

## Il volontariato davanti alla Corte costituzionale

di

Filippo Pizzolato\*

**SOMMARIO:** 1. Premesse. – 2. Il pregio democratico del volontariato. – 3. Il volontariato nel sistema integrato dei servizi pubblici. – 4. Il volontariato nell'intreccio di competenze di Stato e Regioni. – 5. Qualche conclusione.

### 1. Premesse

Numerose sono le pronunce della Corte costituzionale che - in modo mirato o solo, per così dire, tangenzialmente - riguardano il fenomeno del volontariato. Perché tale attinenza si verifichi, è necessario che il volontariato sia stato oggetto, da parte anzitutto del legislatore, di un processo di istituzionalizzazione<sup>1</sup>. Il volontariato è infatti, ovviamente, un fenomeno sociale largamente anteriore al suo riconoscimento giuridico (peraltro non scontato) e sono solo alcune manifestazioni di questo modo d'essere della persona che ricevono conformazione. Questo processo di riconoscimento-conformazione (i due profili non si escludono affatto) può sollecitare l'attenzione della Consulta sotto diversi profili, sempre inevitabilmente con il limite dei rapporti accessibili alle attribuzioni della Corte e, ancor più, delle modalità della sua attivazione. Questo vale in generale; nel caso di specie, ciò significa che il volontariato giunge all'attenzione della Corte con riguardo al rispetto riconosciuto all'autonomia della sua iniziativa e organizzazione, anzitutto; e poi, con riferimento ai diversi e specifici settori di coinvolgimento dei volontari, all'ambito di competenza (di disciplina, ma anche di sostegno e finanziamento) rispettivo di Stato e Regioni. Sotto

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Padova.

<sup>1</sup> Su questa dialettica tra fenomeno sociale e istituzionalizzazione del volontariato, v. ora V. TONDI DELLA MURA, «Esclusivamente per fini di solidarietà». *La centralità della persona nella riforma del volontariato e la paradossale dinamica della solidarietà*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 20.2.20, p. 1; L. GORI, *Il sistema delle fonti del diritto nel terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, p. 3.

entrambi gli aspetti, il volontariato viene in considerazione sia come fenomeno sociale giuridicamente rilevante, in quanto modo di essere dell'esperienza umana cui è riconosciuto – come si vedrà - un particolare pregio costituzionale; sia nel suo intreccio con la disciplina degli ambiti di intervento in cui quello opera e quindi con la regolazione settoriale dell'apporto dei volontari, anche al di fuori della mediazione associativa, all'azione degli apparati pubblici.

Ancora in via di premessa va osservato che la giurisprudenza costituzionale qui presa in esame – che copre l'intera attività della Corte - è attraversata da alcuni snodi che incidono sull'inquadramento del volontariato stesso: anzitutto, l'approvazione della legge-quadro n. 266 del 1991<sup>2</sup>, e cioè del primo tentativo organico di dare forma e veste istituzionale a un fenomeno connaturato all'esperienza umana, in corrispondenza, non certo casuale, con il processo di ripensamento del ruolo dello Stato nel sistema del welfare<sup>3</sup>; in secondo luogo, la riforma del titolo V (soprattutto a opera della l. cost. 3/2001), che ha prodotto un riassetto dei titoli di competenza legislativa di Stato e Regioni e richiesto la graduale e faticosa emersione di criteri di orientamento e composizione degli intrecci tra gli stessi, ai quali si è adoperata la Corte in modo decisivo<sup>4</sup>; e infine l'organica riforma del codice del terzo settore<sup>5</sup>, nel suo complesso e, specificamente, per il volontariato, l'art. 17, comma 2, d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Il codice è già stato oggetto di alcune pronunce della Corte costituzionale<sup>6</sup>, tanto che si è intravisto, da parte di attenta dottrina, l'albeggiare di un «diritto costituzionale del terzo settore»<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Su cui, soprattutto la sent. 75/1992, ma anche la sent. 157/1995 della Corte costituzionale.

<sup>3</sup> Non a caso, nello stesso torno di tempo, sono state approvate numerose discipline relative a soggetti del cosiddetto terzo settore, a cominciare dalle cooperative sociali (l. 381/1991).

<sup>4</sup> Un articolato e critico quadro di sintesi in S. MANGIAMELI, *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>5</sup> Per un inquadramento sistematico v. P. CONSORTI – L. GORI – E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna 2018.

<sup>6</sup> A cominciare dalla n. 185/2018, per proseguire con le successive 277 e 285 del 2019 e, nel 2020, con la 27 e la 131.

<sup>7</sup> L. GORI, *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in [www.rivistaimpresasociale.it](http://www.rivistaimpresasociale.it), a commento soprattutto della sent. 131/2020.

## 2. Il pregio democratico del volontariato

Un primo approdo significativo e stabile della decennale giurisprudenza della Corte in tema di volontariato attiene alla sua complessiva caratterizzazione in relazione – si può ben dire - alla forma di Stato, e cioè ai principi fondamentali e all'idea di democrazia alla base del nostro ordinamento costituzionale. In questa prospettiva, non è tanto la qualità del volontariato di “semplice” erogatore di servizi, in ottica di esternalizzazione, a venire in rilievo, ma, più a monte, il suo pregio democratico nel quadro degli orientamenti assiologici della nostra Costituzione<sup>8</sup>. Il volontariato si colloca, in altri termini, su un versante di integrazione tra azione sociale e istituzionale, che è una frontiera strategica per la democrazia costituzionale. Si tratta cioè di leggere il coinvolgimento dei cittadini, singoli e associati, nella costruzione feriale, e cioè quotidiana, dell'interesse generale non come vicenda occasionale e marginale dell'ordinamento, ma come elemento connotante della forma di Stato e di democrazia impressa nella Carta costituzionale<sup>9</sup>.

Così si può spiegare la sproporzione che si potrebbe rilevare tra le vicende normative, non di rado modeste, che occasionano le pronunce della Corte costituzionale e l'ampiezza delle argomentazioni e la solennità delle espressioni da questa utilizzate. Sembra quasi che la Corte enfaticamente “alzi il tono”, in un modo che potrebbe ritenersi eccessivo e retorico, ma forse non inutile. Con riguardo alla recentissima sentenza n. 131 del 2020, che si riaggancia alla “capostipite” sentenza n. 75 del 1992, si è giustamente scritto di «una sentenza quasi *didascalica* (...) che, pur risolvendo un riparto di competenze legislative, parla in realtà alle istituzioni (a tutti i livelli: si pensi agli spazi ampi della potestà legislativa regionale!) ed alla società civile (nella ricchezza delle sue manifestazioni)»<sup>10</sup>. Siamo al cospetto di una retorica priva di reale necessità o si può ipotizzare una diversa spiegazione? Una possibilità di lettura in questa seconda direzione si apre allorché si riconosca una volontà della Corte di tenere un tono elevato, costituzionale, non solo formalmente, ma assiologicamente,

---

<sup>8</sup> Su questo aspetto, e in particolare sul collegamento tra volontariato e principio personalistico e autonomistico, si incentra il contributo di A. RANDAZZO, *Volontariato ed autonomie: un circolo virtuoso al servizio dell'inclusione sociale*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di) *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, p. 361 ss.

<sup>9</sup> Cfr. F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma 2019.

<sup>10</sup> L. GORI, *Sentenza 131/2020*, cit.

idoneo a sottolineare la co-essenzialità tra i principi costituzionali e le forme – ciascuna in sé modesta - di partecipazione sociale alla cura dell'interesse generale; e questo anche in funzione di un dialogo a distanza - e forse preventivo – del giudice delle leggi con l'ordinamento dell'Unione Europea e con il suo interprete giurisdizionale privilegiato, la Corte di Giustizia. Non a caso, la sentenza n. 131/2020 si muove esplicitamente anche su questo piano<sup>11</sup>.

La nota sentenza n. 75/1992 inaugura questo filone "didascalico", con passi da dottrina ispirata, che intende il volontariato come espressione *paradigmatica* della visione di persona e di democrazia accolta dal nostro ordinamento<sup>12</sup>. In essa, «il volontariato costituisce un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui. (...) Quale modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e 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 formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando

---

<sup>11</sup> «Del resto, lo stesso diritto dell'Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) – mantiene (...) in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)».

<sup>12</sup> Subito ben colti da un autorevole studioso delle formazioni sociali, E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge quadro sul volontariato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 2348 ss.

L'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Della natura di tali diritti fondamentali il volontariato partecipa: e vi partecipa come istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della libertà individuale, nel senso che di tale libertà è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità».

Tale passaggio argomentativo – ripreso in più occasioni, integralmente o per parti, dalla Corte stessa e dalla dottrina – valorizza il volontariato come espressione di un'idea di libertà agita nella corresponsabilità, capace, cioè, incarnando la solidarietà interpersonale, di intessere la trama dell'ordinamento dei rapporti sociali. Esso è quindi parte importante della aspirazione costituzionale alla «democrazia sostanziale»<sup>13</sup>, tesa cioè a permeare i rapporti sociali ed economici e non limitata all'investitura della classe politica e all'azione istituzionale. Un discorso analogo la Corte conduce con riferimento alla legge n. 381/1991 sulla cooperazione sociale (sent. n. 202/1992), che «rappresenta un paradigma di azione collettiva» nel quale «vanno ricomprese attività di promozione umana e di integrazione sociale dei cittadini, e in particolare di quelli svantaggiati, riconducibili al principio di solidarietà sociale solennemente proclamato dall'art. 2 della Costituzione, il cui sviluppo e il cui sostegno rappresentano un compito che coinvolge l'intera comunità nazionale».

La sentenza n. 309/2013 getta un ponte tra questa solidarietà sociale, liberamente intrapresa, di cui il volontariato è espressione privilegiata, e la cittadinanza, allorquando, prendendo in considerazione il servizio sociale volontario provinciale - e una volta escluso che questo attenga alle prestazioni di difesa *ex art. 52 Cost.*<sup>14</sup>-, giudica irragionevole subordinare l'accesso allo stesso al possesso della cittadinanza italiana o di altro Stato dell'Unione Europea. La motivazione riprende testualmente le espressioni della sentenza n. 75/1992, ma il profilo interessante, a

---

<sup>13</sup> G. DOSSETTI, *Democrazia sostanziale*, a cura di A. Michieli, Zikkaron, Bologna 2017.

<sup>14</sup> G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, pp. 154 e 156. V. però la successiva sent. n. 119/2015.

questo punto, è la conclusione che da queste premesse si fa derivare: «deve essere riconosciuta anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano la possibilità di partecipare al servizio sociale volontario, quale espressione del principio solidaristico di cui si è detto. Inoltre dette ragioni valgono, in questo caso, anche a rafforzare quelle esigenze di integrazione nella comunità e di pieno sviluppo della persona che devono essere assicurate dalla legislazione in materia di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato». Il volontariato è dunque componente e insieme veicolo di questa «cittadinanza amministrativa»<sup>15</sup>, che si esprime soprattutto nelle condotte solidali ed è ben più estesa e inclusiva della cittadinanza legale nazionale.

Con tono meno enfatico, altri passaggi offrono conferma della valenza democratica complessivamente riconosciuta dalla Corte all'azione del volontariato. Nella sentenza 243/1987, la Corte ricorda come il volontariato abbia assunto storicamente «un ruolo politico-sociale perché realizzava la partecipazione popolare alla lotta contro il grave flagello della droga»<sup>16</sup>. Nella sentenza n. 519/1995, quasi allarmata dal ritorno di una visione stigmatizzante e criminalizzante della mendicizia, in una società vittima di «squilibri» e di «forti tensioni», la Corte inserisce le organizzazioni di volontariato tra quelle risposte, espressione di «coscienza sociale», attivate dalla «società civile - consapevole dell'insufficienza dell'azione dello Stato» - e ispirate dal «valore costituzionale della solidarietà». La sentenza n. 202/2007, relativa alla disciplina del meccanismo fiscale del 5 per mille, valorizza, in termini ben più ampi, «l'intento del legislatore di perseguire una politica fiscale diretta a valorizzare, in correlazione con un restringimento del ruolo dello Stato, la partecipazione volontaria

---

<sup>15</sup> R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1/2004, p. 204; F. CORVAJA, *Lo straniero nella città: la cittadinanza amministrativa*, in F. PIZZOLATO-A. SCALONE-F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino 2019, p. 135 ss..

<sup>16</sup> A proposito del ruolo politico-sociale del volontariato, si v. anche la sent. n. 68/2019, in tema di messa alla prova di minorenni: «le stesse prescrizioni che limitano la libertà di autodeterminazione e di movimento dell'imputato minorenne – imponendogli la frequenza di corsi scolastici o professionali, percorsi terapeutici, attività di volontariato, e persino la residenza in specifici luoghi, come le case-famiglia, in cui vigano determinati orari – non possono che considerarsi come altrettante occasioni educative, volte a stimolare nel giovane un percorso di revisione critica del proprio passato e un correlativo processo di cambiamento, il cui esito positivo potrebbe rendere non più necessaria la celebrazione di un processo e l'infissione di una pena nei suoi confronti».

dei cittadini alla copertura dei costi della solidarietà sociale e della ricerca». In tutti questi passaggi, l'azione volontaria è accostata a compiti di rilievo costituzionale.

Nelle decisioni appena ripercorse, la Corte si è anche premurata di salvaguardare l'autonomia di questa espressione sociale<sup>17</sup> e, con essa, l'autenticità e la genuinità dell'impegno dei volontari dal rischio di inquinamento della loro motivazione (sent. n. 267/2013). A quest'ultimo riguardo, uno spunto interessante giunge da argomentazioni della Corte che sembrano stabilire un nesso tra attività volontaria e accettazione di un qualche sacrificio. È il caso della sentenza n. 218/2018, originata da una questione sollevata dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento a proposito degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47, che, in tema di minori stranieri non accompagnati, prevedono la nomina di un rappresentante del minore tratto da un elenco di tutori volontari senza che gli oneri della tutela possano essere posti a carico dello Stato. Rigettando il dubbio sollevato, la Corte associa l'elemento della volontarietà al valore sociale dell'adempimento dell'ufficio, escludendo la necessità costituzionale della corresponsione dell'indennità, anche - si badi bene - sotto forma di rimborso spese, con la motivazione significativa per cui «la gratuità è connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta»<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> V. ad es., sent. n. 211/1996: «secondo la definizione dell'art. 33 della legge n. 38 del 1979, sostanzialmente ripetuta nell'art. 31 della legge n. 49 del 1987, il contratto di volontariato in servizio civile è stipulato dal prestatore di lavoro "prescindendo da fini di lucro e nella ricerca prioritaria dei valori della solidarietà e della cooperazione internazionale", cioè per uno scopo altruistico omogeneo alle finalità istituzionali dell'organizzazione alle dipendenze della quale egli si impegna a lavorare. Ne consegue che il "trattamento economico" del volontario (inclusivo di un'indennità di fine servizio), pur configurando un aspetto di onerosità del contratto, non è propriamente un corrispettivo soggetto al criterio di proporzione alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.), ma ha in sostanza una funzione alimentare o, più in generale, indennitaria, essendo regolato dal criterio dell'"adeguatezza alle condizioni di vita del Paese ospitante e tenuto conto dello spirito e della finalità del volontariato" (art. 34 della legge n. 38 del 1979) (...) La prevalenza della causa non lucrativa comporta l'inapplicabilità delle assicurazioni sociali obbligatorie, salva l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali». E sent. n. 32/2012: «la natura volontaria del Corpo nazionale del soccorso alpino, titolare per sua libera scelta di un proprio logo, urta contro l'imposizione, in forza dell'impugnata disposizione regionale, di un nuovo segno di riconoscimento non espressamente concordato o assentito. Donde la ulteriore lesione dei principi costituzionali sulla libertà di associazione di cui all'art. 18 Cost.».

<sup>18</sup> Spunti in tale direzione giungono dalla sent. n. 75/2020 in tema di messa alla prova per adulti ex art. 168-bis c.p.

La preoccupazione per l'autonomia ha invece trovato un riscontro sul piano delle fonti, mediante – come si vedrà nel prosieguo - l'individuazione del titolo di competenza entro cui deve essere inquadrata la regolamentazione di rapporti che, appunto, la Corte esige siano mantenuti nell'ambito del diritto privato<sup>19</sup>. Ecco allora che la sentenza n. 185/2018, relativa al nuovo codice del terzo settore, riconduce l'oggetto della disciplina scrutinata (relativa principalmente al ruolo dei Centri di Servizio per il Volontariato e dell'Organismo Nazionale di Controllo) all'ambito dell'ordinamento civile, al fine di «garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale» e «di assicurare l'“essenziale e irrinunciabile autonomia” che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore».

Una recentissima conferma del tono enfatico della Corte a proposito del volontariato si è avuta, come si è anticipato, con la sentenza n. 131 del 2020, che declina la valenza democratica del terzo settore, complessivamente inteso, nell'individuazione di modalità privilegiate di interazione con le pubbliche amministrazioni. A questo riguardo, la Corte sottolinea la centralità dell'art. 55 del codice del terzo settore, letto come significativa attuazione del principio di sussidiarietà<sup>20</sup>. Rinsaldando le odierne espressioni del terzo settore alla gloriosa tradizione nazionale di solidarietà libera delle società di mutuo soccorso, delle opere caritatevoli e dei monti di pietà<sup>21</sup>, antecedente alla nascita dei sistemi pubblici di welfare, la Corte riconosce il contributo di queste iniziative allo sviluppo sociale, culturale ed economico del Paese. La società solidale, «ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese», come afferma con spunto sociologico la Corte, è dunque idonea – per capillarità di presenza e prossimità al bisogno - allo svolgimento di attività di interesse generale, attraverso la cosiddetta organizzazione delle libertà sociali (sent. n. 185 del 2018, n. 309 del 2013 e n.

---

<sup>19</sup> V. al riguardo la sent. n. 79/2019: «la graduale trasformazione della CRI da ente pubblico, sia pure a base associativa, in persona giuridica di diritto privato, ancorché di interesse pubblico ed ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario (...) L'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato è senz'altro coerente con la vocazione solidaristica della neoistituita Associazione della Croce Rossa italiana, associazione di volontariato chiamata a svolgere rilevanti funzioni di interesse generale, a livello nazionale e internazionale».

<sup>20</sup> Sulla centralità dell'art. 55 del codice del terzo settore nel ripensare ai rapporti tra volontariato e amministrazione pubblica, secondo il paradigma dell'amministrazione condivisa, v. F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in *Labsus.org*, 6.7.2020.

<sup>21</sup> Su cui S. ROSSI, *Fraternità e mutualismo: nuove forme di un legame antico*, in *Diritto pubblico*, 2013, p. 807 ss..



300 del 2003)<sup>22</sup>. L'art. 55 del codice del terzo settore, con la previsione degli istituti di co-programmazione, co-progettazione e partenariato, è ricondotto al paradigma emergente dell'amministrazione condivisa, proposto dalla dottrina<sup>23</sup> proprio al fine di valorizzare la disponibilità all'impegno di cura dei beni comuni dei cosiddetti cittadini attivi. Tale modalità di relazionamento tra terzo settore e pubblica amministrazione fuoriesce da uno schema contrattuale, per integrare cittadini e istituzioni in un'azione - «originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza)» - collaborativa. La sentenza n. 131 del 2020 sembra quindi voler inaugurare, nello spirito del codice del terzo settore, una fase nuova nei rapporti (anche) delle organizzazioni di volontariato - insieme a tutti i soggetti qualificati come enti del terzo settore (ETS) - con le pubbliche amministrazioni.

### **3. Il volontariato nel sistema integrato dei servizi pubblici**

Il passaggio da ultimo compiuto ci immette in un'altra serie di pronunce che si soffermano sull'apporto dato dalle organizzazioni di volontariato a uno specifico settore di intervento o servizio pubblico, in una logica di Stato sociale sussidiario, che valorizza la qualità degli interventi posti in essere dal volontariato stesso. Dal punto di vista costituzionalistico, si tratta di una tematica ampiamente esplorata, su cui, anzi, si è registrato un consolidamento di orientamenti a partire dagli anni '90 del secolo scorso.

Si può assistere, complessivamente, a un'evoluzione da un'iniziale interstitialità, segnata cioè da una presenza marginale del volontariato, a una logica di convenzionamento-esternalizzazione, fino all'affermazione di un vero e proprio paradigma collaborativo di amministrazione condivisa. La giurisprudenza della Corte riflette almeno in parte questa evoluzione, e, nella misura consentita, le conferisce slancio.

La sent. n. 1103/1988 (sulla legge regionale 28 novembre 1984 della Liguria, avente per oggetto «Collaborazione con il Servizio Sanitario Nazionale dei medici inseriti nelle graduatorie previste dagli accordi nazionali di cui all'art. 48 della l. 23 dicembre 1978 n. 833») dà spazio alla preoccupazione che sia garantita la professionalità necessaria

---

<sup>22</sup> In dottrina, S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, Giuffrè, Milano 2004.

<sup>23</sup> Si v. soprattutto G. ARENA-C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma 2015.

all'assistenza sanitaria, riconoscendola soltanto ai medici incardinati nel Servizio sanitario nazionale o a regime convenzionale, con la conseguenza che prescrizioni di farmaci e richieste di diagnostica strumentale e di laboratorio «non possono essere affidate a medici legati al Servizio sanitario nazionale da un rapporto di mero volontariato». Non nega la Corte, in base alla disciplina scrutinata, che «vi possa essere spazio per rapporti di partecipazione volontaria all'erogazione delle prestazioni sanitarie e alle strutture del Servizio nazionale»; ciò nondimeno, non ritiene ammissibile costituzionalmente, «allo stato della legislazione attuale, (...) che a medici legati al Servizio nazionale da tale tipo di rapporti si affidino compiti che, per la loro natura o per come sono organizzati in concreto, non diano sufficiente garanzia in relazione all'assicurazione del diritto alla salute dei cittadini e all'efficienza della gestione del sistema pubblico dell'assistenza sanitaria».

Su una linea in questo simile si colloca la sentenza n. 263/1992, relativa a un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Lombardia nei confronti degli artt. 1, primo e secondo comma, e 2, primo comma, del d.P.R. 14 settembre 1991 («Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per l'attivazione dei servizi per il trattamento a domicilio dei soggetti affetti da AIDS e patologie correlate»). La Corte, per quanto qui interessa, si sofferma sul trattamento domiciliare a favore di malati che abbiano superato la fase acuta della malattia e possano pertanto proseguire le terapie a domicilio. Relativamente a questa fase, la legge 135 del 1990 prevede il possibile coinvolgimento di istituzioni di volontariato, in funzione meramente accessoria ed eventuale. Chiaro è infatti per la Corte il fine di tali prescrizioni di legge e cioè la continuazione dell'assistenza ospedaliera, cosa che qualifica il ricorso a istituzioni di volontariato alla stregua «di apporti collaborativi e integrativi rispetto all'impegno del personale ospedaliero, certamente importanti ma non a questo alternativi».

Ancora, la più recente sentenza n. 228/2018 asseconda la preoccupazione che i volontari di clownterapia di corsia abbiano competenze adeguate ai delicati ambiti socio-sanitari in cui operano e, in ragione dell'approccio seguito dalla l.r. Puglia n. 60 del 2017, fa valere la violazione della competenza statale in tema di professioni: si sarebbe potuta, per la Corte, soddisfare la comprensibile esigenza e preoccupazione per la competenza mediante «la previsione di appositi corsi di formazione condizionanti l'accesso ai peculiari contesti di operatività», anziché con l'istituzione di

una vera e propria professione, per la quale la Regione è priva dei necessari poteri legislativi<sup>24</sup>.

La risalente sentenza n. 243/1987 riconosce il contributo delle associazioni di volontariato nel recupero dei tossicodipendenti, che passa, oltre la mera disintossicazione, per la predisposizione di rapporti interpersonali e il coinvolgimento in un processo socio-pedagogico utili a «vincere la dipendenza psichica, il cui superamento era importante quanto quello della dipendenza fisica». Per la Corte, «era risultata più utile e produttiva degli effetti sperati la permanenza dei tossicodipendenti in comunità terapeutiche organizzate da associazioni di volontariato o da privati con ben determinati programmi di recupero sociale nei quali, accanto alle terapie mediche e psico-mediche, si ponevano attività di lavoro e di studio». A questo impiego di tipo settoriale, che sottolinea – come altre volte ha fatto la Consulta<sup>25</sup> – il valore terapeutico della risocializzazione, la Corte affianca considerazioni di carattere generale, notando che «il volontariato è diffuso ormai largamente nel campo del diritto pubblico e si pone come uno strumento utile per sopperire a carenze delle strutture pubbliche, come nuovo modello di cura di interessi pubblici e di esercente attività idonee a conseguire fini sociali senza avere scopi di lucro e, anche per questa ragione, con ampia libertà di organizzazione». Come si può notare, il ruolo del volontariato è ancora pensato e presentato come interstiziale, in quanto volto a sopperire a carenze pubbliche<sup>26</sup>.

L'approccio cambia, seppur non radicalmente, con la sentenza n. 75/1992, avente ad oggetto profili della l. n. 266/1991. Questa pronuncia fa salva, perché non lesiva dell'autonomia legislativa regionale, la disciplina statale generale relativa al rapporto di convenzionamento tra enti pubblici e quelle organizzazioni di volontariato che, purché iscritte nei registri previsti e «dimostrino attitudine e capacità operativa», operino con strutture pubbliche. La centralità della l. n. 266/1991 nella definizione dei

---

<sup>24</sup> Qualora «si ritenga necessaria l'istituzione di una specifica professione in riferimento all'attività del clown di corsia, riconducibile all'ambito sanitario, la normativa statale già prevede un particolare procedimento, che contempla il coinvolgimento delle stesse Regioni, per individuare e istituire nuove figure professionali».

<sup>25</sup> Si vedano le sentenze n. 215/1987, n. 167/1999 e n. 233/2005.

<sup>26</sup> Un'altra rilevante sentenza riguarda la partecipazione delle organizzazioni dei donatori volontari alle attività trasfusionali, prevista con l'obiettivo del perseguimento dell'autosufficienza della disponibilità del sangue a scopi terapeutici (sent. n. 49/1991, relativa alla l. n. 107/1990).

principi che sovrintendono alle condizioni e alle modalità di impiego del volontariato nelle strutture pubbliche e convenzionate è ribadita dalla sentenza n. 157/1995<sup>27</sup>.

La sentenza n. 267/2013, riguardante l'impegno di volontari nel corpo dei vigili del fuoco<sup>28</sup>, riflette già la maturazione di questa fase nuova, in cui il legislatore prevede che «privati cittadini possano partecipare come “volontari” allo svolgimento di funzioni pubbliche, quali la difesa militare e la protezione civile». La Corte colloca tale fase in un contesto non solo nazionale, richiamando esplicitamente il caso dell'ordinamento tedesco. L'impegno dei vigili del fuoco volontari non assume carattere suppletivo, bensì emergenziale. La sentenza n. 79/2019 sottolinea la vocazione solidaristica della Croce Rossa italiana, «associazione di volontariato chiamata a svolgere rilevanti funzioni di interesse generale, a livello nazionale e internazionale», riconnettendone la disciplina alla copertura costituzionale dell'art. 118, quarto comma, Cost.. Il paradigma dello Stato sussidiario<sup>29</sup> è ormai pienamente incorporato e presente nella consapevolezza degli interpreti.

Si arriva così al passaggio, già sottolineato, della sent. n. 131/2020, in cui il principio di sussidiarietà orizzontale trova nella co-progettazione la modalità privilegiata di invero del paradigma emergente dell'amministrazione condivisa.

#### **4. Il volontariato nell'intreccio delle competenze di Stato e Regioni**

Le vicende descritte si iscrivono spesso entro questioni di legittimità costituzionale originate da ricorsi di Stato o Regioni contro l'esercizio reputato illegittimo della potestà legislativa. Trasversalmente, e anzi da sfondo alle posizioni ripercorse, si pone quindi un'*actio finium regundorum* nelle competenze legislative rispettive di Stato e Regioni, che gioca un ruolo rilevante nel delineare il *thema decidendum*. Senza voler assumere che il volontariato resti ostaggio di questa necessità delimitatrice,

---

<sup>27</sup> Scrive la Corte: «nel dettare i principi cui deve attenersi la legislazione regionale nella disciplina delle modalità per lo svolgimento delle prestazioni (...) riserva proprio ad essa la definizione dell'utilizzo del volontariato all'interno delle strutture pubbliche e di quelle convenzionate con le regioni». Si v. anche la sent. n. 309/2013 a proposito degli ambiti di impiego dei volontari del servizio civile provinciale della Provincia autonoma di Bolzano.

<sup>28</sup> «I volontari – al contrario del personale permanente del Corpo dei Vigili del fuoco – non sono scelti a seguito di pubblico concorso, ma su domanda presentata dai diretti interessati e dopo un periodo di addestramento».

<sup>29</sup> Efficacissimo resta il testo di C. MILLON-DELSOL, *Lo Stato della sussidiarietà*, trad. it., CEL, Gorle 1995.

conclusione che sarebbe sbagliata più ancora che affrettata, senza dubbio la sua disciplina ne è condizionata. Non può infatti stupire che nella giurisprudenza su questo ambito di azione sociale si riversino temi e problemi del riparto legislativo Stato-Regioni. Resta vero che l'autonomia, costituzionalmente fondata, del volontariato lo protegge da una disciplina troppo stringente, specialmente – come si vedrà - se di fonte regionale.

Il legislatore statale ha potuto “appoggiare” la propria scelta regolativa su titoli di competenza strutturali e su altri, per così dire, più contingenti. Strutturalmente, il rifiuto di considerare il volontariato alla stregua di una materia, come ripetutamente affermato dalla Corte, lo attrae entro la sfera dei rapporti interprivati, riconducibili all'ordinamento civile. Questa è la soluzione che emerge nitidamente dalla sentenza n. 75 del 1992 e che riceve poi conferma dalla giurisprudenza successiva al nuovo codice del terzo settore, generalizzandosi a tutti gli ETS. La sentenza n. 185/2018 trae dalla legge n. 106 del 2016 e dal d.lgs. n. 117 del 2017 l'inquadramento del terzo settore «come il complesso dei soggetti di diritto privato che esercitano, in via esclusiva o principale, una o più attività d'interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà». Al cospetto di attività eterogenee, che sfuggono a ogni classificazione rigida, la Corte esclude che siano riconducibili entro una materia: «se questo vale per le attività, è tuttavia innegabile che i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'ordinamento civile»<sup>30</sup>.

Partendo da tale inquadramento, la Corte si è però spinta fino alla discutibile assimilazione tra il rispetto dovuto all'autonomia e l'affidamento alla disciplina statale, come se l'apertura di uno spazio di legislazione regionale fosse in sé lesivo della libertà sociale degli enti. Lo slittamento è invero un po' disinvolto<sup>31</sup>, come se l'autonomia sociale non chiamasse piuttosto quella istituzionale, secondo il connubio tra le due

---

<sup>30</sup> Su questa linea anche la sent. n. 131/2020.

<sup>31</sup> Critiche anche da S. DE GÖTZEN, *Inconvenienti del sistema centralizzato, parte pubblicistico e parte privatistico, di vigilanza indirizzo e promozione del Terzo settore*, in *Le Regioni*, 1/2019, p. 212 ss..

dimensioni (verticale e orizzontale) della sussidiarietà, pur espressamente richiamata dalla sentenza. Perfino le funzioni di vigilanza e di controllo restano così assorbite entro la trama dei rapporti interpretati. È pur vero che la Corte riconosce che l'impostazione adottata dal legislatore statale è stata «più accentrata di altre parimenti possibili», ma, nella valutazione data, non deborda dalla cornice di compatibilità costituzionale.

Se l'inquadramento entro l'ordinamento civile vanta buone ragioni, va però detto che il volontariato, costituzionalmente inteso (art. 118 ult. co.), ma anche nell'accezione che si trae dal codice del terzo settore, si rivolge essenzialmente e prevalentemente *ad extra* (come è confermato dall'art. 2 e esplicitamente dall'art. 32 del d. lgs. 117/2017). Se questo è vero, in parziale analogia con quanto succede per altre associazioni disciplinate dal nostro ordinamento, la rilevanza dell'operato di queste organizzazioni eccede rispetto alla sfera degli associati, tanto più che possono essere loro affidate funzioni di interesse generale, secondo gli auspici del principio di sussidiarietà. Data questa premessa, la disciplina dell'ente che procede al riconoscimento promozionale può ben farsi esigente proprio in nome delle garanzie che debbono supportare lo svolgimento di attività di interesse generale. Devono quindi essere ammessi oneri di carattere giuspubblicistico, che potrebbero provenire dalle Regioni, a fronte di eventuali benefici (e coinvolgimenti) riconosciuti alle associazioni di volontariato dalla legislazione regionale<sup>32</sup>.

A questo titolo, strutturale, dell'ordinamento civile la competenza legislativa statale ha potuto, con l'accondiscendenza della Corte, affiancarne altri derogatori.

In più di una circostanza, la Corte è stata generosa verso ampliamenti di disciplina statale, adducendo ragioni di emergenza o di allarme sociale. Si tratta di una questione ben nota, che non ha risparmiato ambiti legislativi incidenti sull'azione del volontariato. A cominciare dalla già citata sentenza n. 243/1987, in cui la Corte, scrutinando una disciplina rivolta al contrasto della tossicodipendenza, comprensiva di profili di sicurezza, contrasto alla criminalità, tutela dell'ordine pubblico interno, di sicura competenza statale, ma anche di norme di sostegno finanziario, fa salva la

---

<sup>32</sup> In dottrina, si v. L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., pp. 28 e 39.

legislazione statale impugnata, facendo valere le ragioni dell'emergenza sociale e della recrudescenza del fenomeno<sup>33</sup>.

Su una linea non dissimile si pone la sentenza n. 36/1992, anch'essa dunque anteriore alla riforma del titolo V, originata da ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano avverso la legge 19 luglio 1991, n. 216 (Primi interventi a favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose). Anche in questo caso, sulla sentenza influiscono considerazioni circa la «situazione eccezionale determinatasi nel Paese» a seguito dell'aggravarsi del fenomeno della delinquenza minorile<sup>34</sup>. La normativa statale si pone come obiettivo fondamentale il sostegno finanziario a iniziative dirette a «tutelare e favorire la crescita, la maturazione individuale e la socializzazione della persona di età minore», al fine di prevenirne il rischio di coinvolgimento in attività criminose (art. 1), a beneficio di enti locali nonché di organizzazioni di volontariato e cooperative di solidarietà sociale.

Più chirurgica, nel tentativo di non attrarre nell'ordine pubblico ciò che da questo sporge, è la sentenza n. 226/2010, a proposito delle cosiddette «ronde» e cioè della «facoltà di avvalersi di gruppi di osservatori privati volontari (...) per il controllo del territorio». Nella decisione in esame, la Corte distingue la legittimità della previsione legislativa statale in relazione all'impiego delle associazioni di volontariato, salvando gli ambiti riconducibili alla «sicurezza urbana», non quelli relativi a «situazioni di disagio sociale», di competenza regionale<sup>35</sup>. Su un piano non dissimile si pone la sentenza n. 309/2013, concernente l'istituzione di un servizio civile da parte

---

<sup>33</sup> Sulla stessa linea sent. n. 1044/1988.

<sup>34</sup> La Corte riepiloga le motivazioni all'origine della legge nell'«allarme sociale suscitato dal recente aggravamento di talune forme di criminalità minorile» e cioè in «una situazione di emergenza che, specialmente nelle maggiori aree urbane ha finito per assumere caratteri di eccezionale gravità. Tale situazione ha imposto l'adozione di particolari misure di politica criminale e di politica sociale nel cui ambito anche la legge in esame va collocata. (...) l'intervento dello Stato ha potuto trovare adeguata giustificazione proprio nei caratteri dell'emergenza sociale che si è inteso affrontare, stante la gravità del fenomeno e la sua stretta connessione con problemi di difesa della sicurezza e dell'ordine pubblico». La straordinarietà è richiamata anche dalla sentenza n. 157/1995: «Nella specie è notorio il carattere di eccezionale emergenza assunto recentemente dal devastante fenomeno degl'incendi boschivi, sì da doversi considerare imperativo ed urgente l'interesse a intervenire».

<sup>35</sup> «Non può, al riguardo, - per la Corte - condividersi la tesi della difesa dello Stato, secondo cui le disposizioni impugnate non inciderebbero su tale competenza regionale, in quanto gli osservatori volontari previsti dalla legge n. 94 del 2009 si limitano a segnalare "situazioni critiche", senza erogare servizi». Si v. anche la sent. n. 274/2010 e le recentissime sent. n. 172 e soprattutto n. 177/2020.

della Provincia autonoma di Bolzano, mirante «alla valorizzazione dei servizi volontari nonché alla promozione delle forme peculiari dell'impegno civile della popolazione provinciale, avvalendosi, per il raggiungimento di questo fine, delle risorse della società civile e del volontariato, nonché dei propri servizi in campo sociale, sanitario, culturale, ambientale, educativo e del tempo libero». In questo caso, la Corte è attenta a distinguere – in continuità con le sentenze n. 58 del 2007 e n. 431 del 2005 - questo servizio civile provinciale da quello nazionale, riconducibile alle finalità e alle attività di difesa (di competenza esclusiva statale), e, al contempo a riconoscere a Regioni e Province autonome spazi delimitati nell'ambito del servizio civile nazionale, sanzionando commistioni tra i due tipi di servizi<sup>36</sup>.

Nella sentenza n. 49/1991, la Corte fa invece valere – a vantaggio del legislatore statale - ragioni di uniformità, reputate necessarie per il coordinamento delle attività legate alla raccolta del sangue e, «segnatamente, (per) la determinazione del registro del sangue e le convenzioni regionali relative alla partecipazione delle associazioni e delle federazioni dei donatori volontari alle attività trasfusionali». Su queste basi, pur riconoscendo la diversità di caratteristiche delle associazioni di donatori del sangue da Regione a Regione, la Corte ritiene legittimo che la partecipazione alle attività trasfusionali da parte delle associazioni e delle federazioni dei donatori volontari avvenga sulla base di schemi di convenzione-tipo definiti dallo Stato, capaci di incidere sull'autonomia statutaria delle associazioni medesime<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> «Le Regioni, dunque, sono direttamente coinvolte nella gestione del servizio civile nazionale (sentenza n. 58 del 2007), fermo restando che non possono incidere sugli aspetti organizzativi e procedurali del servizio (sentenza n. 228 del 2004), né possono rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni, imponendo esse prescrizioni al legislatore statale». V. anche sentenza n. 431/2005.

<sup>37</sup> «...proprio perché la raccolta di sangue a scopi terapeutici è strettamente connessa con la tutela del diritto inviolabile alla salute (art. 32 della Costituzione) ed esige, pertanto, che le relative prestazioni possano essere erogate con la massima uniformità possibile su tutto il territorio nazionale, non è affatto irragionevole che il legislatore statale, in nome del suddetto interesse nazionale, richieda che gli statuti delle associazioni e delle federazioni dei donatori chiamati a collaborare con il Servizio sanitario nazionale presentino caratteri strutturali e finalità istituzionali fondamentalmente unitari e commisurati agli scopi propri della legge sulle attività trasfusionali (...) In questo quadro, l'esistenza di una situazione di fatto variegata nell'organizzazione e negli obiettivi delle associazioni dei donatori non può essere assunta come limite o impedimento giuridico all'istituzione di una rete di organizzazioni di volontari dotata di un relativo grado di uniformità su tutto il territorio nazionale».



In questo contesto, segnato ancora dal vecchio titolo V, irrompe, come si è detto, la l. n. 266/1991. Essa, invero, agli occhi della Corte, non stravolge il quadro interpretativo perché, nella lettura complessiva offertane con la sentenza n. 75/1992, vale proprio a offrire una cornice di principi utili a orientare uniformemente i rapporti fra istituzioni pubbliche e organizzazioni di volontariato. La Corte procede poi con il richiamato inquadramento, volto a escludere la riducibilità del volontariato a materia, in contrasto con la ricostruzione della ricorrente (Provincia di Bolzano). Esso costituisce un modo di essere della persona nei rapporti sociali, trasversale agli ambiti competenziali. La Corte ne trae il convincimento che «come schema generale di azione nella vita di relazione, basato sui valori costituzionali primari della libertà individuale e della solidarietà sociale, il volontariato esige che siano stabilite, da parte del legislatore statale, le condizioni necessarie affinché sia garantito uno svolgimento dello stesso il più possibile uniforme su tutto il territorio nazionale»<sup>38</sup>.

Si teorizza qui il discutibile binomio autonomia (definita essenziale e irrinunciabile) e uniformità, che tuttavia, più prudentemente, la Corte sembra voler circoscrivere «in relazione alla connotazione essenziale delle attività e delle organizzazioni operanti in tal campo, nonché in ordine alla definizione del tipo di rapporti che devono intercorrere tra le varie istanze del potere pubblico e le organizzazioni dei volontari». L'art. 3 l. n. 266/1991 è così fatto salvo, proprio perché dà contenuto a questa esigenza, definendo requisiti strutturali, di autonomia e trasparenza, necessari per l'accesso ai benefici pubblici e comunque concernenti

---

<sup>38</sup> Pressoché identico il tenore della sent. n. 202/1992 in tema di cooperazione sociale: « la cooperazione sociale rappresenta un paradigma di azione collettiva che può trovare attuazione in molteplici campi, alcuni dei quali (ad esempio, assistenza e beneficenza pubblica, agricoltura) rientrano indubbiamente fra le materie oggetto di attribuzioni regionali, mentre altri (ad esempio, industria) ricadono sicuramente entro ambiti riservati alle competenze statali. In generale, dunque, deve dirsi che sotto il nome di cooperazione sociale vanno ricomprese attività di promozione umana e di integrazione sociale dei cittadini, e in particolare di quelli svantaggiati, riconducibili al principio di solidarietà sociale solennemente proclamato dall'art. 2 della Costituzione, il cui sviluppo e il cui sostegno rappresentano un compito che coinvolge l'intera comunità nazionale e che, pertanto, dev'essere congiuntamente perseguito, nel rispetto delle correlative competenze costituzionali, dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome».

rapporti di diritto privato, quelli che, nella denominazione successiva alla riforma del titolo V, confluiranno nell'ordinamento civile<sup>39</sup>.

Più attenta alle ragioni del radicamento territoriale del volontariato, e delle competenze delle autonomie territoriali, è la sentenza n. 157/1995 che, con riferimento al corpo forestale, salvaguarda il coinvolgimento necessario delle Regioni nella gestione e nell'impiego dei volontari anti-incendio<sup>40</sup>. Simile logica si ritrova nella sentenza n. 323/2006, già successiva alla riforma costituzionale, in tema di protezione civile (e di apporto, a questo servizio, del volontariato), originata da un ricorso statale avverso la legge 1/2005 della Regione Emilia-Romagna. La Corte, dinanzi alla competenza concorrente «protezione civile», fa salvo lo spazio dell'autonomia regionale, favorita invero dalle scelte del legislatore statale (legge n. 225/1992), che aveva optato per un'organizzazione a carattere policentrico. Il rispetto del radicamento territoriale del volontariato impegnato nella protezione civile trova quindi un appiglio nelle stesse scelte operate dal legislatore statale, alla cui coerenza la Consulta rimanda<sup>41</sup>. Analogamente, la sentenza n. 134/2020 fa salva la scelta della Regione Liguria (l.r. 3/2019) che, in tema di parchi regionali, permette il convenzionamento per

---

<sup>39</sup> Alle conclusioni della sent. n. 75/1992 si collegano quelle della sent. n. 355/1992, originata da un conflitto di attribuzioni in relazione a un decreto attuativo degli artt. 12 e 15 della l. n. 266/1991, la quale fa salva la determinazione statale delle finalità generali dei centri di servizio del volontariato.

<sup>40</sup> «L'erogazione di somme per il reclutamento è dunque non illegittima solo a condizione che gli operatori, sia pur selezionati dal Corpo forestale, siano impiegati dalle regioni cui vengono destinati, sì che la loro attività si inserisca nell'insieme delle azioni volte a prevenire e fronteggiare il fuoco senza sovrapposizioni e duplicazioni». Sullo stesso piano, sent. n. 25/1996, che verte su analogo ambito competenziale.

<sup>41</sup> Di segno parzialmente contrastante è la sent. n. 32/2012, sulla l.r. Abruzzo n. 1 del 2011: «l'appartenenza del Corpo nazionale del soccorso alpino al servizio nazionale della protezione civile (ai sensi del combinato disposto dell'art. 11 della legge n. 225 del 1992 e successive modifiche e dell'art. 1, comma 4, della legge n. 74 del 2001) ne esige una disciplina organizzativa di livello nazionale, non a caso positivamente dettata con la citata legge n. 74 del 2011. D'altro canto, l'utilizzazione delle articolazioni territoriali del suddetto Corpo per interventi volti a fronteggiare eventi calamitosi, sia ordinari (gestibili dalla Regione), sia straordinari (di competenza dello Stato) – in sintonia con il modello policentrico ricostruito da questa Corte (sentenza n. 323 del 2006) – non si concilia con l'adozione di un segno distintivo di matrice marcatamente regionale. Sicché, la norma regionale, prescrivendo l'adozione del logo della Protezione civile regionale, interferisce con la materia organizzativa degli apparati di pubblico servizio di rilevanza nazionale, di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e, sotto l'aspetto funzionale, con l'ambito dei principi fondamentali in materia di protezione civile, del pari ascrivibile alla legislazione statale (art. 117, terzo comma, Cost.)».

la gestione da parte dell'ente parco non con il solo corpo forestale, ma anche con «soggetti privati non istituzionali» quali «guardie ecologiche, venatorie, ittiche e micologiche volontarie». La Corte richiama la particolare ampiezza delle competenze legislative e organizzative regionali in tema di parchi regionali, dalle quali non si potrebbe amputare il potenziamento della vigilanza, «ricorrendo a figure già istituzionalmente adibite, sia pure per altri scopi, a tale compito sul territorio», purché in ausilio e non in sostituzione delle ordinarie funzioni di vigilanza dell'ente di gestione.

Un altro gruppo di pronunce, successive alla riforma del titolo V, tocca il tema della legittimità di finanziamenti statali, per ciò che qui interessa, sotto forma di contributi ad associazioni di volontariato in ambiti di competenza regionale. Emblematiche, al riguardo, le sentenze n. 320 e n. 423 del 2004, che hanno scolpito un principio in sé nitido, per il quale lo Stato non possa prevedere interventi finanziari mirati e vincolati – ancorché destinati a soggetti privati – in materie di competenza legislativa regionale, perché altrimenti violerebbe il riparto costituzionale delle competenze legislative e amministrative<sup>42</sup>. In coerenza con questo criterio, la sentenza n. 167/2010, relativa all'art. 5 della legge n. 9/2009 della Regione Friuli Venezia Giulia, fa salvi la promozione e il sostegno finanziario dell'impiego «del volontariato e dell'associazionismo, ivi comprese le associazioni d'arma e le associazioni delle Forze dell'ordine» per progetti e interventi volti «a promuovere l'educazione alla convivenza ed il rispetto della legalità». Entro questa cornice, la Corte esclude che il sostegno economico interferisca con i «casi ed i modi di utilizzo delle associazioni d'arma e delle Forze dell'ordine», cosa che avrebbe determinato una invasione della competenza statale.

Sempre con riferimento al finanziamento, due sentenze di portata più generale sono la n. 202/2007 in tema di 5 per mille e la n. 185/2018 relativa al codice del terzo settore. Nella prima, la Corte rigetta il presupposto interpretativo sostenuto dalle Regioni ricorrenti per cui le norme impugnate istituiscono un fondo statale vincolato a una determinata spesa pubblica ricadente in materie di competenza legislativa regionale, mentre si limitano a istituire un meccanismo fiscale di *de tax* volto a favorire

---

<sup>42</sup> V. anche sent. n. 263/2005 e n. 287/2005; sent. n. 166/2020.

il finanziamento di attività eticamente o socialmente meritevoli, svolte dal beneficiario del finanziamento, prescelto dal contribuente. Tale orientamento legislativo tributario si inserisce con coerenza entro «una politica fiscale diretta a valorizzare, in correlazione con un restringimento del ruolo dello Stato, la partecipazione volontaria dei cittadini alla copertura dei costi della solidarietà sociale e della ricerca»<sup>43</sup>.

Nella sentenza n. 185/2018 viene in esame l'art. 72 del d.lgs. n. 117 del 2017, che disciplina il «fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore», istituito allo scopo di sostenere iniziative e progetti promossi, tra l'altro, dalle organizzazioni di volontariato e inerenti a differenti ambiti materiali, di competenza legislativa statale o regionale. Ciò che questo meccanismo deve prevedere, nell'argomentazione proposta, per sottrarsi a censura, è una modalità di gestione che garantisca il rispetto del canone della leale collaborazione Stato-Regioni<sup>44</sup>.

### 5. *Qualche conclusione*

Entro l'articolato percorso giurisprudenziale ricostruito, gli snodi indicati (legge quadro l. n. 266/1991, riforma del titolo V con l. cost. 3/2001, approvazione del codice del terzo settore), pur rilevanti, non corrispondono in verità a fratture sostanziali. Si è notata piuttosto una certa continuità negli orientamenti di fondo, che è anzitutto il segno di uno sviluppo coerente che le svolte normative indicate, per il caso del volontariato, fanno registrare; e, in ultima analisi, è il riflesso del presidio dei principi costituzionali sull'esperienza del volontariato e sul suo valore. Ciò non toglie che si possa cogliere un elemento di dinamismo che, in prima approssimazione, può individuarsi nell'accresciuta consapevolezza circa il ruolo non solo suppletivo (e tendenzialmente interstiziale) del volontariato, rispetto all'intervento dei pubblici apparati, ma strutturalmente integrato all'azione istituzionale, perfino nei settori di più tradizionale intervento autoritativo. Le trasformazioni delle forme della difesa della

---

<sup>43</sup> ...e quindi «a conferire una mera evidenza contabile alle quote del 5 per mille incassate».

<sup>44</sup> «Nel caso di specie, invece, le disposizioni impugnate attribuiscono allo Stato la disciplina del ricordato fondo, in particolare attraverso la selezione delle aree prioritarie d'intervento e delle linee di attività finanziabili con le risorse dello stesso. L'incidenza sulle competenze delle Regioni, in assenza di una qualsiasi forma di coinvolgimento delle stesse, pertanto, determina una lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., con assorbimento delle censure riferite agli altri parametri evocati». In dottrina, L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., pp. 29-30.

Patria attestano questa linea evolutiva<sup>45</sup>, così come le modalità di adempimento del dovere tributario<sup>46</sup>. La stessa istituzionalizzazione del volontariato, come si è sostenuto, si iscrive in questa evoluzione.

E così, se nelle prime pronunce si intravede la preoccupazione che il coinvolgimento di volontari non vada a detrimento della professionalità richiesta nel servizio di impiego (specie in ambito sanitario) dei volontari stessi, l'evoluzione della coscienza sociale e dell'ordinamento nel suo complesso, pur non cancellando certo questi timori<sup>47</sup>, ridisegna le forme istituite della solidarietà e le espressioni dello Stato sociale in una direzione che prevede una partecipazione non occasionale, ma strutturale, dei cittadini, singoli e associati, ai compiti di cura dell'interesse generale. La sentenza n. 500/1993 della Corte tematizza «questa moderna visione della dimensione della solidarietà», che «andando oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza, e superando l'ancoraggio ai doveri ed agli obblighi normativamente imposti, costituisce, per un verso, un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, mentre, per altro verso, mira ad ottenere - non solo dallo Stato, dagli enti e dalla sempre più variegata realtà delle formazioni sociali, bensì da tutti i cittadini - la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni quali la ricerca scientifica, la promozione artistica e culturale, nonché la sanità».

È evidente che non è possibile scindere il ruolo del volontariato e la sua considerazione normativa e giurisprudenziale da questa complessiva evoluzione culturale.

Dalla giurisprudenza della Corte si evince anche la tendenza strutturale al riconoscimento progressivo del pregio costituzionale del volontariato, espressione quasi archetipica di un modo di essere della persona, che impegna la sua libertà nella costruzione della società. Anche il tono talora enfatico utilizzato dalla Corte vale a mettere al riparo da possibili, ancorché ad oggi improbabili, *revirement* legislativi l'autonomia e il valore del volontariato e forse anche, in alcune sentenze, a fissare un

---

<sup>45</sup> G. BASCHERINI, *La solidarietà politica*, cit., p. 136 ss..

<sup>46</sup> Su cui con accenti diversi: C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano 2011, p. 49 ss. e p. 119 ss.; G. TIEGHI, *Taxpayer Rights: a constitutional perspective*, in *Federalismi.it*, 3/2019, p. 28 ss..

<sup>47</sup> Si v. a riguardo la sent. n. 134/2020.

nesso di co-essenzialità tra la promozione di questo fenomeno sociale e i principi fondamentali della Costituzione, quasi si trattasse dell'affermazione preventiva di un controlimito al primato del diritto europeo, soprattutto della concorrenza.

Tale nesso di co-essenzialità tra volontariato e modello costituzionale di rapporto società/istituzioni esercita un traino sullo stesso sistema delle competenze legislative. La direzione è quella della preminenza, rispetto a una esigenza di rigida compartimentazione, della strumentalità dell'ordinamento verso un'idea di libertà che è l'alimento della necessaria solidarietà sociale di cui i costituenti volevano promuovere le condizioni.

*dirittifondamentali.it*