del processo di cambiamento è quello della cultura. Cultura significa idee, capacità di visione che si trasformi in capacità di motivare i volontari e quanti lavorano per l'erogazione di buoni servizi sociali e, infine, buon apprendimento di tecniche professionali. Cultura significa anche formazione, soprattutto per quanto riguarda le conseguenze necessarie all'autovalutazione, scopo che abbiamo evidenziato il relazione alle attività dei Centri di Servizio di Volontariato.

La strategia è preconditione per un buon andamento gestionale, soprattutto, per il successo dell'azione svolta da un'organizzazione *no profit*. I criteri della buona gestione devono essere ben presenti ai responsabili dell'organizzazione, in particolare ai membri del Consigli Direttivi.

Sulla base di quanto affermato, merita un cenno, in questa parte conclusiva, l'importanza della comparazione con altri modelli di settore *no profit*, in particolare il modello delle *community foundation* negli Stati Uniti e le *charity* del Regno Unito, che sono da esempio per il nostro Paese.

Infatti, le esperienze degli altri paesi, se considerate con criterio e ben comparate fra loro, aiutano a mettere a fuoco le lacune del nostro sistema e ad affrontarle, se possibile con maggiore prontezza e lucidità.

Ulteriore aspetto su cui si è focalizzato il lavoro è il ruolo delle Fondazioni di origine bancaria e il loro rapporto con il mondo del Terzo Settore, sia in riferimento alle disposizioni del CTS, sia in relazione ai diversi enti che compongono il Terzo Settore.

Le Fondazioni di origine bancaria, svolgono, oltre che attività finanziaria, anche attività di interesse generale. Dunque, oltre che svolgere attività erogative o filantropica in senso stretto, possono realizzare le proprie finalità sociali anche attraverso lo svolgimento di attività d'impresa: o esercitando l'impresa direttamente oppure, indirettamente, attraverso la partecipazione di controllo in enti o società¹⁶¹.

¹⁶¹ si fa riferimento all'articolo 3 comma 1 D.lgs 153/1999

Ne consegue che una FOB non potrebbe, come già rilevato, con riguardo alle fondazioni di origine bancaria, che operino in forma erogativa filantropica, formalmente acquisire la qualifica di ente imprenditoriale né quella di impresa sociale ai sensi del Codice del Terzo Settore.

Il lavoro svolto, oltre a ritenere le affermazioni precedentemente effettuate corrette, ha dato la possibilità di affermare come in realtà le Fondazioni di origine bancaria siano in un certo senso il fulcro dello sviluppo futuro del volontariato e, forse, del Terzo Settore in generale.

In conclusione, il fenomeno sociale volontariato, oggetto dello studio, è complesso e in continua trasformazione ed occorre considerarlo e valutarlo in modo realistico, aderente alla storia e nello stesso tempo aperto al futuro.

Tutto questo mondo, chiamato Terzo Settore, ha certamente una importanza e rilevanza al giorno d'oggi in continuo aumento, ma il suo intreccio al mondo economico corre il rischio di far perdere per strada i valori di solidarietà, di condivisione con i più deboli, di servizio da cui è partito, in origine, e di far perdere così progressivamente l'anima che l'ha ispirato. Se vengono a mancare i suddetti valori, il *no profit* necessariamente un po' alla volta si trasforma in *profit* e viene riassorbito nel mercato.

Proprio qui la sfida che si presenta al volontariato: aiutare il *no profit* a conservare l'anima di solidarietà, di servizio, di giustizia sociale da cui è nato; il volontariato potrà vincere questa sfida e avere un futuro soltanto se saprà mantenere e difendere la sua identità, prima di tutto è la gratuità.

Alla luce del lavoro svolto è auspicabile guardare al volontariato e al suo futuro con uno sguardo critico costruttivo, cercando di comprendere questo fenomeno nella sua complessità, nei suoi valori, nei suoi limiti, nella sua storia legislativa connotata da una forte evoluzione, che, certamente, continuerà a caratterizzare questo settore.

Bibliografia

Paolo Sanna (2020), *Profili giuridici del “volontariato” e dell’attività di volontario*, in “Il codice del Terzo Settore. Commento al D.lgs 3 luglio 2017, n.117, Seconda Edizione, Pacini Giuridica, pag.170 - 233

Stefano Pardini (2020), *Il sistema dei Centri del Servizio per il Volontariato*, in “Il codice del Terzo Settore. Commento al D.lgs 3 luglio 2017, n.117, Seconda edizione, Pacini Giuridica, pag. 436 - 451

Giovanni Girello (2020), *Il Regime fiscale del Terzo Settore*, in “Il codice del Terzo Settore. Commento al D.lgs 3 luglio 2017, n.117, Seconda edizione, Pacini Giuridica, pag. 473 - 513

Fernando Greco (2017), *Categorie di enti del Terzo Settore*, in “Il codice del Terzo Settore. Commento al D.lgs 3 luglio 2017, n.117, Seconda edizione, Pacini Giuridica, pag. 311 - 342

A.Propersi, G.Rossi (2018), *Capitolo 8, Le organizzazioni di volontariato*, in “Gli enti non profit”, Seconda Edizione, Giuffrè Editore

Nicola Rumune (2019), *Capitolo X, Le particolari categorie di enti del Terzo settore: enti filantropici, imprese sociali, cooperative sociali, reti associative, e società di mutuo soccorso*, in “Il codice del terzo settore. Commento al D.lgs 3 luglio 2017, n.117, Giuffrè Francis Lefebvre, pag. 189 - 200

Roberto Museo (2019), *Capitolo XIII, Il Consiglio Nazionale del Terzo settore e i Centri di Servizio per il Volontariato*, in “Il codice del terzo settore. Commento al D.lgs 3 luglio 2017, n.117, Giuffrè Francis Lefebvre

Veronica Montanari (2019), *Capitolo XVIII, Il diritto degli enti del Terzo settore : prospettive di comparazione*, in “Il codice del terzo settore. Commento al D.lgs 3 luglio 2017, n.117, Giuffrè Francis Lefebvre, pag. 370 - 445

Sergio Ristuccia (1996), *Volontariato e Fondazioni, fisionomia del settore no profit*, Maggioli Editore

M. Clarich, A. Pisaneschi (2001), *Le fondazioni bancarie : dalle holding all'ente non profit*, Il Mulino Editore

Giovanni Novo (2013), *Ha un futuro il volontariato?*, Edizione Dehoniane Bologna

Antonella Occhino, *Volontariato, Diritti ed enti del Terzo settore, Vita e pensiero ricerche di diritto*,

Giorgio Righetti, *Fondazioni di origine bancaria, piacere di conoscerci*, in “Periodico delle Fondazioni di origine bancaria, 30 Come noi”, Nov. - Dic. 2021, pag. 4 - 5

Giorgio Righetti, *Erogare valori*, in “Periodico delle Fondazioni di origine bancaria, 30 Come noi”, Nov. - Dic. 2021, pag. 8 - 9

Antonio Fici, *La riforma del Terzo settore e le Fondazioni di origine bancaria*, in “ACRI, XXIII Rapporto annuale delle Fondazioni di origine bancaria, 2017, pag. 326 - 361

ACRI, *Fondazioni di origine bancaria, XXVIII Rapporto annuale, 2022*

CSV di Padova e Rovigo, *L'impegno organizzato nel nostro Paese*, in “Azioni, Volti e Sogni del volontariato padovano, report annuale 2020, pag. 55 - 57

CSV di Padova e Rovigo, *Il volontariato a Padova : Dati 2020*, in “Azioni, Volti e Sogni del volontariato padovano, report annuale 2020, pag. 69 - 85

CSV di Padova e Rovigo, *La forza economica*, in “Azioni, Volti e Sogni del volontariato padovano, report annuale 2020, pag. 87 - 107

Sitografia

Gazzetta ufficiale, *Decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117, Codice del Terzo Settore*
<https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/terzoSettore> (ultima consultazione, agosto 2023)

Gazzetta ufficiale, *Legge Quadro 266/1991*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1991/08/22/091G0313/sg> (ultima consultazione, agosto 2023)

Gazzetta ufficiale, *Legge Delega 106/2012*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg>

Autorità garante della concorrenza del mercato, definizione di concorrenza,
<https://www.agcm.it/competenze/tutela-della-concorrenza/>

Gazzetta ufficiale, *Legge 118/2012, legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*,
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/08/12/22G00126/sg>

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, *Direttiva CE 2004/30*
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:it:PDF>

Italia no profit, <https://italianonprofit.it/>

Gazzetta ufficiale, *Decreto legislativo 24 marzo 2006 n.155*
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2006/04/27/006G0176/sg>

Gazzetta ufficiale, *legge 8 novembre 1991 n. 381, disciplina delle cooperative sociali*
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1991/12/03/283/sg/pdf>

Circolare del 25/02/1992 n.3 - Ministero delle Finanze - Imposte dirette, <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getPrassiDetail.do?id={FEBF4A24-C03E-44A2-BA6B-980F610E116C}> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Gazzetta Ufficiale, n. 134 10 giugno 1995, Decreto interministeriale del 25/05/1995 - Ministero delle Finanze, Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato, <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getSommario&id={D52F6E5B-C3C7-4074-AA1B-C0E29F3570B2}> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nota n. 6214 del 9 luglio 2020, <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/Nota-n-6214-del-09072020-riscontro-quesiti-in-materia-di-CTS.pdf> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Corte Costituzionale, sentenza 75/2000, <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Corte Costituzionale, sentenza 75/1992, <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Gazzetta Ufficiale, Decreto legislativo 460/1997, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1998/01/02/097G0489/sg> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Gazzetta Ufficiale, Decreto del Presidente della Repubblica 917/1986, Approvazione del testo unico delle imposte <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1986/12/31/086U0917/sg> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Corte costituzionale, sentenza 120/1972, <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Corte costituzionale, sentenza 158/2018, <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=158> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Legge 398/1991, Disposizioni tributarie relative alle associazioni sportive dilettantistiche, <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getSommarior&id={D310A91A-A0D7-423C-A1FA-3FCFCFF57426}> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Testo Unico Bancario, in gazzetta Ufficiale, Decreto legislativo 387/1993 <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/Testo-Unico-Bancario.pdf> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Gazzetta Ufficiale, Decreto Legislativo 17 maggio 1999, n.153, Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 356/1990, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 461/1998
https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-05-31&atto.codiceRedazionale=099G0234&elenco30giorni=false (ultima consultazione, ottobre 2023)

ACRI, Ventottesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria - Anno 2022 (con all'interno le appendici normative di riferimento) https://www.acri.it/rapporto_annuale/ventottesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2022/ (ultima consultazione, ottobre 2023)

Gazzetta Ufficiale, *Legge 6972/1890, Legge Crispi sulle opere pie*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1890/07/22/090U6972/sg> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Gazzetta Ufficiale, *Decreto legislativo 163/2001, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/05/09/001G0219/sg> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Assemblea generale ordinaria dei partecipanti, Relazione del governatore sull'esercizio 1988 https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/1988/rel88_tot.pdf (ultima consultazione, ottobre 2023)

Gazzetta Ufficiale, *Legge 218/1990. Legge Amato, Disposizioni in materia di redistribuzione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico* https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-08-06&atto.codiceRedazionale=090G0255 (ultima consultazione, ottobre 2023)

Gazzetta Ufficiale, *Direttiva 18 novembre 1994, Direttiva Dini, Criteri di e procedure per le dismissioni delle partecipazioni delibera dagli enti conferenti di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 20 novembre 1990, numero 356, nonché per la diversificazione del rischio degli investimenti effettuati dagli stessi enti* https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1994-11-22&atto.codiceRedazionale=094A7401&elenco30giorni=false (ultima consultazione, ottobre 2023)

Gazzetta Ufficiale, *Legge 94/1997, Modifiche alla legge 468/1978 e successive modificazioni e integrazioni, recanti norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del*

bilancio dello Stato https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/carica_Detta_gli_o_Atto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1997-04-08&atto.codiceRedazionale=097G0124&elenco30giorni=false (ultima consultazione, ottobre 2023)

ACRI, Carta delle Fondazioni 2012 https://www.acri.it/wp-content/uploads/2020/02/Carta_delle_Fondazioni.pdf (ultima consultazione, ottobre 2023)

Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, 10 febbraio 2001, C44/2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2001:044:FULL> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Codice etico Fondazione Intesa Sanpaolo ONLUS, 2012 https://www.fondazioneintesasampaoloentefilantropico.org/wp-content/uploads/2021/06/Fondazione-ISP-ONLUS_Codice-Etico_-maggio-2021.pdf (ultima consultazione, ottobre 2023)

Fondazione Intesa Sanpaolo ONLUS, sintesi attività 2022, <https://www.fondazioneintesasampaoloentefilantropico.org/wp-content/uploads/2023/02/Sintesi-attivit-2022.pdf> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Statuto Fondazione Intesa Sanpaolo ONLUS, <https://www.fondazioneintesasampaoloentefilantropico.org/wp-content/uploads/2023/06/Statuto-Fondazione-Intesa-Sanpaolo-Ente-Filantropico-approvato-13-03-2023.pdf>

ISTAT, Censimento permanente delle istituzioni no profit risultati dell'anno 2021, <https://www.istat.it/it/files//2023/05/Censimento-non-profit-primi-risultati.pdf> (ultima consultazione, ottobre 2023)

Periodico delle Fondazioni di Origine Bancaria, numero Novembre-Dicembre 2021
<https://fondazioni.acri.it/wp-content/uploads/2021/12/Fondazioni-nov-dic2021.pdf> (ultima consultazione, novembre 2023)

Corte Costituzionale, sentenza 301/2003, <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> (ultima consultazione, novembre 2023)

Corte Costituzionale, sentenza 300/2003, <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> (ultima consultazione 2023)

ACRI, Ventitreesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria - Anno 2017
https://www.acri.it/rapporto_annuale/ventitreesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2017/ (ultima consultazione, novembre 2023)

