

# RIPENSARE IL TERZO SETTORE

1



# **RIDEFINIRE IL VOLONTARIATO**

*A cura di Emanuele Rossi e Luca Gori*

**P S A**  
UNIVERSITY  
PRESS

Ridefinire il volontariato / a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori. - Pisa : Pisa university press, 2020. - (Ripensare il Terzo settore ; 1)

344.4503137 (23.)

I. Rossi, Emanuele <1958- > II. Gori, Luca <1983- > I. Volontariato - Legislazione

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa



Opera sottoposta a  
peer review secondo  
il protocollo UPI



CENTRO DI RICERCA

**Collana Ripensare il terzo settore**

*Direttori di Collana:* Emanuele Rossi e Luca Gori.

*Comitato Scientifico:* Luca Bagnoli, Cinzia Canali, Pierluigi Consorti, Luca Gori, Emanuele Rossi, Andrea Salvini.

*Ente finanziatore:* Fondazione Coesione Sociale di Lucca Onlus.

*Fonte immagine di copertina:* Shutterstock.

© Copyright 2020 by Pisa University Press srl

Società con socio unico Università di Pisa

Capitale Sociale € 20.000,00 i.v. - Partita IVA 02047370503

Sede legale: Lungarno Pacinotti 43/44 - 56126 Pisa

Tel. + 39 050 2212056 - Fax + 39 050 2212945

press@unipi.it

www.pisauniversitypress.it

ISBN 978-88-3339-461-9

layout grafico: 360grafica.it

L'Editore resta a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare, per le eventuali omissioni o richieste di soggetti o enti che possano vantare dimostrati diritti sulle immagini riprodotte. Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi - Centro Licenze e Autorizzazione per le Riproduzioni Editoriali - Corso di Porta Romana, 108 - 20122 Milano - Tel. (+39) 02 89280804 - E-mail: info@clearedi.org - Sito web: www.clearedi.org

## Sommario

Premessa	
<i>Luca Gori</i>	7
«È una persona». Volontariato fra cittadini e non cittadini	
<i>Maurizio Ambrosini</i>	13
«Per sua libera scelta».	
Volontariato come corrispettivo di prestazioni pubbliche?	
<i>Elena Innocenti</i>	25
«Anche per il tramite di un ente del Terzo settore».	
Volontari ovunque?	
<i>Luca Gori</i>	35
«Svolge attività in favore della comunità e del bene comune»	
<i>Gregorio Arena</i>	49
«Mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità»	
<i>Andrea Salvini</i>	61
«Per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione»	
<i>Antonio Cecconi</i>	75
«In modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti»	
<i>Pasqualino Albi</i>	83
«Esclusivamente per fini di solidarietà»	
<i>Vincenzo Tondi della Mura</i>	93

Complementari e non sostitutivi. Il volontariato nell'impresa sociale <i>Carlo Borzaga, Jacopo Sforzi</i>	101
Conclusione. Dalle organizzazioni di volontariato alla cultura del volontariato: tracce di un'evoluzione <i>Emanuele Rossi</i>	109
Elenco degli autori	125

# Premessa

Luca Gori

Questo volume nasce dall'esigenza di aprire una riflessione sull'articolo 17, comma 2 del Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017). Non si tratta solamente di un comma di una disposizione, inserita nel più ampio contesto di una ambiziosa riforma di settore.

Il comma 2 dell'art. 17, infatti, oltre ad una norma giuridica, è una sorta di *manifesto* che contiene la narrazione del *modo* in cui l'ordinamento ha letto il complesso, variegato e multiforme fenomeno del volontariato e dei volontari in Italia, compendiandolo in una proposizione normativa. A tale disposizione, si aggiunge la norma sul volontariato nell'impresa sociale (art. 13, co. 2 d.lgs. n. 112 del 2017). Essa assume più un valore *descrittivo* che non *normativo*. Non si afferma, infatti, di come dovrebbe essere il volontariato o il volontario, ma essa racconta di come il volontariato o i volontari – ad oggi – sono considerati, di quali evoluzioni si è reso protagonista rispetto alla legge n. 266 del 1991 (*Legge-quadro sul volontariato*), quali sentieri sta percorrendo nell'immediato futuro.

Mentre questo libro era in preparazione e se ne discuteva l'impostazione, il decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14 (*Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19*) ha previsto che «per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per il periodo della durata emergenziale, come stabilito dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, l'incompatibilità assoluta fra la qualità di volontario e «qualsiasi forma di rapporto di lavoro

subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria», vero e proprio caposaldo della disciplina del volontariato, non si applichi. Ecco che la descrizione offerta dall'art. 17, co. 2 è innovata in ragione della pandemia da COVID-19 e, quindi, deve essere risultata – per certi versi – inadeguata o obsoleta. L'emergenza rende possibile una “ibridazione” a tempo, fra le due qualità di lavoratore e volontario? A cosa è chiamato al volontariato, in questo frangente emergenziale? Forse la crescente richiesta di servizi ed interventi rende inadeguato il volontariato e suggerisce l'introduzione di un fattore rafforzativo (retribuzione, tutele previdenziali, ecc.)?

Ecco che si mostra, inaspettatamente, un nuovo, possibile volto dei volontari.

Poche settimane dopo, la L.R. n. 65 del 2020 della Regione Toscana interveniva per disvelarne un nuovo tratto, rimasto a lungo confinato solo nel campo metagiuridico o nelle pronunce dei giudici contabili, quello del volontariato individuale nei confronti delle P.A.

E qualche giorno dopo, la L.R. 71 del 2020, sempre della Regione Toscana, ricorreva ad una nozione ancora più ampia – la *cittadinanza attiva* – per descrivere una serie di fenomeni dai contorni ancora più ampi e sfuggenti (specialmente connessi alla cura dei beni comuni).

Si è così scelto di *partire dalla base*, l'art. 17, co. 2. L'idea di fondo – in sé molto semplice – è stata di “frammentare” la disposizione del Codice del Terzo settore in singoli sintagmi, ciascuno dei quali è stato analizzato da uno studioso o un esperto del tema che, con la sensibilità che gli è propria, ne ha offerto la propria lettura. A loro va un sincero ringraziamento per la passione e l'entusiasmo col quale hanno risposto alla proposta. Un quadro di insieme è poi offerto alle considerazioni conclusive di Emanuele Rossi, al quale è stato chiesto di “ricucire” i singoli pezzi frutto dello smontaggio della disposizione.



Come il lettore potrà vedere, quel singolo comma si rivela un territorio tutto da esplorare, che – grazie all’interpretazione – sarà in grado di consentire di decifrare giuridicamente una serie di nuovi fenomeni (dal volontariato telematico, al volontariato di prossimità, al volontariato nell’impresa comunitaria, ecc.). Ma potrebbe emergere, col passare del tempo, come vi sia bisogno di un adeguamento della disciplina: ad es. se le esigenze ritenute contingenti in tempo di pandemia divenissero, per la loro diffusione e radicamento sociale, come elementi qualificanti.

In questo modo, si è evidenziato lo scarto rispetto al passato e si è messa in luce l’attualità come chiave di lettura del presente e se n’è esplorata la virtualità espansiva verso il futuro.

L’aspirazione, dunque, è di restituire al lettore la centralità e la complessità della definizione di *volontario* nel contesto della riforma del Terzo settore. In questo senso, abbiamo cercato di rispondere ad una delle *missioni* del Centro di Ricerca Maria Eletta Martini.

Il Centro di Ricerca, infatti, nasce per raccogliere – all’interno di una cornice scientifica unitaria – le diverse attività di ricerca, formazione, divulgazione che, da tempo, la Scuola Superiore Sant’Anna sta conducendo sul Terzo settore, e che la vedono alleata con altre Università (in particolare, l’Università di Pisa), centri di ricerca, associazioni, *think-thank*. La collaborazione fra la Scuola e la Fondazione Cassa Risparmio di Lucca e con la Fondazione per la Coesione sociale Onlus ha reso possibile dare gambe a questo progetto, che ha una vocazione multidisciplinare e l’intenzione di provocare un dibattito culturale. Si è convinti, infatti, che l’attività di ricerca – specialmente in un campo come il Terzo settore – abbia significato solo *se riesce* ad essere un esercizio di decifrazione della realtà sociale, *se riesce* a tradursi in concrete sperimentazioni sociali e, in definitiva, *se riesce* a farsi cultura.

In questo senso, l’esempio di Maria Eletta Martini è *paradigmatico*: una attenta osservatrice della realtà, che è stata in grado di innovare il quadro normativo col suo impegno politico e dare avvio ad una riflessione ampia ed esigente.

## **Art. 17**

### **Volontario e attività di volontariato**

1. Gli enti del Terzo settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività e sono tenuti a iscrivere in un apposito registro i volontari che svolgono la loro attività in modo non occasionale.
2. Il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà.
3. L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere rimborsate dall'ente del Terzo settore tramite il quale svolge l'attività soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo. Sono in ogni caso vietati rimborsi spese di tipo forfetario.
4. Ai fini di cui al comma 3, le spese sostenute dal volontario possono essere rimborsate anche a fronte di una autocertificazione resa ai sensi dell'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, purché non superino l'importo di 10 euro giornalieri e 150 euro mensili e l'organo sociale competente deliberi sulle tipologie di spese e le attività di volontariato per le quali è ammessa questa modalità di rimborso. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle attività di volontariato aventi ad oggetto la donazione di sangue e di organi.

5. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano agli operatori che prestano attività di soccorso per le organizzazioni di cui all'articolo 76 della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, della Provincia autonoma di Bolzano e di cui all'articolo 55-*bis* della legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23, della Provincia autonoma di Trento.
6. Ai fini del presente Codice non si considera volontario l'associato che occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni.
- 6-*bis*. I lavoratori subordinati che intendano svolgere attività di volontariato in un ente del Terzo settore hanno diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro o delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente con l'organizzazione aziendale.
7. Le disposizioni di cui al presente titolo non si applicano agli operatori volontari del servizio civile universale, al personale impiegato all'estero a titolo volontario nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, nonché agli operatori che prestano le attività di cui alla legge 21 marzo 2001, n. 74.