

La contestuale iscrizione nei Registri del volontariato e della promozione sociale

di Paolo Pesticcio

L'approfondimento

Oggetto

È possibile per un'associazione la contestuale iscrizione nei Registri dell'associazionismo di promozione sociale e del volontariato?

Sebbene nella normativa nazionale di riferimento non sussista alcun divieto in relazione alla contestuale iscrizione dello stesso soggetto in entrambi i registri citati, alcuni provvedimenti regionali hanno optato per un'incompatibilità assoluta in tal senso. Pertanto, può essere quanto mai utile operare un confronto tra le due tipologie di enti, evidenziandone brevemente alcune caratteristiche, al fine di stabilire se possa essere legittimamente richiesta o mantenuta, almeno in linea teorica, la contestuale iscrizione nei due registri citati.

Riferimento

Legge 7 dicembre 2000, n. 383, artt. 7 e ss.

Legge 11 agosto 1991, n. 266, art. 6

La normativa di riferimento

Dall'analisi della disciplina quadro:

- per le associazioni di promozione sociale (APS) prevista dalla legge 7 dicembre 2000, n. 383¹;
- per le organizzazioni di volontariato (OdV) prevista dalla legge 11 agosto 1991, n. 266²,

è manifesta la presenza di elementi di differenziazione ma è, altresì, evidente anche l'assenza di disposizioni obbligatorie capaci di precludere, a priori, la contestuale iscrizione nei Registri previsti dalle rispettive normative.

A tal proposito, è utile svolgere alcune valutazioni preliminari ricavabili dall'analisi della legislazione

inerente alle due tipologie di soggetti in esame i quali, pur traendo origine ed essendo inquadrabili nell'alveo degli enti disciplinati dagli artt. 14 ss. c.c., sono regolati da una distinta disciplina speciale.

La legge 7 dicembre 2000, n. 383 dispone che «sono considerate associazioni di promozione sociale le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni (...)» (art. 2, comma 1).

La legge 11 agosto 1991 n. 266, invece, dispone che è considerata «organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'art. 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti» (art. 3, comma 1). L'attività evocata è quella di volontariato la quale deve essere «prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte (...)» (art. 2, comma 1).

Le rispettive disposizioni di apertura rendono evidente, sin da principio, che la categoria degli enti che possono assumere la qualifica di APS risulta più analitica e precisa mentre per le OdV tale individuazione soggettiva sfuma per lasciare posto all'attività (di volontariato) svolta dalla persona (il volontario) che è, invero, il fulcro principale attraverso cui individuare l'organizzazione stessa.

Richiamate tali disposizioni introduttive che tracciano la cornice soggettiva degli enti in esame, è

Paolo Pesticcio - Collaboratore del Servizio Indirizzo e Vigilanza/Controllo dell'Agenzia per le ONLUS

Note:

1 In Banca Dati BIG, IPSOA.

2 In Banca Dati BIG, IPSOA.

opportuno verificare se, al di là di indubitabili tratti comuni riscontrabili nelle due fattispecie, ve ne siano altri caratteristici atti a dar luogo ad un'incompatibilità assoluta in relazione alla contestuale iscrizione dello stesso soggetto nei Registri istituiti dalle rispettive leggi³. Tralasciando di svolgere un minuzioso confronto tra i molteplici requisiti inerenti alle due tipologie in esame⁴, presteremo particolare attenzione solamente a due elementi particolarmente caratterizzanti.

Fine perseguito

Un primo elemento essenziale e caratteristico da valutare è il fine perseguito.

Le associazioni di promozione sociale sono costituite al fine di «svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati» (art. 2, comma 1) e, pertanto, perseguono un fine di utilità sociale che può essere a carattere di solidarietà e/o mutualità e deve essere svolto senza il perseguimento di lucro.

Le associazioni di volontariato perseguono la propria attività «(...) senza fini di lucro anche indiretto esclusivamente per fini di solidarietà» (art. 2, comma 1) e, dunque, con assoluta eterodestinazione delle attività svolte.

Da quanto specificato appare subito chiaro che, pur essendo previsti limiti più stringenti per le OdV, non c'è incompatibilità tra i due organismi in merito al fine perseguito o alle modalità per perseguirlo.

Gratuità dell'attività prestata

Un secondo elemento da prendere in considerazione è la gratuità dell'attività prestata.

Per le APS l'art. 18, comma 1 dispone che le stesse «si avvalgono prevalentemente delle attività prestate in forma volontaria, libera e gratuita dai propri associati per il perseguimento dei fini istituzionali» ma il comma successivo precisa, tuttavia, che possono «in caso di particolare necessità, assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo, anche ricorrendo a propri associati».

L'attività, pertanto, è prestata in via prevalente dai soci gratuitamente ma, in casi di particolare neces-

sità, vi è la possibilità di instaurare per il socio un rapporto di lavoro con l'associazione di appartenenza e, dunque, di essere retribuito per l'attività prestata.

Per le organizzazioni di volontariato l'art. 2 dispone che l'attività è «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»⁵ e «non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario». Inoltre, «la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro autonomo o subordinato e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte» e l'organizzazione si avvale in modo «determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti ...».

Le OdV possono assumere dei lavoratori dipendenti od avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo «esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta» (art. 3, comma 4 della legge n. 266/1991).

Per le OdV, dunque, l'attività deve essere prestata in via prevalente dai soci volontari i quali non possono essere in alcun modo retribuiti - nemmeno indirettamente⁶ - per i servizi prestati, al di fuori del solo rimborso spese sostenuto a seguito dell'attività prestata⁷; è fatta salva la possibilità di attingere all'attività prestata da terzi non soci in forma di lavoro subordinato o autonomo ove rimanga circoscritta entro i limiti previsti dalla legge senza as-

Note:

3 Cfr. art. 6, della legge n. 266/1991 e art. 7, della legge n. 383/2000.

4 Per un articolato approfondimento in merito al confronto tra APS ed OdV, cfr. M. Saccaro, «Le associazioni di promozione sociale a confronto con le organizzazioni di volontariato», in *Enti non profit* n. 1/2001, pagg. 8-16.

5 Si noti che il fine esclusivo di solidarietà non è riferito all'associazione di volontariato in quanto tale ma addirittura all'attività di volontariato svolta da qualsiasi aderente.

6 A tal proposito cfr. S. Di Diego, F. Frangueli e M. Tarantino, *Le associazioni di volontariato*, Napoli, 2006, e L. Brusaglia (a cura di), «Legge quadro sul volontariato», in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 1993, pag. 787.

7 A tal proposito cfr. TAR Puglia, Sez. II, sent. 7 giugno 1996, n. 440.

sumere carattere di prevalenza rispetto all'attività dei soci volontari.

Ne deriva che anche l'elemento della gratuità, pur se regolato diversamente nelle due fattispecie, non dà luogo necessariamente ad una incompatibilità assoluta⁸.

Differenze meno rilevanti, che non necessitano di essere approfondite ai fini della presente analisi, si riscontrano con riferimento alla figura degli amministratori, agli aspetti obbligatori di contenuto e forma dello statuto, alle modalità di finanziamento, alle modalità di iscrizione nei relativi Registri e alle disposizioni fiscali.

Tuttavia, anche con riferimento a tali aspetti, è possibile affermare che la disciplina prevista non comporta la presenza di incompatibilità tali da escludere, a priori, la possibilità di iscrizione in entrambe i registri⁹.

La legislazione regionale e la sentenza del TAR Veneto

In seguito all'entrata in vigore della legge n. 266/1991 e poi della legge n. 383/2000 vi è stato un progressivo fiorire di provvedimenti derivanti, invero, dalle indicazioni contenute nelle stesse leggi quadro citate le quali, per la regolamentazione di taluni specifici aspetti¹⁰, rimandavano all'approvazione di una specifica disciplina a livello locale, regionale e/o provinciale.

Tuttavia, non di rado, ciò ha dato luogo ad asimmetrie giuridiche che hanno prodotto un differente trattamento della stessa tipologia di soggetti in relazione al diverso ambito regionale di azione¹¹.

Tralasciando, però, gli aspetti di *par condicio* giuridica derivanti dalla variegata legislazione regionale, soffermeremo la nostra attenzione su di uno specifico provvedimento regionale - seppur non isolato - che ha stabilito, in linea di principio, il divieto assoluto della contestuale iscrizione nel Registro del volontariato e della promozione sociale.

Il caso che sarà di seguito oggetto di approfondi-

Osservazioni

Caratteristiche e requisiti delle due categorie di soggetti

È opportuno verificare se, al di là di indubitabili tratti comuni riscontrabili nelle APS e nelle OdV, ve ne siano altri caratteristici capaci di generare un'incompatibilità assoluta in relazione alla possibile contestuale iscrizione dello stesso soggetto nei Registri istituiti dalle rispettive leggi.

Due elementi sono particolarmente caratterizzanti: il fine perseguito e la gratuità dell'attività prestata.

mento inerisce alla delibera della Giunta regionale 10 ottobre 2001, n. 2652, con la quale Regione Veneto ha introdotto «Criteri e modalità di iscrizione al registro regionale delle associazioni di promozione sociale» disponendo, al punto 2 dell'allegato «A», che «Non sono considerate associazioni di promozione sociale i soggetti di cui ai commi 2 e 3, dell'art. 2, della legge n. 383/2000. Sono al-

trisi escluse le organizzazioni di volontariato iscritte al Registro regionale».

In tale contesto, ed ai fini della nostra analisi, si inserisce la sent. del TAR Veneto, Sez. III, 19 aprile 2007, n. 1224 la quale, nel decidere in merito ad un ricorso proposto da un'associazione contro il citato provvedimento regionale che negava la possibilità della contestuale iscrizione nei registri del volontariato e della promozione sociale, ha posto anche l'attenzione sull'astratta eventualità che un soggetto potesse possedere contestualmente i requisiti essenziali per l'iscrizione nei citati registri.

Questione di legittimità costituzionale

La sentenza è ricca di spunti e di indicazioni an-

Note:

8 La presenza di soci/aderenti retribuiti, possibili in una APS, diverrebbe invece elemento di incompatibilità assoluta per una OdV; in tal caso non ci sarebbe concretamente la possibilità di mantenere - od ottenere - l'iscrizione nel Registro delle OdV, ma solo in quello delle APS. A tal proposito cfr. TAR Puglia, 7 luglio 1997, sent. n. 519.

9 Con ciò, pertanto, non si nega la presenza di differenze tra le due tipologie di soggetti, pur esistenti ed in dati casi non compatibili, ma si vuole solo affermare che le caratteristiche obbligatorie e fondamentali ai fini dell'appartenenza all'una o all'altra tipologia sono astrattamente compatibili tra loro.

10 Art. 7, comma 4, della legge n. 383/2000 e art. 6, della legge n. 266/1991.

11 A tal proposito, e con particolare attinenza ai processi di registrazione, si veda «I processi di registrazione delle organizzazioni di volontariato: situazione, prospettive e possibili sviluppi», a cura del Dipartimento attività giuridiche dell'Agenzia per le ONLUS - maggio 2007. Per completezza si veda anche «I registri delle organizzazioni del terzo settore: garanzie per i cittadini, trasparenza ed equità delle procedure», pubblicazione n. 1/2006 dell'Ufficio di Presidenza dell'Agenzia per ONLUS.

che per la doglianza, tra i motivi del ricorso, inerente ad un'ipotizzata illegittimità costituzionale derivante dal mancato coordinamento tra l'art. 43, comma 3, della legge regionale n. 27/2001 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge Finanziaria 2001), che attribuisce alla Giunta regionale il potere di disciplinare l'iscrizione nel registro regionale delle asso-

ciazioni di promozione sociale con atto regolamentare, e l'art. 8 dello Statuto veneto che attribuisce la potestà normativa regolamentare solamente al Consiglio regionale.

Rinviando ad altra eventuale e specifica analisi le vicende legate alla decisione del TAR di rimettere la questione di costituzionalità alle valutazioni del giudice delle leggi¹² ci soffermeremo, invece, sul secondo motivo del ricorso presentato dall'associazione, di nostro attuale interesse.

Con esso si censura la prescrizione contenuta nella delibera della Giunta regionale del Veneto n. 2652/2001 in quanto violerebbe le disposizioni di legge¹³ le quali, nel fissare i requisiti per l'iscrizione al registro delle associazioni di promozione sociale non stabiliscono in alcun modo, neppure implicitamente, l'incompatibilità tra l'iscrizione nell'uno e nell'altro Registro.

In tale contesto viene, altresì, evidenziato che la presunta incompatibilità non è «prevista da alcuna fonte primaria e non potrebbe essere introdotta da una disposizione di grado inferiore e per lo più senza valida motivazione».

Con la sent. n. 1224/2007 richiamata, il TAR del Veneto sembra, dunque, confermare le valutazioni espresse dall'associazione ricorrente ed, invero, anche l'interpretazione qui sostenuta in sede di analisi della normativa nazionale.

Innanzitutto, viene evidenziato che la delibera della Giunta regionale n. 2625/2001 non possiede forza e valore normativo giacché per stessa interpretazione regionale ha natura di atto amministrativo

Osservazioni

APS e OdV

Nonostante la teorica possibilità di ottenere la contestuale iscrizione nei registri del volontariato e della promozione sociale, tale decisione potrebbe comportare difficoltà. Le evidenti analogie presenti nelle due leggi quadro tendono ad affievolirsi quanto più le due tipologie di soggetti si caratterizzano ed operano usufruendo in modo pieno delle possibilità offerte dalle rispettive leggi, che in alcuni contesti mostrano, invece, discordanze inconciliabili.

generale non regolamentare¹⁴ e, pertanto, non ha titolo per innovare l'ordinamento giuridico. All'opposto, le disposizioni in essa contenute, proprio perché attuative, devono conformarsi integralmente alle fonti normative in materia.

Inoltre, e ciò risulta di particolare valenza nella nostra analisi, ad avviso del Collegio, il raffronto tra i due modelli (OdV ed APS) qua-

le definito nelle disposizioni riprodotte esclude «una loro astratta incompatibilità, per così dire strutturale». In definitiva, prosegue il Collegio, può accadere in casi particolari, «che una determinata associazione di promozione sociale non possa qualificarsi in concreto anche come organizzazione di volontariato, ma ciò riguarderà questa soltanto, senza che se ne possa desumere un'alternatività generalizzata, la quale non è stabilita dal legislatore»¹⁵.

Conclude il Collegio disponendo con l'annullamento della delibera della Giunta regionale n.

Note:

12 Il TAR, con ord. n. 2295/2004, rimetteva il giudizio alla Corte costituzionale per non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità rilevata. Per un approfondimento della stessa si rimanda all'ord. 14 luglio 2006, n. 291, con la quale la Corte costituzionale, rilevato che la norma censurata era stata sostituita dall'art. 5, della legge regionale del Veneto 26 novembre 2004, n. 23, restituiva «gli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione alla luce dell'intervenuto mutamento del quadro normativo».

13 Art. 43, della legge regionale n. 27/2001 ed artt. 2 ss., della legge n. 383/2000.

14 Emanato in applicazione dell'art. 32, comma 2, dello Statuto del Veneto, che alla lett. g), attribuisce alla Giunta regionale la facoltà di emanare disposizioni esecutive di attuazioni di leggi regionali.

15 Si noti che la Sent. del TAR del Veneto si conclude con l'annullamento della delibera della Giunta regionale n. 2652/2001, per la parte in cui, tra i requisiti di iscrizione nel Registro regionale delle associazioni di promozione sociale, stabilisce (cfr. punto 2, dell'allegato A) che sono escluse le organizzazioni di volontariato iscritte nel Registro regionale; viene, per l'effetto, anche annullata la nota regionale inviata all'associazione nella parte in cui dispone la cancellazione dal Registro regionale del volontariato.

2652/2001, per la parte in cui, tra i requisiti d'iscrizione nel Registro regionale delle associazioni di promozione sociale, stabilisce (punto 2, dell'allegato A) che sono escluse le organizzazioni di volontariato iscritte nel Registro regionale.

Conclusioni

Al termine dell'analisi svolta si ritiene opportuno esporre alcune personali osservazioni conclusive in merito alla questione in esame.

Seppur quanto sin qui esposto evidenzia la teorica possibilità di produrre (ed ottenere) la contestuale iscrizione nei registri del volontariato e della promozione sociale, tuttavia, una valutazione completa e scrupolosa non può tralasciare di sottolineare le difficoltà che, nel concreto, tale decisione potrebbe comportare.

Le evidenti analogie presenti nelle due leggi quadro - che certamente lasciano spazio a qualche incertezza sulla possibilità di operare una netta linea di separazione tra le due tipologie di soggetti - tendono, invero, ad affievolirsi quanto più tali tipologie si caratterizzano ed operano usufruendo in modo pieno delle possibilità offerte dalle rispettive leggi, che in alcuni contesti mostrano, invece, discordanze inconciliabili.

Non vi è dubbio, infatti, che il legislatore abbia inteso disciplinare con la legge n. 383/2000 delle realtà associative differenti rispetto alle organizzazioni di volontariato.

Nell'effettiva incertezza della normativa è, pertanto, parso opportuno ad alcune Regioni emanare una legislazione con limiti certamente più stringenti rispetto alle disposizioni nazionali.

Un rigore che, a parere di chi scrive, trova certamente ragione nella volontà di non dare adito a sovrapposizioni operative capaci di generare confusione ma anche difficoltà pratiche di verifica e controllo in merito alla correttezza dell'attività svolta dai singoli soggetti.

In definitiva, seppur da un semplice esercizio di esegesi giuridica discende la possibilità per un'associazione di iscriversi in entrambe i registri, nella realtà concreta ciò comporterebbe con tutta probabilità una mortificazione, da un punto di vista pratico, delle differenti opportunità di azione accordate dal-

le rispettive leggi a causa della preoccupazione di non mettere in atto condotte incompatibili con le rispettive tipologie di riferimento.