



**Sant'Anna**  
Scuola Universitaria Superiore Pisa



Fondazione  
Cassa di Risparmio  
di Lucca



Fondazione  
Per la Coesione Sociale  
Onlus

## **LINEE DI RICERCA SUL VOLONTARIATO E TERZO SETTORE, DOPO LA RIFORMA. UNA PROPOSTA.**

### **1. Linee di ricerca sul volontariato: la proposta.**

La Fondazione Cassa Risparmio di Lucca, la Fondazione *Coesione sociale* Onlus e la Scuola Superiore Sant'Anna hanno convenuto di promuovere la costituzione di un «centro di ricerca» sulla cultura, la prassi e la disciplina giuridica del volontariato nel contesto del Terzo settore, da intitolarsi a Maria Eletta Martini.

La riforma del 2016-2018 ha rappresentato una «svolta» nella disciplina e nella cultura del «Terzo settore» italiano, introducendo per la prima volta una perimetrazione dei confini e definendo puntualmente lo statuto giuridico degli enti che in esso vi operano. Ciò rappresenta un unicum a livello europeo.

In tale scenario, è di assoluto rilievo l'introduzione di una definizione legale (e di una conseguente disciplina) del volontario e dell'attività di volontariato (art. 17 Codice del Terzo settore).

È sembrato quindi necessario ed opportuno costituire un «luogo» di riflessione, approfondimento e proposta in cui sviluppare un programma di ricerca indipendente, ma costantemente in dialogo, relazione e confronto con tutti gli *stakeholder* del Terzo settore italiano.

Il centro intende offrire contributi, sollecitazioni e occasioni di collaborazione avendo come fine principale accrescere la conoscenza, proporre paradigmi di lettura e revisionare quelli esistenti, in applicazione del metodo scientifico proprio delle scienze sociali, validato e monitorato da un comitato scientifico designato dalle due istituzioni promotrici. Il Centro di ricerca si avvarrà della collaborazione dei ricercatori della Scuola Superiore Sant'Anna e di altri centri di ricerca.

Nel corso di un seminario di studio, sono state definite alcune proposte di linee di ricerca sul volontariato (Lucca, 2-3 settembre 2019), con la partecipazione di studiosi e ricercatori. L'esito di questo lavoro seminariale è la proposta di alcune linee di ricerca da approfondire in un programma triennale (2020-2022).



## **2. Le trasformazioni del volontariato, nel Codice del Terzo settore (ed al di fuori).**

### **2.1) Il «riconoscimento» normativo del volontariato. Interpretare il volontariato dopo la riforma del Terzo settore.**

L'art. 17 del Codice del Terzo settore ha previsto, per la prima volta, una definizione normativa di "volontario" (art. 17, c.2 CTS). Si tratta di un passaggio di decisiva importanza, tanto sul piano giuridico quanto su quello culturale.

Sul piano giuridico, infatti, si individuano i tratti caratteristici del volontario e dell'attività che esso svolge. È una definizione che aspira ad assumere un carattere ordinamentale, descrivendo il volontario e la sua attività, ovunque essi si realizzino: l'art. 17, quindi, costituisce una "chiave di lettura" dell'intera riforma che mira a valorizzare la funzione sociale del volontariato (art.2 CTS), tramite misure di promozione e sostegno.

La legge-quadro n. 266 del 1991, che aveva come obiettivo la disciplina dei rapporti fra PP.AA. e organizzazioni di volontariato, dettava una definizione ai soli fini della legge-quadro medesima ed essa si riferiva alla sola «attività di volontariato», la cui realizzazione poteva avvenire tramite una «organizzazione di volontariato» (art. 2) (BRUSCUGLIA, 1993). Il legislatore del 2016-2017, invece, ha prescelto un approccio che, al contrario, valorizza principalmente l'elemento soggettivo (il "volontario") e, su tale presupposto, definisce caratteri e disciplina applicabile all'«attività di volontariato», senza ritenere necessaria l'intermediazione di un «ente» o «organizzazione».

Nella definizione dell'art. 17 CTS si intersecano diversi piani, alcuni dei quali definiscono caratteri esteriori dell'attività del volontario (e – come tali – facilmente verificabili) ed altri che, invece, attengono ai moventi profondi ed ai fini dell'attività del volontario (quest'ultimi, invece, più difficili da verificare).

Se – in accordo con alcune impostazioni più risalenti – l'intermediazione di una «organizzazione di volontariato» costituiva un elemento di garanzia rispetto alla verifica della sussistenza dei requisiti propri dell'attività di volontariato, nella nuova prospettiva il volontario è definito a prescindere dall'organizzazione e, quindi, il possesso di alcuni dei requisiti soggettivi (libera scelta, spontaneità, fine esclusivo di solidarietà, assenza di scopo di lucro anche indiretto) diviene un elemento di indagine assai complesso.

D'altra parte, la legge-quadro n. 266 del 1991 risultava sostanzialmente neutrale rispetto all'attività svolta in concreto ma rimetteva all'organizzazione la "garanzia" e la "verifica" della finalità di solidarietà sociale perseguita. Il nuovo art. 17 CTS invece individua i requisiti propri dell'attività, da svolgersi «in favore della comunità e del bene comune», attraverso la messa «a disposizione [del] proprio tempo e [del]le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione». La formulazione



prescelta pare imprimere un orientamento fortemente "individualizzante" nella scelta sia dei destinatari dell'attività, sia delle risorse che il volontario può mettere a disposizione sia, infine, delle modalità (*advocacy*, realizzazione diretta di interventi, ecc.). Tale impianto, peraltro, risponde a precise tendenze presenti anche in orientamenti di istituzioni a carattere sovranazionale<sup>1</sup>.

La disposizione pone, anzitutto, il problema essenziale e preliminare di riconciliare la formulazione normativa (il volontariato normativo) con la realtà fattuale (il volontariato sociale), in costante fermento: come riconoscere la presenza dei tratti caratteristici del volontario e dell'attività di volontariato delineati dalla norma?

Ciò non vale solamente per i fenomeni di volontariato a-tipico (sul quale cfr. 2.3)), bensì pure per il volontariato organizzato, dentro il pluralismo del Terzo settore e, più in generale, delle formazioni sociali (sul quale, invece, cfr. 2.2)). Non è un caso, infatti, che per taluni settori dell'ordinamento, siano già state predisposte (ad es., protezione civile; minori stranieri non accompagnati; famiglie affidatarie; ecc.) o siano invocate (enti ecclesiastici), normative ad hoc.

Sul piano culturale, più in generale, l'art. 17 CTS può essere considerato, in parte, come manifestazione della crisi delle formazioni sociali e di crescente individualizzazione che le società occidentali stanno sperimentando. La disposizione reca, infatti, tale impronta individuale: è il singolo che presceglie i caratteri del "proprio" volontariato al quale imprime una forte impronta personale. Tali caratteri possono modificarsi nel tempo, al di fuori di un legame con una organizzazione o con la P.A. È necessaria una riflessione sulla «cultura del volontariato» che è oggetto dell'attività promozionale da parte della pubblica amministrazione (art. 19 CTS) e sulla «presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore» (art. 61 CTS), individuato come fine dell'attività dei CSV: quale «cultura» emerge dalla riforma?

Occorre riflettere, infatti, se l'ipotesi che il legislatore configura come residuale – il volontario occasionale (non definito, ma solo "evocato") – non costituisca, in prospettiva, un paradigma destinato a diffondersi e radicarsi nella prassi sociale (centrale, a tale scopo, sarà l'indagine sulla regolamentazione interna agli ETS relativamente ai registri dei volontari); e se, del pari, la "strutturazione normativa" del volontariato, con le ricadute sul piano organizzativo e funzionale che esso comporta nella disciplina del Codice del Terzo

---

<sup>1</sup> Cfr. la definizione dell'ILO – International Labour Organization, *Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization* (2013) sono volontari «as all those of working age who, during a short reference period, performed any unpaid, non-compulsory activity to produce goods or provide services for others». Non vi è alcun riferimento alla dimensione collettiva o al risvolto organizzativo del fenomeno del volontariato: al contrario, il volontariato viene definito prevalentemente sotto il profilo oggettivo, senza alcun rilievo dell'aspetto soggettivo (il *perché* l'attività viene svolta). Si tratta – bisogna notarlo – di una definizione dettata ad altri scopi (statistici, prevalentemente) e, dunque, ha come finalità non tanto la descrizione del fenomeno, bensì la sua perimetrazione convenzionale rispetto ai rapporti di lavoro (retribuito o gratuito).



settore, non determini la conseguenza di un ulteriore allontanamento dal paradigma normativo.

Emerge quale obiettivo di una attività di ricerca, quindi, la primaria esigenza di "interpretare" la disciplina normativa, offrendo elementi di chiarezza non solo ai fini dell'applicazione sul piano giuridico, bensì pure – in una prospettiva interdisciplinare – di cogliere gli effetti sul piano culturale e sociale, evidenziando come gli assetti sociali si struttureranno rispetto all'impianto normativo. Considerando, inoltre, il differimento del termine per l'adeguamento statutario al 30 giugno 2020, appare interessante, sul breve periodo, provare ad identificare le tendenze in atto con riferimento all'iscrizione (o meno) al RUNTS.

## **2.2) La pluralità di «volontariati» organizzati. Isomorfismo degli enti e diversità del volontariato dopo la riforma del Terzo settore.**

A proposito del c.d. volontariato organizzato (o "classico", SALVINI, 2011), è emersa la necessità di definire l'attività di ricerca sul piano metodologico in relazione alla qualifica giuridica posseduta da ciascun ente. Si è notato che, a fronte di un isomorfismo determinato dalle norme del Codice del Terzo settore (specialmente in questa fase di adeguamento statutario) e dal monopolio applicativo della legge che sarà assicurato dal Registro unico nazionale del Terzo settore, la presenza di volontari assume contorni differenti, già sul piano normativo. In altri termini, a fronte di una tendenziale omogeneizzazione del "contenitore" delle attività, la presenza, il ruolo e la finalità del volontariato appaiono anche in prospettiva differenti.

Già emerge una differenza fra gli enti che, per espressa previsione normativa, sono tenuti ad avvalersi delle prestazioni prevalenti dei propri volontari associati (ODV e APS)<sup>2</sup>. Anche sul piano della ricerca empirica – come evidenziato nell'incontro dei ricercatori – emergono significative differenze quanto al ruolo loro attribuito, al rapporto instaurato con le PP.AA. e sulla modalità di conduzione dell'attività (ad es., presenza di volontari non associati). Così, a fronte di ODV che instaurano in prevalenza rapporti con la P.A. tramite convenzioni, le APS, invece, ricorrono prevalentemente di attività di auto-finanziamento (quindi, anche tramite ricorso significativo al lavoro) e solo in via residuale di convenzioni.

---

<sup>2</sup> L'art. 33, CTS, a proposito delle ODV, afferma che esse «possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta. In ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari»; l'art. 36, a proposito delle APS, invece, prevede che esse «possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura, anche dei propri associati, fatto comunque salvo quanto disposto dall'articolo 17, comma 5, solo quando ciò sia necessario ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e al perseguimento delle finalità. In ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari o al cinque per cento del numero degli associati».



Non meno arduo è codificare tale ruolo nell'ambito dell'impresa sociale e della cooperazione sociale (pur avendo il legislatore provato a declinare un ambito di attività tipico nel d.lgs. n. 112 del 2017<sup>3</sup>).

Esiste poi una ampia *zona grigia*, attualmente occupata dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (d.lgs. n. 460 del 1997), nella quale il rapporto fra volontariato e lavoro è frutto di un equilibrio derivante da una pluralità di fattori e ove lo svolgimento di una attività imprenditoriale – con qualifiche diverse da quella di impresa sociale – è molto diffusa (in prospettiva, destinate a rifluire nel d.lgs. n. 112 del 2017 in tema di impresa sociale).

Uno degli obiettivi proposti per l'attività di ricerca è rileggere il fenomeno del volontariato incrociando con le nuove qualifiche e con le diverse attività di interesse generale previste dalla riforma del Terzo settore.

### **2.3) L'atipicità del volontariato. Verso la centralità dell'«azione volontaria».**

Il tema del volontariato *a-tipico*, ben fotografato da alcune indagini sociologiche recenti, è stato posto al centro della riflessione dall'art. 17 CTS, ove si parla della possibilità di svolgere una attività di volontariato "anche" (ma non solo) attraverso un ente del Terzo settore. In tal senso, si è parlato – nel corso della discussione fra i ricercatori – di una centralità dell'«azione volontaria», più che dell'attività o dell'organizzazione di volontariato, intesa in senso classico.

Si diffondono sempre di più soggetti che agiscono, con finalità solidaristiche, per la realizzazione di attività di interesse generale liberamente individuate, al di fuori di una formazione sociale costituita nelle forme del codice civile. Il tratto comune può essere identificato nell'esigenza di immediatezza col fine che intendono perseguire; nel rifiuto dell'appartenenza ad una organizzazione dotata di stabilità nel tempo, percepita più come un "diaframma" che riduce l'efficacia dell'azione che non come il contesto nel quale raggiungere, più agevolmente ed in forma comunitaria, lo scopo prefissato; nell'*orizzontalizzazione* dei rapporti.

Alcune ricerche recenti individuano pure diversi profili dei volontari singoli (CAPPADOZZI - FONOVIC – GUIDI, 2016; OCCHINO, 2019), fra i quali spiccano i volontari giovani.

---

<sup>3</sup> L'art. 13, c.2 del d.lgs. n. 112 dl 2017 prevede che «(...) nelle imprese sociali è ammessa la prestazione di attività di volontariato, ma il numero dei volontari impiegati nell'attività d'impresa, dei quali l'impresa sociale deve tenere un apposito registro, non può essere superiore a quello dei lavoratori. L'impresa sociale deve assicurare i volontari che prestano attività di volontariato nell'impresa medesima contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso terzi». Aggiunge poi il comma 2-bis che «le prestazioni di attività di volontariato possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti. Esse non concorrono alla determinazione dei costi di servizio, fatta eccezione per gli oneri connessi all'applicazione del comma 2».



La scelta del volontariato atipico esalta la possibilità di poter modificare l'oggetto dell'attività, i soggetti destinatari, i luoghi dell'impegno, l'intensità della relazione senza dover provvedere ad una formalizzazione di tale variazione o di ricorrere a forme di particolare solennità o motivazione; e, sotto altro aspetto, sommare diverse attività e destinatari, senza aggravii di tempo derivanti dalla necessità di prendere parte alla vita associativa di più organizzazioni.

Il volontariato atipico è rimasto un fatto tipicamente «metagiuridico», privo di una chiara qualificazione, che è stata, di volta in volta, definita dal giudice in occasioni di controversie (ad es., volontariato individuale nei confronti della P.A., il cui statuto è stato delineato dalla giurisprudenza contabile). Esso potrebbe costituire – a giudizio di alcuni – un «quarto settore», fondato sull'informalità e sulla temporaneità dell'azione volontaria, del tutto al di fuori del perimetro del Terzo settore.

Sul piano dell'esperienza, si diffondono così volontari individuali, volontari individuali che concludono patti con la P.A. (sul modello del c.d. regolamento di Bologna), gruppi informali, esperienze di prossimità, formazioni esclusivamente costituite sul *web*, ecc. L'impatto delle nuove tecnologie svolge un ruolo decisivo (e, ad oggi, non ancora indagato sistematicamente in questo settore) nel processo di frantumazione di una ipotetica unità dell'attività di volontariato.

In generale, si pone davanti ai ricercatori, nella prospettiva della riforma, l'esigenza di qualificare attentamente queste espressioni del volontariato. Occorre poi interrogarsi sugli effetti di lungo periodo di questa tendenza, ed indagare la capacità di questi fenomeni di innescare processi di cambiamento ad ampio impatto sociale, di consolidarsi nel tempo e di svolgere quel ruolo non solo di "servizio" nei confronti delle comunità, ma pure di *advocacy* e, in qualche misura, profetico per il cambiamento.

Accanto a questo fenomeno più vistoso, il nuovo impianto normativo apre alla possibilità di svolgere attività di volontariato in enti non del Terzo settore, sia *not for profit* sia *for profit*. È il caso – più limitato, ma di cui è possibile prevedere una espansione – delle *società benefit* (la legislazione italiana è la prima in Europa, sul tema), delle imprese di comunità, delle imprese nate o gestite sulla base di accordi di solidarietà per superare fasi di difficoltà aziendale (con applicazioni inedite dell'art. 43 Cost.): si tratta di casi nei quali l'attività di volontariato assume una finalità solidaristica che si coniuga variamente con l'attività imprenditoriale (ad es., l'apertura di una attività commerciale in un'area depressa; ma anche, ad es., la disciplina delle c.d. *ferie solidali* di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 115 del 2015), comunque al di fuori del Terzo settore.

È quindi opportuno procedere ad una indagine sull'allargamento del campo dell'azione volontaria, che può trovare espressioni anche in contesti nei quali occorre, con particolare attenzione, cogliere e delimitare il raggio di azione al fine non solo di preservare l'unità concettuale del "volontariato" e dell'"attività di volontariato", bensì pure di collocare tali fenomeni entro un quadro culturale e politico.



## 2.4) Volontariato e lavoro.

È innegabile che, già prima della riforma ma, ancora di più, dopo la riforma, la disciplina del volontariato sia percorsa da una ansia profonda di distinguere fra il "volontariato" ed il "lavoro". Nel dibattito pubblico, spesso si fronteggia l'esigenza di una promozione del volontariato con quella di una necessaria tutela del lavoro (anche) nel Terzo settore, quasi fossero esigenze contrapposte.

L'impianto della riforma del Terzo settore conferma la separazione rigida fra l'ambito del lavoro da quello del volontariato.

Per il primo, viene predisposta una prima (e, per molti aspetti, inadeguata) forma di disciplina *ad hoc*, legata alla specificità del Terzo settore (ALBI, 2018); per il secondo, invece, si fissa una insuperabile linea di incompatibilità fra qualsiasi rapporto di lavoro e la qualità di volontario all'interno del medesimo ente del Terzo settore. La preoccupazione che ispira questo orientamento è impregnata di una certa dose di sfiducia: *l'ibridazione* fra rapporti di lavoro e attività di volontariato consentirebbe di coprire con facilità situazioni di lavoro irregolare o di incentivare il ricorso a forme di lavoro sotto-pagato. Eppure, tale situazione ibrida si ritrova in un numero crescente di casi, nella prassi, e pone davanti alla questione – ad un tempo giuridica e culturale – della possibile dispersione di «tempo e capacità» che possono essere offerte da lavoratori/volontari. La questione del volontariato del lavoratore merita di essere ripresa, oggi, in un quadro multidisciplinare al fine di saggiare la perdurante attualità dell'assetto normativo definito.

Allo stesso tempo, al fine di consentire una adeguata assunzione di qualifica da parte dei diversi enti del Terzo settore, il legislatore introduce alcuni criteri di valutazione del rapporto fra volontariato e lavoro, assai complessi da tradurre in concreto. Il dibattito, nelle diverse discipline (diritto, sociologia, economia), ruota intorno all'esigenza di "misurare" una prevalenza dell'attività di volontariato degli associati in ODV e APS e, correlativamente, la prevalenza del lavoro organizzato e retribuito nelle imprese sociali (incluse le cooperative sociali). Le ipotesi in campo per dare "valore" al volontariato e renderlo, così, misurabile e comparabile, sembrano presupporre l'istituzione di forme di organizzazione, rilevazione e valutazione dell'attività di volontariato incompatibili con la struttura ed il funzionamento della gran parte degli enti del Terzo settore<sup>4</sup>.

L'attuale equilibrio normativo, quindi, segnala apparentemente due tendenze, almeno apparentemente, divergenti: da un lato, la totale separatezza rispetto al lavoro; dall'altro, una tendenziale equiparazione ad altri fini (civilistici,

---

<sup>4</sup> Ci si riferisce, in particolare, allo schema di D.M. concernente l'esercizio da parte degli Enti del Terzo settore di attività diverse da quelle di interesse generale, ai sensi dell'art. 6 del Codice del Terzo settore; cfr., in particolare, art. 3.



fiscali, ecc.), come emerge anche in giurisprudenza. Ciò in un quadro – come si visto (cfr. 2.3)) – nel quale prende forma un “diverso” volontariato del tutto slegato dalla formalizzazione data per presupposta dal legislatore.

## **2.5) Volontariato e pubblica amministrazione.**

La forte relazione che lega il volontariato e la pubblica amministrazione (in particolare, negli enti locali) è uno degli elementi che caratterizza il Terzo settore italiano. La nuova disciplina dettata dal Codice del Terzo settore (Titolo VII) a tale proposito, disegna un percorso che parte – in linea generale – dalla condivisione «dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili» (co-programmazione) e si sviluppa tramite altre forme di collaborazione quali la co-progettazione e, per organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, le convenzioni (art. 56 CTS).

Su questo aspetto si registra un dissidio interpretativo assai rilevante sul rapporto, in generale, fra Terzo settore e tutela della concorrenza.

La questione merita di essere approfondita, in una prospettiva di ricerca, poiché l'introduzione del Titolo VII rappresenta il primo tentativo di disciplinare, in forma organica, i rapporti fra P.A. e Terzo settore, alla luce del principio di sussidiarietà.

Si registra in diversi ambienti (*in primis*, le amministrazioni centrali<sup>5</sup>), infatti, la preoccupazione persistente che l'assetto regolatorio predisposto dal Codice possa alterare il rapporto con il «mercato» e la regola della concorrenza fra operatori economici, introducendo un sistema di relazioni preferenziali che, per risultare ammissibile alla luce del diritto euro-unitario, dovrebbe essere improntato al principio della più totale gratuità del rapporto fra P.A. e Terzo settore (mero rimborso delle sole spese direttamente imputabili ad una attività), senza che possa configurarsi alcun affidamento di un servizio (diversamente, si dovrebbe applicare la disciplina generale del Codice dei contratti pubblici). Tale gratuità totale è letta, inoltre, come “eccezionalità” rispetto alle regole ordinarie della concorrenza per il mercato.

In questa prospettiva, si comprende la ratio del richiamo contenuto all'art. 56 CTS alla possibilità di stipulare convenzioni con ODV ed APS solo a condizione che siano «più favorevoli rispetto al mercato». L'intervento del volontariato, quindi, pare non configurarsi come soluzione preferibile in quanto espressione del principio costituzionale di solidarietà, in un rapporto di incommensurabilità rispetto al mercato, ma come modalità di intervento che, in comparazione con il mercato, risulta più favorevole (ovvero, economicamente più vantaggioso in termini di risparmio a carico della finanza pubblica) *oltre che attuativo del*

---

<sup>5</sup> Sul punto, è doveroso richiamare il parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 2018 del 20 agosto 2018.



*principio solidaristico*. Alcune pronunce recenti del giudice amministrativo confermano questa impostazione.

Pare diffuso il convincimento che, sul punto, vi sia l'esigenza di un chiarimento concettuale su questi temi e l'esigenza di una loro messa a fuoco complessiva.

Gli effetti di lungo periodo di una incertezza interpretativa, infatti, potrebbero essere assai rilevanti: limitazione del ricorso allo strumento convenzionale da parte della PP.AA., contrazione dello spazio a disposizione per l'attività di volontariato resa più difficoltosa dall'interpretazione restrittiva delle norme, minore efficacia nella realizzazione di determinati attività, "trasformazione" della natura delle attività in attività imprenditoriali del Terzo settore (o, addirittura, in attività imprenditoriali *tout-court*).

Appare quindi decisivo intraprendere una riflessione sul significato complessivo da attribuire all'espressione del "maggior favore rispetto al mercato". Deve indagarsi la possibilità di attribuire all'espressione – vero e proprio caposaldo della disciplina – un significato tale da consentire di "valorizzare" il contributo al perseguimento delle finalità solidaristiche, all'accrescimento della coesione sociale delle comunità, alla creazione di valore sociale. Si tratta, in altri termini, di individuare – in una prospettiva multidisciplinare – un sistema di indicatori in grado di verificare e misurare in modo efficace la capacità di generare «impatti sociali positivi» mediante la stipula di convenzioni che hanno come tratto essenziale la valorizzazione dell'attività di volontariato.

Assume rilievo anche la disciplina dell'art. 57 CTS in tema di trasporto sanitario di emergenza-urgenza. Tale previsione appare una declinazione, nel campo specifico del trasporto sanitario, delle norme generale in tema di rapporti fra P.A. e organizzazioni di volontariato.

Lo scenario complessivo richiede altresì la considerazione del rapporto più generale esistente fra P.A. e volontariato. La definizione di un sistema compiuto di relazioni giuridiche ed i problemi interpretativi conseguenti non possono mettere in ombra il tema della necessità che sia il settore pubblico che, primariamente, assicura la tutela (quantomeno) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Con una interpretazione *in malam partem*, si potrebbe sostenere che l'assetto giuridico tradisca l'idea di un volontariato – per dirla con Giovanni Nervo - «per diminuire i costi dei servizi che le istituzioni pubbliche hanno il dovere di garantire ai cittadini».

## **2.6) Volontariato e misure di promozione.**

Fra le finalità di una disciplina giuridica del Terzo settore, la principale è individuata dall'art. 118, u.c. Cost.: favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».



Tali misure rivestono un ruolo essenziale nel “promuovere”, sul piano sociale, il volontariato. Esse agiscono su una pluralità di fronti: rapporti con la pubblica amministrazione, aspetti di carattere fiscale, agevolazione di determinate attività, ecc. Su ciascuna di esse appare necessario svolgere una riflessione per cogliere come esse si inseriscano nella prassi di un volontariato che assume talune caratteristiche “nuove”, come si è visto in precedenza. Ad un volontariato che diviene sempre più plurale, infatti, potrebbero essere necessarie nuove misure di promozione, connesse alle motivazioni che lo animano.

L’attesa dell’autorizzazione da parte dell’Unione europea delle misure a carattere fiscale è un periodo fecondo per approfondire la rappresentazione del volontariato anche a livello euro-unitario, al fine di far emergere la specificità dell’attività di volontariato e dell’esigenza di predisporre misure che, per quanto proporzionate, effettivamente raggiungano l’obiettivo prefissato. Peraltro, già si è innescata una discussione sulla maggiore attenzione che, sul piano della promozione, il volontariato dovrebbe avere all’interno del Terzo settore (ad es., a seguito della sentenza del TAR Lazio, n. 10809 del 2018, che pare fondare un principio di maggior favore nei confronti delle ODV, rispetto agli altri ETS).

Una misura di promozione a carattere infrastrutturale è costituita dai centri servizio per il volontariato (art. 61 e ss. CTS), quali ETS aventi come fine «organizzare, gestire ed erogare servizi di supporto tecnico, formativo ed informativo per promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore» (art. 63 CTS), costituiti in una rete di soggetti, connessi fra loro all’interno di forme di coordinamento territoriali e nazionali, che coprono l’intero territorio nazionale. A partire dal quadro di riferimento delineato dalla Corte costituzionale (n. 75 del 1992, confermata di recente da C. cost. n. 185 del 2019), è condiviso che tali centri costituiscono la “soluzione organizzativa” che il legislatore ha prefigurato per «salvaguardare per quanto possibile l’autonomia delle attività di volontariato e, quindi, a porle al riparo anche da condizionamenti derivanti dalla gestione pubblica dei servizi di sostegno a favore delle stesse attività».

Come emerso nelle riflessioni preliminari a questo lavoro, la rilettura delle funzioni e delle attività dei CSV alla luce dell’art. 17 CTS è una operazione tutt’altro che scontata: la diffusione del volontariato, infatti, pone l’esigenza di un suo riconoscimento e di una sua qualificazione, prodromici rispetto al fine di “promuovere” e “rafforzare” la presenza e di qualificarne il “ruolo”.

## **2.7) Volontariato e politica.**

Quasi come un *fil-rouge*, le proposte di ricerca avanzate che si concentrano sui diversi aspetti del volontariato nello scenario del Terzo settore, pongono un tema di relazione fra l’impegno volontario «in favore della comunità e del bene comune, (...) mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per



promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione» e l'attività politica.

Si tratta di un rapporto "fisiologicamente" tormentato.

Poiché il volontariato rappresenta, ancora oggi, uno dei principali fattori di coesione sociale e costituisce una delle forme più dinamiche ed innovative di impegno civico da parte di cittadini singoli ed associati, esso è chiamato ad un ruolo politico entro le comunità territoriali, agendo per proporre idee ed azioni di cambiamento che toccano il paradigma normativo, l'organizzazione amministrativa, i rapporti civili, politici ed economici fra i consociati. Come sosteneva Giovanni Nervo, «il volontariato per la sua azione politica, tende ad aggregare più forze possibili, che possono essere di appartenenza politica e ideologica diverse, intorno a un problema per stimolare l'istituzione a risolverlo, a tutela dei più deboli. Non ha bisogno né di consenso né di potere, ma di idee forti, di proposte realizzabili, di unità per un'efficace azione». È richiesto l'approfondimento, in chiave multidisciplinare, del carattere dell'autonomia ed indipendenza (che non è indifferenza) del volontariato e degli ETS rispetto al potere politico.

Tuttavia, da un lato, il Terzo settore ed il volontariato possono manifestare una difficoltà crescente ad esprimere tale ruolo, poiché legati da una serie di rapporti con il "potere" che riducono la loro libertà di azione (pericolo ben avvertito da Maria Eletta Martini già negli anni '80): alcuni casi recenti – ad es., nel campo delle migrazioni o della sanità – mettono in rilievo questo aspetto. Dall'altro, la politica rischia di riversare sul Terzo settore parte delle inefficienze rilevate nell'amministrazione, mirando ad "incorporare" nella propria organizzazione, gli enti e le attività in una sorta di processo di burocratizzazione (ad es., si vedano le norme in tema di trasparenza).

Eppure, bisogna registrare come diffusi orientamenti esprimano profonda sfiducia nella possibilità o opportunità che il Terzo settore "contamini" direttamente la vita politica (e viceversa) con la propria presenza, attività e progettualità. Vengono definite una serie di regole che interrompono o ostacolano programmaticamente questo scambio (ad es., in tema di trasparenza, di limitazione ad assunzione di incarichi, ecc.), con effetti delegittimanti sulle proposte formulate dal Terzo settore.

Anziché riconoscere un ruolo politico specifico del volontariato, gli orientamenti normativi tendono a creare "barriere" in ingresso bidirezionali, sul presupposto che volontariato e Terzo settore possano operare come soggetto quale partito politico occulto, con gli stessi stili e forme propri di una formazione politica.

Pare necessario impostare una ricerca di sistema su questo aspetto. Gli effetti complessivi sul pluralismo sociale e sul funzionamento delle istituzioni democratico-rappresentative sono assolutamente rilevanti, in prospettiva: qualora il Terzo settore e, in particolare, il volontariato non riescano a formulare una propria proposta politica, anche alternativa a quella dominante, solidamente



**Sant'Anna**  
Scuola Universitaria Superiore Pisa



Fondazione  
Cassa di Risparmio  
di Lucca



Fondazione  
Per la Coesione Sociale  
Onlus

argomentata e rappresentata, c'è il rischio di un decadimento della qualità della decisione democratica e di un impoverimento dei processi politici.

È essenziale cogliere la connessione esistente fra le singole questioni proposte e questa dimensione di scenario.



### 3. Aspetti di metodo.

Il programma di ricerca è finalizzato a condividere con la platea più ampia possibile di *stakeholder*, inclusi i decisori politici, i temi che si sono indicati e quelli che emergeranno dagli incontri.

Per lo svolgimento dell'attività di ricerca, il centro dovrà instaurare collaborazioni anche con istituzioni universitarie e centri di ricerca di primaria importanza, al fine di consentire di produrre risultati utili, attendibili, proficui per lo sviluppo della riflessione.

Importante sarà il collegamento fra i centri di studio del fenomeno del volontariato italiano, inclusi quelli delle reti nazionali (quali Forum Terzo settore e CSV-net). Sono strategici altresì i rapporti con i centri di studio del volontariato degli altri paesi europei, per riuscire ad offrire non solo una comparazione fra l'esperienza italiana e quella straniera, bensì di "proiettare" le specificità italiane nel contesto europeo, aiutando la migliore comprensione e, quindi, una normazione di livello sovra-nazionale e misure di incentivo adeguate.

L'attività di ricerca sarà in parte finanziata direttamente dagli enti promotori del «centro di ricerca» e, in parte, col rafforzamento della presenza nel panorama scientifico, attraverso la partecipazione a bandi competitivi per il finanziamento di attività di ricerca (specialmente europei). Nella prima fase, preponderante sarà l'apporto diretto degli enti promotori.

Il «centro di ricerca» intende dedicare, in ogni caso, una parte significativa della propria attività alla diffusione dei risultati ottenuti ed alla condivisione con gli *stakeholder*, in modo da creare una vera e propria «comunità di pensiero» su questi temi, investendo su modalità di lavoro seminariali, partecipate ed impegnative. A tale scopo, saranno individuate forme di relazione e rapporto, anche sul piano formale.

Il «centro di ricerca», per sua natura e missione, non svolge né duplica le attività tipiche dei Centri servizi per il volontariato, la cui presenza è stata rafforzata dal Codice del Terzo settore, sul versante dei servizi di promozione, orientamento ed animazione, formazione, ricerca e consulenza. È necessario pertanto assicurare un coinvolgimento dei CSV, anche in forme di partenariato nello svolgimento delle attività di ricerca.

Il «centro di ricerca», inoltre, nell'ottica di offrire una rappresentazione sempre più efficace di questa porzione del Terzo settore che svolge le proprie attività di interesse generale mediante l'azione volontaria, dovrebbe periodicamente essere presente nel dibattito pubblico con la pubblicazione di *position paper*, *call for paper*, *call for ideas*, approfondimenti settoriali.

Un'idea potrebbe essere quella di dedicare ogni anno ad un «tema forte», da declinare in tutte le sue prospettive, tramite seminari, incontri pubblici,



**Sant'Anna**  
Scuola Universitaria Superiore Pisa



Fondazione  
Cassa di Risparmio  
di Lucca



Fondazione  
Per la Coesione Sociale  
Onlus

pubblicazione di ricerche. Ciò è preordinato a provocare un dibattito significativo e non “diluito” su questi aspetti (oggi, molteplici sono i canali di intervento, specialmente sui social media) e di invitare gli stakeholder ad una presa di posizione impegnativa rispetto ai temi di maggiore rilievo.