

**UNIVERSITÀ degli STUDI di CASSINO e del LAZIO MERIDIONALE**

**DEMOCRAZIA E DIRITTI SOCIALI**

**Fascicolo 2/2019**

**TERZO SETTORE E DIRITTI SOCIALI**



EDIZIONI UNIVERSITÀ DI CASSINO

**2019**

Copyright © 2019 – Edizioni Università di Cassino  
Centro Editoriale di Ateneo  
Palazzo degli Studi Località Folcara, Cassino (FR), Italia  
e-ISSN 2610-9166  
e-ISBN 978-88-8317-107-9

Il contenuto del presente volume può essere utilizzato in tutto o in parte purché se ne citi la fonte e non vengano modificati il senso ed il significato dei testi in esso contenuti. L'Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale non è in alcun modo responsabile dell'utilizzo che viene effettuato dei testi presenti nel volume, delle modificazioni ad essi apportate e delle conseguenze derivanti dal loro utilizzo.



# **DEMOCRAZIA E DIRITTI SOCIALI**

**FASCICOLO 2/2019**

**TERZO SETTORE E DIRITTI SOCIALI**

## DEMOCRAZIA E DIRITTI SOCIALI

e-ISSN 2610-9166

e-ISBN 978-88-8317-107-9

Fascicolo 2/2019

## TERZO SETTORE E DIRITTI SOCIALI

Direttore scientifico e responsabile

LUIGI DI SANTO

Vicedirettore

GENNARO GIUSEPPE CURCIO

### Comitato scientifico

GIUSEPPE ACOCELLA (*Università di Napoli Federico II*) - EDOARDO ALES (*Università di Napoli Parthenope*) - DANIELE CANANZI (*Università Mediterranea di Reggio Calabria*) - GENNARO GIUSEPPE CURCIO (*Istituto Internazionale Jacques Maritain - Roma*) - MARIA D'ARIENZO (*Università di Napoli Federico II*) - LUIGI DI SANTO (*Università di Cassino e del Lazio Meridionale*) - MAURIZIO ESPOSITO (*Università di Cassino e del Lazio Meridionale*) - ENRICO FERRI (*Università Niccolò Cusano*) - JOSÉ ANTONIO GARCÍA LÓPEZ (*Universidad de Jaén*) - NADER HAKIM (*Université de Bordeaux*) - JOSÉ ALBUCCÓ HENRÍQUEZ (*Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez*) - FLOR MARIA AVILA HERNANDEZ (*Universidad Católica de Colombia*) - NATALIA KOCHKINA (*Taras Shevchenko National University of Kyiv*) - SEBASTIANO MAFFETTONE (*Università Luiss Guido Carli*) - LAURA MOSCATI (*Sapienza Università di Roma*) - PASQUALE PASSALACQUA (*Università di Cassino e del Lazio Meridionale*) - JULIO EDMUNDO PLAZA (*Universidad Nacional de Tucumán*) - ANTONIO PUNZI (*Università Luiss Guido Carli*) - GIUSEPPE RECINTO (*Università di Napoli Federico II*) - RENATO RUA DE ALMEIDA (*Pontificia Universidade Católica de São Paulo*) - STEFANO ZAMAGNI (*Università di Bologna*)

### Comitato di redazione

GIULIO DONZELLI (*Coordinatore editoriale*) - NAUSICA LUCIA GUGLIELMO (*Caporedattore*) - ANDREA AVERSANO - GIUSEPPE BISCEGLIA - FRANCESCO CAVINATO - ALESSANDRO CONTI - NUNZIA COSMO - ALESSANDRA GARGANO - MARIKA GIMINI - MICHELE IASELLI - RAFFAELE MAIONE - ROSSELLA PINELLI - LETIZIA SCHIETROMA - ENRICO MARIA TESSITORE

## INDICE

### Introduzione

LUIGI DI SANTO, *Riflessioni intorno a Ripensiamo lo Stato Sociale di Giulio Prosperetti* 3

### Saggi

GIUSEPPE ACOCELLA, *Democrazia e diritti sociali* 13

ALESSANDRO DIOTALLEVI, *La strategia di governo mondiale: le Nazioni Unite ed il sistema di governance mondiale, nel quadro della “deterritorializzazione” della produzione normativa e del rinnovato ruolo del giurista* 19

MAURIZIO ESPOSITO, NISIA LUCCHETTI, *La riforma del welfare in regione Lazio a partire dalla legge regionale n. 11 del 2016. Il ruolo del terzo settore nella coprogettazione sociale* 41

PASQUALE PASSALACQUA, *Il lavoro nel Codice del terzo settore (d.lgs. n. 117/2017)* 63

### Articoli

NUNZIA COSMO, *Note su terzo settore e solidarietà. Alla riscoperta dell'essere sociale* 95

SIMONA DI MARE, *Terzo settore e nuovi assetti di governance nei processi di presa in carico domiciliare del soggetto anziano* 115

MARIKA GIMINI, *Match fixing. Politica sportiva ed etica sociale* 131

NAUSICA LUCIA GUGLIELMO, *I diritti dei minori migranti come esperienza dell'umano* 139

LETIZIA SCHIETROMA, *Il volontariato come espressione del dono nell'ottica della sussidiarietà* 145

### Recensioni

R. COLLURA, *Dottrina sociale della Chiesa, globalizzazione e terzo settore*, Roma, Bonanno, 2017 (Giuseppe Bisceglia) 161

A. OCCHINO, *Volontariato, diritto ed enti del terzo settore*, Milano, Vita e Pensiero, 2019 (Francesco Cavinato) 163

G. CALOGERO, *L'Abc della democrazia* (a cura di M. Viroli), Milano, Chiarelettere, 2019 (Giulio Donzelli) 167

P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, Bologna, il Mulino, 2018 (Caterina Gagliardi) 171

N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, Luiss University Press, 2019 (Alessandra Gargano) 175

I. KRASSTEV, *Gli ultimi giorni dell'Unione. Sulla disintegrazione europea*, Roma, Luiss University Press, 2019 (Rossella Pinelli) 177

## INTRODUZIONE

### RIFLESSIONI INTORNO A *RIPENSIAMO LO STATO SOCIALE* DI GIULIO PROSPERETTI

1. Avvio - 2. La tutela della persona nell'età del globale. La liberazione dai nuovi bisogni -
3. Welfare e Dottrina Sociale della Chiesa. Ripensare il Welfare - 4. La terra promessa del Terzo Settore

#### 1. Avvio

Diritti sociali, Stato sociale, Welfare sono formulazioni che negli ultimi tempi sono state accomunate da un destino di crisi irreversibile e chiuso ad ogni speranza di rinascita. Eppure la triade evocata, attraverso le forme e le relazioni intrecciate nel corso dei decenni a partire dalla fine della seconda guerra mondiale hanno assicurato benessere, dando concretezza al principio di eguaglianza e al contempo hanno definito il legame sociale. Con la rottura della relazione tra diritti e socialità dello Stato, una vicenda complessa e drammatica è stata rimessa in discussione a cominciare dalla valenza economica e valoriale del lavoro. Si parla infatti di fine della società del lavoro. «Il diverso modo di concepire il lavoro prefigura diversi modelli di welfare e a questi si connettono modi differenziati di intendere la cittadinanza e i diritti, in particolare i diritti sociali che come si è visto dello “Stato democratico sociale” costituiscono la figura giuridica portante»<sup>1</sup>. Ciò implica una profonda riflessione sulla questione identitaria. Innanzitutto senza “la società del lavoro” non è possibile una dimensione riconoscibile dei diritti sociali. Il ‘900 è stato definito “secolo del lavoro” per le sue conquiste sociali, non solo sul piano materiale ma soprattutto sul versante della crescita educativa dei soggetti impegnati nelle attività lavorative. “Costruendo il mondo si costruisce se stesso”. Tale affermazione oggi va capovolta. L’individuo si emancipa in solitudine, come ingrediente del cambiamento sociale. Ma come ha scritto Touraine, «la modernità scarta l’idea di società, la distrugge, la sostituisce con quella di cambiamento sociale»<sup>2</sup>. La relazione tra diritti sociali e terzo settore investe pienamente la riflessione sulle sorti dello Stato sociale in Italia e in Europa. Nel 2019 il Giudice della Corte Costituzionale, Prof. Giulio Prosperetti

---

<sup>1</sup> T. CASADEI, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze, 2012, pp. 59-60.

<sup>2</sup> A. TOURAINE, *Critica della modernità*, Milano, 1993, p. 255.

ti ha dato alle stampe un suo lavoro dal titolo significativo *Ripensiamo lo Stato Sociale*, attraverso il quale ci si propone di analizzare la crisi del welfare, a partire dalle difficoltà evidenti di soddisfare i principi costituzionali con le attuali forme di Stato sociale. Ripensare vuol dire, nella lezione di Giulio Prosperetti, iniziare dalla considerazione che «la crisi economico-sociale non sia obiettiva, ma in gran parte determinata dalla vetustà degli strumenti giuridici che regolano la società, tutti sorti in un contesto di società industriale avanzata e la cui utilizzazione, nell'attuale diverso scenario, finisce con l'accentuare i problemi, anziché risolverli»<sup>3</sup>. Si tratta di affrontare inoltre, la questione della redistribuzione del reddito nel suo diretto relazionarsi col tema del lavoro, oggi più che mai integrabile con sempre più presenti attività di volontariato e servizio civile, nel segno di un convincimento: «perché non finanziare il lavoro invece che assistere sterilmente la disoccupazione?»<sup>4</sup>. Per realizzare il principio di finanziare il lavoro e non la disoccupazione, si dovrebbe innanzitutto reagire al dumping sociale garantendo al lavoratore un reddito integrato dalla fiscalità generale. Non vi è alcun dubbio, come scrive Piketty, che «la retribuzione moderna è costruita attorno a una logica di diritti e a un principio di parità di accesso a un certo numero di beni ritenuti fondamentali»<sup>5</sup>.

## 2. La tutela della persona nell'età del globale. La liberazione dai nuovi bisogni

I diritti sociali, per poter essere garantiti a prescindere dal contesto economico, hanno bisogno di essere concepiti nella loro essenza di tutela immediata della persona e non mediati dall'intreccio delle diverse politiche economiche, fiscali che sono alla base degli interventi occupazionali e di regolamentazione del mercato. Se lo Stato sociale, come si diceva, attraversa una profonda crisi, è ancora più importante che il giurista indaghi affinché tale materia non possa essere rimessa alle sole contingenti politiche economiche. Il carattere "pretensivo" dei diritti sociali si scorge nella dimensione della tutela del lavoro in tutte le sue forme e manifestazioni. Ciò trova il suo compimento nell'ambito delle comunità visto che, nel mondo globale, i singoli Stati non sono in grado di offrire soluzioni definitive. In tal senso, la logica del mercato globale non deve co-

---

<sup>3</sup> G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo Stato Sociale*, Milano, 2019, p. XI.

<sup>4</sup> ID., *ibid.*, p. XIII.

<sup>5</sup> T. PIKETTY, *Il Capitale nel XXI secolo*, Milano, 2014, p. 744.

stringere i lavoratori meno qualificati dei paesi ricchi ad una forzata disoccupazione, per via dell'alto costo del lavoro, ma sarebbe necessario pensare a forme di integrazione del reddito attraverso forme nuove di welfare<sup>6</sup>. Politiche difensive dinanzi a fenomeni quali l'immigrazione e la disoccupazione assistita, certo non producono soluzioni ma al contrario alimentano problemi quali il lavoro nero, non danno spazio a misure di ampio respiro di solidarietà sociale. Il sostegno alla famiglia, la tutela delle donne lavoratrici sono esempi idonei a far intendere il senso pieno del passaggio dalla tutela alla promozione dei diritti sociali, come paradigma della conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro. Tale evoluzione è possibile in virtù della perenne attualità della nostra Carta Costituzionale. «I diritti sociali hanno bisogno di essere concepiti nella loro essenza di tutela immediata della persona. [...] in tale prospettiva la tutela giuridica dei bisogni vitali della persona viene assunta a condizione preliminare ed imprescindibile per il suo pieno sviluppo»<sup>7</sup>. La promozione dei diritti sociali in concreto si pone come obiettivo l'attuazione dei principi di uguaglianza in un mondo più che liquido, indubbiamente flessibile. La Carta costituzionale va reinterpretata alla luce di cambiamenti della presente concorrenza globale, garantendo anche il lavoro non produttivo dal punto di vista economico ma che va in direzione di garantire la dignità della persona con l'intervento dello Stato.

### 3. Welfare e Dottrina Sociale della Chiesa. Ripensare il Welfare

Sovviene, sul solco del richiamo alla dignità della persona, secondo Prosperetti, la comunanza tra una certa idea di welfare e la dottrina sociale della Chiesa. Dalla *Rerum Novarum* di Leone XIII del 1891, in virtù della quale si muovevano i primi passi in direzione della tutela dell'umanità del lavoratore sino alla Laudato Si di Francesco dove è forte il monito al “lavoro per tutti” pur nella dimensione della ecologia umana. La sicurezza sociale, nella *Caritas in Veritate* di Benedetto XVI, acquisisce un ruolo centrale, in quanto si costituisce nella definizione della coesione sociale pur nel riconoscimento delle nuove forme della società post-industriale. Il terzo settore, i modelli di impresa sociale che «non escludono il profitto ma che lo considerano strumento

---

<sup>6</sup> Cfr. G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo Stato Sociale*, cit., pp. 29-35.

<sup>7</sup> ID., *ibid.*, p. 101.

per realizzare finalità umane e sociali. [...]. Un sistema di solidarietà sociale partecipato e organico permetterebbe di valorizzare tante energie, oggi sopite, a vantaggio della solidarietà tra i popoli»<sup>8</sup>. Un welfare che integri lavoro e assistenza per superare le patologie del lavoro sommerso, riposta negativa ma reale della società attuale. Prosperetti pensa ad un sistema di welfare che «non gravi in via prevalente sul costo del lavoro, così da consentire all'economia di fluttuare secondo le proprie regole, e al contempo ai lavoratori di essere protetti, anche a prescindere dal valore economico della propria attività»<sup>9</sup>. Reddito di scambio e reddito di solidarietà. Si tratta di capire come i principi costituzionali, con riguardo ai profili di ragionevolezza degli assetti normativi, possano evolversi e adattarsi ai contesti che mutano pur mantenendo la loro funzione di presidio del benessere e della dignità della persona. Bisogna dunque costruire una società equilibrata, capace di offrire opportunità di lavoro ad ogni livello, anche integrando quelle retribuzioni per i lavoratori più a rischio nella dinamica della concorrenza globale. Sotto questo profilo, il pensiero cattolico risana la dignità umana sul versante della socialità. Non solo chiede al diritto di garantire giuridicamente la dignità sociale, ma che sia concretamente rispettata e al contempo contribuisca a darne un fondamento di inviolabilità. Le conquiste della tecnica hanno ridotto il mondo ad un'entità fattuale e l'uomo a conquistatore di spazi di potere. Riconoscere la dignità umana significa recuperare l'essenza di ogni essere umano in quella fitta rete relazionale e personale e istituzionale in cui ciascun individuo nasce e si afferma. Questo modello di relazionalità definisce significati sociali e forme di condivisione. Ciò che manca in una società liquida in cui la dignità si disperde per la perdita di certezze, dove il modello panottico entra definitivamente in crisi nella fase della modernità "liquida", caratterizzata dalla sempre inarrestabile spinta verso un progresso non più governato da autorità centrali come lo Stato, che ne guidano lo sviluppo, ma lasciato al servizio di tutti i soggetti privati che ne vogliono far parte. Dal canto suo, il lavoro, rimasto anche nella modernità liquida legato al territorio e condizionato dalla crescente precarietà, perde la sfida contro il capitale, trasformatosi sempre di più in una potenza extraterritoriale pronta a cogliere i profitti ovunque essi si manifestino<sup>10</sup>. L'appello alla dignità umana diventa determinante nel dibattito relativo al progresso tecnologico «poiché segnala che la "natura" umana deve essere sempre e co-

---

<sup>8</sup> BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, par. 46, 60.

<sup>9</sup> G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo Stato Sociale*, cit., p. 188.

<sup>10</sup> Cfr. Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2011.

munque rispettata, pena la violazione della sua autenticità»<sup>11</sup>. In tal senso, il magistero cattolico si pone in dialogo con il pensiero laico sulla base di un ragionamento filosofico: «il ruolo della fede non è quello di antagonista della ragione, ma al contrario di una formidabile alleata»<sup>12</sup>. La fede è alleata della ragione: i due mondi devono entrare in un profondo dialogo per il bene della società. I diritti sociali e la dignità umana vengono minacciati sistematicamente «dove vige il dominio esclusivo della ragione positivista»<sup>13</sup>. La Chiesa entra nel dibattito pubblico per orientare correttamente le decisioni della politica, come un vero ponte e non propone norme ma soluzioni politiche concrete, purificando e gettando «luce sull'applicazione della ragione nella scoperta dei principi sociali»<sup>14</sup>. Il contributo della Chiesa non è politico, non ha pretese egemoniche, non vuole l'instaurarsi di una repubblica cristiana, ma ha una missione evangelica di costruire un umanesimo universale, come cammino civile di integrazione. Sostiene Punzi che questo umanesimo deve essere «disposto a metter da parte stilemi ideologici e barriere mentali non adeguate alla necessità del tempo presente»<sup>15</sup>. Un incontro tra filosofia e cristianesimo per il quale rientra in gioco l'attualità della visione di Maritain circa la persona quale essenza del diritto, la cui origine divina viene giustificata dall'esistenza di diritti naturali nell'uomo. La Chiesa e la comunità politica sono al servizio della persona umana e la loro collaborazione è finalizzata alla crescita dell'uomo e della società che tende al dialogo pluralista e non relativista, che realizzi il bene comune, attraverso il fondamento ermeneutico della dignità sociale in quanto «un dialogo è molto più della comunicazione di una verità. Un bene che non è da intendersi in senso materiale, ma che consiste proprio nell'approssimarsi delle persone le une alle altre»<sup>16</sup>. La presenza di un clima dialogico ha la missione di formulare una maggiore condivisione per la difesa della dignità delle persone e soprattutto

---

<sup>11</sup> B. COLANZIGARI, S. PISU, *La dignità umana tra autonomia e libertà*, in *Studia Bioethica*, vol. 3, 2010, 1-2, p. 120.

<sup>12</sup> E. ANCONA, *La fondazione filosofica della dignità e dei diritti umani nel magistero di Benedetto XVI*, in *Iustitia*, LXVII, Aprile-Giugno 2014, 2/14, p. 210.

<sup>13</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso del Santo Padre Benedetto XVI al Parlamento Federale*, 22 settembre 2011 ([https://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2011/september/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20110922\\_reichstag-berlin.html](https://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2011/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20110922_reichstag-berlin.html)).

<sup>14</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso del Santo Padre Benedetto XVI alle Autorità civili*, 17 settembre 2010, ([https://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2010/september/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20100917\\_societate-civile.html](https://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2010/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20100917_societate-civile.html)).

<sup>15</sup> A. PUNZI, *La convenienza del bene. Mercato informazione e persuasione nella "Caritas in Veritate"*, in S. GRAZIADIO (a cura di), *Etica Lavoro Mercato: la "Caritas in Veritate"*, Roma, 2011, p. 47.

<sup>16</sup> PAPA FRANCESCO, *È l'amore che apre gli occhi*, Milano, 2013, p. 152.

to di tutta la comunità, nella sua qualità di “interprete culturale” nel segno dei diritti dinanzi ad una società sempre più “instabile”. Bisogna ridare all’uomo un’anima, un volto umano, valoriale e spirituale, una comunità di principi, trasformando la società in un luogo di accoglienza, familiare, rispettabile, comprensiva e tollerante<sup>17</sup>. Per tale motivo, «la modernità del giurista, epoca di grandi conquiste e, al contempo, di errori dalle conseguenze talora drammatiche, è giunta al termine. [...] Il giurista contemporaneo si è come risvegliato dall’incantamento [...] e ha avvertito che, al fine di riguadagnare il suo oggetto, deve abituarsi a tenere gli occhi ben aperti sulla viva e pulsante fattualità sociale dell’esperienza giuridica»<sup>18</sup>. Una nuova comunità politica deve ridare voce al diritto nel suo “essere incarnato” dinanzi alla prospettiva del “male comune” inteso nella privazione dello sviluppo integrale della persona a partire dalla condizione di “non lavoro” come paradigma del disimpegno forzato e unidimensionale che oggi caratterizza una società incapace di rinnovarsi. Come ha scritto Maffettone, parlando del concetto di Comunità in Adriano Olivetti, «il vecchio modo di fare non è più accettabile perché l’economia non è solo profitto, ma anche e soprattutto relazione umana, l’economia è un mezzo per realizzare le potenzialità umane e non un fine»<sup>19</sup>.

#### 4. La terra promessa del Terzo Settore

Scrivendo Rifkin in *La fine del lavoro* nel 1995, che «nel prossimo secolo, il mercato e il settore pubblico avranno un ruolo sempre più ridotto nella vita quotidiana delle persone in tutto il mondo. [...] le organizzazioni fondate sullo spirito comunitario agiranno sempre più come arbitri e difensori nei confronti delle forze del mercato e dello Stato, fungendo da promotori e sostenitori della riforma politica e sociale»<sup>20</sup>. Con dire profetico, il pensatore americano concludeva affermando che «Le organizzazioni del terzo settore probabilmente si attribuiranno anche la funzione di fornire una quantità sempre più ampia di servizi di base, con il progressivo allontanamento del-

---

<sup>17</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, p. 86.

<sup>18</sup> A. PUNZI, *Il realismo di Paolo Grossi e i filosofi del diritto*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, Serie V, n. 1, 2016, p. 74.

<sup>19</sup> AA.VV., *Per una economia umana. Jacques Maritain, Adriano Olivetti* (a cura di G.G. Curcio), Roma, 2016, p. 56.

<sup>20</sup> J. RIFKIN, *La fine del lavoro. Il declino della forza globale e l’avvento dell’era post-mercato*, Milano, 2001, p. 394.

lo Stato dall'aiuto e dall'assistenza di singoli e comunità in stato di bisogno»<sup>21</sup>. Una nuova alleanza tra Stato e terzo settore si rende soprattutto nel nostro presente decisiva per la creazione di economia sociale. Il modello di welfare che va ricercato ed istituzionalizzato. «Un welfare comunitario, che si proponga di consolidare il ruolo della comunità e del territorio, nel quale lo Stato, i comuni, il Terzo Settore, le famiglie, il tessuto imprenditoriale e i singoli cittadini si sentano coinvolti, facendosi reciprocamente carico dei bisogni e promuovendo iniziative solidali, per ridurre il disagio per realizzare reti di sostegno e di reciprocità, per prevenire situazioni e derive che conducono a marginalità sociale»<sup>22</sup>. La terra promessa è da raggiungere attraverso una missione: tradurre il comune. Ciò che possiamo definire “traduzione del comune” definisce la circolazione del comune, ossia quel processo attraverso cui le forme associative organizzano le risorse condivise<sup>23</sup>. Fare rete per il bene comune tra attori che cooperano per raggiungere obiettivi che singolarmente non sarebbero in grado di assicurarsi. Come ha scritto il Presidente della Fondazione con il Sud, Borgomeo, «Fare Rete è mettere insieme le risorse positive di una comunità per produrre cambiamento, anche nei territori più difficili. Sono tante le esperienze di cui è protagonista il Terzo Settore che ci dimostrano che questa è la strada da percorrere per costruire percorsi duraturi di sviluppo, anche economico. Gli aiuti esterni sono importantissimi, ma assolutamente non sufficienti se non si parte da questo assunto. È la comunità che lavora insieme puntando sul capitale sociale, sui beni comuni, sulla cultura, sulla legalità, sui giovani, quella che può crescere e costruire un futuro migliore per sé e per il proprio territorio»<sup>24</sup>. Le Reti sociali sono essenziali in quanto coprono gli spazi anche esistenziali delle “zone di confine”. Le nuove forme di esclusione mettono alla prova la consistenza dei diritti e limitano ogni possibile ricomposizione sociale, elevando a codice di riconoscimento collettivo, il senso di fragilità che misura lo stato dell'angoscia della solitudine dell'individuo al centro di una sterile “folla”.

LUIGI DI SANTO

---

<sup>21</sup> ID., *ibid.*, p. 395.

<sup>22</sup> G. BOTTALICO, *Considerazioni “inattuali” sui corpi intermedi nell'era globale*, in G. BOTTALICO, V. SATTÀ (a cura di), *Corpi intermedi. Una scommessa democratica*, Milano, 2015, pp. 201-221.

<sup>23</sup> S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, Bologna, 2014, pp. 351-391.

<sup>24</sup> F. VASCA, A. RICCARDO, G. CAPUANO (a cura di), *Reti di periferia. Sistemi sociali virtuosi tra terra di lavoro e terra dei fuochi*, Roma, 2016, p. 16.



SAGGI



## DEMOCRAZIA E DIRITTI SOCIALI

### Abstract

Il saggio analizza il problema delle diseguaglianze economiche e sociali in diverse aree geografiche e mette in luce come la percentuale dei poveri sia aumentata. Se da un lato si assiste alla riduzione della povertà estrema per ampie fasce di popolazione, dall'altro lato si deve segnalare un sensibile incremento del divario tra ricchi e poveri. L'Autore si sofferma su alcune implicazioni politiche di questi processi, che richiedono misure efficaci di contrasto della povertà e di redistribuzione del reddito per garantire un rinnovato sistema di Welfare.

The paper analyses the problem of economic and social inequalities in different geographical areas and highlights how the percentage of the poor has increased. If, on the one hand, we are witnessing the reduction of extreme poverty for large sections of the population, on the other hand, there is a significant increase in the gap between rich and poor. The Author focuses on some political implications of these processes, which require effective measures to combat poverty and redistribute income to ensure a renewed welfare system.

Keywords: democracy, social rights, poverty, inequalities, welfare.

Se le diseguaglianze, anche profonde, venissero considerate nel nostro tempo corredo inevitabile dell'età nuova in cui è l'economia a dettar le regole alla politica, rovesciando un ideale orientamento che ha segnato le democrazie contemporanee, rischia di precipitare nello sberleffo la convinzione che redistribuzione del reddito ed eguaglianza nelle opportunità costituiscano un carattere prioritario della democrazia. La *deregulation* appare il verbo dell'età nuova e la diseguaglianza (sostanziale) non è più una infezione da eliminare perché incompatibile con lo Stato democratico, ma carattere insediato nel cuore stesso della democrazia, come mostra la perdita nelle classi dirigenti di stili di vita improntati alla sobrietà come virtù indispensabile del costume democratico, e la contrapposta esplosione di esibizioni di sfarzo e di arroganza esaltate dai nuovi media. L'aspirazione all'arricchimento egoista sembra costituire l'unica categoria etica praticabile, in una rivincita conquistata dalla più becera versione dell'utilitarismo, ed il rapporto tra giustizia e libertà viene misurato su una scala di valori che non prevede più le ragioni etico-politiche della convivenza tra eguali quale condizione imprescindibile della libertà sostanziale praticata dai regimi politici per tutti i cittadini.

Nell'ultimo decennio del XX secolo il PIL mondiale è aumentato dell'88%, facendo diminuire il numero delle persone al di sotto della soglia di povertà estrema da un miliardo e mezzo ad un miliardo (per l'80% però la diminuzione riguarda la sola Cina); scomponendo il dato si osserva però che in molti paesi la percentuale di poveri è aumentata, con gli effetti che ben conosciamo in termini di geopolitica. L'effetto perverso del processo di accumulazione della ricchezza, che è seguito a livello globale alla crisi finanziaria dell'inizio del terzo millennio, ha accentuato i divari economico-sociali marginalizzando una parte cospicua della popolazione nel mondo. Mentre da un lato si mettono in luce gli sviluppi della produzione complessiva che incide sull'allargamento dell'area del benessere (pur con indici assai differenziati tra le aree geografiche, le classi sociali interni ai singoli paesi e le persone tra di loro, e dunque senza equità distributiva) fino alla riduzione effettiva della povertà estrema per fasce ampie di popolazione, dall'altro però si registrano divari aumentati e diseguaglianze crescenti tra la parte più benestante (assai ridotta quantitativamente) e quella maggioritaria, sempre più priva di mezzi.

Accettare peraltro principio e prassi che i bisogni siano separati dalle capacità (accogliere cioè la separazione tra libertà formale e libertà sostanziale come immodificabile, e ricorrere a misure assistenzialistiche) “complica” la risposta alla domanda sulla sopportabilità delle diseguaglianze, liquidando in fine ogni ricerca efficace e strutturale delle misure da adottare affinché il reddito corrisponda ragionevolmente ad un ruolo sociale segnato dalla competenza e dall'utilità sociale, così come di ogni criterio *ragionevole* adottabile di redistribuzione del reddito. Allargando lo sguardo al mondo, meglio si intende quanto l'antica distinzione tra povertà relativa e povertà assoluta imponga una attenta riflessione su quella che Luciano Gallino ha chiamato la *politica delle statistiche*, soprattutto di fronte alle concentrazioni di ricchezze, le quali provocano effetti differenziati quando la diseguaglianza sia accertata tra paesi con riferimento al PIL collettivo, o all'interno dei paesi riguardo la distribuzione del reddito, o tra le singole persone riguardo alla fruizione di servizi in ragione del reddito individuale o familiare. Certe misure, definite di *contrasto alla povertà*, preparano forse un futuro che divida *i soggetti passivi* dai *soggetti attivi* di una società, decretando la fine dell'eguaglianza?

Ogni considerazione etica finisce così per essere bandita (o quantomeno solo esibita a condizione che sia svuotata), e con essa il fondamento dell'ordinamento giuridico-politico come rego-

latore della vita sociale ed economica *in vista di fini di giustizia*. La crisi dello Stato di diritto coinvolge la crisi dell'ordinamento giuridico e la stessa possibilità della politica e della legislazione di imprimere i caratteri conseguenti all'opzione democratico-costituzionale. Di conseguenza una porzione minoritaria del corpo elettorale (sempre minore, vista l'intenzionale incentivazione accordata con le leggi elettorali e le riforme referendarie alla disaffezione dal voto) diviene il tutto, in una parodia insopportabile e forse inconsapevole del peggior giacobinismo che invoca il popolo per deliberare in suo nome, ignari della denuncia operata da Tocqueville delle insidie che cela la *tirannide della maggioranza*, e naturalmente ancor più quella della *minoranza*. Si adattano infatti ai nuovi fini utilitaristici anche gli stessi sistemi elettorali, costruiti in vista di una concentrazione di potere che favorisca i ceti nei quali si addensano opportunità e risorse a danno dell'obiettivo di benefici distribuiti in misura equa. Riservare la politica ad una parte non estesa della popolazione (si pensi al ricorso ambiguo alla formula della democrazia "diretta" telematicamente eterodiretta da lobbies), in modo da consentire la coincidenza tra benefici pubblici e potestà decisionale o produrre, sbandierandoli, interventi finalizzati al conseguimento di mero consenso per i *benefattori*, sembra caratterizzare anche le proposte di riforme elettorali o dei referendum in materia.

La nuova demagogia è sfrontatamente intenta a ridurre lo spazio di espressione della volontà popolare, solleticando e assecondando – a fini di consenso – un *neo-corporativismo* diffuso che esalta i diritti individuali o di ceto contro il diritto comune che sulla composizione equilibrata dell'interesse generale cerca la risposta ai bisogni individuali. La società pluralista viene negata in nome di una società indistinta, che usa la disgregazione per coprire gli interessi più forti, negando la democrazia pluralista che invece intende la molteplicità di interessi parimenti rappresentabili e confluenti in un concerto di decisioni capace di comporre gli interessi nell'equilibrio auspicato – attraverso i corpi intermedi – dall'obiettivo del bene comune<sup>1</sup>. Se la propensione a progetti solidaristici si stabilizza in virtù di un *presupposto istituzionalistico* (secondo il quale, come la nostra Costituzione intende, le formazioni sociali intermedie tra Stato ed individuo sono essenziali per il consolidamento dei diritti sociali e per l'assolvimento delle funzioni di servizio e comunitarie) e si fornisce così il fondamento per un ruolo rinnovato delle realtà sociali dedite al servizio del pros-

---

<sup>1</sup> Cfr. G. ACOCELLA, *Libertà ed eguaglianza. È possibile una democrazia inclusiva?*, in *Dialoghi*, n. 3, settembre 2016, pp. 36-44.

simo (contro l'egoismo individualistico), ciò comporta un ripensamento anche della relazione tra pubblico e privato, tra istituzioni e realtà sociali in funzione di un nuovo *Welfare State*, divenuto piuttosto *Welfare Community*.

La forte transizione nei paesi europei verso una fruizione individualistica del sistema di sostegno sociale (assistenziale) ha generato e al tempo stesso subito una crisi, che riguarda direttamente le persone destinatarie degli interventi sociali. Prendendo cinicamente atto che lo Stato non potrà assolvere per intero le funzioni tradizionalmente espletate – anche per la dilatazione intollerabile della spesa pubblica in materia specie sanitaria – sarà inevitabile chiedersi quali siano i punti irrinunciabili dell'organizzazione di un diverso Welfare, specie nella direzione della realizzazione di una rete integrata di servizi con il coinvolgimento attivo delle reti efficienti poste in essere dalla *società civile organizzata*<sup>2</sup>. Il *Welfare Community* si presenta dunque come un sistema, che modifica lo stesso modello di politica sociale tradizionalmente instauratosi tra istituzioni e società dei cittadini, e che chiede collaborazioni qualificate ai cittadini organizzati in associazioni. La valorizzazione del grado di stabilità riscontrabile nelle relazioni sociali può indurre a ritenere che il senso civico – fortemente compromesso e sfavorito nelle società contemporanee individualizzate o corporativizzate che svalutano i legami sociali – possa invece essere ricostruito e coltivato da libere aggregazioni di forze sociali, affidando al pluralismo sociale un futuro di sostegno ai fini di riaggiungimento sociale e democratico.

Quanta disegualianza potrà dunque sopportare in futuro la democrazia? La domanda non è nuova e qualche tempo fa l'interrogativo sulla sopportabilità delle disegualianze è stato formulato da autori come Boudon, Piketty, van Parejs, Stiglitz con diversificate considerazioni. La discussione sul tema è stata ripresa per ridurla alla proposizione sul sostegno al reddito come rimedio principe per fronteggiare le disegualianze (con effetti limitatamente redistributivi), intendendo privilegiare l'illusione di diritti privi di corrispettivi obblighi (liquidando pertanto il rapporto tra diritti e doveri essenziali negli equilibri delle costituzioni del Novecento), e rinunciando al valore etico (e alla sintesi democratica) insito nella ricerca delle condizioni per una efficace mobilità ed un effettivo *ascensore sociale*. Senza contrappunti il superamento della società castale – orgo-

---

<sup>2</sup> Cfr. ID., *Etica delle relazioni umane. Tra diritto soggettivo e diritto sociale*, in *Rivista di studi politici*, Anno XXXI, n. 2, aprile-giugno 2019, pp. 149-155.

glio e fine del processo democratico – appare fittizio o addirittura negato, dal momento che si finisce inevitabilmente per separare la società tra soggetti *attivi* e soggetti *passivi*, destinati a sorreggere le scelte dei pochi, come sopra si ricordava, comportando così inesorabilmente una riduzione accentuata del Welfare, corredo non aggiuntivo, ma essenziale della realtà di ogni sistema democratico, e alterando la rilevanza delle politiche pubbliche sulle condizioni di ineguaglianza.

La demagogia dei nuovi tempi presuppone dunque che l'area della sovranità venga riservata ad una porzione minoritaria del corpo elettorale, separata – come in una rinnovata distopia alla Huxley del *Mondo nuovo* – dagli esecutori cui somministrare nuove pillole di *soma*<sup>3</sup>. Il lavoro appare ancora la chiave di volta per ragionare in termini non di mero trasferimento compassionevole di risorse tra paesi (il debito) e tra persone (politiche assistenziali), ma di restituzione della dignità della persona. Soccorre qui l'insegnamento di A. Sen sulle *capabilities*, riproponendoci di considerare i criteri attraverso i quali si possono rimettere in moto dinamiche che consentano ai più poveri di modificare la loro condizione. Un fenomeno come quello del *Downsizing*, che penalizza l'occupazione individuandola come causa di inefficienza aziendale, in parallelo con l'accrescimento della pura dimensione del consumatore in luogo del lavoratore, così come il discredito della competenza operosa in nome di una semplificazione immaginaria (fornendo nuova linfa alla leninista intuizione della "cuoca al governo"), o l'annullamento dei doveri e della loro carica di relazionalità, sono testimonianze degli effetti peggiori del processo di globalizzazione sull'impoverimento di chi ha lavoro (*working poor*).

La coincidenza tra l'espansione in atto ed il declino delle sovranità economiche nazionali (e quindi della stessa sovranità popolare) viene utilizzato da alcuni per una sorta di *laudatio* delle nuove possibilità offerte dalla globalizzazione (la crescita economica comporta una dilatazione delle occasioni di miglioramento economico a più larghe fasce sociali ed aree del mondo, inducendo pertanto una drastica riduzione della povertà estrema), e da altri per una denuncia del fatto che la stessa crescita non comporta invece un automatico miglioramento della distribuzione della ricchezza prodotta, ed anzi fa aumentare precarietà e caduta in uno stato di povertà, mentre il divario tra la fascia più ricca (e ridotta quantitativamente) e la fascia più povera (in aumento) si accre-

---

<sup>3</sup> Cfr. ID., *Eugenetica ed etica sociale nel "Mondo Nuovo" di A. Huxley*, in *Idee*, Anno XV, nn. 43-44, gennaio-agosto 2000, pp. 85-99.

sce vieppiù. Il divario, peraltro, è accresciuto dalle differenze nelle possibilità di appropriarsi e di servirsi delle tecnologie e delle competenze professionali: sta nel superamento di questo iato la possibile risposta alla domanda di diritti sociali rinnovati e di democrazia reale.

Con la ristrutturazione produttiva, che ha generato nell'ultimo decennio contrazione di occupazione e maggiore vulnerabilità delle classi medie, con una evoluzione tecnocratica e finanziaria inesorabilmente destinata ad approfondire il solco tra chi sa trarne profitto e chi resta estraneo e all'oscuro di qualunque occasione di miglioramento e di fruizione di condizioni diverse di vita, di istruzione, di sanità e speranza di vita, di reddito, si riafferma la convinzione diffusa del primato dell'economia sull'etica e sulla politica di cui si diceva all'inizio. Pensare che solo il rafforzamento del Welfare nazionale – corredo indispensabile della convivenza in democrazia, va ripetuto – sia lo stabilizzatore essenziale dei regimi di libertà è scelta insufficiente di fronte alla sfida che al principio di eguaglianza lancia lo spostamento in sede sovranazionale dell'area delle decisioni economiche e politiche. Il *futuro delle democrazie* non sta forse nel recupero dei fondamenti costituzionali dell'eguaglianza, e dunque nella riaffermazione dello Stato di diritto?

In alcuni mirabili scritti pubblicati tra il 1949 ed il 1950 (*Il problema fondamentale*, 1949; *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ed il suo significato*, 1950; *Il diritto dopo la catastrofe*, 1950), Giuseppe Capograssi, all'indomani della promulgazione della Carta costituzionale italiana, forniva già la chiave per capire il germe della crisi che la democrazia avrebbe dovuto affrontare: se la Dichiarazione universale e le Carte costituzionali delle democrazie, affermatesi nel secondo dopoguerra, si potevano in partenza *giovare* della unità d'intenti e di obiettivi creatasi con la contrapposizione e la ribellione al *male supremo* rappresentato dai totalitarismi ed in specie dal nazismo – riconoscendo nell'eguaglianza il fondamento insostituibile dei regimi democratici – allorché questa *fortunata* condizione si fosse dissolta, lasciando spazio ad ogni relativismo utilitaristico (e quindi agli egoismi indotti dall'individualismo esasperato), avrebbe ancora retto la riconoscibilità universale dei diritti, e gli Stati avrebbero ancora riaffermato la loro fede nell'eguaglianza e nella democrazia? Quel tempo è ora arrivato?

GIUSEPPE ACOCELLA  
(Università Giustino Fortunato)

LA STRATEGIA DI GOVERNO MONDIALE: LE NAZIONI UNITE ED IL SISTEMA DI GOVERNANCE MONDIALE, NEL QUADRO DELLA “DETERRITORIALIZZAZIONE” DELLA PRODUZIONE NORMATIVA E DEL RINNOVATO RUOLO DEL GIURISTA

1. Introduzione - 2. Le Nazioni Unite e gli Stati - 3. Gli Stati e il governo del mondo - 4. Immobilismo delle Nazioni Unite. Sviluppo delle Nazioni Unite - 5. Facebook, Zuckerberg, gli Stati, le Nazioni Unite e la globalizzazione. Il giurista - 6. Conclusione

Abstract

Il saggio analizza il problema del governo mondiale e, in particolare, fa luce sul ruolo svolto dalle Nazioni Unite e dai singoli Stati. L'Autore concentra l'attenzione sull'evoluzione che la sovranità degli Stati ha avuto durante la globalizzazione rispetto al processo di produzione delle norme giuridiche, che risulta sempre più “deterritorializzato”. Particolare attenzione è dedicata al caso Facebook-Cambridge Analytica e alla funzione che il giurista deve assolvere in questo nuovo contesto internazionale.

This paper analyses the problem of world government and, in particular, sheds light on the role played by the United Nations and the States. The Author focuses attention on the evolution that the sovereignty of States has had during globalization with respect to the laws production process, which is increasingly “deterritorialized”. Particular attention is paid to the Facebook-Cambridge Analytica case and to the role that the jurist must fulfil in this new international context.

Keywords: United Nations, governance, Facebook, Zuckerberg, Cambridge Analytica.

1. Introduzione

La strategia di governo mondiale soggiace ad una condizione di incertezza intrinseca: per quanto la si voglia ricondurre ad una logica calibrata su regole ed istituzioni, alcune formali, altre consuetudinarie, la conclusione più giusta cui si perviene la colloca tra i fattori politico-sociali più difficili da descrivere attingendo all'intera gamma delle discipline che di essa si occupano. Questa difficoltà è qui assunta come un valore positivo, ad evitare il rischio di pervenire alla rappresentazione di soluzioni definite e/o definitive. L'intero percorso che si sviluppa risponde ad una esigenza che è stata propria di ogni epoca, quella di rassicurare i contemporanei sulla capacità delle istituzioni di governare i processi sociali dei quali la complessità e la sua traduzione giuridica hanno costituito, nel succedersi delle culture, la cifra maggiormente condivisa. La governance globale a partire dalla asserita condizione di immobilismo delle Nazioni Unite è oggetto della presente riflessione e la



massima parte dell'impegno elaborativo è costituita dalla verifica della consistenza di detto addebito di immobilismo e delle sue cause genetiche. Sia le Nazioni Unite e sia gli Stati membri. Entrambi, questi soggetti istituzionali, sono stati considerati nella loro condizione di soggetti della globalizzazione, operanti insieme ad una molteplicità di altri soggetti, non definibili come istituzionali in senso proprio, ma ascrivibili per certo a forme di organizzazione dell'agire umano affermatesi per via delle intervenute trasformazioni tecnologiche ed economico-finanziarie. Come si potrà leggere nella parte finale di questo lavoro, non si è pervenuti ad una conclusione che, per la verità, non è stata ricercata, non per incuria ma per il convincimento – maturato nel corso dell'esame condotto – di essere nel bel mezzo di un processo di cambiamento tuttora in via di evoluzione. Quindi, si è seguita una metodologia aperta, di tipo posizionale, per abbracciare in una visione quanto più possibile ariosa la impressionante varietà dei soggetti agenti nella contemporaneità globale. Soggetti agenti, in particolare giuristi, che hanno conquistato una "legittima" capacità di produrre sistemi regolativi appropriati per lo svolgimento delle attività e delle azioni di loro pertinenza e di loro interesse. Proprio queste attività regolatorie "deterritorializzate" hanno indirizzato il lavoro verso un approfondimento della condizione operativa tanto degli Stati quanto delle Nazioni Unite. Invero, dottrina giuridica e scienza della politica non sono state sorprese da codesti processi di cambiamento affermatasi in via di fatto nel mondo degli scambi internazionali e delle reti digitali. Infatti, del venir meno della sovranità territoriale degli Stati a causa di tali assetti regolatori globali tanto la dottrina costituzionalistica quanto quella sociologica hanno approfondito le cause e i possibili rimedi. In questo lavoro, la deterritorializzazione della legge negli Stati è stata assunta come una possibile via di rafforzamento del ruolo delle Nazioni Unite, facendo applicazione dei principi generali dell'ordinamento internazionale ed in particolare della cessione di quote di sovranità statale, decise da istituzioni politiche democratico-rappresentative, per trasferirle nelle istituzioni internazionali originariamente sprovviste di investitura democratica tradizionale. La causa giustificativa di questo processo è rappresentata dalla presa d'atto che i cosiddetti soggetti della global polity entrano nei territori normativi degli Stati e degli organismi internazionali e danno vita ad un corpo globale unitario, al momento non regolato da istituzioni pubbliche. Addirittura, e se ne è esaminato un recente caso concreto, tali regolazioni globali di matrice privata contengono livelli di protezione delle persone meno significativi di quelli presenti in seno alle Costituzioni, alle leggi statali e alle

consuetudini internazionali. Come ho detto, non si è avuto l'ardire di dettare una conclusione ma un indirizzo è stato delineato e consiste nella rimodellizzazione delle istituzioni esistenti che contengono intatto il potenziale di difesa delle libertà e di tensione verso una giustizia sociale globale. Con l'esito di un modello che lascia molto spazio ai principi della sussidiarietà e della centralità della persona.

Discorrendo di governo mondiale e di governi regionali, oggi, lo si deve fare a partire dalla considerazione del consolidamento di un fenomeno apparentemente nuovo per il genere umano: la globalizzazione. Negare la vocazione internazionale/universale dell'umanità è paradossale: l'interdipendenza è risalente nella storia della civiltà e si è affermata, di volta in volta, allo stato del tempo in cui è stata esaminata. Oggi, l'interdipendenza globale è accentuata da complessi fenomeni di abbattimento dei tempi di reciproca influenza del binomio azione/reazione, nonché di superamento per molte specie di attività, a partire da quelle economiche che sembrano essere e sono di dimensioni maggiori, delle barriere dello spazio, cioè dei confini degli Stati.

Di definizioni di globalizzazione è piena la letteratura contemporanea, sia essa economica, politica, sociale o culturale. Sono così diffuse da darne per scontata la conoscenza e, forse, la condivisione del significato. Invece, costituendo la globalizzazione il terreno in cui si muovono tutti gli attori contemporanei, occorre dichiarare sempre il proprio punto di vista sulla sua connotazione per consentire di valutare ogni affermazione ad essa correlata. Se ne può dare una propria definizione, ovvero appoggiarne una già espressa<sup>1</sup>. In questo contesto, ritengo molto corrispondente alla mia opinione la definizione che ne dà Joseph E. Stiglitz<sup>2</sup>: «si tratta di una maggiore integrazione tra i paesi e i popoli del mondo, determinata dall'enorme riduzione dei costi dei trasporti e delle comunicazioni e dall'abbattimento delle barriere artificiali alla circolazione internazionale di beni, di servizi, capitali, conoscenza e (in minor misura) delle persone».

A stare al tenore letterale della definizione, viene da dire che la globalizzazione, al cui interno si pone la questione del governo mondiale e dei governi regionali, dovrebbe costituire il punto di approdo della lunghissima lotta dell'umanità contro le proprie debolezze. Traspare dalla definizione prescelta un potenziale di pacificazione che dovrebbe dar vita ad istituzioni condivise, alla

---

<sup>1</sup> A. SEN, *L'idea di giustizia*, Milano, p. 58.

<sup>2</sup> J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, p. 9.

distribuzione equilibrata dei benefici, alla conoscenza reciproca non mediata dalle barriere degli spazi, infine, alla riunificazione dei popoli, per qualcuno al loro affratellamento<sup>3</sup>, alla giustizia sociale universale (dunque, per gli individui e per i popoli), ad un sistema giuridico globale. Alle Nazioni Unite<sup>4</sup> si dischiuderebbe un terreno di governo dei processi di pace e di sicurezza internazionale, non insidiato da pericoli, e si potrebbe concentrare, questa Organizzazione, sul conseguimento del fine assegnato dallo Statuto, all'art. 1, al punto 2, di «di sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale».

Non appaia superfluo sottolineare, in chiave metodologica, che all'incedere della dimensione globale dei fenomeni economici (e delle loro conseguenze sociali) non si è accompagnato un processo di elaborazione delle sue conseguenze istituzionali che avesse il suo stesso passo, per direzione e speditezza. Né è azzardato affermare che c'è un'asimmetria di fondo (a non volerla definire più bruscamente un'anarchia implicita) nella costruzione dei processi globali. Di come nascono sono pieni i commenti degli osservatori di tutte le discipline e le scienze sociali. Nascono per impulsi localizzabili in strutture sociali tradizionali, vale a dire le imprese e gli Stati, e determinano effetti diffusi la cui amministrazione legale, politica e sociale ricade nella competenza di altri soggetti, Stati od imprese che siano. Ciò spingerebbe a ritenere che i motori immobili degli impulsi globali, in condizioni tendenziali di reciprocità degli interessi, dovrebbero esser consapevoli di determinare ingerenze in sistemi "altri". Con i quali dovrebbero ricercarsi forme di governance condivisa, e nel contesto dato, attraverso la mediazione di istituzioni internazionali condivise.

Sabino Cassese<sup>5</sup>, davanti alla enorme frammentazione contemporanea (perché in effetti si è passati da alcuni soggetti a molte migliaia), interrogandosi sul tema *Chi governa il Mondo?*, prende a prestito un giudizio (stento a definirlo una conclusione, restio come sono a ritenere che l'evoluzione sociale abbia limiti temporali) dell'International Law Commission che, comunque, offre un recinto fruibile intellettualmente (insomma, che non indulge a rappresentazioni fantasiose o a fantasticherie neo-istituzionali) che è del seguente tenore: «non esistono un unico ordine giuridico né un governo globale, bensì molti regimi settoriali, senza che ve ne sia uno gerarchicamente sovraordinato».

---

<sup>3</sup> BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, cap. 19.

<sup>4</sup> J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, cit., p. 9.

<sup>5</sup> S. CASSESE, *Chi governa il mondo?*, Bologna, p. 22.

Vi trovo due suggestioni. La prima, peraltro abbozzata nello stesso passo citato, secondo la quale le Nazioni Unite non sono da considerarsi sovraordinate gerarchicamente e, di conseguenza, debbono essere ascritte ad un ceppo di competenze funzionali loro assegnate dagli Stati membri che le abilitano come esecutrici di ruoli statutari ma non di produttori di regole originarie, con forza e valore di legge, potremmo dire a chiarimento. La seconda, che governo globale o mondiale, governance, global polity<sup>6</sup>, sottopartizioni regionali o regolazioni per natura degli interessi amministrati debbono essere considerati tutti insieme, in una condizione di contemperamento globale dei ruoli (con il corollario delle capacità d'incidenza materiale) ma non sono tenute insieme da nessun soggetto esponenziale, come è lo Stato nell'epoca dalla quale gradualmente il mondo si allontana, il sistema di Westphalia, come qualcuno, retoricamente, si attarda a sottolineare.

## 2. Le Nazioni Unite e gli Stati

La somma degli Stati, che potrebbe costituire una plausibile rappresentazione grafica della loro partecipazione agli organismi internazionali, e che dovrebbe costituire la risposta globale sui punti di potere globale, non sprigiona una forza che sia equivalente alla somma delle forze nazionali. Dato per scontato che non si sommano le democrazie bensì le potenzialità materiali degli Stati, gli organismi internazionali, restano immobilizzati in dichiarazioni di principio nobilissime ma poco efficacemente tradotte in capacità di intervento. Per stare alla più entusiasmante delle carte dell'amicizia tra i popoli, perfino la più elementare delle competenze, quella di costituire un centro per il coordinamento dell'attività delle nazioni volta al conseguimento di questi fini comuni (sviluppo delle relazioni amichevoli tra le nazioni, cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale o umanitario) si è spezzettata in microorganizzazioni localistiche, in logiche microeconomiche che l'hanno sostanzialmente snaturata e avviluppata in applicazioni burocratiche di tipo statale.

La sussidiarietà contrasta la concentrazione dei poteri. Riversa verso le organizzazioni più vicine alla popolazione compiti e responsabilità non tanto di rappresentanza, si badi bene, quanto di realizzazione in concreto degli interventi necessari al conseguimento, il migliore possibile, del bene

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 21.

comune. Conseguimento, non perseguimento. Nella relazione tra Nazioni Unite e Stati membri c'è contesa su quale dei due soggetti sia da considerarsi interprete della sussidiarietà rispetto ai cittadini? I diritti umani, sono meglio tutelati dagli Stati o dalle Nazioni Unite? I diritti dei lavoratori in quale livello trovano la migliore protezione? Mi pare che le risposte che di volta in volta si possono dare non siano univoche. Nazioni Unite e Stati condividono il valore della sussidiarietà, le prime per esserne investite da una volontà collettiva internazionale, per esserne attrici per destinazione legale, i secondi, in massima parte, per esserne responsabili secondo le loro Costituzioni. I diritti umani, i diritti dei lavoratori sono un terreno pieno di insidie per l'una e per gli altri, sotto il profilo della sussidiarietà. Ciò che l'una e gli altri sono tenuti ad evitare è il fatto che nella incertezza della intestazione della condizione di vicinanza di quei diritti rispetto ai loro poteri si apra una contesa, certo non giocata in termini di conflitto, ma altrettanto certamente foriera di gravi carenze di iniziativa. E, siccome in questo ambito è in gioco lo sviluppo delle persone, dei popoli, delle loro relazioni, quindi della pace, della sicurezza internazionale si deve fare, si deve pretendere che sia fatto un uso appropriato di pensiero. D'altronde, quando si è messo in soffitta, parlo del pensiero, quando l'integrazione e le solidarietà hanno lasciato il campo agli interessi e agli egoismi, sul piano internazionale ci sono state al loro posto le guerre. E poiché le Nazioni Unite nascono e si tengono insieme in reazione alle guerre mondiali, anche se lo Statuto non lo prevede, anche se gli Stati membri costituiscono una complicazione organizzativa per quanto necessaria, ogni progetto di riforma e, conseguentemente, ogni riforma ben oltre la nuova regolazione dei comportamenti e degli interessi deve assicurare il mondo di essere figlia e genitrice del pensiero di cui il mondo ha bisogno. È certo che al di là delle schermaglie lessicali il «governo della globalizzazione deve essere di tipo sussidiario, articolato su più livelli e su piani diversi che collaborino reciprocamente»<sup>7</sup>.

Per rispondere ai quesiti sopra posti circa la riferibilità della sussidiarietà alle Nazioni Unite e/o agli Stati, mi pare di poter provare ad offrire un'ipotesi per la quale la comunità internazionale, come è espressa dalle Nazioni Unite, dovrebbe considerarsi l'ente sussidiario cui è affidato il bene comune globale. Lascio da parte i diritti umani per affrontare la questione dei diritti dei lavoratori. La dignità del lavoro è un bene personalissimo divenuto bene globale nel quadro della globalizzazione economica. Poiché registriamo che la competizione tra gli Stati opera anche nelle forme di

---

<sup>7</sup> BENEDETTO XVI, *Caritas in veritate*, cap. 57.

un dumping sociale, dobbiamo ricavare come conseguenza che l'ente sussidiario sia divenendo l'organizzazione delle Nazioni Unite, in una forma, con le forme che sono già state sperimentate e trasformate in accordi generali nel campo della difesa ambientale. È un processo quello della deterritorializzazione dei diritti che qui anticipo in ragione della pertinenza con l'approfondimento del tema della sussidiarietà globale, per svilupparlo in relazione al tema della governabilità globale.

Orbene, il punto più delicato da affrontarsi è costituito dalla progettazione delle Nazioni Unite per il futuro che l'accelerazione dei processi tecnologici ha trasformato già in presente. Hanno ragione tutti coloro che osservano come le istituzioni della tradizione organizzativa di livello internazionale mostrano una lentezza congenita, per quanto traccino programmi, scrivano regole, intraprendano azioni, mentre si allarga la distanza tra regolazioni spontanee e regolazioni legali. A meno di voler considerare le Nazioni Unite tra le "istituzioni perente"<sup>8</sup>, si deve fare tesoro di un passaggio molto perspicuo nella sua essenzialità, una sorta di foto istantanea che fissa il diritto nel suo divenire, di Lorenzo Casini che, introducendo l'interrogativo di Sabino Cassese su chi governi il mondo, immortala i seguenti protagonisti, «gli stati, le istituzioni internazionali, e poi un reggimento politico in cui agiscono congiuntamente, su più livelli, governi, amministrazioni nazionali, istituzioni governative, Corti ultrastatali e domestiche, network e organismi ibridi pubblico-privati, imprese, organizzazioni non governative e persino singoli individui». Non c'è un ordine gerarchico tra i soggetti presenti a vario titolo in questa istantanea perché tutti insieme contribuiscono a formare la global polity<sup>9</sup> e conseguentemente non c'è una gerarchia delle fonti di produzione delle regole.

Le concezioni giuridiche, lo sappiamo, si sono modificate nel tempo. In genere, a considerarle nella traiettoria della storia, almeno per quelle tra loro disomogenee, il tempo trascorso è stato dapprima misurato in secoli, poi in decenni, in anni e, temiamo, che si ridurrà ulteriormente trascinato dallo sviluppo tecnologico per cui forse avremo le regolazioni proprie dell'attimo in cui si forma la volontà legislativa ovvero la volontà contrattuale.

Quali siano gli attori, i produttori delle regole lo abbiamo appena visto. Chi materialmente le elabora è ancora da stabilire con certezza. Fuori dalle pretese di esclusiva di ruolo dei giuristi, già oggi si sperimentano regolazioni proposte da altri ordini professionali e non solo. Basti guardare al

---

<sup>8</sup> Prendo in prestito una persuasiva definizione utilizzata, in altro contesto, da S. COTTA, *La sfida tecnologica*, Bologna, 1969.

<sup>9</sup> L. CASINI, nell'introduzione a S. CASSESE, op. cit., p. 9.

campo medico, a quello ingegneristico, a quello molto ampio e variegato della produzione industriale e digitale.

Or sono pochi anni fa, un grande filosofo del diritto, Sergio Cotta, agli albori della rivoluzione tecnologica, era la fine degli anni Sessanta, riteneva che ai giuristi, nella fase di unificazione del diritto spontaneo col diritto legale, competesse la funzione del «rinnovamento del sistema normativo sotto l'impulso della trasformazione tecnologica, in quel delicato momento di transizione in cui il vecchio coesiste con il nuovo». Ma, aggiungeva, «in quanto la società tecnologica si sviluppa armonicamente solo secondo un progetto razionale e grazie a una organizzazione globale e coerente [...] sembra esigere il primato del legislatore-programmatore e il massimo dell'accentramento [...] la globalità, l'organicità e la artificialità che la caratterizzano, comporta(no) in definitiva la tendenza al prevalere del potere statale e dell'iniziativa pubblica sulla società civile»<sup>10</sup>.

Geniale nell'intuire il potenziale innovativo delle trasformazioni tecnologiche, dopo aver esaminato la relazione tra codificazioni legislative e accelerazione dei tempi di trasformazione, intuiva l'esigenza di «una struttura giuridica aperta, per cui sia possibile completarla mobilmente a seconda delle esigenze dello sviluppo» e aggiungeva «se si vuole sventare la minaccia del totalitarismo tecnocratico che è immanente alla società tecnologica per la sua ambivalenza di fondo, occorre procedere oltre, verso il pluralismo nella produzione del diritto, realizzato con una ordinata e chiara divisione delle competenze, che consenta tanto lo sviluppo quanto il coordinamento della vita sociale»<sup>11</sup>.

### 3. Gli Stati e il governo del mondo

Va affrontato, nella prospettiva di questo lavoro, il ruolo degli Stati nella loro proiezione internazionale, nella loro incidenza sui processi delle istituzioni globali, con l'avvertenza che le necessarie note di partenza relative all'inquadramento dello Stato nell'ordinamento italiano, qui ritenuto sostanzialmente equivalente a quello di altri ordinamenti nazionali, sono limitate ai tratti caratteristici funzionali allo scopo di questo lavoro.

Stiamo avvicinandoci al cuore del problema, che non è sociologico né economico. È

---

<sup>10</sup> S. COTTA, op. cit., p. 178

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 183.

costituzionale, cioè attiene al diritto costituzionale. Lo Stato, sarebbe meglio dire gli Stati, le loro Costituzioni hanno il compito di regolare i poteri, a partire da quelli politici fino a quelli classici della tripartizione legislativo-amministrativo-giudiziario. Questi poteri, attraverso la Costituzione, sono legittimati dalla espressione di volontà espressa dal popolo. A molto semplificare, prescindendo in questa sede dal ruolo esercitato dalle Corti costituzionali, per il quale vigono regole e procedimenti, la produzione di norme, di regole, in particolare per quel che qui trattiamo a proposito di globalizzazione, di regole economiche e cibernetiche (tanto che si parla di giuscibernetica, cerchiamo di non dimenticarlo) vige il principio della loro validità giuridica se siano compatibili con la Costituzione.

Se è vero, ed è vero, che le frontiere degli Stati sono scavalcate da immissioni di regole da altri soggetti pubblici e/o privati, ai quali ultimi, con troppa facilità si assegna una capacità regolatoria di fatto che, tuttavia, almeno in casi di conflitto per l'interpretazione o l'adempimento delle norme prodotte, approda davanti al giudizio delle corti pubbliche (salvi i casi di componimento davanti agli organismi di mediazione o ai collegi arbitrali) e viene assoggettata al vaglio della sua compatibilità con la Costituzione.

Non può sfuggirsi nel tempo che viviamo ad un principio che è patrimonio universale, quello della tutela dei diritti fondamentali assicurato dalle Costituzioni. Con queste premesse, ogni ulteriore considerazione deve essere inscritta all'interno di una preoccupazione che i giuristi debbono affrontare e cioè che «il problema drammatico che pone la globalizzazione è il seguente: come ricomporre, al di là dei confini degli Stati, il sistema dei diritti fondamentali nella sua interezza (diritti civili, politici e sociali)?»<sup>12</sup>.

Tradotto in linguaggio corrente, ogni risposta al problema del governo del mondo, deve contenere la certezza giuridica, sociale e politica che la global polity, pur nell'accattivante veste di fluidificatrice delle relazioni globali e pur attenta e attratta nell'orbita di un giusto procedimento amministrativo globale, non produca la violazione di diritti fondamentali, né nella sede di formazione delle regole (cioè nei soggetti protagonisti della global polity), né nelle sedi nelle quali quelle regole esercitano la loro efficacia operativa. Ancor più chiaramente, deve essere sciolto il dubbio circa la prevalenza di due posizioni, l'una incompatibile con l'altra, riferite ad una tesi centrale: «La

---

<sup>12</sup> G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in AA.VV., *Costituzionalismo e Globalizzazione*, Napoli, 2014, p. 145.

legittimazione di ciascun governo un giorno sarà definitivamente misurata da norme e procedimenti internazionali».

La prima posizione suona nei seguenti termini: «la globalizzazione, minando la sovranità degli Stati, rappresenta una minaccia alla sovranità del popolo all'interno delle democrazie». La seconda: «istituzioni multilaterali possono conferire potere alle minoranze, proteggere i soggetti più deboli e rafforzare la qualità sistemica dei processi decisionali anche negli Stati più democratici»<sup>13</sup>.

Dell'una e dell'altra posizione, così dichiaratamente distanti, metto in evidenza una preoccupazione comune: di salvaguardare la natura relazionale delle regole che corrisponde alla natura relazionale della persona. È solo su questa base che si possono fare passi avanti, nell'epoca nella quale gli Stati sembrano in crisi a causa dell'ingerenza inarrestabile di sistemi di regole elaborate fuori dalla loro capacità di produzione formale e di resistenza sostanziale, le unioni di Stati poggiano le loro iniziative sugli Stati dei quali ereditano (o subiscono) le debolezze ed infine esiste una vastissima congerie di centri di produzione di regole che non sono tenuti al rispetto della relazionalità, che può essere presente nel loro sistema nei limiti in cui soddisfatti, di quel sistema, gli interessi che lo governano.

Un'epoca della quale la storia dirà se si sia verificata la settima delle condizioni prospettate da Robert A. Dahl<sup>14</sup> in materia di ordine economico nei paesi democratici avanzati alla quale, per contrasto, sotto la spinta delle modificazioni produttive in corso, indotte dalla rivoluzione digitale, deve giustapporsi la scelta politica degli Stati e delle unioni di Stati, tutti contraddistinti da una tensione verso la democrazia. Ebbene, la condizione posta da Dahl, suona in questi termini: «in un paese democratico avanzato l'ordine economico sarà inteso non solo come mezzo volto alla produzione e alla distribuzione di beni e servizi, ma anche alla promozione di un'ampia gamma di valori, tra cui quelli democratici. L'ordine economico sarà visto come mezzo al servizio non solo di consumatori, ma di esseri umani».

Dahl, nella sua elaborazione, da prudente studioso, mette in luce un aspetto che deve essere tenuto nella massima considerazione. Se, infatti, ci si attesti per la descrizione della condizione esistente da un punto di prospettiva, per così dire puro, che guardi alla democrazia come modalità di gestione dell'interesse generale, allora il primo piano di destinazione è rappresentato dal cittadino

---

<sup>13</sup> S. CASSESE, op. cit., p. 110.

<sup>14</sup> R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 2005, p. 491.

(dalla persona, secondo la mia visione). Se, ci si attesti dal punto di prospettiva di un ordine economico, il primo piano è occupato da uomini e donne nella loro veste di produttori e consumatori di beni e servizi.

Quella condizione-conclusione cui perviene Dahl, rapportata alla cosiddetta *global polity*, come definita da Cassese (vedi *supra*), va riletta nei seguenti termini: si può ritenere che la produzione di regole di governo dei fenomeni economici globali contenga la salvaguardia dei diritti degli uomini e delle donne come cittadini, oltre a quelli degli uomini e delle donne come produttori e consumatori?

Ovviamente, la gamma delle risposte è infinita. Alla ricerca dei margini estremi del campo della riflessione, possiamo intuire che su un lato si colloca una visione assolutamente e rigorosamente pubblicistica, fondata sulla riaffermazione dei poteri regolatori pubblici in quanto dotati di investitura democratica; sull'altro, la visione, ormai immune dal fascino del positivismo giuridico, che dona cittadinanza democratica ad una produzione di regole che nascono al traino della circolazione di beni e servizi, accelerata dalla tecnologia digitale. Su questo secondo lato, tuttavia, devono essere ridefiniti i diritti generali, che sul primo trovano la consolidata sperimentazione della produzione da parte di istituzioni pubbliche<sup>15</sup>.

Comunque la si guardi, quale che sia l'ispirazione teorica a muovere la riflessione su come la globalizzazione incida sugli Stati e sul governo del mondo, la complessità nella quale ci si imbatte spinge, come ho detto, ad essere prudenti con le elaborazioni razionali, ad esser trasparenti nella dichiarazione degli intenti che muovono il pensiero retrostante le proposte di governo della globalità, ad esser capaci di salvaguardare gli interessi generali di una comunità che è divenuta globale. Si

---

<sup>15</sup> R.A. DAHL, op. cit., p. 488. Corre l'obbligo di riportare la seconda delle conclusioni prospettate dall'autore: «i cittadini di un paese democratico avanzato dovrebbero avere le risorse politiche necessarie allo scopo di partecipare alla vita politica su un piano di parità [...]. Possiamo immaginare un paese in cui le strutture economiche e sociali, senza regolamentazione da parte dello Stato, distribuiscano automaticamente a tutti cittadini le risorse necessarie allo scopo di partecipare al processo decisionale su una base di uguaglianza [...]. Ma tale ordinamento egualitario autoregolato non è mai esistito storicamente». Ecco il punto. La globalizzazione ha liberato la circolazione planetaria di beni e servizi e s'è portata appresso il desiderio di molti studiosi di affrancarsi dai padri del pensiero classico per riprogettare il mondo secondo modalità del tutto nuove. Onestamente, mi pare un pericolo, per un principio di cautela valido in tutti gli ordinamenti statuali, peraltro sperimentato nella pratica della riprogettazione delle istituzioni interne, secondo il quale il cambiamento è destinato al fallimento tutte le volte in cui ambisce a rovesciamenti radicali delle organizzazioni sulle quali interviene. Ne è conseguito un principio, per l'appunto prudenziale, per cui l'adeguamento al presente, se vuole avere probabilità di successo, deve ancorarsi agli ordinamenti cui si applica per modificarli in alcune, singole parti divenute effettivamente desuete.

invidiavano le città-stato della storia classica greca per la loro caratteristica di essere unità democratiche semplici, conchiusse in un territorio controllabile a vista d'occhio, oggi, con ogni probabilità ci troviamo ad invidiare il tempo consegnatoci da Westfalia, con i suoi Stati nazionali, muniti di confini, di territori, di costituzioni, di cittadinanze omogenee, di opzioni di relazioni internazionali regionali e mondiali. Ma, le leggi della globalizzazione non hanno mostrato nessuna debolezza emotiva ed hanno prodotto l'odierna complessità della quale si deve venire a capo salvaguardando tutto il sistema di valori che la comunità internazionale aveva riconosciuto ed affidato in gestione agli Stati.

#### 4. Immobilismo delle Nazioni Unite. Sviluppo delle Nazioni Unite

Possono le Nazioni Unite costituire il traguardo oltre il quale un insieme uniforme di diritti giuridici possa essere esteso, tendenzialmente, al mondo intero? Nella poliarchia globale che vive di una contraddizione immanente caratterizzata dalla produzione di regole globali che tuttavia non formano un ordinamento unitario nel quale si collochino diritti civili e politici uniformi, l'atteso compito di assestare verso l'alto il modello sociale globale può essere guidato dalle Nazioni Unite e con quale apparato di strumenti? Si avvera la previsione di Robert A. Dahl<sup>16</sup> secondo cui «l'aumento delle attività e decisioni transnazionali riduce la possibilità dei cittadini di un paese di controllare, attraverso il governo nazionale, le decisioni prese. Da questo punto di vista, i governi nazionali stanno diventando governi locali [...] Ritengo che nel prossimo futuro, le forze transnazionali continueranno a togliere terreno alle autonomie nazionali [...] Non solo i conflitti, ma anche gli affari, il commercio e le finanze sono sempre andati al di là dei confini nazionali. Quindi gli Stati democratici non hanno mai potuto agire in modo autonomo senza considerare le azioni delle forze esterne su cui avevano un controllo limitato o inesistente».

La chiave istituzionale consiste nel deterritorializzare alcuni diritti universali e, mediante la cessione di sovranità degli Stati, e delle Unioni regionali, operata per renderli effettivi in epoca globale, trasferirli in un territorio normativo globale, assegnato alle Nazioni Unite<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> R.A. DAHL, op. cit., p. 483.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 486: «Nell'adattarsi alle forze transnazionali, tutti i paesi democratici dovranno trovare in futuro il modo di conservare e rafforzare il processo democratico. In tal modo, la libertà e il controllo persi su un fronte potrebbero essere recuperati su altri [...]. Anche se le decisioni saranno prese su vasta scala, il cittadino non si sentirà impotente

Delle Nazioni Unite, a causa di un approccio orientato al pragmatismo politico che, come noto, privilegia le dimensioni della concretezza delle decisioni legate al tempo presente e allo spazio conosciuto, in chiave di modificazione riformatrice per renderle adeguate alle nuove sfide della globalizzazione, si è parlato piuttosto con lo sguardo rivolto alla latente conflittualità tra gli Stati che non alla esigenza di renderle un elemento indefettibile del nuovo ordine mondiale. Degli Stati che sono aggrediti da rilevanti decurtazioni di sovranità reale a causa di comportamenti, decisioni, azioni assunti fuori dalla loro giurisdizione, cioè di quegli Stati che sono l'elemento operativo della propria attività, le Nazioni Unite si sono fatte carico, almeno nelle proposte correnti, di ricollocarli nella geografia del potere, per come è stata rilasciata dallo Statuto e vissuta in concreto dalla sua approvazione ad oggi.

Allora, considerato che nel loro ambito l'organo di maggior rilievo politico è il Consiglio di Sicurezza, la partita del cambiamento è stata presentata al pubblico mondiale con le sembianze di una riforma strutturale di quell'organo, non considerando che l'unica riforma che lo ha riguardato è stata approvata nel 1963 con l'allargamento a quindici membri. A parte il cosiddetto "Never ending working group" insediato nel 1993 per approfondire ipotesi di riforma del Consiglio di Sicurezza, molte altre proposte sono state avanzate negli anni successivi e sono passate sotto il vaglio attento dei cinque paesi guida (i membri permanenti) di questo organo, la Cina, la Francia, la Russia, la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, forti del loro potere di veto su questioni come le sanzioni economiche, l'autorizzazione dell'uso della forza nei conflitti che si accendono in giro per il mondo, la sospensione delle relazioni economiche e diplomatiche tra paesi.

In questo contesto, quello di disancorare le Nazioni Unite dal proprio immobilismo per renderle artefici di un attivo ruolo nel mondo della rivoluzione digitale e della difesa delle prerogative costituzionali dei propri membri, insidiati da una a-democratica rivoluzione in corso<sup>18</sup> a causa della tecnologia e della sua applicazione all'economia, alla finanza, alla società, la mancanza di iniziativa del Consiglio di Sicurezza si è fatta sentire, si fa sentire. Senza indulgere in una rassegna di tutte le proposte di modifica di cui si è detto, è, tuttavia, utile verificare quale direzione intendano far

---

se potrà controllare le decisioni prese su scala minore e tuttavia relative a sfere importanti della vita quotidiana: istruzione, sanità, urbanistica, erogazione qualità dei servizi forniti dal settore pubblico, dalle strade all'illuminazione, dai parchi ai campi da gioco, e via dicendo». Il futuro è oggi!

<sup>18</sup> A-democratica in quanto indifferente alla qualità della democrazia.

prendere al Consiglio di Sicurezza, verificare, cioè, se contengono la consapevolezza di un dovere insito nel loro ruolo, quello di salvaguardare il pianeta, le sue persone, la loro prosperità<sup>19</sup>, rinsaldandosi nella funzione primaria di garantire la pace e la sicurezza, la pace tra gli Stati, la sicurezza degli Stati.

The perennial topic of UN reform<sup>20</sup>, immagine che tradisce un certo sarcasmo, con riguardo al Consiglio di Sicurezza, si compendia nella riarticolazione della sua composizione, soprattutto con riguardo alla assegnazione del potere di veto. Al punto che, controllata sotto il profilo dell'eguaglianza e dell'efficienza, la riforma strutturale più promettente, quella che riscuote maggior favore (ancorché sia essa stessa difficile da realizzare) è rappresentata dalla ipotesi che il veto possa essere efficace soltanto se sia proposto da due membri permanenti del Consiglio di Sicurezza<sup>21</sup>.

Ma, pensare che l'immobilismo delle Nazioni Unite, figlio e frutto di un intricatissimo groviglio di veti incrociati, si superi intervenendo puramente e semplicemente sui meccanismi di formazione del potere di veto è del tutto inverosimile, oltretutto insoddisfacente.

Mentre il problema dell'immobilità si ritrova in alcune analisi oneste, cioè prive di interessi sottostanti a sostenerle/finanziarle, che registrano l'accumularsi di risoluzioni tanto numerose quanto inefficaci e inintelligibili, cresce la preoccupazione globale per la disarmonia della catena di trasmissione tra Nazioni Unite e Stati (altro che comprehensive approach), ben riassunta in una testimonianza che suona nei seguenti termini: «Governments I have advised say they have no idea of the meaning of resolutions directed at them»<sup>22</sup>.

Per non restare nel mondo affascinante delle affermazioni di principio, provo a rileggere la risoluzione dell'Assemblea Generale del 25 settembre 2015, sopra ricordata, destinata a “trasformare il nostro mondo” con una agenda per lo sviluppo sostenibile proiettata al 2030.

Partiamo dal preambolo: vi si afferma che «tutti i paesi e tutte le parti in causa, agendo in associazione collaborativa, implementeranno questo programma». Vi è coerenza tra lo Statuto e la

---

<sup>19</sup> Sono gli obiettivi indicati nella Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, 70/1, intitolata *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*.

<sup>20</sup> T.G. WEISS, *What's wrong with the United Nations and How to fix it*, Cambridge, 2012.

<sup>21</sup> M. GOULD, M.D. RABLEN, *Reform of the United Nations Security Council: Equity and Efficiency*, Sheffield Economic Research paper Series, p. 3.

<sup>22</sup> C. ROSS, *The Guardian Thursday*, 10 marzo 2016, che aggiunge: «The disturbing truth is that the world's primary institution to deal with war is not working [...] designed to prevent and arbitrate state-to-state conflict, the council has failed to adapt to an entirely different world».

risoluzione. Senonché, in cosa consista questa ipotesi di associazione collaborativa non è chiaro. È un auspicio ma, a mio avviso, manca della indicazione di governo della collaborazione, di come cioè i diciassette obiettivi per lo sviluppo sostenibile e i 169 traguardi verranno rispettivamente perseguiti e raggiunti dai paesi membri. Non paia ingeneroso che ci si soffermi sul preambolo poiché, definendo esso lo scopo generale di “realizzare pienamente i diritti umani”, ci si sarebbe aspettata una pregiudiziale critica mirata a spiegare perché gli Stati aderenti all’Onu non abbiano prodotto in seno all’organizzazione una politica comune e, secondo la metodologia sopra descritta, non abbiano elaborato una proposta tale da trasferire sulle Nazioni Unite le loro competenze legislative per la elaborazione di un “codice unitario dei diritti umani”. Ci si sarebbe aspettato un salto di qualità che non fosse il prodotto di riflessioni accademiche, bensì il distillato della volontà politica dei popoli, delle società civili alle quali la Risoluzione si rivolge in alcuni suoi passaggi. Ci si sarebbe aspettato che si fosse colta la logica strisciante della *lex mercatoria*, proposta e riproposta come modello di legislazione globale, per derivarne una *lex communis iurium* che costituisse la base di un modello sociale comune nell’ordine istituzionale globale (che si ha perfino timore di enunciare)<sup>23</sup>.

Ma la Risoluzione si limita ad un auspicio di collaborazione: «siamo determinati a mobilitare i mezzi necessari per implementare questa Agenda attraverso una collaborazione globale per lo sviluppo sostenibile, basata su uno spirito di rafforzata solidarietà globale». Accordando alla Risoluzione la fiducia che si deve all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite (senza mancare di registrare molte ripetizioni, accentuazioni di tono, endiadi ed un certo armamentario appartenente alla retorica più elementare), se ne deve ricercare la formula attuativa, che è la seguente: «viene accettata da tutti i paesi e si applica a tutti, tenendo in considerazione realtà nazionali, capacità e livello di sviluppo diversi e rispettando politiche e priorità nazionali». La preoccupazione delle Nazioni Unite è tutta qui; lo sviluppo sostenibile, i diritti umani, chiedono educatamente il permesso di affermarsi

---

<sup>23</sup> Per un riferimento al concetto di diritti deterritorializzati, e fissare un’area comparabile, propongo di collocare i diritti umani in un recinto che non ha bisogno di sbarre poiché ad esso è riferibile «id quod mutuam obligationem in se continet» (espressione mutuata da U. GROZIO, *De iure belli ac pacis*, lib. III, cap. 1, § VII, p. 621). Anzi, ritengo che ai diritti umani si attagli un’altra fattispecie legale individuata da Grozio (lib. II, cap. XX, § 20, p. 493): «Puniendi quoque non sunt actus oppositi virtutibus quarum natura coationem omnem ripudiat, in quo genere sunt misericordia, liberalitas, gratiae relatio» ed aggiungo i diritti umani, il diritto dell’umanità, intorno al quale, in un contesto universale, va perseguita con tenacia la strada che congiunge lo *ius* alla *lex*, «del diritto profondo e stabile dei legami sociali [aggiungo globali] impersonato da Antigone, e dell’artificiale e mutevole legge pubblica dello Stato [aggiungo delle risoluzioni delle Nazioni Unite] impersonata da Creonte».

alle realtà nazionali, rispettandone le politiche e le priorità! Ma, nell'epoca globale, nella quale sviluppo sostenibile e diritti umani sono governati da processi regolatori di soggetti extraistituzionali, essi dovrebbero migrare dai territori nazionali verso un territorio globale, del quale dovrebbe farsi carico l'organizzazione delle Nazioni Unite la quale dovrebbe invocare dagli Stati e dalle Unioni regionali una limitata cessione di sovranità tale da essere lievitata ed accresciuta, fino a diventare *ius*, fino ad annullare quelle discriminazioni in ambito economico, sociale e tecnologico<sup>24</sup> che costituiscono la base di vantaggi competitivi che penalizzano di volta in volta questa o quella parte del genere umano, questo o quello Stato, che giustificano le guerre e fanno dire al mondo che le Nazioni Unite non sono capaci di assicurare la pace e la sicurezza degli Stati.

La fotografia della debolezza della risoluzione delle Nazioni Unite, qui in commento, è rappresentata dal capo 21 che testualmente recita: «Ognuno di noi lavorerà affinché l'agenda sia applicata all'interno del proprio paese e al livello regionale e globale tenendo in considerazione le diverse realtà nazionali, le capacità e i livelli di sviluppo e rispettando le politiche e le priorità nazionali. Rispetteremo gli spazi politici nazionali per sostenere una crescita economica inclusiva e duratura [...]. Riconosciamo anche l'importanza della dimensione regionale e sub regionale [...]. Le strutture regionali e subregionali possono facilitare il passaggio dalla formulazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile al compimento di azioni concrete a livello nazionale». Non bastasse il capo 21, il successivo consolida l'immagine statica consegnata dalla precedente fotografia: «ogni paese affronta sfide specifiche nella lotta per ottenere uno sviluppo sostenibile».

C'è, in questa Risoluzione, e più in generale nella produzione dell'Organizzazione, una specie di *metus muneris*. Quando, infatti, questo atto così qualificante deve indicare i mezzi di attuazione,

---

<sup>24</sup> La Risoluzione, nel paragrafo intitolato "il nostro mondo oggi", queste discriminazioni le enumera, ha il coraggio di riconoscerle e fissarle, e sono la povertà, la disuguaglianza, la disoccupazione, la salute, le crisi umanitarie, il degrado ambientale, l'interconnessione globale, le scoperte scientifiche e tecnologiche. Ma, evidentemente, in questo essere approssimativa, a mio parere, per ciascuna discriminazione c'è un livello nazionale di responsabilità. Allora, se le Nazioni Unite non chiedono una riforma che le metta nella condizione di fissare esse stesse il livello di equilibrio, e si affidano al vecchio principio del timore nei confronti degli Stati membri dei quali si intendono rispettare scelte nazionali e tempi di realizzazione, esse continueranno ad essere tacciate di immobilismo, di inefficienza, e saranno parte costitutiva dei problemi della globalizzazione. Per rassicurarle, per dare al Segretario Generale una chiave politica apprezzabile, per contrastare l'accusa di burocratizzazioni, di caduta della qualità delle risorse umane applicate, si deve precisare che il loro trasferimento di ruolo, la loro promozione nell'area della elaborazione di regole globali, non insidia la libertà degli Stati, anzi la esalta. Appaiono, e forse sono superate, le preoccupazioni che la risoluzione esprime affermando che «tutti gli Stati possono e devono esercitare liberamente la totale e permanente sovranità sulle proprie ricchezze, risorse naturali e attività economiche».

la paura dell'Onu diventa tangibile. È il capo 39, quello in cui si legge: «la portata ambiziosa della nuova agenda richiede una partnership globale rivitalizzata per garantirne la realizzazione [...]. Questa partnership opererà in uno spirito di solidarietà globale [...]. Promuoverà un impegno globale intensivo per supportare la realizzazione di tutti gli obiettivi e i traguardi, unendo i governi, il settore privato, la società civile, il sistema delle Nazioni Unite e altri attori».

Ma, l'unione dei governi, ammesso che ci sia nel campo degli obiettivi generali assegnati alle Nazioni Unite, è una premessa già verificata e le Nazioni Unite debbono guidare i processi globali per restituire agli Stati la loro soggettività nazionale messa in discussione dalle vulnerazioni delle regolazioni globali. Sono le Nazioni Unite nella nuova soggettività che ho provato a delineare, e che avrà bisogno di chissà quante correzioni, a costituire l'istituzione globale di cui gli Stati hanno bisogno. Certo che ogni paese manterrà la propria responsabilità in campo di sviluppo economico sociale e la finanza pubblica, domestica ed internazionale, risulterà strategica. Ci mancherebbe che non lo fosse mentre imperversa la finanziarizzazione globale! Ma se il ruolo che le Nazioni Unite si riconoscono (capo 46), su cui puntano, è sintetizzato in queste parole («esprimiamo il nostro supporto per un dialogo continuo all'interno del Consiglio Economico e Sociale nel posizionamento a lungo termine del sistema di sviluppo delle Nazioni Unite all'interno di questa agenda»), allora, i passi da compiersi per trasformarle in protagoniste della globalizzazione, sono ancora moltissimi. E non bastano richiami enfatici all'incipit della carta delle Nazioni Unite, («noi i popoli») a rassicurarci davanti ad una presa d'atto di una verità «che il futuro dell'umanità e del nostro pianeta è nelle nostre mani». Se le Nazioni Unite riconoscono testualmente e formalmente che esistono diversi approcci, visioni, modelli e strumenti disponibili per ogni paese in conformità alle circostanze e priorità nazionali, la parola fine sul disegno di una ricomposizione globale delle Nazioni Unite di una funzione regolativa globale, che sconti quindi tutte le necessarie analisi preliminari, tutte le necessarie compatibilità politiche, tutte le valutazioni d'ordine finanziario, tutte le sensibilità nazionali, è già stata detta.

Se la sbrighino gli Stati, è la perdurante linea politica delle NU, come per la pace e la sicurezza internazionale, come per gli equilibri in seno al Consiglio di sicurezza, come nel commercio internazionale, nella sanità globale, nei processi migratori, nella difesa dell'ambiente, nella salvaguardia della natura, nella protezione del genere umano.

5. Facebook, Zuckerberg, gli Stati, le Nazioni Unite e la globalizzazione. Il giurista

Quando Jarrod Wiener ha selezionato i temi sui quali misurare la propria riflessione in materia di globalizzazione ed armonizzazione della legge ne ha scelti alcuni che fossero più adatti a consentirgli di spiegare il fenomeno in corso, ben definito con l'espressione (mutuata da Paul Virilio) «space is no longer in geography, it's in electronics [...] there is a movement from geo- to chrono-politics: the distribution of territory becomes the distribution of time»<sup>25</sup>. Lo ha fatto anche per portare alla luce rischi addirittura difficili da enunciare come la perdita di controllo da parte degli Stati su pezzi fondamentali della propria sovranità, per esempio quella finanziaria, il monopolio democratico della elaborazione delle regole, il sopravvenire di una civil society aggregatasi nel territorio elettronico e divenuta essa stessa soggetto politico privo di investitura democratica. Ebbene, Wiener ha intitolato un capitolo “from public to private international governance” e ha scelto come temi di approfondimento i comportamenti delle banche internazionali, i meccanismi di controllo del money laundering, il copyright on the internet, i commerci internazionali e la *lex mercatoria*.

Da quando Wiener ha pubblicato il suo libro, era il 1999, ad oggi, proprio per l'effetto della straordinaria accelerazione dei processi di cambiamento provocati dalla tecnologia, sembra trascorso un secolo. Siamo arrivati, oggi, a fare i conti con i social media. Sociologia e antropologia hanno il compito di spiegarceli, noi di capirli. Ma un monopolio della comprensione non ha ragione di essere. Nel mondo della rete viaggia sicuramente qualche intuizione intelligente e spiega o aiuta a spiegare quel che succede pur non essendo espressione di scuole, accademie, istituzioni. Un dovere di comprensione c'è ed è quello della politica, degli Stati come, più appropriatamente per ciò che si è venuto dicendo, delle unioni di Stati<sup>26</sup>.

Continuiamo ad essere d'accordo con Churchill che la democrazia è il più perfezionato tra i sistemi politici purché sappia aggiornarsi. Per restare al nostro sistema politico, solo a pensare i

---

<sup>25</sup> J. WIENER, op. cit. p. 6.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 9, «Is the Westphalian system up to the task of permitting political authorities whose states are subject to risks by civil society actors to discipline them if the latter are out of the reach of the state's legal jurisdiction? So long as the system of States is one of differentiated regulatory regimes bounded by the borders of sovereign territory while civil society actors are transnationally mobile, or the repercussions from whose actions are felt transnationally, the compartmentalized system of legal jurisdictions could continue to force States into a defensive posture, reacting to threats and risks emanating from global society rather than applying effective political authority on them».

meccanismi di difesa dell'eguaglianza delle posizioni di partenza delle formazioni politiche in occasione delle elezioni, (viene da sorridere di fronte alle norme sulla parità di presenza in televisione), quando la compravendita della profilazione dei cittadini-social-media-frequent-flyers mette a disposizione di alcuni gruppi economici poteri di intervento sui risultati elettorali. Non viene da sorridere nel pensare a gruppi di Stati che, al pari dei polli di Renzo, vengono trascinati nell'arena globale mentre si scambiano morsicature territoriali e la loro sopravvivenza è stabilita da soggetti globali che dettano regole al loro posto. In ballo c'è la democrazia. E il caso Facebook-Zuckerberg -Cambridge Analytica, ci mostra in tutta la sua ampiezza quale sia la portata di un principio conosciuto nei secoli ed espresso da Chris Brown nei seguenti termini: «to be a sovereign state always implies to be in effective control of a territory». Regola aurea a valere anche a proposito del territorio immateriale del sistema giuridico di un Paese.

Per non parlare di dati sensibili e giudiziari che hanno un regime giuridico rafforzato, la regola che nel nostro ordinamento ci protegge da indebite ingerenze quando comunichiamo dati ed informazioni che ci riguardano è nient'altro che l'esplicazione del principio di legalità, come dicono gli anglofoni una rule of law. È il minimo sindacale cui i cittadini ambiscono per avere la certezza di un comportamento leale da parte delle autorità pubbliche che ricevono quei dati e quelle informazioni, perché sanno che saranno «trattati in modo lecito e secondo correttezza; raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini compatibili con tali scopi [...] pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati; conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati»<sup>27</sup>. Non una di queste garanzie minime è attesa e consolidata dopo che si è accettato di salire su una piattaforma social, ancorché si sia sottoscritta per accettazione una rappresentazione contrattuale dei diritti e dei doveri.

Fino a che, pur intuito, non si è toccato con mano il fenomeno di una ingerenza sulla modalità di formazione della decisione di partecipazione alla democrazia attraverso il proprio comportamento al voto per ciascuno dei cittadini iscritti a queste piattaforme, si è pensato che fosse comodo avere qualcuno che si occupasse delle nostre preferenze estetiche o ludiche. Oggi, non è più

---

<sup>27</sup> Art. 11, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali.

possibile. Per alcune conseguenze tuttora da definirsi in sedi formali, quelle a proposito del condizionamento nelle scelte politiche, ma anche per alcune conseguenze definite: mi riferisco al fatto che Zuckerberg abbia rifiutato di presentarsi davanti al Parlamento inglese (anche se ha offerto la presenza di alcuni suoi collaboratori) e accettato di partecipare ad una audizione davanti al Congresso degli Stati Uniti. Non può esservi un arretramento della democrazia interpretata dagli Stati fino a che non sia manifestamente accertato che l'opinione pubblica globale abbia deciso di trasferirsi in una piattaforma democratica non territoriale e questa non abbia ricevuto il crisma di una Costituzione nonché quello del controllo democratico.

Fino ad allora, poiché processi di fatto della global polity, sono stati avviati e svolgono un ruolo effettivo nel campo delle libertà e della giustizia sociale, un soggetto globale, che abbia un'investitura la più vicina possibile a quella democratico-elettiva, penso alle Nazioni Unite, deve avere i poteri regolatori equivalenti (Isonomia globale la definirei) a quelli della società civile globale<sup>28</sup>. Deve avere la forza di dare un seguito reale alle proprie dichiarazioni, anche a quelle espresse nell'ambito dell'UNDEF (The United Nations Democracy Fund), secondo le quali questo fondo non promuove ogni singolo modello di democrazia bensì «reflects the view that democracy is a universal value based on the freely expressed will of people to determine their own political, economic, social and cultural system and their full participation in all aspects of their lives».

Credo, sinceramente, che la democrazia abbia bisogno di un collegio difensivo globale assai più agguerrito di quello espresso nei giorni dello scandalo Facebook-Analytica. Non so quanto liberamente, l'attenzione dell'opinione pubblica globale è stata condotta per mano a soffermarsi su quanto ha fatto o non ha fatto Zuckerberg. Se, in particolare, la sua dichiarazione iniziale contenesse o no il proprio rammarico e quello della sua azienda per quanto avvenuto. Se, quel rammarico fosse stato espresso solo dopo alcuni giorni di silenzio. Insomma, si è concesso a questo “stato virtuale

---

<sup>28</sup> Poteri della società civile che non dovrebbero essere protetti da una qualsiasi autodichiarazione di conformità alle leggi e alle costituzioni, da un qualsiasi codice di autoregolamentazione, bensì rispondere ad una verifica strettamente legale, magari condotta da una Corte internazionale ad hoc, della loro corrispondenza alla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, uno per uno, compresi quelli contenuti negli articoli da 28 a 30 che le pubblicazioni dell'Onu riportano nei seguenti termini: «finally articles 28 to 30 recognize that everyone is entitled to a social and international order in which the human rights set forth in the Declaration may be fully realized; that these rights may only be limited for the sole purpose of securing recognition and respect of the rights and freedoms of others and of meeting the requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society; and that each person has duties to the community in which she or he lives». Se la comunità in cui viviamo è globale, e non si tratta di una forzatura retorica, anche i doveri sono globali.

globale” popolato da un paio di miliardi di persone, dotato cioè di poteri di influenza del tutto esenti da quel set di controlli richiesti ad ogni Stato democratico, di scusarsi sui giornali. Modalità insufficiente si direbbe per chiunque. Modalità macroscopicamente insufficiente si deve dire per Facebook. Quei cinquanta milioni di profili Facebook maneggiati da Cambridge Analytica hanno, come dicono i primi commentatori, influenzato l'impostazione di alcune campagne elettorali, ne hanno influenzato i risultati.

In questa luce, le scuse degli autori di un danno alla democrazia sono del tutto risibili. «This was a breach of trust and I'm sorry we didn't do more at the time, I promise to do better for you»: queste le parole di Zuckerberg pubblicate dai giornali. Annalisti del futuro, epigoni di Braudel e della sua storiografia dei fatti comuni, valorizzeranno, forse, la promessa del patron di Facebook, fatta ai suoi figli August e che Max, di operare meglio in quella comunità globale. Oggi, l'auspicio è che gli Stati facciano in modo di costruire nelle Nazioni Unite un riferimento democratico globale, facciano in modo (e lo dico a puro titolo esemplificativo) di approvare uno schema di regolazione che abbia, tanto per capirci, il significato intrinseco che ha avuto la direttiva Mifid per la tutela dei risparmiatori al cospetto delle grandi banche. Basterebbe a far ritenere che le Nazioni Unite si sono messe in moto per la democrazia, in un ambito nel quale non sono sufficienti governi regionali e governi locali.

## 6. Conclusione

Per quel che si è detto, non può esservi una conclusione. Faccio mia una considerazione di Roberto Mangabeira Unger: «La principale difficoltà sta nella sproporzione fra la serietà del problema e la nostra capacità di risolverlo»<sup>29</sup>.

Il punto è che l'era digitale ha messo in campo l'umanità intera. La storia della umanità, tracciata dal pensiero di autentici giganti della filosofia e della scienza, deriva la propria fisionomia da piccole tessere di un grande mosaico. Qualcuno vi vede un meraviglioso disegno. Qualcuno il caos, la confusione dei segni, l'irricoscibilità dei volti. Alla fine mi rassegno a svolgere un compito tecnico, per dare una mano a risalire il problema dei nostri giorni rappresentato dal fatto che «il

---

<sup>29</sup> R. MANGABEIRA UNGER, *Conoscenza e Politica*, Bologna, p. 330.

soggetto nello spazio globale è decontestualizzato e isolato, non fa parte di un popolo e gode pertanto di tutele relative e precarie. Inoltre lo stesso non ha alcuna possibilità di incidere sulla formazione di regole»<sup>30</sup>.

Si vorrebbe, da parte mia, contribuire in minima parte a non disperdere il principio di sovranità popolare della nostra Costituzione per proiettarlo in un orizzonte globale nel quale vale la seguente considerazione: «tanto più i valori emergono da un processo in cui ciò che alcuni vogliono è predeterminato da ciò che altri hanno desiderato, tanto meno possiamo fare affidamento sulla convergenza risultante per inferirne qualcosa di universale a proposito dell'umanità. Per via del fatto del dominio, il consenso morale è spesso poco più che una presa d'atto della distribuzione del potere nel gruppo. Perché l'accordo morale sia rappresentativo della natura della specie, esso deve sorgere da condizioni di autonomia»<sup>31</sup>.

Ecco, il compito universale delle Nazioni Unite è quello di salvaguardare l'autonomia nell'epoca della globalizzazione, della deterritorializzazione, della produzione globale delle regole.

ALESSANDRO DIOTALLEVI

---

<sup>30</sup> G. SILVESTRI, op. cit., p. 154.

<sup>31</sup> R. MANGABEIRA UNGER, *Conoscenza e Politica*, cit., p. 329.

## LA RIFORMA DEL WELFARE IN REGIONE LAZIO A PARTIRE DALLA LEGGE REGIONALE N.11 DEL 2016. IL RUOLO DEL TERZO SETTORE NELLA COPROGETTAZIONE SOCIALE

### Abstract

Promuovere salute e benessere, ovvero programmare l'azione e l'innovazione delle risposte che debbono essere date alla popolazione che vive in un territorio, non può essere fatto prescindendo dalla capacità di azione e di governance che le amministrazioni regionali, distrettuali, comunali hanno. Il quadro che sinteticamente si percorre nel presente articolo vuole rappresentare lo sforzo che la Regione Lazio ha fatto e continua a fare per garantire equità e appropriatezza nelle politiche sociali regionali. La legge regionale n. 11/2016, nel rispetto del principio di sussidiarietà, riconosce, tra l'altro, e agevola il ruolo degli enti del Terzo settore promuovendone la partecipazione attiva nelle fasi di programmazione, progettazione e realizzazione concertata degli interventi sociali, nonché nella valutazione della qualità dei servizi offerti. Lo strumento cardine con cui la Regione attua queste politiche è il "Piano Sociale Regionale" ed è in esso che troviamo concretezza e concretezza d'azione.

Promoting health and well-being, or planning the action and innovation of the responses that must be given to the population living in a specific area, cannot be done regardless of the capacity for action and governance that the administrations have. The framework of this article aims to represent the effort that the Lazio Region has made and continues to make to ensure equity and appropriateness in regional social policies. The regional law n. 11/2016, respecting the principle of subsidiarity, recognizes and facilitates the role of Third sector entities by promoting their active participation in the programming, planning and concerted implementation phases of social interventions, as well as in the evaluation of the quality of the services offered. The "Regional Social Plan" is the key instrument with which the Region implements these policies and in it we can find awareness and concreteness of action.

Keywords: third sector, equity, social policies, Lazio region, subsidiarity.

La Regione Lazio con la legge 11 del 2016, «per la definizione e la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»<sup>1</sup>, traccia le proprie politiche sociali al fine di sviluppare e favorire la giustizia sociale, la dignità, il benessere e l'autonomia della persona, assicurando così i livelli essenziali delle prestazioni sociali. La legge si ispira in via prioritaria ai principi e ai valori

---

<sup>1</sup> "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio" legge regionale approvata il 10/08/2016.

contenuti nella Costituzione, nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e nella legge n. 328 del 2000.

Il sistema integrato costituito da interventi e servizi sociali, erogati in forma gratuita o con partecipazione della spesa, nonché da prestazioni economiche, si realizza con la cooperazione di diversi soggetti tra cui la Regione, gli Enti locali, le Asl, il Terzo settore, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, il servizio civile volontario, gli organismi di cittadini e i sindacati. Tale sistema ha lo scopo di rimuovere e superare le situazioni di bisogno, promuovere e sostenere le responsabilità familiari, mettere al centro la persona sia come singola sia inserita nella famiglia, cercare di rimuovere le condizioni di disuguaglianza e di discriminazione dovute a limitazioni personali e sociali, a condizioni di non autosufficienza e a difficoltà economiche.

Le politiche del sistema integrato sono rivolte infatti a famiglie con minori, a bambini e adolescenti per la prevenzione e il trattamento del disagio psicopatologico, alle persone con disabilità e persone con disagio psichico, alle persone anziane, agli immigrati, alle persone vittime di violenza e maltrattamenti, alle donne gestanti e in condizioni di disagio sociale, ma anche alle persone sottoposte a provvedimenti penali e alle persone dimesse dagli ospedali giudiziari. Inoltre, sono previste anche politiche a favore delle persone senza fissa dimora, politiche per la prevenzione e trattamento delle dipendenze, politiche abitative e rigenerazione urbana e infine politiche per l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate.

Le prestazioni previste riconoscono quindi i diritti civili e sociali delle persone, richiamando gli obiettivi della strategia Europa 2020 sull'inclusione sociale. In tal modo, la Regione sostiene e garantisce i diritti e i doveri di cittadinanza sociale, la qualità della vita delle persone, delle famiglie e delle comunità, l'autonomia individuale, la coesione sociale, l'eliminazione e la riduzione delle condizioni di disagio e di esclusione, richiamandosi ai valori di cui all'articolo 3 della Costituzione, per la costruzione di una cittadinanza attiva.

Una delle principali finalità di questa legge riguarda, per le persone disabili, il diritto al piano personalizzato di assistenza. Tale piano è predisposto, in collaborazione con il beneficiario, con il suo tutore o con i familiari (art. 14 della legge 328/2000) dal Servizio Sociale professionale che garantisce in presenza di bisogni complessi la valutazione multidimensionale, ossia l'intervento integrato di diversi servizi ed operatori e il coordinamento e l'integrazione delle prestazioni socio

assistenziali con le prestazioni sanitarie e con le altre prestazioni erogate a livello territoriale quali la formazione, l'istruzione e il lavoro. Il Servizio Sociale professionale inoltre garantisce la continuità assistenziale e l'individuazione di un soggetto responsabile dell'attuazione del piano individualizzato.

Attraverso il sistema integrato in pratica è possibile: concorrere al contrasto della povertà e fornire un sostegno al reddito, come il riconoscimento del reddito minimo garantito cui possono accedere per esempio le persone senza dimora, compresi i padri separati; mantenere a domicilio le persone anziane, disabili, con disagio psichico, sostenendo le famiglie che si fanno carico del bisogno di cura; tutelare i minori che vivono situazioni di disagio tramite il sostegno al reddito familiare di origine o l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare.

Il sistema integrato previsto dalla presente legge, garantisce l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali previste dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, così come definiti dall'art. 22 della L. 328/2000<sup>2</sup>. Pertanto la Regione e gli enti locali, attraverso le modalità indicate dal piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, assicurano un omogeneo livello di prestazioni attraverso: il servizio sociale professionale; il servizio di segretariato sociale per favorire

---

<sup>2</sup> a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;

b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;

c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;

e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;

f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;

g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio;

h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale;

i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.

l'accesso ai servizi, mediante l'informazione e la consulenza ai cittadini; il punto unico di accesso, garantito in ogni distretto socio sanitario; il pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza; il servizio di assistenza domiciliare per soggetti e nuclei familiari con fragilità sociali e con le prestazioni di cura sociali e sanitarie integrate; le strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali, i centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

Per rispondere in maniera appropriata ai bisogni sempre più complessi delle persone, il Distretto Socio Sanitario rappresenta il luogo più adeguato dove programmare ed implementare risposte unitarie e continuative che considerino la persona, la famiglia e la comunità di appartenenza nella loro globalità, attraverso il coordinamento di tutti gli interventi necessari e la partecipazione di tutti gli attori coinvolti. Va sottolineato che per praticare qualsiasi forma di integrazione il concetto di salute non va considerato solo per la presenza o meno di malattie ma vanno considerati anche altri aspetti legati alle condizioni economiche delle persone, alle relazioni, al grado di coesione sociale. Ciò per rafforzare forme di integrazione ottimali al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni e non lasciare senza risposte aree importanti di bisogno.

L'atto indispensabile che la nuova legge regionale individua quale strumento per la programmazione degli interventi e dei servizi del sistema integrato è il "Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali"<sup>3</sup>, definendone in maniera attenta e puntuale:

«a) gli obiettivi di benessere sociale da perseguire in relazione agli stati di bisogno ed ai fattori di rischio sociale da contrastare, in coerenza con la programmazione sanitaria regionale per quanto concerne gli obiettivi da realizzare attraverso prestazioni sociosanitarie integrate;

b) gli stati di bisogno nonché le aree e le azioni prioritarie di intervento;

c) le tipologie dei servizi e degli interventi che costituiscono i livelli essenziali di prestazioni da assicurare in modo omogeneo sul territorio;

d) i parametri per la valutazione delle condizioni di accesso prioritario alle prestazioni, di cui all'articolo 6, comma 5;

e) le modalità di verifica dei risultati;

---

<sup>3</sup> Piano sociale regionale denominato "prendersi cura, un bene comune". Deliberazione del Consiglio Regionale 24 gennaio 2019, n. 1.

f) le modalità di erogazione delle prestazioni sociali da garantire sul territorio regionale e le condizioni di esigibilità delle medesime;

g) le modalità di raccordo fra la programmazione regionale e quella locale e le modalità per la formulazione dei piani sociali di zona di cui all'articolo 48, per la loro attuazione e la loro verifica;

h) l'entità e le modalità di finanziamento del sistema integrato, con indicazione, in coerenza con la programmazione sanitaria regionale, della quota di risorse finanziarie destinata alle attività sociali a rilevanza sanitaria e all'attivazione e gestione dei punti unici di accesso di cui all'articolo 52;

i) gli obiettivi e le priorità per la concessione dei contributi per spese di investimento;

j) i criteri di ripartizione fra i distretti sociosanitari delle risorse finanziarie di cui all'articolo 64, comma 3, nonché l'eventuale quota di risorse destinate alla realizzazione di progetti di interesse regionale ai sensi dell'articolo 33, comma 2, lettera w;

k) i parametri per la determinazione del sistema tariffario e della compartecipazione degli utenti ai costi delle prestazioni;

l) i criteri per la sperimentazione di servizi e interventi volti a rispondere a nuovi bisogni sociali e a introdurre modelli organizzativi e gestionali innovativi;

m) i programmi speciali di intervento sociale finalizzati alla riqualificazione di specifiche aree territoriali o alla soluzione di particolari problematiche sociali;

n) il fabbisogno di strutture residenziali e semiresidenziali per le diverse tipologie di utenza;

o) le modalità per il coordinamento e l'integrazione dei servizi socioassistenziali con quelli sanitari ed educativo scolastici;

p) le esigenze e gli ambiti di formazione, riqualificazione ed aggiornamento degli operatori sociali e sociosanitari nell'area dell'assistenza sociale;

q) le risorse per la realizzazione ed il funzionamento del sistema informativo dei servizi sociali;

r) le modalità per la programmazione partecipata e per il coinvolgimento degli utenti nel controllo della qualità dei servizi e degli interventi del sistema integrato».

È la Giunta regionale che predispone il "Piano" sottoponendolo al parere della Conferenza permanente per la programmazione sociosanitaria regionale, di Roma Capitale, della delegazione

del CAL<sup>4</sup>, delle reti associative di secondo livello del terzo settore, dell'Osservatorio permanente sulle famiglie, delle consulte di settore e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Solo dopo questi passaggi, il "Piano" potrà essere discusso ed approvato dal Consiglio regionale, con durata triennale e possibilità di revisione annuale.

In fase di predisposizione e stesura della bozza del primo Piano sociale regionale successivo alla nuova riforma del welfare nel Lazio, la Giunta regionale è stata coadiuvata dal supporto tecnico ed operativo di un organismo scientifico esterno, l'ateneo di Roma Tor Vergata, in associazione temporanea con il Forum del terzo settore<sup>5</sup> e l'associazione Oasi<sup>6</sup>, che sono risultati vincitori di una gara ad evidenza pubblica tra le otto università del Lazio. Contemporaneamente, è stato avviato un percorso di condivisione con gli attori sociali. Il risultato sinergico di questi due percorsi è stato l'aver a disposizione uno strumento operativo indispensabile ed improrogabile, connesso al miglior esercizio delle funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale.

Quale conferma del percorso virtuoso seguito dalla Giunta dopo l'approvazione della legge di riforma del welfare regionale è interessante esaminare le due delibere che nel 2017 la stessa Giunta ha adottato.

In esse ritroviamo come l'adozione del Piano risulti essere un'esigenza operativa indispensabile ed improrogabile, connessa all'esercizio delle funzioni regionali di programmazione, coordinamento ed indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale, in ragione anche del fatto che l'ultimo ed unico Piano socio-assistenziale regionale è risalente al triennio 1999-2001.

Inoltre, viene evidenziato che si è provveduto alla individuazione di due diversi livelli organizzativi per la gestione del processo di elaborazione partecipata del nuovo Piano sociale regionale: 1) un Comitato di coordinamento, in cui è presente sia la componente tecnica amministrativa della Direzione regionale (direttore e dirigenti) sia la componente politica per garantire la piena coerenza

---

<sup>4</sup> Lo Statuto della Regione Lazio, all'art. 66, definisce il CAL «organo rappresentativo e di consultazione degli enti locali, ai fini della concertazione tra gli stessi e la Regione», stabilendo che sia istituito presso il Consiglio regionale.

<sup>5</sup> Associazione di enti del Terzo settore maggiormente rappresentativa sul territorio nazionale in attuazione degli articoli 59 e 64 del Codice del Terzo Settore.

<sup>6</sup> <https://www.oasisociale.it/>

con l'indirizzo politico e strategico dell'amministrazione. Il suddetto Comitato, nello specifico, aveva il compito di sovrintendere alla redazione del Piano, alla articolazione delle proposte, alla assunzione degli impegni in esso contenuti, di coordinare e monitorare lo sviluppo e l'implementazione del Piano stesso, in relazione con l'Università incaricata dell'assistenza tecnico-scientifica e con gli altri organi del Piano; 2) tavoli tematici, istituiti volta per volta su specifici temi e materie, presieduti dai dirigenti competenti o funzionari delegati per i servizi interessati e partecipati da esperti e tecnici del territorio, dei distretti, del Terzo Settore, delle ASL, ed altri, con compiti di approfondimento tecnico.

Va ulteriormente sottolineato che gli atti di competenza dell'Assessorato erano stati, in un primo momento, riportati sotto un'unica Direzione regionale, quella definita "Salute e politiche sociali", per poi ritornare ad essere la Direzione regionale per l'inclusione sociale.

Questo doppio passaggio viene quasi enfatizzato nella prima stesura del Piano sociale dove si fa riferimento «alla programmazione dei servizi sanitari, in un'ottica di progressiva integrazione sociosanitaria, di cui è evidente segno anche la recente unificazione delle Direzioni regionali relative alla Sanità e al Sociale». L'ulteriore modifica sfugge al legislatore regionale nell'approvazione definitiva del 2019 in quanto la direzione non risultava più essere unificata ma nuovamente di esclusiva competenza sociale.

L'atto appena considerato è contenuto nella Deliberazione 14 febbraio 2017, n. 57 - legge regionale 10 agosto 2016 n. 11, art. 47, comma 1. Predisposizione dello schema del Piano sociale regionale "Prendersi cura, un bene comune".

Ad esso segue la Deliberazione 26 aprile 2017, n. 214 - legge regionale 10 agosto 2016 n. 11, art. 47 comma 2. Approvazione della proposta del Piano sociale regionale denominato "Prendersi cura, un bene comune".

In questa seconda stesura vengono riprese le osservazioni pervenute dai soggetti ai quali era stato inviato il documento concernente lo schema del nuovo Piano sociale regionale, oggetto della precedente D.G.R. 57/17, per l'acquisizione del previsto parere ai fini della prosecuzione dell'iter di approvazione del Piano e cioè Roma Capitale, Consiglio delle Autonomie Locali, Consulta regionale per i problemi della disabilità e dell'handicap, CGIL – CISL – UIL; AGCI Lazio – Conf-cooperative Lazio – Lega Coop sociali Lazio e si approva la proposta del nuovo Piano sociale

regionale denominato “Prendersi cura, un bene comune” da sottoporre, a seguire, all’esame del Consiglio regionale.

La proposta di Piano introduce un nuovo modello di governance delle politiche sociali fondato sulla centralità della persona, sulla partecipazione e sulla integrazione. Contiene obiettivi specifici quali il superamento della soglia delle povertà, il rafforzamento delle reti, la riduzione dell’isolamento e della solitudine delle persone a maggior rischio di esclusione sociale, insieme a strumenti atti ad assicurare servizi di qualità in tutti i territori in modo omogeneo, agevolare i percorsi di accesso e di presa in carico integrata, aumentare l’appropriatezza degli interventi in una logica di welfare generativo volto a superare forme di dipendenza, infine la possibilità di valutare l’efficienza del sistema, la conoscenza degli stati di bisogno affinché si possa ottenere una più rispondente ed efficace programmazione e gestione del sistema integrato dei servizi sociali e sociosanitari.

Questo periodo di transizione, tra la legge di riforma e il piano sociale regionale denominato “prendersi cura, un bene comune” approvato formalmente dal Consiglio regionale il 24 gennaio 2019, ha visto la Giunta impegnata a fornire strumenti cogenti utili a dare efficacia agli obiettivi previsti dal piano. Infatti, in coerenza con le indicazioni contenute nella legge 8 novembre 2000, n. 328, gli obiettivi della programmazione regionale in campo socio-assistenziale tendono a promuovere la realizzazione di forme associative tra i comuni a livello distrettuale per la programmazione degli interventi attraverso l’approvazione di una convenzione tra i comuni aderenti allo stesso Ambito/Distretto sociale.

È con la Deliberazione 17 ottobre 2017, n. 660, che la Giunta individua, potremmo dire conferma quanto già previsto dal piano sociale del 1999, gli ambiti territoriali di gestione in 36 Distretti oltre a Roma Capitale come stabilito dalla proposta di piano sociale ed in cui il distretto socio-sanitario è il luogo dell’unitarietà della programmazione e dell’implementazione della rete dei servizi; in essa viene richiamata la riforma del Titolo V della Costituzione che all’articolo 117<sup>7</sup> pone i servizi sociali tra le materie residuali di competenza delle Regioni con l’obiettivo di mettere a sistema la funzione sociale degli enti locali ed assicurare l’effettivo e più efficiente esercizio della

---

<sup>7</sup> Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

funzione e dei servizi sociali; vengono richiamati sia i commi 1 e 2 dell'articolo 35 della legge regionale n. 11/2016 che recitano, testualmente:

«1. I comuni, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, sono titolari di tutte le funzioni amministrative concernenti l'organizzazione e la gestione degli interventi e dei servizi del sistema integrato. 2. La Regione individua nella gestione associata da parte dei comuni, nell'ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 43, secondo le forme associative previste dalla normativa vigente, la modalità attraverso la quale perseguire l'efficacia e l'efficienza del sistema integrato, anche al fine di garantirne il coordinamento e l'integrazione con i servizi sanitari erogati dal servizio sanitario regionale» sia la proposta di Piano sociale regionale, che la successiva deliberazione della Giunta regionale n. 537 del 9 agosto 2017 in cui si sollecitano i distretti verso la scelta di forme di gestioni stabili, aventi personalità giuridica, prevedendo anche incentivi finanziari mirati.

Dispone infine che entro 180 giorni dalla pubblicazione della deliberazione gli ambiti ottimali così come individuati qualora non procedano alla costituzione di consorzi o unione di comuni dovranno adottare la convenzione sul modello contenuto nella deliberazione della Giunta regionale n. 395 del 24 giugno 2014 e comunica inoltre che, in caso di mancato rispetto degli adempimenti, la Regione stessa avrebbe provveduto alla attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 67 della legge regionale n. 11/2016.

Con quanto detto è possibile affermare che, in attesa del piano regionale, la Giunta adotta provvedimenti cogenti in forza della novellata riforma del welfare regionale.

In linea con l'azione riformatrice e interventista della Giunta è interessante rilevare che con la deliberazione del 2 marzo 2018, n. 149 entra in vigore la disciplina per l'integrazione socio-sanitaria in attuazione dell'art. 51, commi 1-7, art. 52, comma 2, lett. c), e art. 53, commi 1 e 2 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 11.

Le nuove disposizioni riguardano il modello di governance integrata tra distretti socio-sanitari, Comuni e Asl; il Punto Unico di Accesso alle prestazioni socio-sanitarie, che costituisce il riferimento per l'avvio della presa in carico dei cittadini per i percorsi sanitari, socio-sanitari o sociali appropriati; la Valutazione multidimensionale e il Piano di Assistenza Individuale, attraverso i quali, in presenza di bisogni complessi della persona, viene disposto in maniera integrata l'intervento di

diversi servizi ed operatori sociali, sanitari e socio educativi, grazie all'intervento coordinato di un'unità valutativa composta da professionisti di diversi ambiti disciplinari.

Inoltre, è presente lo Schema di convenzione per l'organizzazione e la gestione delle attività di integrazione sociosanitaria, che le ASL e gli Enti locali che compongono i singoli distretti socio-sanitari dovranno stipulare entro il 20 settembre 2020; la Scheda di prealutazione del PUA, che sarà ricompresa nel Sistema Informativo Assistenza Territoriale e che consentirà di uniformare le modalità per la presa in carico degli utenti all'interno della Regione Lazio ed il Piano per l'integrazione socio-sanitaria nei servizi per le adozioni, che rivede il modello del servizio regionale per le adozioni e che mette a sistema i vari livelli di intervento destinati alle famiglie adottive.

In particolare, le Linee guida sono finalizzate alla definizione del percorso di integrazione sociosanitaria nella Regione Lazio e contengono le indicazioni necessarie per completare il processo di cambiamento in atto nella Regione Lazio circa il rafforzamento dell'integrazione tra politiche della salute e politiche sociali, in modo da rendere omogeneo il livello delle prestazioni su tutto il territorio regionale.

Infatti, poiché «è ormai generalmente riconosciuto che, nelle aree ad alta integrazione socio sanitaria, un intervento esclusivamente tecnico sanitario non è in grado di garantire prognosi definitive, e, addirittura, può talvolta rivelarsi un fattore di cronificazione e disabilità per la persona e la sua comunità di riferimento» (Righetti 2013), il contesto normativo contenuto nelle Linee guida richiama le regole che a partire dall'articolo 3-*septies* del decreto legislativo n. 502/1992 e dall'articolo 3 del DPCM 14 febbraio 2001 che definiscono l'integrazione socio sanitaria quali «attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione» e distinguono ruoli e funzioni in materia sociale e sanitaria giungono al Decreto del Presidente del Consiglio del 12 gennaio 2017 «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502» in cui si regola l'integrazione socio sanitaria al capo IV, prevedendo all'articolo 21, linee di indirizzo, da emanarsi con specifico Accordo Stato Regioni per realizzare percorsi assistenziali integrati.

Lo stesso articolo dispone l'accesso unitario ai servizi sanitari e sociali, la presa in carico e la valutazione multidimensionale del bisogno sotto il profilo clinico, funzionale e sociale. Inoltre, al comma 3 individua nel Progetto di Assistenza Individuale (PAI) lo strumento che definisce i bisogni terapeutico-riabilitativi e assistenziali della persona.

Le Linee guida definiscono il Modello di governance incentrato sul Distretto sociosanitario che è «l'ambito territoriale e organizzativo entro cui si realizzano la programmazione e la erogazione delle prestazioni sociali e sanitarie e di quelle sociosanitarie integrate» (art. 43, legge regionale n. 11/2016). Al distretto spetta l'attività di controllo al fine di monitorare l'attuazione dei processi assistenziali integrati, correlando le risorse impiegate ai risultati ottenuti.

Gli strumenti di programmazione delle attività sociosanitarie sono il Piano Sociale di Zona e il Programma delle Attività Territoriali.

Il Direttore del Distretto sanitario e il Responsabile dell'Ufficio di Piano collaborano per il raggiungimento degli obiettivi fissati ed il conseguimento dei suindicati obiettivi di integrazione sociosanitaria definiti nei Programmi delle Attività Territoriali e nei Piani Sociali di Zona costituiscono uno degli elementi di valutazione del Direttore del Distretto sanitario e del Responsabile dell'Ufficio di piano, nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale.

Al fine di poter operare una programmazione effettivamente condivisa e congiunta, i due atti dovranno prevedere dei contenuti minimi tra cui:

«1. Rilevazione dei bisogni della popolazione divisa per target e percezione del relativo stato di salute.

2. Mappatura dell'offerta dei servizi esistenti sul territorio suddivisa in servizi residenziali, semiresidenziali e domiciliari. Questi ultimi devono essere ripartiti per ore erogate di assistenza domiciliare sanitaria, medica, tutelare sociale e per la cura dell'ambiente domestico, anche sulla base dei dati desumibili dai sistemi informativi correnti.

3. Analisi dei punti di forza e dei punti di criticità del sistema complessivo dell'offerta.

4. Priorità e obiettivi strategici per il governo del sistema integrato locale.

5. Programmazione delle azioni suddivise per le singole aree di intervento (corredate delle schede relative al singolo progetto/servizio/intervento).

Le aree d'intervento sono così ripartite: a. Area azioni di sistema; b. Area materno infantile (minori e famiglia); c. Area anziani; d. Area disabili; e. Area dipendenze; f. Area salute mentale; g. Area patologie per infezioni da HIV e patologie in fase terminale; h. Area inabilità o disabilità, conseguenti da patologie croniche degenerative;

6. Scheda finanziaria del piano».

Una particolare attenzione viene data al Punto Unico di Accesso alle prestazioni socio-sanitarie. Il Punto Unico di Accesso ai servizi socio-sanitari rappresenta il luogo dell'accoglienza socio-sanitaria ed è finalizzato ad avviare percorsi di risposta appropriati alla complessità delle esigenze di tutela della salute della persona, superando la settorializzazione degli interventi che troppo spesso rende complesso per l'utente l'accesso ai servizi.

Esso rappresenta una modalità organizzativa di accesso unitario e universalistico ai servizi sociali, sanitari e socio-sanitari, rivolta tuttavia in particolare a coloro che presentano bisogni che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale. Si configura pertanto come il primo contatto a disposizione del cittadino, finalizzato ad attuare pari opportunità d'accesso alle informazioni e ai servizi da parte di coloro che ne abbiano necessità e diritto.

L'attivazione dei Punti Unici di Accesso parte da lontano, è stata regolata dalla Regione con la DGR n. 315 del 2011, che ne ha dettato le Linee di indirizzo, e la legge regionale n. 11/2016 ne dispone l'istituzione di almeno uno in ogni ambito territoriale ottimale. Secondo la legge regionale, le funzioni specifiche del PUA sono:

«a) orientare le persone e le famiglie sui diritti alle prestazioni sociali, socio-sanitarie e sanitarie e di continuità assistenziale e sulle modalità per accedere ad esse ferma restando l'equità nell'accesso ai servizi, con particolare riferimento alla tutela dei soggetti più deboli;

b) agevolare l'accesso unitario alle prestazioni sociali, socio-sanitarie e sanitarie e di continuità assistenziale, favorendo l'integrazione tra i servizi sociali e quelli sanitari;

c) segnalare le situazioni connesse con bisogni socio-sanitari complessi per l'attivazione della valutazione multidimensionale e della presa in carico integrata;

d) avviare la presa in carico, mediante la prevalutazione integrata socio-sanitaria funzionale all'identificazione dei percorsi sanitari, socio-sanitari o sociali appropriati».

È prevista la presenza di un Punto Unico di Accesso tra le funzioni base delle Case della Salute, connesso funzionalmente e operativamente con tutta la rete sanitaria e sociale del territorio in cui insiste.

È possibile inoltre l'istituzione di più sedi PUA laddove se ne ravvisasse la necessità per motivi demografici e/o territoriali, al fine di realizzare una maggiore prossimità con i fruitori del servizio<sup>8</sup>. Il modello, così come definito nel 2011 e successivamente ripreso dal Piano Sociale approvato dalla deliberazione n. 214/2017, prevede che tutti i punti di accoglienza già attivi per l'utenza fragile (segretariati sociali, CAD, consultori familiari, ecc.), se dotati di personale appositamente formato alle funzioni PUA e se connessi al sistema informativo SIAT (Sistema Informativo Assistenza Territoriale)<sup>9</sup> possono svolgere la funzione di front-office. Dobbiamo evidenziare che si parla spesso di formazione e, come vedremo in seguito sarà il "Piano" a definirne l'importanza e la centralità, ma la stessa non viene poi sovente attuata a danno degli utenti, del personale e della funzionalità dell'apparato. Il modello PUA prevede spazi di tipo operativo e rivolti al cittadino quali attività di accoglienza, informazione, orientamento, accompagnamento, decodifica del bisogno con risposta di primo livello (prevalutazione) e invio ai servizi sociali e/o sanitari competenti per dare risposte a domande semplici o complesse. Le risorse umane, strumentali e finanziarie per l'attivazione ed il funzionamento del PUA, ivi comprese le attività di formazione del personale, sono fornite dalle aziende sanitarie locali e dai comuni dell'ambito territoriale ottimale. Tali aspetti sono definiti dal regolamento di cui ciascun PUA dovrà dotarsi. Il PUA deve prevedere necessariamente risorse umane dedicate per le specifiche funzioni, opportunamente formate ed abilitate alla ricezione e allo screening della domanda d'accesso nella rete dei servizi, capaci di codificare e decodificare il bisogno, di relazionarsi con la cittadinanza e con il sistema socio-ambientale di riferimento, di lavorare

---

<sup>8</sup> I comuni nella regione Lazio sono 378 di cui 254 sotto i 5.000 abitanti che rappresentano il 67,20% del totale.

<sup>9</sup> Il Sistema Informativo per l'Assistenza Territoriale (SIAT) supporta i Distretti Sanitari territoriali, gli enti erogatori e le strutture sanitarie regionali, nella gestione dell'intero processo di definizione, erogazione e monitoraggio di un progetto assistenziale (domiciliare, residenziale e semi-residenziale non autosufficienza e riabilitativo).

in équipe, di gestire funzioni organizzative e di coordinamento. Nella costituzione del modello organizzativo del PUA regionale, grande rilievo ha la scheda di prevalutazione che permette di effettuare una prima analisi e di guidare le prime azioni di orientamento (individuazione del bisogno semplice e/o complesso, avvio delle procedure per la valutazione multidisciplinare e per i supporti specialistici), nonché le risposte assistenziali immediate e urgenti. La scheda raccoglie un primo gruppo di informazioni (anagrafiche, socio relazionali ambientali, cliniche, assistenziali, amministrative), propedeutiche alla redazione del fascicolo personale che viene aperto al momento della presa in carico e che diventa la base per lo sviluppo di un linguaggio comune tra le diverse professionalità del settore sociale e di quello sanitario.

La valutazione multidimensionale è uno strumento di valutazione adottato dalla unità di valutazione multidimensionale distrettuale (UVMD), formalmente riunita e collegata al PUA, e rappresenta una pratica di provata efficacia nella gestione del paziente complesso e fragile, grazie ad una appropriatezza organizzativa e all'efficacia dell'appropriatezza clinica.

Il ricorso alla valutazione multidimensionale previsto in modo esplicito dal DPCM 12 gennaio 2017 genera l'ultimo strumento delle Linee guida cioè il Piano Assistenziale Individualizzato, un documento di sintesi che raccoglie e descrive in ottica multidisciplinare le informazioni relative ai soggetti in condizioni di bisogno con l'intento di formulare ed attuare un progetto di cura e assistenza che possa favorire la migliore condizione di salute e benessere raggiungibile per il paziente. All'interno del PAI trovano spazio elementi di valutazione clinica, assistenziale, sociale, psicologica e linguistico-comunicativa, tutti integrati e condivisi con il nucleo familiare e/o con i *caregivers* del paziente, in modo da garantirne quanto più possibile l'*empowerment*.

La presa in carico garantisce l'appropriatezza delle prestazioni e una corretta allocazione delle risorse professionali e finanziarie. La responsabilità del suddetto processo ricade sull'Ufficio Socio-sanitario Integrato, secondo l'organizzazione che ogni distretto si sarà data. Tale momento di responsabilità condivisa è utile per verificare (sulla base delle informazioni acquisite) anche la disponibilità di specifiche risorse da allocare nel budget di salute, allegato al progetto personale di cui sopra.

La Regione, al fine di dare attuazione alle indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sui "determinanti sociali della salute" e alle relative raccomandazioni del 2009, adotta una

metodologia di integrazione sociosanitaria basata su progetti personalizzati sostenuti da budget di salute, costituiti dall'insieme di risorse economiche, professionali e umane necessarie a promuovere contesti relazionali, familiari e sociali idonei a favorire una migliore inclusione sociale del soggetto assistito. La Scheda di Valutazione Multidimensionale del Disabile (SVaMDi) è costruita sulla struttura e sull'organizzazione concettuale dell'ICF (Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute), dove le abilità e le disabilità di una persona sono concepite come l'interazione dinamica tra le condizioni di salute e i fattori ambientali, interazione vista in termini di processo o di risultato.

Nell'Allegato B della stessa DGR 149 viene affrontato quello che possiamo definire il cuore del sistema integrato "Le prestazioni socio sanitarie nella Regione Lazio" con una prima scheda riportante sedici tipologie di "assistenza sociosanitaria" con i riferimenti normativi per ognuna di esse ed una seconda scheda che evidenzia tra quelle ricomprese nella prima, le prestazioni sociosanitarie compartecipate cioè quelle prestazioni per le quali l'entità del finanziamento è attribuita percentualmente alla competenza delle AA.SS.LL. e dei Comuni/utenti (DPCM 14.02.01 e DPCM 12.01.17). Abbiamo così una classificazione per "Tipologia di prestazione integrata" seguita da "Livello di assistenza – DPCM 14 febbraio 2001, DPCM 12 gennaio 2017" dalla "Percentuale di costi a carico dell'utente/Comune" e "Percentuale di costi a carico del SSR". Scendiamo così ad otto tipologie di assistenza i cui costi sono ripartiti in percentuali diverse tra l'utente/comune ed il SSR.

Ultimo allegato è lo "Schema di convenzione per l'organizzazione e la gestione delle attività di integrazione sociosanitaria" tra il Distretto Sociosanitario e l'Azienda Sanitaria Locale. Attualmente la "convenzione" così come predisposta non risponde a pieno al concetto di pari dignità tra EELL e ASL, essendo sbilanciata a favore di quest'ultima e la sua approvazione, compresa la sua modifica, è stata rinviata a settembre 2020.

È l'approvazione da parte del Consiglio regionale del nuovo Piano Sociale Regionale a gennaio 2019 a dare piena attuazione alla legge n. 11/2016, esprimendo come principio la centralità della persona nella comunità attraverso: i Livelli essenziali delle prestazioni; l'Integrazione Socio Sanitaria; l'Approccio di prossimità alla persona privilegiando interventi domiciliari; l'innovazione

nei processi partecipativi e nella valutazione d'impatto; una Metodologia basata sulla conoscenza, per la programmazione di interventi personalizzati.

Tra le novità nella legge si segnala qui che i Comuni dovranno gestire la maggior parte dei servizi sociali in forma associata, unendo le forze e le risorse in un ambito territoriale più ampio; diventa obbligatorio il piano sociale regionale, quale strumento di pianificazione ragionata delle politiche sociali e il sistema si apre alla partecipazione dei soggetti pubblici e privati che operano nel sociale, Comuni, Asl, Terzo settore, associazionismo, sindacato, cooperazione e impresa sociale in un'ottica di sussidiarietà, come prevede la Costituzione.

Uno dei punti salienti del nuovo piano è la definizione dei "Livelli Essenziali delle Prestazioni". Infatti, il Piano ha individuato degli obiettivi da validare sulla base dei dati relativi agli stati di bisogno della popolazione, all'offerta dei servizi presente sul territorio ed alle risorse disponibili (art 22): Servizio di segretariato sociale; Punto Unico di Accesso; Servizio sociale professionale; Servizio di emergenza e pronto intervento assistenziale; Servizio di assistenza domiciliare; Residenzialità; Semi residenzialità. Segue "L'integrazione Socio-sanitaria" con obiettivi quali la programmazione congiunta tra l'area sociale e sanitaria; la semplificazione dell'accesso del cittadino ai servizi; la costruzione di un sistema fondato su cultura e linguaggi comuni; la realizzazione dell'integrazione istituzionale, organizzativa, professionale e finanziaria tra i servizi per garantire apporti multidimensionali e multidisciplinari; tutto ciò attraverso strumenti quali Punti unici d'accesso, accordi formali tra distretti sociali ed Asl, integrazione delle Unità valutative multidimensionali e dei servizi sociosanitari integrati ed infine formazione e aggiornamento congiunti del personale. Restando sull'integrazione possiamo affermare che quanto già considerato sulle azioni messe in campo dalla Giunta con la DGR 149 del 2018 l'approvazione del Piano rafforza ulteriormente questo strumento dando concretezza alle Azioni quali:

- Formazione e aggiornamento congiunti del personale del servizio sociale e sanitario, per la creazione di una base conoscitiva comune, di un linguaggio condiviso e di modelli operativi unificati.

- Programmazione territoriale triennale (aggiornata annualmente) integrata, attraverso il collegamento tra il Piano di Zona e il Programma delle Attività Territoriali (PAT) che dovranno contenere un identico capitolo, elaborato congiuntamente, sui LEA sociosanitari.

- Definizione, nell'ambito del capitolo integrato di cui al punto precedente, di un piano di sviluppo sociosanitario di breve, medio e lungo periodo che, sulla base degli indirizzi programmatici e in funzione dell'analisi di comunità, definisca l'offerta e il suo finanziamento, nonché le modalità di erogazione, i criteri di qualità, gli indicatori di valutazione dei risultati e degli impatti.

- Predisposizione di convenzioni o accordi di programma per la definizione delle modalità di collaborazione a livello distrettuale.

- Messa in rete dei servizi sociali e sanitari nel Distretto integrato, attraverso la costruzione di una porta unica di accesso al sistema integrato dei servizi territoriali, sia in termini di una sede condivisa, che di approcci, metodi e strumenti comuni.

- Integrazione e interoperabilità dei sistemi di raccolta dei dati sociali e sanitari.

L'“Approccio di Prossimità alla Persona” ha come obiettivi la Permanenza nel proprio contesto di vita; il Sostegno all'abitare; l'Inclusione nella comunità di appartenenza; la predisposizione di soluzioni abitative che riproducano le condizioni di vita familiari, tutto ciò attraverso la valorizzazione degli interventi socio sanitari domiciliari e la condivisione e lo scambio di informazioni tra servizi. Ritroviamo questi obiettivi negli “Indicatori e Standard del Servizio di Assistenza Domiciliare” che garantiscono in ogni distretto sociosanitario:

- implementazione del servizio di Assistenza Domiciliare Integrata (ADI);

- estensione della quota di persone con limitazioni funzionali che fruiscono di servizi pubblici a domicilio;

- estensione delle ore erogate in funzione dell'intensità dei supporti necessari alla persona, rilevata in fase di valutazione;

- possibilità di scelta tra assistenza diretta, indiretta o mista.

Si tratta di un chiaro esempio di democrazia politica e gestione democratica delle opzioni che si aprono ai diversi attori oggetti delle organizzazioni e delle istituzioni e infine autori del progetto; nel campo delle politiche sociali, sono attori/autori sia i professionisti e gli operatori che offrono il servizio che gli utenti stessi dando vita ad una cultura organizzativa del servizio sociale che si deve

implementare, rafforzare e sviluppare mettendo al centro del proprio operare la persona, la qualità, la valutazione formativa e promozionale l'empowerment (Gui 2009).

La soluzione individuata da questo Piano "innovatore" è sicuramente la permanenza a domicilio in una formula dinamica che dovrà ispirare i registi dei servizi sociali e sanitari nell'individuare percorsi di vita il più attinenti possibili alle condizioni ed alle aspettative del cittadino utente. Questi concetti appena espressi li rinveniamo nell'"Innovazione nei processi partecipativi e nella valutazione d'impatto" i cui obiettivi sono così elencati:

- innovazione nei processi partecipativi per lo sviluppo di comunità responsabili e mutualistiche;
- realizzazione di un modello di welfare comunitario, fondato sulla sussidiarietà;
- creazione di un sistema integrato che sia espressione di un "welfare plurale";
- aiuto allo sviluppo di comunità, con il coinvolgimento di tutti i soggetti che sono chiamati a svolgere un ruolo nel riconoscimento e nell'affermazione dei diritti sociali.

Questi stessi obiettivi possono essere raggiunti con l'integrazione delle politiche e degli attori (sia istituzionali che non), dei programmi ed interventi, delle risorse umane, strumentali e finanziarie; attraverso la costruzione di un sistema fondato su criteri e modalità comuni e il coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore nella coprogettazione, nella valutazione d'impatto delle attività, dei progetti e delle politiche attuate.

Il piano regionale, in base al fabbisogno rilevato, definisce interventi comunitari per accrescere il senso di appartenenza territoriale, per la coesione sociale, per la mediazione dei conflitti, per la cultura della legalità e del dialogo per tutte le categorie sociali.

La Formazione e l'aggiornamento congiunti del personale del servizio sociale e sanitario, insieme alla Programmazione territoriale triennale integrata ed attraverso il collegamento tra il Piano di Zona e il Programma delle Attività Territoriali (PAT) dovranno definire un piano di sviluppo sociosanitario di breve, medio e lungo periodo.

L'analisi di comunità dovrà favorire lo sviluppo della collettività, attraverso l'innovazione nei processi partecipativi e nella valutazione d'impatto delle attività, dei progetti e delle politiche con il coinvolgimento attivo delle organizzazioni del Terzo settore, permettendo di definire l'offerta e il

suo finanziamento, nonché le modalità di erogazione, i criteri di qualità, gli indicatori di valutazione dei risultati e degli impatti.

Questa metodologia è rafforzata da un percorso di coprogettazione che coinvolge i soggetti del Terzo settore come erogatori dei servizi sociali, rispondendo al principio di sussidiarietà richiamato nella legge 328/2000 ed è già prevista dalla delibera regionale n. 326/2017 «Linee guida in materia di co-progettazione».

Entriamo così nell'utilizzo di strumenti operativi di welfare partecipato, così come evidenziato nel Piano Sociale regionale che pone l'attenzione anche sui processi d'innovazione, aumentando le responsabilità condivise e modificando l'approccio culturale. Il Terzo settore entra così a pieno titolo nel sistema del welfare divenendo portatore di risorse e idee che nella co-progettazione si manifestano attraverso la collaborazione tra i diversi attori che si muovono nell'ambito del sociale e la distinzione dei modelli organizzativi e di erogazione dei servizi.

Occorre dunque da un lato implementare iniziative volte a favorire il processo, anche con l'utilizzo di un'altra delle parole chiave del Piano Sociale che è la formazione, dall'altro vanno ricordati i termini in cui il Consiglio di Stato nell'Adunanza della Commissione speciale del 26 luglio 2018 si è espresso sul parere richiesto dall'ANAC sulla «Normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117».

L'ANAC ha successivamente predisposto le «Linee guida recanti “Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali” che, in Consultazione on line del 10 maggio 2019 e con invio contributi entro il 5 luglio 2019», non sono state ancora definite. In esse la stessa Autorità ha invitato gli stakeholders a riflettere sulla necessità di operare un coordinamento tra la disciplina della coprogettazione prevista nel codice del Terzo settore e quella dell'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30/3/2001, non abrogata.

Inoltre l'ANAC, nelle stesse linee guida recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali» ritenendo che «l'esclusione delle concessioni di servizi sociali dall'ambito di applicazione del codice comporterebbe la necessità di rimettere ad atti interni delle stazioni appaltanti l'intera regolazione di elementi fondamentali dell'istituto e, in specie, tutta la disciplina contenuta nella parte III del codice per le concessioni di servizi», per evitare un vuoto normativo, ha individuato una soluzione in base alla quale ha inserito che: «alle concessioni di servizi sociali si applicano le

disposizioni indicate all'art. 164 del codice dei contratti pubblici» chiedendo il parere alla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato.

La stessa Sezione del Consiglio di Stato, con parere n. 3235 del 27 dicembre 2019, si è così espressa: «L'art. 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici dispone al quarto periodo che “l'ANAC, per l'emanazione delle linee guida, si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di consultazione, di analisi e di verifica dell'impatto della regolazione, di consolidamento delle linee guida in testi unici integrati, organici e omogenei per materia, di adeguata pubblicità, anche sulla Gazzetta Ufficiale, in modo che siano rispettati la qualità della regolazione e il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla legge n. 11 del 2016<sup>10</sup> e dal presente codice”. L'art. 1, comma 1, lett. a), l. n. 11 del 2016 individua, tra i criteri e i principi direttivi per il legislatore delegato, il «divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive», come definiti dall'art. 14, comma 24-ter, lett. b), l. 28 novembre 2005, n. 246, ai sensi del quale «costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie: [...] l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari».

Quindi, il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi (c.d. gold plating<sup>11</sup>) esclude l'applicabilità di una disciplina aggravata introdotta attraverso le linee guida dell'ANAC poste in consultazione online il 10 maggio 2019, che dovranno essere riviste e modificate alla luce di un parere opposto a quello che lo stesso Consiglio di Stato aveva dato nel 2018 e che aveva gettato dubbi sulla legittimità ad adottare istituti diversi dal Codice dei contratti pubblici in primis la coprogettazione.

---

<sup>10</sup> Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - G.U. n. 23 del 29 gennaio 2016.

<sup>11</sup> L'art. 1 della legge 28 gennaio 2016, n. 11, ha stabilito, tra i criteri e principi direttivi per l'attuazione delle deleghe in materia di attuazione delle direttive europee sui contratti e sulle concessioni pubbliche, anche il divieto di “gold plating”. Tale norma implica il divieto di introdurre livelli di regolazione superiori a quelli imposti dalle direttive europee da recepire.

Infatti, la Sezione ha chiesto all'ANAC di rivedere la bozza di linee guida con riferimento alle norme e agli istituti disciplinati dal Codice del Terzo settore, in quanto tali istituti «non possono rientrare nel campo di operatività delle linee guida non vincolanti».

A livello regionale, in un periodo così ricco di innovazione nelle politiche sociali regionali quali la legge regionale n. 11/2016 e il Piano Sociale Regionale 2019/21, il Terzo settore naviga ad oggi di fronte al dubbio se dare seguito a quanto previsto in materia di coprogettazione o attendere precisazioni dal contesto normativo nazionale che, a seguito del parere appena esaminato, risultano essere una grande apertura sull'utilizzo di istituti già presenti ed in parte consolidati, diversi dal codice degli appalti ma altrettanto positivi per la collettività in un campo così particolare quali i servizi sociali, tra cui la “coprogettazione”.

MAURIZIO ESPOSITO  
(Università degli Studi di Cassino  
e del Lazio Meridionale)

NISIA LUCCHETTI  
(Università degli Studi di Cassino  
e del Lazio Meridionale)

AMIRIAN JAMIL K., *La progettazione sociale. Esperienze e riflessioni*. Milano, 2012.

BRUNOD M., MOSCHETTI M., PIZZARDI E., *La coprogettazione sociale. Esperienze, metodologie e riferimenti normativi*, Trento, 2016.

BRUSCHI A., *L'intervento sociale. Dalla progettazione alla realizzazione*, Carocci, 2007.

CIPOLLA C. (a cura di), *La progettazione sociale nella web society*, Milano, 2014.

DE AMBROGIO U., GUIDETTI C., *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e Terzo settore*, Roma, 2016.

ESPOSITO M., *Innovazione sociale e sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale: un inquadramento sociologico*, in «Salute e Società», 2019, n. 2, pp. 30-39.

EUROPEAN COMMISSION, *Project Cycle Management Guidelines* ([http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-projectcycle\\_management-200403\\_en\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-projectcycle_management-200403_en_2.pdf)).

GUI L., *Organizzazione e servizio sociale*, Roma, 2009.

MCCRORY R.J., *Il metodo della progettazione nella pratica professionale*, in S.A. GREGORY (a cura di), *Progettazione sociale*, Padova, 1970.

OSTROM E., *Governare I beni collettivi*, Venezia, 2006.

PALUMBO M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, 2014.

RIGHETTI A., *Il budget di salute e il welfare di comunità*, Roma-Bari, 2013.

SICORA A., PIGNATTI A., *Progettare sociale*, Santarcangelo di Romagna, 2015.

SIZA R., *Progettare nel sociale*, Milano, 2003.

STROPPIANA A., *Progettare in contesti difficili. Una nuova lettura del Quadro Logico*, Milano, 2009.

TITMUSS R., *Social Policy: An Introduction*, London, 1974.

## IL LAVORO NEL CODICE DEL TERZO SETTORE (D.LGS. N. 117/2017)

1. Terzo settore, solidarietà e diritti sociali. Il *focus* sul lavoro della presente indagine - 2. Dall'inquadramento del *genus* del "lavoro fuori mercato" gratuito alla *species* dell'attività di volontariato - 3. Il regime giurisprudenziale di accertamento della gratuità della prestazione basato sulle presunzioni - 4. La perdurante tendenza alla giuridificazione "leggera" del volontariato le sue complicazioni - 5. La previgente normativa sulle associazioni di volontariato e di promozione sociale e il suo superamento con il Codice del Terzo settore - 6. La nuova definizione "generale" di volontariato: l'inclusione del volontariato individuale - 7. La valenza dell'inclusione del volontariato individuale sul piano sistemico: gli effetti sull'improprio regime delle presunzioni - 8. L'emergere di una fattispecie tipica di lavoro gratuito con tendenziale valenza generale - 9. La proposta di inquadramento dell'attività di volontariato nello schema dell'obbligazione naturale tipica - 9.1. Gli ulteriori caratteri della fattispecie - 10. La scarsa disciplina legale dettata nel Codice del Terzo settore per l'attività di volontariato "associato": il divieto di retribuzione; il regime dei rimborsi spese e le forme di assicurazione obbligatoria a favore dei volontari - 11. Gli enti che si avvalgono dell'attività dei volontari - 12. I rapporti di lavoro "di mercato" negli enti del Terzo settore - 13. Il necessario rapporto tra lavoro "di mercato" e lavoro "fuori mercato" - 14. La perdurante incompatibilità tra attività di volontariato e lavoro retribuito a favore del medesimo ente

### Abstract

L'Autore concentra l'analisi sui profili giuslavoristici del Codice del Terzo settore. Dopo un inquadramento sistematico del fenomeno del volontariato, particolare attenzione è dedicata alla nuova definizione "generale" di attività di volontariato, di cui l'Autore sottolinea i riflessi sul piano sistemico. L'analisi si sposta poi al complesso e problematico rapporto tra lavoro "di mercato" e "lavoro fuori mercato" negli enti del Terzo settore come delineato dal Codice.

The Author focuses on the employment law profiles of the Third Sector Code. After a systematic overview of the phenomenon of volunteering, particular attention is paid to the new "general" definition of volunteering, of which the Author underlines the systemic reflections. The paper illustrates then the complex and problematic relationship between "market" work and "off-market work" in Third sector entities as outlined by the Code.

Keywords: Third Sector Code, Third Sector, volunteering, "market" work, "off-market work".

1. Terzo settore, solidarietà, diritti sociali. Il *focus* sul lavoro della presente indagine

Il cd. Terzo settore è, per comune identificazione, collocato nel sistema economico in un nucleo distinto dallo Stato (primo settore) e il mercato (secondo settore), dove operano soggetti privati che svolgono attività senza fine di lucro. Più in particolare, il nostro legislatore nazionale, di



recente, così si esprime «Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi»<sup>1</sup>.

Si è definito il Terzo settore come un progetto di “economia civile”, in cui si possono sviluppare quei processi di “reciprocità istituzionale”, necessari al “coordinamento orizzontale” della società<sup>2</sup>. È il terreno nel quale, alla luce di una nuova concezione dei rapporti tra Stato e cittadini, tra pubblico e privato, si può sviluppare il perseguimento dell’interesse generale valorizzando il principio di sussidiarietà, nella direzione indicata dall’art. 118, quarto comma Cost.<sup>3</sup>, a garanzia dei diritti sociali<sup>4</sup>.

Invero, in una tale prospettiva, lo stesso legislatore, tra i principi e criteri direttivi della vigente normativa dettata sul Terzo colloca quello di «riconoscere e favorire l’iniziativa economica privata il cui svolgimento, secondo le finalità e nei limiti di cui alla presente legge, può concorrere ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali»<sup>5</sup>. Qui il collegamento con i diritti sociali viene ribadito sul piano dell’elevazione dei livelli di tutela. Se continua a spettare allo Stato la garanzia e la tutela dei diritti sociali, la loro sostanziale implementazione si può giocare sul piano dei rapporti che si possono instaurare tra lo Stato e gli enti del Terzo settore per l’affidamento a questi ultimi di servizi di pubblico interesse, attraverso i previsti strumenti della co-programmazione, della co-

---

<sup>1</sup> Art. 1, comma 1, l. 6 giugno 2016, n. 106 (*Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*).

<sup>2</sup> S. ZAMAGNI, *Organizzazioni non profit e economia di mercato: un progetto di economia civile*, in *Società dell’informazione*, 1996, 4, pp. 8 ss.; cfr., per una prospettiva tesa a far assumere il Terzo settore un ruolo «propositivo di un paradigma generale» di azione delle persone nella società, N. LIPARI, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2018, pp. 637 ss.

<sup>3</sup> Ai sensi dell’art. 118, quarto comma, Cost., «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»; cfr. E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, ne *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2018, p. 708; *amplius* P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, Bologna, 2018.

<sup>4</sup> Cfr. già G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 5 ss.; A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in P. CARROZZA, E. ROSSI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, pp. 72 ss.

<sup>5</sup> Art. 2, primo comma, lett. b), l. 6 giugno 2016, n. 106.

progettazione e dell'accREDITAMENTO<sup>6</sup>, nonché attraverso il sistema delle convenzioni. Invero, la legge prescrive che le pubbliche amministrazioni possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale iscritte dal almeno sei mesi nell'apposito Registro nazionale del Terzo settore «convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato»<sup>7</sup>. La convenienza si gioca proprio sull'apporto dell'attività dei volontari e la scelta dell'ente avviene attraverso procedure comparative riservate ai medesimi<sup>8</sup>.

Gli approcci a un mondo così vasto e variegato, com'è evidente, sono molteplici, economici, storici, filosofici, sociologici, solo per citarne alcuni; al contempo gli strumenti attraverso i quali operano i soggetti coinvolti nel Terzo settore sono evidentemente oggetto anche della riflessione giuridica. Sotto un tale più circoscritto *focus* di indagine, nuovi stimoli e nuove criticità emergono in relazione alla complessiva riforma del settore, in attuazione della già citata legge delega n. 106/2016, attraverso il d.lgs. n. 117 del 2017 (*Codice del Terzo settore*). L'interesse resta distribuito tra i vari settori del diritto: in particolare vengono qui in evidente rilievo i profili attinenti al diritto civile e commerciale, come anche a quelli di diritto costituzionale, tributario e amministrativo, solo per citarne i principali. Al contempo, tra le varieguate disposizioni del *Codice* è possibile ritagliare un più specifico ambito di indagine in relazione a quelle di più immediato e diritto interesse giuslavoristico, cui vogliamo dedicare il presente contributo.

## 2. L'inquadramento tradizionale del “lavoro fuori mercato” gratuito

Prima di calarci nell'analisi delle disposizioni “lavoristiche” del Codice del Terzo settore, occorrono alcune considerazioni preliminari, in parte scontate tra i giuslavoristi, ma che appare utile

---

<sup>6</sup> Art. 55, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>7</sup> Art. 56, d.lgs. n. 117 del 2017; cfr. L. BOZZI, *Terzo settore: osservazioni a “prima lettura” di una riforma culturale prima che giuridica*, in *Contratto e Impresa*, 2017, pp. 1258 ss.; EAD., *Il codice attuativo della riforma del Terzo settore. Profili ricostruttivi e spunti problematici*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2019, pp. 30 ss.; M. CLARICH, B. BOSCHETTI, *Il Codice Terzo Settore: un nuovo paradigma*, in *JusOnline*, 2018, pp. 28 ss.; D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 31 gennaio 2018, pp. 10 ss.; M.V. FERRONI, *L'affidamento agli enti del Terzo settore ed il codice dei contratti pubblici*, in *Nomos*, 2/2018, pp. 1123 ss.

<sup>8</sup> Art. 56, terzo comma, d.lgs. n. 117 del 2017, cfr. D. GAROFALO, *Il lavoro nel terzo settore*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2018, pp. 116 ss.

ribadire, nella prospettiva di rendere fruibile il presente contributo anche al di fuori della nostra cerchia.

Ora, nell'ambito del Terzo settore, al fine di realizzare obiettivi di solidarietà e non di profitto, vengono a operare soggetti che svolgono la loro attività a titolo gratuito, non in vista di un corrispettivo. Si tratta del cd. "lavoro fuori mercato", prestato a fronte di peculiari motivazioni (*l'animus*), entro il quale va inquadrato il fenomeno del volontariato. In questo modo l'ordinamento riconosce variegate istanze provenienti dalla società, non regolabile attraverso le sole leggi del mercato<sup>9</sup>. Allo stesso tempo nel medesimo ambito operano soggetti che svolgono a favore degli enti del Terzo settore una normale attività lavorativa, da formalizzare nelle consuete forme previste dall'ordinamento, al fine di ottenere un corrispettivo, ovvero a pieno titolo inquadrabili nel cd. "lavoro di mercato". Il Codice del Terzo settore dedica apposite disposizioni a entrambe le figure menzionate, cui vogliamo dedicare qui attenzione.

Ora, va tenuto presente in via preliminare che il lavoro "di mercato" rappresenta il paradigma sul quale è stato costruito il diritto del lavoro, fin dai suoi albori, nell'alveo della rivoluzione industriale, tanto da indurci a riproporre alcuni punti fermi della ricostruzione giuridica del contratto di lavoro.

Il modello generale di riferimento resta quello del lavoro subordinato di cui all'art. 2094 c.c.<sup>10</sup>, per cui l'obbligazione di lavoro è assunta "mediante retribuzione", da considerare, pertanto, elemento essenziale e distintivo per l'identificazione dello schema del contratto di lavoro e della stessa figura del lavoro subordinato. La retribuzione, peraltro, trova un preciso e apposito riconoscimento costituzionale nell'art. 36, primo comma, Cost.<sup>11</sup>. Allo stesso tempo, il carattere necessariamente oneroso della prestazione lavorativa viene presupposta anche sul diverso versante del

---

<sup>9</sup> Ogni riferimento per un tema tanto ampio risulterebbe parziale: oltre gli autori citati in precedenza, considerazioni di sistema in S. RODOTÀ, *Il dono*, in *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Milano, 2006, pp. 117 ss.

<sup>10</sup> Art. 2094 c.c. «È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore».

<sup>11</sup> Art. 36, primo comma, Cost. «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Nell'applicazione di tale norma nel diritto vivente la retribuzione viene costruita quale diritto in capo al lavoratore determinabile nel suo ammontare, anche nel completo silenzio delle parti, sulla base di quanto previsto nei contratti collettivi.

lavoro autonomo, secondo quanto prescritto dall'art. 2222 c.c.<sup>12</sup>.

In tale quadro giuridico di sistema, la configurabilità stessa di una fattispecie di lavoro subordinato gratuito è stata messa in forte discussione, giacché il tipo contrattuale previsto dall'art. 2094 c.c. pone, come evidenziato, la retribuzione quale elemento essenziale del contratto di lavoro, sicché ove questa sia espunta dalla fattispecie non risulta possibile applicare e ritenere cogenti gli obblighi per le parti che dalla subordinazione derivano<sup>13</sup>.

Pertanto, si è giunti a ritenere possibile questa fattispecie soltanto facendo riferimento alla figura del contratto atipico previsto in generale dall'art. 1322, secondo comma, del codice civile<sup>14</sup>. La meritevolezza dell'interesse in questi casi è stata ritenuta sussistente in quanto l'attività di lavoro «ancorché oggettivamente configurabile quale prestazione di lavoro subordinato, non sia eseguita con spirito di subordinazione né in vista di adeguata retribuzione, ma *affectionis vel benevolentiae* causa o in omaggio a principi di ordine morale o religioso o in vista di vantaggi che si traggano o si sperino di trarre dall'esercizio dell'attività stessa»<sup>15</sup>.

Secondo altre ricostruzioni, invece, il lavoro gratuito sarebbe inquadrabile nello schema di un contratto di tipo associativo, oppure della donazione o anche in quello del comodato<sup>16</sup>.

Si ritiene in ogni caso che al contratto di lavoro gratuito possano essere ritenute applicabili alcuni obblighi previsti in materia di lavoro a causa onerosa, quali l'obbligo generale della buona

---

<sup>12</sup> Art. 2222 c.c. «Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV».

<sup>13</sup> Per una delle migliori argomentazioni di tale tesi cfr. M. GRANDI, *Osservazioni critiche sulla prestazione gratuita di lavoro subordinato*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2000, pp. 443 ss., il quale sottolinea (p. 444) – in un modo invero ineccepibile – che «la trasformazione del contratto di lavoro da oneroso a gratuito determina una mutazione genetica del tipo contrattuale incompatibile con la sua struttura regolativa: lo schema tipico del lavoro subordinato include l'onerosità come elemento causale essenziale», in critica alle tesi possibiliste espresse, con varie argomentazioni, tra gli altri, da T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Milano, 1968, pp. 45 ss. e P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, I, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU e F. MESSINEO (continuato da L. MENGONI), XVII, Milano, 2000, pp. 304 ss.

<sup>14</sup> La norma dispone che «Le parti possono anche concludere contratti che non appartengono ai tipi aventi una disciplina particolare, purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico».

<sup>15</sup> Così Cass. 7 novembre 2003, n. 16774.

<sup>16</sup> Per l'analisi delle diverse posizioni dottrinali cfr. P. BOZZAO, A. CELOTTO, *Volontariato (Lavoro nelle organizzazioni di)*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione commerciale*, vol. XVI, Torino, 1999, pp. 472 ss.; L. MENGHINI, *L'attività di volontariato*, in A. VALLEBONA (a cura di), *I contratti di lavoro*, in *Trattato dei contratti*, diretto da P. RESCIGNO ed E. GABRIELLI, Torino, 2009, pp. 1567 ss.; A. PIZZOFERRATO, *Gratuità e lavoro subordinato*, in *Lavoro e diritto*, 1995, pp. 430 ss.; G. SCARTOZZI, *Volontariato (attività di)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1996, pp. 2 ss.

fede contrattuale e l'obbligo di sicurezza in capo al datore di lavoro<sup>17</sup>, che ha trovato anche un apposito riscontro normativo<sup>18</sup>.

### 3. Il regime giurisprudenziale di accertamento della gratuità della prestazione basato sulle presunzioni

Mentre la dottrina si è arrovellata sull'inquadramento sistematico del lavoro gratuito, l'analisi compiuta dalla giurisprudenza, per sua naturale propensione alla deduzione dal caso concreto, è risultata "schiacciata" dal contenzioso formatosi in modo unidirezionale sull'accertamento di un rapporto di lavoro subordinato a fronte dello svolgimento di un'attività resa a titolo gratuito.

Si è così concentrata in quella sede l'attenzione sull'indagine volta a determinare la prova della natura onerosa o gratuita dell'attività di lavoro svolta, senza sviluppare la questione della qualificazione giuridica del lavoro gratuito<sup>19</sup>. In questo caso, tuttavia, l'urgenza degli interessi sottesi (*id est* l'accertamento/negazione della natura di lavoro subordinato oneroso dell'attività svolta) non pare apprezzabile in positivo – come di sovente avviene nella prospettiva della giurisprudenza degli interessi<sup>20</sup> – alla stregua di un'apertura ai bisogni reali della società, ma quale, pur fisiologico, limite nella ricerca del necessario inquadramento sistematico della fattispecie del lavoro gratuito, ovvero del suo "concetto".

In estrema sintesi, su queste basi la giurisprudenza ritiene che in generale sussista una presunzione di onerosità della prestazione di lavoro<sup>21</sup>. Questa, tuttavia, assume carattere relativo, nel senso

---

<sup>17</sup> Art. 2087 c.c.

<sup>18</sup> V. art. 3, commi 3-*bis* e 12-*bis*, d.lgs. n. 81 del 2008, TU in materia di sicurezza sul lavoro. In base a tale normativa i volontari sono ora tenuti, come i lavoratori autonomi, a munirsi di dispositivi di protezione individuale, mentre al contempo specifici obblighi ricadono in capo al "datore di lavoro" ove il volontario svolga la propria prestazione nell'ambito dell'organizzazione del datore di lavoro stesso; sul punto *amplius* cfr. L. MENGHINI, *Volontariato e gratuità del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, Milano, 2013, pp. 1047-1048.

<sup>19</sup> Cfr. L. MENGHINI, *Volontariato e gratuità del lavoro*, cit., p. 1041, il quale parla del «modo empirico» di risoluzione del problema da parte della giurisprudenza.

<sup>20</sup> Come noto, la giurisprudenza degli interessi è stata contrapposta a quella dei concetti già dalla dottrina tedesca di fine '800 (si pensi all'opera di Rudolf Jhering e Philipp Heck). Il dibattito sul tema è sconfinato ed esula dall'economia del presente contributo; nondimeno cfr., di recente, A. BELVISI, *Dalla giurisprudenza dei concetti alla giurisprudenza degli interessi*, in AA.VV., *Prospettive di filosofia del diritto del nostro tempo*, Torino, 2010, pp. 89 ss. e ivi ulteriori riferimenti.

<sup>21</sup> Cfr., *ex plurimis*, Cass. 28 marzo 2017, n. 7925; Cass. 29 settembre 2015, n. 19304; Cass. 3 luglio 2012, n. 11089; Cass. 26 gennaio 2009, n. 1833; Cass. 20 febbraio 2006, n. 3602; Cass. 18 agosto 2004, n. 16171; Cass. 3 agosto 2004, n. 14849; Cass. 9 maggio 2003, n. 7154.

che ammette la prova contraria (presunzione cd. *iuris tantum*). Pertanto, ai fini dell'ammissibilità e della legittimità del lavoro gratuito si richiede che debba essere rigorosamente accertato che l'attività lavorativa risulti effettuata *affectionis vel benevolentia causa*, ovvero connotata da un particolare *animus* che valga ad escludere in radice la causa onerosa della prestazione<sup>22</sup>, attraverso una rigorosa indagine sulla reale natura degli interessi in gioco<sup>23</sup>.

Se quella descritta può essere definita la regola generale, in direzione contraria, invece, la presunzione opposta di gratuità della prestazione (sempre relativa ovvero *iuris tantum*, nel senso che ammette la prova contraria) si ritiene sussistente solo in relazione a particolari ipotesi, annoverabili tra quelli in cui normalmente (*id quod plerunque accidit*) ha modo di manifestarsi un'attività resa a titolo gratuito. Fra queste, si possono annoverare quella del lavoro svolto nell'ambito della comunità familiare, allorché venga svolta fra persone conviventi legate da vincoli di parentela o affinità<sup>24</sup> e quella del lavoro dei religiosi svolto nell'ambito delle rispettive comunità<sup>25</sup>, che si ritengono appunto normalmente rese "*affectionis vel benevolentiae causae*"<sup>26</sup>.

#### 4. La perdurante tendenza alla giuridificazione "leggera" del volontariato e le sue complicazioni

Una volta ribaditi in estrema sintesi le linee di sistema entro le quali viene tradizionalmente a muoversi il lavoro "fuori mercato" gratuito, anche *sub specie* dell'attività di volontariato, passiamo

---

<sup>22</sup> Cfr., ad es., Cass. 26 gennaio 2009, n. 1833, per cui «Ogni attività oggettivamente configurabile come prestazione di lavoro subordinato si presume effettuata a titolo oneroso, ma può essere ricondotta ad un rapporto diverso, istituito *affectionis vel benevolentiae causa*, caratterizzato dalla gratuità della prestazione, ove risulti dimostrata la sussistenza della finalità di solidarietà in luogo di quella lucrativa».

<sup>23</sup> La prova, a prescindere dal formale schema negoziale predisposto dalle parti, «deve consistere nell'accertamento, specie attraverso le modalità di svolgimento del rapporto, di particolari circostanze, oggettive o soggettive (modalità, quantità del lavoro, condizioni economico-sociali delle parti, relazioni tra esse intercorrenti), che giustificano la causa gratuita e consentano di negare, con certezza, la sussistenza di un accordo elusivo dell'irrinunciabilità della retribuzione», così Cass. 28 marzo 2017, n. 7925.

<sup>24</sup> Cfr. Cass. 20 aprile 2011, n. 9043.

<sup>25</sup> Cfr. Cass. 7 novembre 2003, n. 16774; Cass. 2 dicembre 2002, n. 17096; Cass. 22 febbraio 1992, n. 2195; Cass. 8 gennaio 1991, n. 69. Sul tema v. P. PASSALACQUA, *Lavoro dei religiosi*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione Commerciale, Aggiornamento*, vol. IV, Torino, 2007.

<sup>26</sup> La descritta impostazione tuttavia, non pare esente da critiche. La dottrina, infatti, ha osservato che nello schema del lavoro subordinato non è desumibile alcuna presunzione di onerosità, né in senso assoluto né in senso relativo, in quanto «l'onerosità non è configurabile come "notorietà" di un fatto sulla base di una regola d'esperienza (*id quod plerunque accidit*), ma come requisito essenziale imposto dal precetto legale categorico», sicché «la presunzione di onerosità si risolve, quindi, nell'esclusione della prova contraria, ma non perché l'onerosità stessa debba essere riguardata alla stregua di un fatto rilevante sul piano probatorio, bensì a ragione della sua rilevanza come effetto categoricamente disposto da una disciplina imperativa», così M. GRANDI, *Osservazioni critiche*, cit., pp. 442-443.

ad approfondire l'analisi su questo specifico versante, in relazione all'ultimo intervento del legislatore nazionale.

Brevi premesse sono anche in questo caso d'obbligo per affrontare il tema in relazione al dettato della normativa oggi vigente.

Quale fenomeno emergente quale fatto metagiuridico, la Corte costituzionale ha avuto modo di collocare il volontariato nell'alveo dell'art. 2 Cost, quale forma di solidarietà spontanea che esprime «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»<sup>27</sup>. Nella medesima prospettiva, più di recente la stessa Corte ha ritenuto la partecipazione a forme volontarie e non doverose di solidarietà quale espressione dei «valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza normativamente prefigurata dal Costituente»<sup>28</sup>. Sul piano generale l'apporto dell'attività del volontario resta ineludibile e coesistente nella prospettiva dell'auspicato successo del Terzo settore come luogo di attuazione della sussidiarietà<sup>29</sup>, nel quadro della società pluralista<sup>30</sup>.

E così il volontariato viene a muoversi in un'area che da sempre sfugge alla regolazione, in particolare di fonte legale, o comunque alla riconduzione alle note categorie giuridiche, in quanto la spontaneità che lo caratterizza rischia di infrangersi nelle regole dettate dalla legge<sup>31</sup>. L'opinione

---

<sup>27</sup> Così Corte Cost. n. 75 del 1992; sullo stretto rapporto tra liberalità e solidarietà cfr. P. BOZZAO, A. CELOTTO, *Volontariato*, cit., pp. 472 ss.; N. LIPARI, «*Spirito di liberalità*» e «*spirito di solidarietà*», in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1997, pp. 11 ss.

<sup>28</sup> Corte Cost. n. 309 del 2013; cfr. L. GORI, *La disciplina del volontariato individuale, ovvero dell'applicazione diretta dell'art. 118, ultimo comma, Cost.*, in *Rivista AIC*, 2018, pp. 4 ss. e ivi ulteriori riferimenti; per un inquadramento del volontariato nel prisma della solidarietà cfr. L. ZOPPOLI, *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 356/2018, pp. 15 ss., il quale (p. 18) lamenta l'insufficiente spinta propulsiva in tale direzione del Codice del Terzo settore del 2017.

<sup>29</sup> Per un'analisi anche quantitativa del fenomeno v. L. GORI, *La disciplina del volontariato*, cit., pp. 1 ss.; A. OCCHINO, *Volontariato, diritto e modelli organizzativi*, Milano, 2012.

<sup>30</sup> Cfr. già P. RESCIGNO, *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, IV, pp. 1 ss.; M. OLIVETTI, *Volontariato*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1994, p. 2; L. BRUSCUGLIA, A. PELLEGRINI, *Volontariato*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione civile, Aggiornamento*, II, Torino, 2003, pp. 1288 ss.

<sup>31</sup> Cfr. già N. LIPARI, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del Welfare State*, in *Rivista di diritto civile*, 1982, II, p. 822; P. RESCIGNO, *Autonomia privata*, cit., c. 2; nella medesima direzione si è osservato a riguardo che la «peculiarità più appariscente del volontariato consiste [...] nel singolare rapporto che si instaura tra tale fenomeno e il diritto», in quanto la sua «insorgenza è caratterizzata dalla spontaneità e dal suo manifestarsi in attività non giuridicamente regolate anche se indubbiamente meritevoli di tutela» (così F.D. BUSNELLI, *Brevi considerazioni introduttive*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, p. X), più di recente, in direzione analoga cfr. L. ZOPPOLI, *Volontariato e diritti dei lavoratori dopo il Jobs Act*, WP

da tempo condivisa vede il volontariato come un mondo che si presta così al più a forme di giuridificazione “leggera”, volta a non soffocarne i variegati modi di espressione, sicché, come si è detto, «il diritto del lavoro deve accettare di rimanere, fundamentalmente, fuori dalla porta»<sup>32</sup>.

Al contempo, la “scelta astensionistica” è stata messa in crisi dalle pressanti istanze volte al riconoscimento statale, funzionale a fondare conseguenti benefici normativi, sia sul piano tributario sia di altro tipo, che hanno dato luogo in tempi più recenti a interventi del legislatore più profondi<sup>33</sup>.

Inoltre, si intersecano in un tale settore altre esigenze e preoccupazioni, quali quelle legate all’uso simulato o anche, diremmo, semi-simulato del fenomeno, volto a nascondere forme di lavoro “di mercato”, con pregiudizio degli interessi dei soggetti lavoratori coinvolti. Emerge, cioè, l’esigenza di predisporre norme anti fraudolente, che dovrebbero giocare, invece, la loro efficacia anche in funzione deterrente proprio sulle sanzioni che derivano dalla loro violazione.

Si crea per tale via quello che potremmo definire come un piccolo (solo in quanto non immediatamente evidente) cortocircuito che, già presente nella previgente normativa, ritroviamo anche nel recente Codice del Terzo settore in relazione alle regole sul lavoro, retribuito o gratuito. Invero, il perdurante lascito dell’opzione astensionista pare tradursi in precetti non assistiti da sanzioni specifiche, che, come vedremo, di certo non facilitano l’individuazione da parte dell’interprete della regola da applicare.

## 5. La previgente normativa sulle associazioni di volontariato e di promozione sociale e il suo superamento con il Codice del Terzo settore

Date le necessarie premesse, ci vogliamo soffermare sulla definizione di attività di volontariato, come delineata nel tempo dal legislatore nazionale.

La previgente legge quadro sul volontariato<sup>34</sup> ne forniva per la prima volta una definizione quale «quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l’organizzazione di cui il

---

CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 289/2016, pp. 9 ss.

<sup>32</sup> Così R. DEL PUNTA, *Diritto del Lavoro e Terzo settore*, cit., p. 342.

<sup>33</sup> Cfr. ID., *Diritto del Lavoro e Terzo settore*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2001, p. 335.

<sup>34</sup> L. 11 agosto 1991, n. 266.

volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà»<sup>35</sup>. Il necessario tramite dell'associazione nella definizione di questa forma di volontariato ha indotto parte della dottrina a proporre la ricostruzione della fattispecie alla stregua di un contratto di tipo associativo tra il singolo e l'organizzazione di volontariato<sup>36</sup>.

Si doveva ritenere che quella definizione, in linea di diritto, potesse assumere solo carattere per così dire "indicativo" a livello generale, in quanto valeva soltanto «ai fini della presente legge», tanto che lo si definiva "volontariato associativo" per distinguerlo appunto da quello individuale<sup>37</sup>.

Al contempo, in quel determinato ambito poteva rendere possibile costruire su di essa ai fini della prova una presunzione relativa di gratuità della prestazione di lavoro, fino cioè a prova contraria della sussistenza di un lavoro a titolo oneroso<sup>38</sup>, come già abbiamo visto ritenuto dalla giurisprudenza in relazione al lavoro svolto nell'ambito della comunità familiare nonché al lavoro dei religiosi<sup>39</sup>.

Ne parliamo, tuttavia, oramai al passato, in quanto alla fine di un lungo percorso progettuale, volto anche a superare la frammentazione normativa delineatasi a seguito dello sviluppo di diverse realtà e forme organizzative, da ormai oltre due anni il legislatore italiano è giunto a varare il Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), entro il quale trova la sua regolamentazione anche il volontariato. Ciò ha comportato il superamento della citata l. n. 266 del 1991, insieme a quella dettata per le associazioni di promozione sociale<sup>40</sup>, attraverso la loro formale abrogazione<sup>41</sup> a decorrere dal 3 agosto 2017<sup>42</sup>.

Al vigente Codice del Terzo settore dobbiamo dunque dedicare a questo punto la presente analisi, con specifico riguardo alle disposizioni di impatto giuslavoristico in tema di volontariato ivi dettate.

---

<sup>35</sup> Art. 2, primo comma, l. n. 266 del 1991.

<sup>36</sup> Per la ricostruzione delle opinioni dottrinali orientate in tale direzione cfr. P. BOZZAO, A. CELOTTO, *Volontariato*, cit., pp. 482 ss.

<sup>37</sup> Cfr. A. PIZZOFERRATO, *Gratuità e lavoro subordinato*, cit., p. 451.

<sup>38</sup> Cfr. P. BOZZAO, A. CELOTTO, *Volontariato*, cit., p. 484 e ivi ulteriori riferimenti.

<sup>39</sup> V. *supra*, § 3.

<sup>40</sup> L. 7 dicembre 2000, n. 383.

<sup>41</sup> Art. 102, primo comma, lett. a), d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

<sup>42</sup> Art. 104, terzo comma, del medesimo d.lgs. n. 117 del 2017.

## 6. La nuova definizione “generale” di volontariato: l’inclusione del volontariato individuale

Ciò chiarito, l’aspetto a nostro avviso maggiormente innovativo della nuova normativa sul Terzo settore in relazione al volontariato risiede proprio nella nuova definizione del fenomeno.

La legge prescrive che «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»<sup>43</sup>. Attraverso tale formula, come avveniva in passato, tale modello di lavoro gratuito assume caratteri di tipicità, tanto da fondare la già ricordata presunzione (*iuris tantum*) di gratuità dell’attività prestata dal volontario che rispecchi la previsione di legge.

Al contempo, al fine di meglio apprezzare le novità della nuova formula, occorre confrontarla con quella, già in precedenza ricordata, delineata dalla previgente legge quadro sul volontariato, per cui l’attività di volontariato era definita come «quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l’organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà»<sup>44</sup>.

Possiamo osservare intanto che la definizione sia più articolata, ma al contempo più ampollosa, dove l’accento è posto sulle finalità dell’azione del volontario, sempre ispirata a fini di solidarietà, ma ora meglio delineata (con tono, invero, non privo di una certa enfasi).

Quel che tuttavia rappresenta la novità più rilevante dal punto di vista giuridico risiede nell’esplicita previsione che l’attività di volontariato per essere definita tale *non* debba necessariamente, come invece in passato, essere svolta tramite l’ente del Terzo settore, giacché ora la legge a tal proposito usa l’avverbio “anche” e, quindi, deve intendersi, non solo attraverso quella modalità.

La lettera della legge corrisponde alla *ratio* generale declinata dalla legge delega n. 106 del 2016, che ha richiesto la «valorizzazione delle diverse esperienze di volontariato, anche attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato»<sup>45</sup>, da intendere dunque comprensiva di quella

---

<sup>43</sup> Art. 17, secondo comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>44</sup> Art. 2, primo comma, l. n. 266 del 1991.

<sup>45</sup> Art. 5, primo comma, lett. d), l. n. 106 del 2016.

del volontariato individuale. Ciò trova ulteriore riscontro nell'art. 1 del Codice del Terzo settore, per cui l'intervento normativo è teso a «sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa»<sup>46</sup>. Pertanto, la nuova definizione individua e definisce anche l'attività svolta dal volontario al di fuori di tali enti, così da includere anche il cd. volontariato cd. "individuale", fino alla normativa del 2017 lasciato in una sorta di "limbo", in quanto ritenuto unanimemente legittimo sul piano dell'ordinamento giuridico, ma al contempo non espressamente considerato dal legislatore<sup>47</sup>.

#### 7. La valenza dell'inclusione del volontariato individuale sul piano sistemico: a) gli effetti sull'improprio regime delle presunzioni

La modifica della definizione di attività di volontariato apportata dal Codice del Terzo settore, a nostro avviso produce significati effetti sul piano dell'accertamento della natura gratuita della prestazione resa, nonché sul piano della stessa ricostruzione sistemica della fattispecie del lavoro gratuito.

Sotto il primo profilo, nella vigenza della precedente normativa, mentre per il "volontariato associativo" ivi definito poteva valere la sopra ricordata presunzione di gratuità della prestazione resa, invece, in caso di volontariato meramente individuale restava sussistente la presunzione di onerosità della prestazione di lavoro<sup>48</sup>, superabile solo con onere a carico della parte che volesse sostenere la gratuità della prestazione di lavoro resa.

Oggi, invece, la formula omnicomprensiva della legge potrebbe indurre a ritenere che anche laddove l'attività sia svolta dal volontario al di fuori di un ente del Terzo settore, in presenza dei requisiti previsti dalla legge, possa operare una presunzione di gratuità della stessa, vincibile solo dalla prova contraria.

Tuttavia, sembra preferibile attestarsi anche sulla base della nuova definizione alle precedenti

---

<sup>46</sup> Art. 1, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>47</sup> Cfr. L. GORI, *La disciplina del volontariato individuale*, cit., pp. 3 ss.

<sup>48</sup> Cfr. A. PIZZOFERRATO, *Gratuità e lavoro subordinato*, cit., pp. 450 ss.

acquisizioni, volte a delimitare l'operatività della presunzione di gratuità alla sola attività di volontariato "associativo", svolto cioè per il tramite di un ente del Terzo settore<sup>49</sup>. Invero, l'unico elemento oggettivo sul quale poter ancora fondare un regime di presunzioni è quello di svolgere l'attività volontaria «per il tramite di un ente del Terzo settore»<sup>50</sup>, condizione questa, che se sussistente, può legittimare una presunzione di gratuità della prestazione.

In ogni caso si tratta di un'operazione di qualificazione, in quanto l'esistenza di una fattispecie definita consente di ribadire quanto in precedenza osservato in ordine al quantomeno improprio utilizzo del sistema delle presunzioni<sup>51</sup>. Si vuol dire che di fronte a fattispecie definite, da un lato quella del lavoro oneroso "di mercato" nelle sue varie forme delineate dalla legge, subordinato o autonomo e, dall'altro, quella dell'attività di volontariato, la questione pare debba essere posta in termini di qualificazione del rapporto, come già avviene tra lavoro subordinato e lavoro autonomo. Qui, anche se avviene tramite la medesima attività cognitiva giudiziale, logicamente si tratta prima di qualificare il rapporto come gratuito "fuori mercato" o oneroso "di mercato" e, in questa seconda eventualità, solo successivamente qualificare lo stesso rapporto di lavoro come subordinato o autonomo, nelle sue varie declinazioni.

#### 8. L'emergere di una fattispecie tipica di lavoro gratuito con tendenziale valenza generale

Il rilievo di maggior impatto sembra, tuttavia, a nostro avviso, ricavabile, a nostro avviso, dalla nuova definizione dell'attività di volontariato, consiste nel fondare su di essa una nuova e generale fattispecie di lavoro gratuito tipizzata dal legislatore. Di indubbio valore sistemico risulta, a tal fine, l'inclusione del volontariato individuale, che può rappresentare, a nostro avviso, il ponte attraverso il quale giungere a fondare una nuova fattispecie generale di lavoro gratuito.

A ben vedere, invero, anche le altre ipotesi socialmente tipiche di lavoro gratuito, come il lavoro reso entro la comunità familiare e il lavoro dei religiosi possono essere ricomprese nella

---

<sup>49</sup> Cfr. in tale prospettiva S. VISONÀ, *Il lavoro nella riforma del Terzo settore*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2018, p. 710, il quale richiama la recente Cass. n. 7703/2018, in cui la Corte, dopo aver richiamato il consueto regime delle presunzioni, ha concluso, nel caso al suo esame, per l'onerosità della prestazione anche in quanto la prestazione era stata resa in favore di un'associazione *non* qualificabile come ente del Terzo settore.

<sup>50</sup> Art. 17, secondo comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>51</sup> V. *supra*, § 3.

definizione oggi fornita dal Codice del Terzo settore. Ne potrebbe derivare cioè una linea interpretativa tesa a far coincidere l'attività volontaria con ogni forma di lavoro gratuito, caratterizzato appunto dal carattere della spontaneità e del fine di solidarietà. La meritevolezza degli interessi non deve così essere accertata *a posteriori*, come nella prospettiva del contratto atipico *ex art. 1322 c.c.*, ma trova esplicita e positiva esplicitazione da parte della legge, che ha creato così la fattispecie tipica e generale di lavoro gratuito, tale da comprendere in sé le caratteristiche generali di qualsivoglia sua declinazione, raccogliendo, anche in via implicita, in tale veste legislativa i contributi della giurisprudenza e della dottrina.

In una tale prospettiva, possiamo preliminarmente osservare che dalla richiamata definizione fornita dalla legge non sia facile evincere un carattere necessariamente continuativo dell'attività di volontariato<sup>52</sup>. Una lettura del genere pare basarsi sulla previsione per cui «Ai fini del presente Codice non si considera volontario l'associato che occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni»<sup>53</sup>. Tuttavia, la suddetta norma vale, a nostro avviso, al limitato fine di considerare volontari degli enti del Terzo settore («*Ai fini del presente Codice*») solo i soggetti che svolgono per questi attività non occasionale, tanto da imporre la loro iscrizione in un apposito registro<sup>54</sup>. Invece, la definizione fornita dall'art. 17, secondo comma, d.lgs. n. 117 del 2017 è come già notato più ampia, tale da ricomprendere anche il volontariato individuale, senza necessità del carattere non occasionale dell'attività prestata, che, quindi, può risolversi anche in una singola prestazione.

Allo stesso tempo, non pare ostare a tale proposta interpretativa la previsione declinata dal medesimo art. 17, settimo comma, d.lgs. n. 117/2017, per cui «Le disposizioni di cui al presente titolo non si applicano agli operatori volontari del servizio civile universale<sup>55</sup>, al personale impiegato

---

<sup>52</sup> Così, invece, M. RENNA, *La dimensione privatistica del volontariato*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2018, pp. 582-583, per il quale (p. 583) la prestazione del volontario sarebbe necessariamente «contraddistinta da una regolarità cronologica nella frequenza».

<sup>53</sup> Art. 17, sesto comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>54</sup> Art. 17, primo comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>55</sup> Il Servizio civile universale è disciplinato dal d.lgs. n. 40 del 2017. Ai sensi dell'art. 16, primo comma, d.lgs. n. 40 del 2017 «Il rapporto di servizio civile universale si instaura con la sottoscrizione del relativo contratto tra il giovane selezionato dall'ente accreditato e la Presidenza del Consiglio dei ministri, non è assimilabile ad alcuna forma di rapporto di lavoro di natura subordinata o parasubordinata e non comporta la sospensione e la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità». Ai giovani ammessi a svolgere il servizio civile universale è corrisposto un assegno mensile per il servizio effettuato nella misura prevista dall'apposito Documento di programmazione finanziaria dell'anno di riferimento (art. 17, primo comma, d.lgs. n. 40 del 2017).

all'estero a titolo volontario nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo<sup>56</sup>, nonché agli operatori che prestano le attività di cui alla legge 21 marzo 2001, n. 74»<sup>57</sup>. Invero, tali espresse esclusioni paiono potersi riferire agli aspetti diremmo “di disciplina”, che restano peculiari della *species* attività di volontariato delineata dal d.lgs. n. 117 del 2017 (riferiti alla sua declinazione “associativa”)<sup>58</sup>, ma non toccano una definizione, che ben si attaglia quale *genus* a tutte le ipotesi di lavoro gratuito, che possono tutte assumersi svolte in modo volontario.

#### 9. La proposta di inquadramento dell'attività di volontariato nello schema dell'obbligazione naturale tipica

Nella prospettiva proposta, a questo punto, a nostro avviso, può essere riproposta, a distanza ormai di venti anni, una lettura già avanzata, favorevole all'inquadramento della fattispecie del lavoro gratuito nello schema dell'obbligazione naturale *ex art.* 2034 c.c., sia pur quale mero riferimento analogico, nella ritenuta perdurante diversità di struttura ed effetti<sup>59</sup>.

Pare, invero, possibile sviluppare ulteriormente un simile spunto, giacché le possibili sintonie, a nostro avviso, risultano maggiori delle rilevabili distanze. Ci troviamo così al di fuori di una fattispecie causale negoziale dove i doveri posti alla base dell'attività non costituiscono un obbligo giuridico, ma si pongono solo come motivo per lo svolgimento spontaneo del soggetto dell'attività, che tuttavia, a norma di legge non legittima lo stesso soggetto alla ripetizione di quanto

---

<sup>56</sup> Il riferimento alla legge agosto 2014, n. 125, Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo. Il rapporto con il personale volontario impiegato in tali attività «non è assimilabile ad alcuna forma di rapporto di lavoro di natura subordinata o parasubordinata e non comporta la sospensione e la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità. Il trattamento economico di detto personale è parametrato su quello stabilito dall'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40» (art. 28, secondo comma, l. n. 125 del 2014).

<sup>57</sup> Il riferimento alla l. n. 74/2001 vale a individuare gli operatori che prestano attività le attività svolta dal Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico (CNSAS) che «si considera prestata in modo volontario e senza fine di lucro» (art. 3, l. n. 74 del 2001).

<sup>58</sup> V. *infra*, § 11.

<sup>59</sup> Cfr. M. GRANDI, *Osservazioni critiche*, cit., pp. 462 ss., per il quale nelle obbligazioni naturali l'adempimento risulta qualificato «essenzialmente da logiche oggettive di realtà e da idoneità a costituire titolo sufficiente di attribuzione patrimoniale». Cioè, se si è ben compreso, quello schema non si può ridurre alla logica della liberalità. Se il rilievo è di per sé incontrovertibile, a nostro avviso ciò non implica necessariamente che l'obbligazione naturale *non* possa essere resa *anche* per fini di liberalità e solidarietà. Nella civilistica cfr., a favore dell'inquadramento dell'attività di volontariato nell'obbligazione naturale, M.A. CIOCIA, *L'obbligazione naturale. Evoluzione normativa e prassi giurisprudenziale*, Milano, 2000, pp. 76-80.

spontaneamente prestato (*soluti retentio*) ex art. 2034 c.c.<sup>60</sup>.

Addentrando più a fondo, possiamo considerare che l'ordinamento, come noto, delinea i tratti caratteristici dell'obbligazione naturale nell'art. 2034 c.c., che al contempo assurge a ipotesi generale (il *genus*), giacché poi, lo stesso articolo al secondo comma fa riferimento a singole *species* dello stesso dovere tipizzate dal legislatore, tra le quali troviamo nel Codice la disposizione testamentaria fiduciaria<sup>61</sup>; il gioco e la scommessa<sup>62</sup>, nonché il pagamento del debito prescritto<sup>63</sup>. Si tratta, dunque, per unanime ricostruzione, di una fattispecie aperta<sup>64</sup>, nel senso che il nostro ordinamento conosce obbligazioni naturali atipiche, di cui al primo comma e obbligazioni naturali tipiche, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 2034 c.c.<sup>65</sup>.

Non si comprende, invece, perché vi sarebbe incompatibilità tra solidarietà che permea il volontariato e l'adempimento di un dovere morale o sociale che connota, invece, lo schema dell'obbligazione naturale<sup>66</sup>. In questa prospettiva, secondo parte della dottrina, dall'attività di volontariato non deriverebbe alcuna sanzione morale per chi non la pratica, ma solo un impegno etico di chi le stima<sup>67</sup>.

Tuttavia, pur ritenendo plausibili simili rilievi, al contempo il volontario percepisce come dovere di solidarietà l'attività che offre: questo passaggio pare sufficiente a integrare i presupposti per l'attivazione dell'art. 2034 c.c. Non pare, dunque, possa negarsi in questa chiave il carattere di

---

<sup>60</sup> La bibliografia sul tema è, ovviamente, sconfinata e non riproducibile in questa sede: in ogni caso cfr. almeno L. BALESTRA, *Le obbligazioni naturali*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. CICU, F. MESSINEO e L. MENGONI, e continuato da P. SCHLESINGER, Milano, 2004; C. BARNINI, *Obbligazione naturale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990, pp. 1 ss.; L. NIVARRA, *Obbligazione naturale*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sez. Civile*, vol. XII, Torino, 1995, pp. 372 ss. e ivi ulteriori riferimenti, nonché quelli indicati nelle note successive.

<sup>61</sup> Art. 627, secondo comma, c.c.

<sup>62</sup> Art. 1933 c.c.

<sup>63</sup> Art. 2940 c.c. In verità, la dottrina esprime più di qualche dubbio in merito all'ascrivibilità di tale ipotesi all'obbligazione naturale, cfr. L. NIVARRA, *Obbligazione naturale*, cit., p. 583; F. ROCCHIO, *Le obbligazioni naturali*, in *Contratto e Impresa*, 2011, pp. 517 ss.

<sup>64</sup> Cfr. L. NIVARRA, *Obbligazione naturale*, cit., p. 582; F. GAZZONI, *Obbligazioni e contratti*, XVIII, Napoli, 2018, p. 572.

<sup>65</sup> Cfr. già L. MOSCATI, *Obbligazioni naturali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIX, Milano, 1979, pp. 353 ss.; C. BARNINI, *Obbligazione naturale*, cit., pp. 1 ss. e ivi ulteriori riferimenti.

<sup>66</sup> Cfr. M. RENNA, *La dimensione privatistica*, cit., p. 570, il quale, in verità, sul punto pare apodittico, concentrandosi maggiormente sulla difficoltà di inquadrare l'attività volontaria di stampo solidaristico negli schemi della donazione, in una linea su questo versante qui condivisa.

<sup>67</sup> Cfr., in questa prospettiva, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Obbligazioni naturali e donazione remuneratoria*, in A. PALAZZO (a cura di), *I contratti di donazione*, Torino, 2009, pp. 234 ss.

giuridicità all'adempimento pur spontaneo di "doveri" ritenuti dal soggetto legati alla solidarietà, apprezzabile pur *ex post* dagli effetti imposti dall'art. 2034 c.c.

Insomma, proprio il condiviso carattere aperto di tale norma ne consente a nostro avviso, un'interpretazione includente il lavoro gratuito volontario prestato per solidarietà, espressiva delle sue multidirezionali potenzialità di sistema<sup>68</sup>, nel quadro della rilevata funzione adeguatrice delle obbligazioni naturali, come punto d'incontro tra diritto positivo e realtà sociale<sup>69</sup>. Siamo, quindi inclini a ritenere che vi sia spazio perché la fattispecie delineata dall'art. 17, secondo comma, d.lgs. n. 117 del 2017 possa assurgere a nuova ipotesi (implicita ma) tipica di obbligazione naturale. Si tratta di una giuridificazione leggera – in coerenza con la natura del fenomeno<sup>70</sup> – ma non per questo indifferente, a nostro avviso in piena coerenza con la funzione attribuita dall'ordinamento all'obbligazione naturale. La ricostruzione proposta, invero, si pone in un certo senso a garanzia della genuinità dell'atto di solidarietà del volontario, che, una volta qualificato alla stregua di obbligazione naturale, impedisce ogni azione di ripetizione, tesa al recupero del valore di quanto adempiuto per tali fini.

### 9.1. Gli ulteriori caratteri della fattispecie

Sulle basi proposte, occorre a questo punto dedurre gli ulteriori caratteri della fattispecie. Dalla ricostruzione proposta deriva che non possano sorgere obblighi tra le parti, né tra il volontario e l'eventuale ente per il tramite del quale presta l'attività, né con riferimento ai beneficiari delle sue prestazioni. Seguendo lo schema dell'obbligazione naturale, le prestazioni del volontario vengono di volta in volta rese in favore dei beneficiari e come tali non possono essere né remunerate né ripetute.

Così, il lavoro gratuito *sub specie* del volontariato individuale, solo a livello descrittivo può

---

<sup>68</sup> Cfr. F. GAZZONI, *Obbligazioni e contratti*, cit., p. 573, il quale, ribadita la funzione di valvola di sicurezza, ovvero, richiamando Francesco Carnelutti (*Rapporto giuridico naturale*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1936, I, p. 171), di «organo respiratore dell'intero ordinamento» dell'obbligazione naturale, rimarca appunto che per il suo tramite «trapassano nel mondo del diritto, attraverso la tecnica del rinvio recettizio, le esigenze, i valori, i convincimenti della collettività, espressi mediante quel sistema di regole non scritte e sempre mutevole denominato morale sociale».

<sup>69</sup> Così E. MOSCATI, *Clausole generali e ruolo delle obbligazioni naturali nel diritto vigente*, in *Giurisprudenza italiana*, 2011, p. 8.

<sup>70</sup> V. *supra*, § 4.

risultare assimilabile alla prestazione di lavoro autonomo, giacché l'attività viene resa senza il tramite di un ente che la organizza, ma nessuna delle regole tipiche di quella forma contrattuale "di mercato" può trovare applicazione.

Nel caso, invece, di prestazione resa per il tramite di un ente (qui del Terzo settore), il volontario dovrà attenersi alle sue regole di organizzazione e di erogazione dell'attività resa dai volontari. Non si tratterà mai di esercizio del potere direttivo tipico della subordinazione, ma solo dei profili organizzativi propri dell'ente, cui il volontario deve attenersi, non in virtù di un inesistente vicolo di subordinazione, ma in osservanza delle regole che l'ente come soggetto privato ha la libertà di darsi e che i soggetti terzi sono tenuti a rispettare.

In ogni caso, l'ente può legittimamente rinunciare all'attività del volontario in qualsiasi momento senza alcuna motivazione necessaria.

Al contempo, l'assenza di un vincolo contrattuale implica che il volontario possa in ogni momento interrompere la propria attività, senza che né da parte del beneficiario diretto, né da parte dell'ente per il tramite del quale eventualmente sia stata svolta l'attività, possa essere esercitata un'azione per l'adempimento.

Resta possibile, tuttavia, che una forma di responsabilità possa emergere, ma sul versante extracontrattuale di quella aquiliana *ex art. 2043 c. c. (neminem laedere)*, allorché l'improvvisa interruzione dell'attività ponga, ad es., in pericolo il beneficiario o rechi ad esso pregiudizio. Si può fare l'esempio (in verità più di scuola) di un volontario che presti assistenza in una casa di cura e di punto in bianco vada via durante il turno previsto, senza avvertire e lasciando il degente in balia di se stesso.

La ricostruzione proposta deve confrontarsi con altre disposizioni del d.lgs. n. 117 del 2017 che potrebbero a una prima lettura risultare distoniche con l'impostazione qui seguita, ma che, a nostro avviso, restano, invece, pienamente compatibili, una volta spiegate. Si tratta delle disposizioni dettate nel medesimo Codice in riferimento alle caratteristiche che devono contenere le convenzioni stipulate tra le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato e le associazioni di

promozione sociale, finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale<sup>71</sup>, cui abbiamo fatto riferimento in apertura del presente contributo<sup>72</sup>.

In particolare, per quanto può rilevare sul punto, tali convenzioni devono innanzitutto «contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione»<sup>73</sup>. Qui l'elemento della continuità attiene al servizio reso, che va opportunamente organizzato a tali fini, ma non può riguardare l'obbligo del volontario di rendere con continuità la sua attività, che deve restare libera e spontanea. Insomma, non ci si può obbligare, neanche volendo, a svolgere attività di volontariato. Potrà nascere così un'eventuale responsabilità dell'ente che ha assicurato la continuità del servizio, in caso di sua mancanza, anche se si tratta di un requisito alquanto generico, tanto da non implicare che lo stesso numero di volontari debba costantemente esservi dedicato.

Le medesime convenzioni – sempre con riguardo agli elementi solo apparentemente problematici – devono altresì prevedere «le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici»<sup>74</sup>. Il riferimento alle modalità di coordinamento dei volontari può essere inteso nel senso, già sopra chiarito, del rispetto dei necessari profili organizzativi cui l'attività in convenzione deve attenersi, ma non implica alcun esercizio di potere direttivo o di coordinamento da lavoro di mercato da parte dell'ente o degli operatori dei servizi pubblici sui volontari.

10. La scarsa disciplina legale dettata nel Codice del Terzo settore per l'attività di volontariato “associato”: il divieto di retribuzione; il regime dei rimborsi spese e le forme di assicurazione obbligatoria a favore dei volontari

Proposta la qualificazione alla stregua di una nuova fattispecie legale di lavoro gratuito, occorre far i conti col fatto che il Codice del Terzo settore, come in precedenza anche la l. n. 266/91, si limita a porre solo alcune peculiari regole, nella prospettiva della giuridificazione “leggera”, già indicata come naturale connotazione del fenomeno<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Art. 56, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>72</sup> V. *supra*, § 1.

<sup>73</sup> Art. 56, primo periodo, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>74</sup> Art. 56, secondo periodo, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>75</sup> V. *supra*, § 4.

Osserviamo, al contempo, che qui si tratta di dettare regole vevoli solo per la fattispecie dell'attività di volontariato "associato", da qualificare – come già notato<sup>76</sup> – alla stregua di una *species* del *genus* del lavoro gratuito, cui, invece, nella nostra lettura, pare potersi riferire invece la fattispecie delineata ora dall'art. 17, secondo comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

Così, innanzitutto, ribadendo sul punto quanto già prescritto della previgente normativa sul volontariato, a garanzia della sua natura gratuita, la legge prescrive che «L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario»<sup>77</sup>. La necessaria assenza della retribuzione rappresenta il tratto distintivo di una simile fattispecie, dove l'attività del singolo è volta a fini solidaristici, "senza fine di lucro", che vanno a giustificare lo "sganciamento" dalla necessità di una controprestazione<sup>78</sup>. Proprio per questa ragione l'assenza di retribuzione, carattere di fattispecie più che di disciplina, può assurgere a regola generale anche del volontariato nella sua declinazione individuale, svolto cioè al di fuori di un ente del Terzo settore. Ciò non toglie che in base all'eventuale normativa di settore (le *species*) il volontario possa aver diritto, ad es., a un assegno mensile – che non assume tuttavia la natura di controprestazione – come avviene nel già ricordato caso del servizio civile universale<sup>79</sup>.

Inoltre, se è vero che ci troviamo al di fuori del lavoro "di mercato", con conseguente assenza dell'apparato garantistico e delle regole tipiche del lavoro remunerato, nondimeno nell'ambito esaminato emergono esigenze peculiari, che si ricollegano alla mera prestazione di un'attività lavorativa, che inducono, ieri come oggi, a delineare alcuni diritti in capo al volontario che operi nell'ambito di un ente del Terzo settore.

La legge, quindi, sempre a garanzia della genuinità della natura gratuita dell'attività di volontariato regola, nel dettaglio, il regime dei rimborsi spese, in modo più stringente rispetto a quanto previsto dalla previgente normativa, imponendo che le spese possano essere rimborsate dall'ente del

---

<sup>76</sup> V. *supra*, § 8.

<sup>77</sup> Art. 17, primo comma, d.lgs. n. 40 del 2017.

<sup>78</sup> Osserva, con riguardo alla legge sul volontariato, Pietro Rescigno (*Le formazioni sociali intermedie*, in P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, III, Padova, 1999, p. 15), che «l'esigenza della retribuzione del lavoro è sì un principio di rango costituzionale, ma non può soverchiare la volontà del privato di muoversi su un terreno di puro solidarismo e di libera volontarietà dell'agire»; nella medesima prospettiva già M. DELL'OLIO, *Retribuzione e tipo di rapporto: lavoro in cooperativa, impresa familiare, volontariato*, in *Diritto del lavoro*, 1986, I, p. 4; T. TREU, *Onerosità e corresponsività nel rapporto di lavoro*, Milano, 1968, pp. 34 ss.

<sup>79</sup> Art. 17, terzo comma, primo periodo, d.lgs. n. 117 del 2017.

Terzo settore solo in quanto documentate ed entro limiti massimi e alle condizioni stabilite dall'ente medesimo. Sono in ogni caso vietati rimborsi spese di tipo forfetario<sup>80</sup>. La medesima regola è stabilita in relazione alle convenzioni stipulate tra i suddetti enti e le amministrazioni pubbliche finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale<sup>81</sup>. Il divieto di rimborsi forfetari si spiega anche con la necessità di evitare che attraverso tale forma di rimborso possa essere mascherata una retribuzione<sup>82</sup>. Le suddette spese sostenute possono anche essere rimborsate a fronte di autocertificazione<sup>83</sup>.

Inoltre, al fine di offrire garanzie e tutele minimali ai soggetti impegnati in attività di volontariato, la legge prescrive che «Gli enti del Terzo settore che si avvalgono di volontari devono assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi»<sup>84</sup>. Si prevede altresì che un (ancora) emanando decreto ministeriale individui meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche, oltre a disciplinare i relativi controlli<sup>85</sup>. Al fine di incentivare l'adempimento dei suddetti obblighi la legge dispone che «La copertura assicurativa è elemento essenziale delle convenzioni tra gli enti del Terzo settore e le amministrazioni pubbliche, e i relativi oneri sono a carico dell'amministrazione pubblica con la quale viene stipulata la convenzione»<sup>86</sup>.

---

<sup>80</sup> Art. 17, terzo comma, secondo e terzo periodo, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>81</sup> Art. 56, secondo comma, d.lgs. n. 117 del 2017, per cui «Le convenzioni di cui al comma 1 possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate».

<sup>82</sup> Cfr. T.A.R. Puglia Bari Sez. II, 11 gennaio 2019, n. 48, che ha ritenuto illegittima la *lex specialis* di una gara riservata ad associazioni di volontariato, bandita per l'affidamento del servizio di emergenza territoriale 118, che in più punti contemplava un rimborso forfetario mensile fisso in misura massima, proprio in quanto ritenuta in evidente violazione delle innovative disposizioni del d.lgs. n. 117/2017, che viceversa impongono in via esclusiva il rimborso sulla base delle spese effettivamente sostenute dagli enti no profit; cfr. anche D. GAROFALO, *Il lavoro nel terzo settore*, cit., p. 114.

<sup>83</sup> Art. 17, quarto comma, d.lgs. n. 117 del 2017, per cui «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».

<sup>84</sup> Art. 18, primo comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>85</sup> Art. 18, secondo comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>86</sup> Art. 18, terzo comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

## 11. Gli enti che si avvalgono dell'attività dei volontari

Quanto ai profili organizzativi dell'attività di volontariato svolta per il tramite degli enti del Terzo settore, la nuova normativa esplicitamente prevede che «Gli enti del Terzo settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività e sono tenuti a iscriverne in un apposito registro i volontari che svolgono la loro attività in modo non occasionale»<sup>87</sup>. Se ne deduce appunto, l'obbligo di iscrizione dei volontari “non occasionali” in apposito registro, volto a individuarli, anche al fine dell'applicazione delle regole dettate di seguito dal medesimo Codice.

Nell'individuazione degli enti del Terzo settore che possono avvalersi di volontari si può segnalare già una prima novità rispetto all'assetto normativo precedente, atta a mitigare la differenza tra le associazioni di volontariato e quelle di promozione sociale. Invero, in passato le associazioni di volontariato dovevano svolgere la loro *mission esclusivamente* nei confronti di terzi<sup>88</sup>, mentre le associazioni di promozione sociale potevano svolgere la loro *mission* anche nei confronti dei soci e dei loro familiari<sup>89</sup>. Ora, invece, la legge dispone che «Le organizzazioni di volontariato sono enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato, per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente delle prestazioni dei volontari associati»<sup>90</sup>. Come si può notare, vi è in questo caso un'apertura verso attività svolte anche in favore degli associati a tali organizzazioni.

Sull'altro versante il legislatore dispone che «Le associazioni di promozione sociale sono enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre associazioni di promozione sociale per lo svolgimento in favore dei propri associati, di loro familiari o di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati»<sup>91</sup>. Con tale formula si ribadisce sul punto l'assetto precedente.

---

<sup>87</sup> Art. 17, primo comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>88</sup> Art. 2, primo comma, l. n. 266 del 1991.

<sup>89</sup> Art. 2, primo comma, l. n. 383 del 2000.

<sup>90</sup> Art. 31, primo comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>91</sup> Art. 35, primo comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

## 12. I rapporti di lavoro “di mercato” negli enti del Terzo Settore

Il Codice detta poi peculiari regole rivolte ai rapporti di lavoro “di mercato”, ossia remunerati, che possono instaurarsi con gli enti del Terzo settore.

A tali lavoratori viene riconosciuto il diritto «ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all’articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81»<sup>92</sup>. Il riferimento è ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria di cui alla norma citata<sup>93</sup>. Si tratta di un modello non nuovo volto alla salvaguardia dei livelli minimi di retribuzione per tali lavoratori, analogo a quello già previsto, ad es., nell’ambito della legge sul socio lavoratore di cooperativa<sup>94</sup> e che, in relazione a quella normativa, ha già superato il vaglio di costituzionalità<sup>95</sup>. In caso, dunque, di retribuzione inferiore a tali minimi, il lavoratore potrà attivare la norma in giudizio<sup>96</sup>.

Inoltre, la legge considera distribuzione indiretta di utili, come tale vietata<sup>97</sup>, a salvaguardia dell’utilizzo del patrimonio degli enti del Terzo settore per l’esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale<sup>98</sup>, la «corresponsione a lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori del quaranta per cento rispetto a quelli previsti, per le

---

<sup>92</sup> Art. 16, primo comma, primo periodo, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>93</sup> Sul tema v. T. TREU, *I rinvii alla contrattazione collettiva (art. 51, d.lgs. n. 81/2015)*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), *I contratti di lavoro*, Torino, 2016, pp. 250 ss.; A. ZOPPOLI, *Sindacato comparativamente più rappresentativo vs. sistema (e democrazia sindacale)*, in AA.VV., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Atti delle Giornate di Studio Aidlass, Napoli, 16-17 giugno 2016, Milano, 2017, pp. 354 ss.; P. PASSALACQUA, *L’equiordinazione tra i livelli della contrattazione quale modello di rinvio legale all’autonomia collettiva ex art. 51 del D.Lgs. 81 del 2015*, in *Diritti lavori mercati*, 2016, pp. 293 ss.; I. ALVINO, *Il micro-sistema dei rinvii al contratto collettivo nel d.lgs. n. 81 del 2015: il nuovo modello della competizione tra i livelli della contrattazione collettiva*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2016, I, pp. 657 ss.; P. TOMASSETTI, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2016, pp. 367 ss.

<sup>94</sup> Art. 3, primo comma, l. n. 142 del 2001.

<sup>95</sup> Corte cost. 26 marzo 2015, n. 51.

<sup>96</sup> Sul punto cfr. *amplius* P. BOZZAO, *La soggettività giuridica degli enti del terzo settore: profili lavoristici*, in *Federalismi.it*, 21 novembre 2018, pp. 13 ss.

<sup>97</sup> Art. 8, secondo comma, lett. b), d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>98</sup> Art. 8, primo comma, lett. b), d.lgs. n. 117 del 2017.

medesime qualifiche, dai contratti collettivi sopra richiamati di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81 del 2015»<sup>99</sup>.

Infine, la legge prescrive che «In ogni caso, in ciascun ente del Terzo settore, la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda»<sup>100</sup>. Si tratta di una regola molto stringente e assolutamente innovativa nel panorama del diritto del lavoro, al punto che si possono sollevare persino dubbi di costituzionalità sotto vari profili con presunta violazione degli artt. 3 Cost. sul principio di eguaglianza e 41 Cost. sulla libertà di iniziativa economica privata. Restano, peraltro, dubbi sul suo reale raggio di azione, in quanto se la lettura più piana pare quella di imporre un tetto massimo differenziale fra lavoratori in azienda, a prescindere dall'inquadramento contrattuale, c'è chi propone accanto a questa un'interpretazione riduttiva, che tuttavia pare di difficile sostenibilità sul piano della lettera della legge<sup>101</sup>.

Occorre, comunque, chiedersi quali siano le sanzioni connesse al mancato rispetto di una tale prescrizione, visto che, in quanto regola sui “massimi” e non sui “minimi” i lavoratori non pare abbiano alcun vantaggio ad avvalersene. Su queste basi, le conseguenze, dunque, sembrano potersi configurare sul piano dell'eventuale perdita dei benefici di legge per gli enti del Terzo settore, ma la questione resta aperta.

### 13. Il necessario rapporto tra lavoro “di mercato” e lavoro “fuori mercato”

Il Codice poi detta anche regole peculiari in ordine al rapporto che deve necessariamente intercorrere tra i soggetti che prestano la loro attività come volontari, ovvero a titolo gratuito, e i

---

<sup>99</sup> Art. 8, terzo comma, lett. *b*), d.lgs. n. 117 del 2017. La medesima disposizione prevede la possibilità di superare tale limite percentuale di aumento del compenso per «comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'articolo 5, comma 1, lettere *b*), *g*) o *h*)». Si tratta di attività aventi ad oggetto: *b*) interventi e prestazioni sanitarie; *g*) formazione universitaria e post-universitaria; *h*) ricerca scientifica di particolare interesse sociale. Sul punto cfr. D. GAROFALO, *Il lavoro nel terzo settore*, cit., pp. 108 ss.

<sup>100</sup> Art. 16, primo comma, secondo periodo, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>101</sup> Con riferimento alla medesima regola, fissata per le imprese sociali dall'art. 13, primo comma, d.lgs. n. 112 del 2017, cfr. S. COSTANTINI, *Il lavoro nelle imprese sociali. Spunti di riflessione alla luce del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2018, p. 1134, per il quale si potrebbe ritenere che «il legislatore voglia imporre che, a parità di inquadramento contrattuale, non sia possibile corrispondere ad un lavoratore una retribuzione superiore al 12,5% (rapporto 1:8) rispetto a quella minima lorda».

lavoratori “di mercato” assunti dall’organizzazione di volontariato o dall’associazione di promozione sociale.

Quanto alle prime, la legge, con formula che ricalca quella precedente<sup>102</sup>, ma si rileva al contempo più stringente in quanto impone il rispetto di una precisa percentuale, prescrive che «Le organizzazioni di volontariato 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»<sup>103</sup>.

In ordine alle seconde, con formula in parte analoga, viene prescritto che «Le associazioni di promozione sociale 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»<sup>104</sup>.

Nel caso del superamento dei suddetti limiti si aprono due possibilità al fine del rientro: aumentare il numero dei volontari oppure licenziare i lavoratori eccedentari rispetto al limite, secondo la situazione in cui si trova l’ente del Terzo settore<sup>105</sup>.

Anche in questo caso la legge non prevede apposite sanzioni in caso di inadempimento del suddetto obbligo, inducendoci a ritenere, quindi, al pari di altre ipotesi prive di sanzione espressa già vagliate, che tali enti del Terzo settore debbano rispettino quei limiti proporzionali per usufruire dei benefici previsti dalla legge, che, altrimenti, potrebbero essere non più riconosciuti. Anche qui,

---

<sup>102</sup> Ai sensi dell’art. 3, l. n. 266 del 1991, si disponeva che «Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o 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».

<sup>103</sup> Art. 33, primo comma, d.lgs. n. 117 del 2017. La norma sul 50% trova un suo precedente nell’art. 14, secondo comma, d.lgs. n. 155 del 2006 sull’impresa sociale, oggi abrogato e superato dal d.lgs. n. 112 del 2017, in cui tale disposizione non viene riproposta, giacché, invece, nelle imprese sociali è ora ammessa la prestazione di attività di volontariato, ma il numero dei volontari impiegati nell’attività d’impresa non può essere superiore a quello dei lavoratori. Sul lavoro nell’impresa sociale v. S. COSTANTINI, *Il lavoro nelle imprese sociali*, cit., sul punto p. 1128.

<sup>104</sup> Art. 36, primo comma, d.lgs. n. 117 del 2017.

<sup>105</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Il lavoro nel terzo settore*, cit., pp. 112-113.

sarebbe stato forse opportuno prevedere una norma sulla falsariga di quella prevista in tema di sfioramento del limite percentuale di assunzione di lavoratori con contratto a tempo determinato, sanzionato attraverso l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie in capo al datore di lavoro<sup>106</sup>.

Al fine poi di promuovere lo svolgimento di attività di volontariato in un ente del Terzo settore, la legge, a seguito delle modifiche apportate nel 2018, prevede per i lavoratori subordinati il «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»<sup>107</sup>. In realtà, a nostro avviso, la norma assume un valore più esortativo che formalmente cogente, in quanto non sembra attribuire alcun diritto ulteriore rispetto a quanto già previsto dai contratti collettivi, giacché la previsione della compatibilità con l'organizzazione aziendale rimette al datore di lavoro la facoltà di concedere o meno le forme di flessibilità già previste<sup>108</sup>. Al più, pare potersi aprire uno stretto spazio per rivendicazioni da parte del lavoratore a fronte di un rifiuto datoriale non motivato o motivato in modo incongruo, che pare comunque di difficile percorribilità in sede giudiziale.

14. La perdurante incompatibilità tra attività di volontariato e lavoro retribuito a favore del medesimo ente

Infine, occorre volgere l'attenzione su alcune disposizioni che possono essere lette in chiave antielusiva e a garanzia della genuinità dell'attività di volontariato prestata.

Così, sulla falsariga di quanto già prevedeva la legislazione previgente, la legge, come già notato<sup>109</sup>, dispone che «Le associazioni di promozione sociale 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»<sup>110</sup>. Quindi, in questo caso anche gli associati possono svolgere, dunque, attività di lavoro “di mercato” in forma

---

<sup>106</sup> Art. 23, quarto comma, d.lgs. n. 81 del 2015.

<sup>107</sup> Art. 17, comma 6-bis, inserito dall'art. 5, primo comma, d.lgs. 3 agosto 2018, n. 105.

<sup>108</sup> Cfr. anche P. BOZZAO, *La soggettività giuridica*, cit., p. 27.

<sup>109</sup> V. *supra*, § 11.

<sup>110</sup> Art. 36, primo comma, primo periodo, d.lgs. n. 117 del 2017.

subordinata o autonoma, con conseguente sua remunerazione. In ogni caso, anche soggetti che non partecipano all'associazione in qualità di soci possano prestare la loro attività professionale secondo forme contrattuali tipiche di lavoro "di mercato".

Si tratta, in definitiva, di figure professionali che svolgano lavoro subordinato o autonomo funzionale, ad esempio, all'organizzazione interna dell'associazione (pensiamo agli addetti alla segreteria o agli uffici amministrativi dell'associazione). Pertanto, come osservato dalla giurisprudenza in relazione alla previgente normativa, occorre aver riguardo anche all'attività in concreto svolta dal soggetto al fine di ritenere sussistente la presunzione di gratuità della prestazione lavorativa<sup>111</sup>.

Invece, animata dal fine di evitare commistioni che rendano confusi i confini tra attività prestata a titolo gratuito e attività prestata dietro retribuzione, la legge, riproponendo analogo regola già dettata dalla previgente l. n. 266 del 1991<sup>112</sup>, prescrive quale regola generale che «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»<sup>113</sup>. Se, invero, come notato, la regola rappresenta la riscrittura di quella analoga già imposta dall'art. 2, terzo comma, l. n. 266 del 1991, nondimeno l'impatto ora risulta maggiore, in proporzione con l'ambito ora generale, tutti gli enti del Terzo settore, entro la quale viene a muoversi. La *ratio* della norma, ieri come oggi, è quella di evitare incongrue sovrapposizioni a fini elusivi di lavoro remunerato e lavoro gratuito in quanto attività di volontariato.

La regola risulta oggi molto contestata da diverse realtà del Terzo settore, sul condivisibile assunto che va a impedire l'instaurazione di rapporti di lavoro proprio con quei soggetti già conosciuti e ritenuti affidabili dall'ente, in base all'attività di volontariato dagli stessi già svolta; allo stesso tempo impedisce che nuovi soggetti, assunti come lavoratori "di mercato" possano decidere

---

<sup>111</sup> Cfr., ad es., T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 23 aprile 2002, n. 693.

<sup>112</sup> Si tratta dell'art. 2, terzo comma, per cui «La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte»; sul punto cfr. L. MENGHINI, *Il lavoro nella legge-quadro sul volontariato*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1992, I, p. 73.

<sup>113</sup> Art. 17, quinto comma, d.lgs. n. 117 del 2017. A seguito delle modifiche apportate dall'art. 5, primo comma, lett. a), d.lgs. 3 agosto 2018, n. 105, a decorrere dall'11 settembre 2018, «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».

liberamente di dedicare parte del loro tempo libero ad attività di volontariato presso lo stesso ente, nell'ambito del quale, evidentemente, avrebbero vantaggi quantomeno logistici (stesso luogo) per svolgerla rispetto a quanto potrebbero in altre realtà.

Sembrano, dunque, prospettabili anche in questo caso dubbi di legittimità costituzionale di tali disposizioni, anche sotto il profilo della possibile violazione dell'art. 2 Cost., che tutela le formazioni sociali destinate allo svolgimento della persona, dell'art. 3 Cost. sul principio di eguaglianza, del diritto e dovere di lavoro di cui all'art. 4 Cost., nonché della libertà di associazione ex art. 18 Cost.

Al momento, tuttavia, la norma è vigente e operativa tanto da indurci a vagliarne la portata. Emergono due ipotesi: l'incompatibilità si può realizzare rispetto a rapporti di lavoro "di mercato": a) con l'ente di cui il volontario è socio o associato oppure b) con l'ente tramite il quale svolge la propria attività volontaria, senza, quindi, esserne formalmente socio.

Occorre intanto considerare che la disposizione di legge fa riferimento all'ipotesi in cui vi sia già in essere un'attività di volontariato in capo al soggetto con il quale in un momento successivo viene stipulato un rapporto "di mercato". Tuttavia, la regola è volta a imporsi anche nell'ipotesi inversa, cioè quella in cui a preesistere sia un rapporto di lavoro "di mercato" con l'ente del Terzo settore.

In ordine alle conseguenze della possibile violazione della norma molti sono gli interrogativi che si pongono, giacché la legge, anche in questo caso, tace. Secondo una lettura proposta, il soggetto che si trovi a svolgere attività di lavoro "di mercato" nei confronti del medesimo ente perderebbe la qualità di volontario<sup>114</sup>. Una simile considerazione, a nostro avviso, va apprezzata nel senso che l'ente, una volta instaurato con il soggetto un lavoro "di mercato", può legittimamente impedire a questi di svolgere attività di volontariato in qualità di socio o per il suo tramite. Tuttavia, occorre rimarcare che anche senza l'emersione della descritta incompatibilità, dalla struttura del rapporto, come abbiamo già notato, si deduce che in ogni momento l'ente può decidere di non avvalersi più dell'apporto di un qualunque volontario<sup>115</sup>.

In ogni caso, resta il problema di quali possano essere le conseguenze nel caso in cui, invece,

---

<sup>114</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *Diritto del Lavoro e Terzo settore*, cit., p. 339.

<sup>115</sup> V. *supra*, § 9.1.

quel soggetto continui a svolgere quella attività di volontariato. Si potrebbe anche giungere a ritenere configurabile la nullità del contratto di lavoro “di mercato” posto in essere in violazione della norma imperativa posta dall’art. 17, quinto comma, d.lgs. n. 117 del 2017, in applicazione della regola generale posta dall’art. 1418, primo comma c.c.<sup>116</sup>. Se si segue una tale (forse fin troppo) stringente linea interpretativa, al lavoratore assunto in virtù di un tale contratto di lavoro nullo spetterà la sola retribuzione per l’attività svolta, in applicazione del dettato dell’art. 2126 c.c. sulla prestazione di lavoro di fatto. Inoltre, occorre considerare la possibilità che il soggetto interrompa successivamente, cioè dopo aver stipulato un contratto di lavoro di mercato, l’attività di volontariato, in tal modo facendo venir meno la causa di incompatibilità. Qualche dubbio insomma resta sul funzionamento di una tale disposizione.

Per l’ente, qui anche datore di lavoro la sanzione – come già notato in tema di limiti massimi di utilizzo di lavoratori di mercato – potrebbe consistere nella perdita dei benefici di legge per gli enti del Terzo settore. Per l’effettività della norma, in relazione alla sua funzione di prevenzione degli abusi, anche in questo caso, come in quello in precedenza ricordato, sarebbe stato forse preferibile e auspicabile una disposizione sulla falsariga di quella prevista in tema di sfioramento del limite percentuale di assunzione di lavoratori con contratto a tempo determinato, punito attraverso l’applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie in capo al datore di lavoro<sup>117</sup>.

In conclusione dell’analisi, si può nel complesso formulare un giudizio positivo sulle norme “lavoristiche” (in senso ampio) del Codice del Terzo settore, che paiono contribuire a meglio definire le figure che si muovono all’interno di un mondo di così grande rilievo ed espressivo di multidirezionali potenzialità.

PASQUALE PASSALACQUA  
(Università degli Studi di Cassino  
e del Lazio Meridionale)

---

<sup>116</sup> Ai sensi dell’art. 1418, primo comma, c.c. «Il contratto è nullo quando è contrario a norme imperative, salvo che la legge disponga diversamente». Si tratta delle cd. nullità virtuali.

<sup>117</sup> Art. 23, quarto comma, d.lgs. n. 81 del 2015.



ARTICOLI



NOTE SU TERZO SETTORE E SOLIDARIETÀ.  
ALLA RISCOPERTA DELL'ONTOLOGIA DELL'ESSERE SOCIALE

Abstract

Il presente lavoro intende analizzare, dal punto di vista filosofico, la portata dell'attività del Terzo settore sul piano della promozione dei valori. In particolare, è vagliata l'ipotesi del rapporto tra solidarietà e uno specifico significato di sociale, secondo la definizione di Lukács. In questo contesto di studi sono, altresì, corroborate le tesi della proficuità di una rideterminazione dei significati di "sociale" e di "imprenditorialità", a partire da quelli emergenti nella prassi delle ONG, e dell'importanza di riconoscere la radice europeista dei progetti di rilevanza sociale senza scopi lucrativi.

In this paper, the Author analyzes, from a philosophical point of view, the important work of the Third sector in terms of promoting values. The focus is on the hypothesis of the relationship between solidarity and the specific social meaning by Lukács. This paper also analyzes the topical issues such as the necessity of a revaluation of the social and economic theories on the social exclusion, the concept of "entrepreneurship" and the welfare state; the relation between the concept of the social development and the contemporary social movements; the idea and the lawful basis of the voluntary organizations and their european origins.

Keywords: third sector, solidarity, social theory, ontology, Lukács.

Nella complessità di una società come la nostra, costituita da mondi completamente autonomi ma anche interconnessi, il mondo del Terzo settore, tra gli altri e come gli altri, è ricco e variegato. Come ogni mondo che si rispetti, è infinito e indefinito, sempre determinabile, nelle sue possibilità di essere macrocosmo o microcosmo, a seconda dei mondi rispetto a cui si va inquadrando. Come microcosmo, reca l'impronta dei settori dalla cui concettualizzazione deriva e si distacca: dai macrocosmi della politica e dell'economia. Il Terzo settore è, perciò, un mondo di mezzo, un interstizio che nella sua molteplicità varia trova la sua radice profonda nei fini sociali. In questa guisa, il Terzo settore è un mondo a se stante, un macrocosmo di organizzazioni, organizzazioni di tipo diverso, diversamente lucrative, diversamente produttive, ma tutte essenzialmente sociali.

L'intento di chi scrive è, in questo contesto, quello di portare alla luce, attraverso un'analisi *stricto sensu* filosofica, l'essenza sociale del Terzo settore, scandagliando le caratteristiche principali dei vari profili organizzativi all'interno del Terzo settore e confrontando le prospettive etica

economica e sociologica con la matrice filosofica dell'indagine che si prospetta di condurre. In via dimostrativa, si valuterà il precipitato ontologico del contributo sociale dell'azione del Terzo settore, l'origine europeista del Terzo settore, da un punto di vista storico e l'ispirazione determinativa dei servizi pubblici che rappresenta, dal punto di vista di una loro più proficua riqualificazione.

Ben lungi dall'essere divisa *sic et simpliciter* in enti pubblici, soggetti ai sistemi politici e fiscali di un Paese, ed enti privati, operanti con scopo di lucro, l'organizzazione produttiva della società occidentale, a partire dal fallimento del Welfare operativamente attivo dal secondo Dopoguerra e fino a qualche decennio fa, è, invece, costellata da organizzazioni volontarie non lucrative e produttrici di beni e servizi.

Esse si sono rivelate fondamentali nel sollevare l'operatore pubblico dal carico economico che l'impegno sociale comporta; il ruolo significativo che le organizzazioni no-profit sono venute a occupare nella società contemporanea occidentale, cooperando con le organizzazioni lucrative e pubbliche, è evidentemente fuori discussione. La cooperazione, nel tempo, tra i tre tipi di organizzazioni distribuenti beni e servizi a scopo sociale, si è trasformata, lasciando al fenomeno no-profit l'autorità, nei contesti socio-economici e fiscali disparati, nell'erogazione degli stessi beni e servizi, tanto è percepita l'utilità concreta, da parte dell'utente, tra cui la collettività organizzata<sup>1</sup>, di questo tipo di organizzazione assistenziale. La ragione della preminenza nell'attività sociale che le organizzazioni volontarie non lucrative svolgono rispetto alle organizzazioni che fanno riferimento allo Stato o alle esigenze del Mercato sta, soprattutto, sul fronte della raccolta di donazioni e destinazione di essi agli scopi sociali, nel vincolo di non distribuzione che, in generale, eviterebbe l'azione, sfavorente per il contribuente, dell'istituto della contrattistica, e la conseguenza, inevitabile per l'acquirente, della disinformazione dell'utente: sull'utente, infatti, grava quella "asimmetria informazionale" che gli studi classici in proposito non evitano di menzionare tra gli effetti delle attività di organizzazioni di profitto, al di là del vincolo di non distribuzione<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> B. GUI, *Le organizzazioni produttive private senza fine di lucro. Un inquadramento concettuale*, in *Economia pubblica*, 4/5, Milano, 1987, p. 185.

<sup>2</sup> Cfr. H. HANSMANN, *The Role of Nonprofit Enterprise*, in *The Yale Law Journal*, NY, 1980; A. BEN NER, E. NEUBERGER, *Aspects of Income Distribution in the self-Managed and Nonprofit Variants of the Universal Form Organization*, II *International Conference on the Economics of Workers' self-Management*, Istanbul, 1980; D. EASLEY, M. O'HARA, *The Economic Role of Nonprofit Firms*, in *Bell Journal of Economics*, Santa Monica, 1983, p. 532; E. FAMA, M. JENSEN, *Separation of Ownership and Control*, in *Journal of Law and Economics*, Chicago, 1983; M. KRASHINSKY, *Transaction Costs and a Theory of the Nonprofit Organization*, in S. ROSE-ACKERMAN (a cura di),

Tuttavia, la scelta di affidarsi alle organizzazioni volontarie piuttosto che a quelle lucrative, per la fruizione di beni e servizi socialmente rilevanti, dipendono in gran parte dall'alterità che rappresentano, e non sul semplice piano concettuale ma sul piano concretissimo del costo (proibitivo) dell'uso del servizio ("cost of using the government")<sup>3</sup>, non per forza dissociato dal "quality monitoring"<sup>4</sup>.

È interessante rilevare, al fine di descrivere la ragione sociale delle organizzazioni no-profit, che l'offerta migliore alla domanda dell'utenza rispetto all'occorrenza di beni e servizi primari è quella che viene dalle organizzazioni volontarie. E, come è chiaro dall'uso del linguaggio economico (a partire dalle stesse nozioni di domanda e offerta), si immette pienamente nell'orizzonte di significato della logica dell'imprenditorialità. Cioè, se è vero, come è vero, che le organizzazioni no-profit nascono da iniziative private e non dipendono dai movimenti del Mercato, è altresì vero che la descrizione dell'"offerta" dei beni dei servizi e dei prodotti che parte dalle organizzazioni volontarie senza fini di lucro si conduce attraverso i termini dell'imprenditorialità.

La relazione tra il discorso dell'imprenditorialità e il linguaggio delle organizzazioni volontarie senza fini di lucro è stata ampiamente indagata, sia nell'ambito di un'analisi della produttività nel coordinamento delle risorse all'interno delle organizzazioni no-profit<sup>5</sup>, sia nell'ambito di un'analisi di confronto sull'assunzione di rischio non assicurabile<sup>6</sup>. D'altronde, i fattori condivisi dalle organizzazioni volontarie e da quelle lucrative sono molti: la ricerca del potere; la possibilità di esprimersi creativamente; il ruolo sociale; l'indipendenza; la soddisfazione che nasce dalla dedizione a una causa sociale e il successo personale<sup>7</sup>.

---

*The Economics of Noprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*, Oxford, 1986; A. BEN NER, *Nonprofit Organizations: Why Do They Exist in Market Economies?*, cit.; B.A. WEISBROD, M. SCHLESINGER, *Public Private Nonprofit Ownership and the Response to Asymmetric Information: The Case of Nursing Homes*, in *The Economics of the Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*, cit.; D. YOUNG, *Entrepreneurship and the Behavior of Nonprofit Organizations: Elements of a Theory*, in *The Economics*, cit.

<sup>3</sup> B.A. WEISBROD, *Toward a Theory of the Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy*, in E.S. PHELPS (a cura di), *Altruism, Morality and Economic Theory*, NY, 1975; ID., *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington, Heath, 1977. Cfr. M. KRASHINSKY, *Transaction Costs and a Theory of the Nonprofit Organization*, cit.

<sup>4</sup> I.L. ELLMAN, *Another Theory of Nonprofit Corporations*, in *Michigan Law Review*, 5, Michigan, 1982.

<sup>5</sup> Cfr. J.A. SCHUMPETER, *The Theory of Economic Development*, Cambridge, 1934.

<sup>6</sup> Si vedano, in proposito, i lavori di Knight.

<sup>7</sup> B. GUI, *Le organizzazioni produttive private senza fini di lucro. Un inquadramento concettuale*, cit., pp. 188-190.

Al di là della possibilità, o meglio ancora, della probabilità, che si insinui l'utile, in termini di guadagno non solo monetario ma di visibilità spendibile in ambito politico o di accreditamento ideologico – e su questo fronte non sono esclusi i gruppi religiosi, tra quelle sociali che muovono le organizzazioni volontarie non lucrative<sup>8</sup>, a cui è chiaro che non può essere ridotto il quadro descrittivo delle organizzazioni no-profit, il fenomeno sociale che le interessa ha una portata sociale ed etica sui fronti rispettivamente dell'impatto sulla società e del lavoro volontario che non può essere eluso nell'inquadramento teorico delle ragioni del loro costituirsi.

A convalidare la tesi dell'inadeguatezza della interpretazione dell'opportunismo delle organizzazioni private non lucrative è la riflessione sul lavoro volontario. Rispetto al lavoro dei volontari di un'organizzazione non lucrativa, la stessa ricerca di stima e della posizione sociale considerate in precedenza come comuni denominatori delle organizzazioni lucrative e non lucrative, acquistano un significato positivo nel processo di misura dell'apporto sociale. Se poi trattiamo la questione della prestazione del lavoro del volontariato in relazione al discorso sull'attività e gli scopi del Terzo settore in chiave economica (con i termini di domanda e risposta) la tesi della risoluzione economica dell'operato delle organizzazioni non lucrative è del tutto infondata, priva del tutto di senso. Infatti, sul piano dell'"offerta" cioè sul piano della prestazione lavorativa non finalizzata al lucro su cui si regge l'attività "imprenditoriale" delle organizzazioni no-profit, il ricavo deve essere letto in chiave di crescita umana, accostabile, per forma, alla donazione; essa, ci porta direttamente sul piano della "domanda" e svela una circolarità dell'attività non lucrativa del Terzo settore che non è paragonabile in nessun senso all'attività imprenditoriale addentra nei meccanismi del Mercato e della Finanza.

Proprio questo punto sembra importante affinché acquisti realtà la possibilità di un rovesciamento di significati tra i due esercizi imprenditoriali: non l'organizzazione di volontariato deve essere descritta e capita attraverso il linguaggio definitorio dell'imprenditorialità ma il settore imprenditoriale riqualficato a partire dal linguaggio e dai concetti del volontariato. L'apparato terministico e concettuale con cui è espresso il lavoro delle organizzazioni no-profit potrebbe essere trasposto, con risvolti positivi, sul piano del lavoro delle imprese. Il lavoro volontario, a esempio,

---

<sup>8</sup> Cfr. E. JAMES, *Public Subsidies in the private Non-profit sector*, 1985; ID., *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective*, in W. POWELL (a cura di), *Between the Public and the Private: The Nonprofit Sector*, NY, 1986; E. JAMES, S. ROSE-ACKERMANN, *The Nonprofit*, cit.

potrebbe ispirare la passione e la motivazione che manca, in genere, al lavoro retribuito, la quale è certamente la fonte principale dell'efficienza nelle attività delle imprese mediante la condivisione degli obiettivi del gruppo di lavoro, la cooperazione e l'empatia, e tutto quel mondo di qualità personali della cui imprescindibilità si parla, già da qualche anno, nel settore aziendale, e precisamente nella distinzione e nel contributo valoriale delle “hard skills” e “soft skills”<sup>9</sup>, considerate l'operatività e l'efficienza gestionale al di fuori di una verifica economica e della competizione nei mercati<sup>10</sup>.

Una questione rilevante che non si può omettere di trattare per sottolineare l'originarietà e l'originalità, in una parola, la modernità, del pensiero europeista rispetto all'importanza della riscoperta dell'ontologicità dell'impegno sociale, che è la tesi che si pretenderà di avallare in questo lavoro, è quella che richiama l'attenzione sulla nascita ideale e reale del Terzo settore. Il collegamento tra la definizione del Terzo settore e la riforma del servizio pubblico, mediata dalla rivalutazione della nozione di imprenditorialità, a sua volta legittimata dall'aziendalizzazione che connota gli Enti pubblici<sup>11</sup>, convoglia le ragioni di una auspicabile rivoluzione nell'intendere il Sociale, cui l'Europa è pioniera e avvaloratrice.

È in sede Comunitaria, nell'ambito del rapporto Delors *Un progetto per l'Europa* del 1978, che viene avanzata l'idea e istituito il Terzo settore, e si riferisce al fenomeno emergente che quella denominazione pretende di ridurre in formula che è l'espressione dell'esigenza di un impegno sociale che si affianchi al lavoro sociale delle Istituzioni e alla Chiesa, se si considera il caso italiano.

La necessità della qualificazione del fenomeno delle organizzazioni no-profit nasce dall'urgenza di un intervento sociale che sostituisca quello in crisi erogato a livello statale. Poiché

---

<sup>9</sup> Cfr. G. COSTA, M. GIANECCHINI, *Risorse umane. Persone, relazioni e valore*, NY, 2013; D. BOLDIZZONI, L. QUARATINO, *Risorse Umane*, Bologna, 2014.

<sup>10</sup> Uno spunto in questa direzione, nella direzione, cioè, di un confronto tra impresa, impresa “sociale” e valori, lo si può trovare in: G. MEO, *Impresa sociale e valori di impresa*, ne *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette*, Atti del Convegno Roma 22 giugno 2017-Bologna 26 maggio 2017, Milano, 2018.

<sup>11</sup> Cfr. G. AIROLDI, G. BRUNETTI, V. CODA, *Lezioni di economia aziendale*, Bologna, 1984; E. BORGONOVI, *Introduzione all'economia delle aziende pubbliche*, Milano, 1984; U. BERTINI, *Il sistema di azienda, schema di analisi*, Torino, 1990; P. MIOLO VITALI, *Il sistema delle decisioni aziendali*, Torino, 1993; G. REBORA, *Economia e organizzazione delle aziende non orientate al profitto*, Milano, 1993; G. FARNETI, *Introduzione all'economia delle aziende pubbliche*, Torino, 1995.

la socialità, sul fronte pubblico, è strettamente legata all'economicità<sup>12</sup>, soprattutto se si considera la continuità della destinazione di beni e prodotti e servizi di rilevanza sociale, dipendente dall'efficacia e dall'efficienza della gestione<sup>13</sup>, si può pensare che l'aziendalizzazione degli Enti pubblici abbia un risvolto negativo e che sia il motivo della loro crisi, come è il caso dell'Italia da qualche decennio a questa parte. Tuttavia, la resa aziendale del servizio sociale pubblico è tutt'altro che criticabile; infatti, l'aziendalizzazione contribuisce all'ottimizzazione dell'allocatione delle risorse disponibili, quindi all'ottimizzazione del piano gestionale, a partire dal vincolo delle leggi dell'organizzazione<sup>14</sup> ma va oltre il semplice richiamo al dovere, mostrando la vocazione sociale nella scelta lavorativa, tra le altre cose, in completa consonanza con quei principi di socialità per cui vengono eretti enti e istituzioni per il servizio sociale e su cui si fonda lo stesso Stato.

Certamente i problemi del servizio pubblico sul fronte sociale sono di tipo economico; tuttavia, una rivalutazione dell'imprenditorialità sul fronte organizzativo, dell'efficientizzazione della gestione della burocrazia, nella motivazione al lavoro con, per esempio, l'automatizzazione delle carriere per anzianità o la responsabilizzazione ovvero la condivisione delle scelte e delle decisioni nonché degli obiettivi, ispirata a quella delle organizzazioni no-profit, potrebbe essere una soluzione decisiva. Il costo per l'organizzazione del servizio potrebbe nettamente diminuire con, per esempio, l'eliminazione delle spese per il controllo dei subordinati, la quale cosa è possibile con la condivisione degli obiettivi, all'interno delle proprie mansioni, possibile attraverso la percezione di uno sforzo socialmente lodevole che trova la ricompensa in se stesso.

Dunque, il ribaltamento in atto, che concerne il senso dell'imprenditorialità, sia lucrativa che non lucrativa, rafforza la prospettiva di una ricognizione, a partire dalle organizzazioni no-profit, del servizio pubblico, la quale si attua sullo stesso registro dell'impresa lucrativa. Se è vero, come è vero, che il divisorio insormontabile tra le organizzazioni lucrative e non lucrative è il pro-

---

<sup>12</sup> Cfr. R. CORTICELLI, *L'azienda, economia e socialità*, in *Rivista italiana di Ragioneria ed Economia Aziendale*, 1, 95, Roma, 1995.

<sup>13</sup> Cfr. G. FARNETI, *Introduzione all'economia delle aziende pubbliche*, cit.

<sup>14</sup> Sulla questione del vincolo della legge nell'ambito delle organizzazioni lucrative, rispetto ai movimenti del mercato, si vedano: A. ALCHIAN, H. DEMSETZ, *Production, Information Cost and Economic Organization*, in *America Economic Review*, USA, 1972; C. WOLF, *A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis*, in *Journal of Law and Economics*, Chicago, 1979; E.A. THOMPSON, *Charity and Nonprofit Organizations*, in K.W. CLARKSON, D.L. MARTIN, *The Economics of Nonproprietary Organizations: Research in Law and Economics*, Supplement 1, Stamford, 1980; S. ROSE-ACKERMAN, *Social Service and the Market*, in *Columbia Law Review*, NY, 1983.

fitto e quindi una questione meramente economica (o di gestione delle risorse finanziarie, come nel caso del rapporto tra le organizzazioni volontarie private e quelle pubbliche) che, comunque, anche sul fronte non lucrativo, porta con sé non poche e semplici questioni per la produttività, è anche vero che il rafforzamento dell'intento sociale che le accomuna potrebbe in modi inattesi o addirittura inimmaginati ricollocarle in un orizzonte più sociale e meno economico.

Un'osservazione importante, di carattere storico, può essere fatta a questo proposito, come probazione delle tesi sostenute.

Sin dagli albori, le organizzazioni a scopo benefico si sono mosse alternativamente sui binari della pubblicizzazione e della depubblicizzazione<sup>15</sup>. Nel Medioevo, a causa della presenza della tradizione cristiana e dell'attenzione agli studi romanistici, e sino all'Ottocento, fioriscono le iniziative di carità, promosse in ambito religioso e in ambito laico, su un fronte prettamente privatistico. Il sospetto che la Rivoluzione francese porta con sé rispetto a queste iniziative "benefiche", per l'accumulo di ricchezze che necessitano, dà vita, a partire dal Code Napoléon e in tutta Europa, con lo statalismo liberale, a una severa attività di controllo sui depositi di ricchezza, paralizzanti il Mercato e lo Stato, quindi l'economia e lo sviluppo sociale<sup>16</sup>. La progressiva statalizzazione delle organizzazioni senza scopo di lucro, che si intensifica nell'Italia post-unitaria, specie in funzione anticattolica, conduce al nuovo concetto di "istituzione pubblica di beneficenza" e a un'opera di laicizzazione della carità che costituirà lo statuto teorico e giuridico delle organizzazioni non lucrative<sup>17</sup>. E questo è il contesto del riconoscimento del pluralismo sociale del ventesimo secolo, che vede non solo la nascita e lo sviluppo del Welfare State, ma anche la sua decadenza<sup>18</sup>, tra gli anni settanta e ottanta, con la crescita e la diversificazione della domanda, proveniente, tra l'altro, dalle "povertà post-materialiste", e un'offerta sempre meno adeguata.

Crisi fiscale e burocrazia portano a una rivalutazione delle iniziative private e, in definitiva, a un loro consolidamento, in un quadro di interventi che si ispirano e si supportano (con vantaggi

---

<sup>15</sup> Cfr. C. BONZAGA, A. SANTUARI, *L'evoluzione del Terzo settore in Italia*, in A. MATAACENA (a cura di), *"Aziende non profit". Scenari e strumenti per il Terzo settore*, Milano, 1999.

<sup>16</sup> Cfr. D. PREITE, *Il settore delle fondazioni*, in AA.VV., *Gli enti "Non Profit". Nuove figure e Nuove Problematriche*, Atti del Convegno Notarile Lombardo, Milano, 3 ottobre 1992, p. 103.

<sup>17</sup> Cfr. M. MAGGETTI, *La genesi e l'evoluzione della beneficenza*, Ravenna, 1980; S.R. ACKERMAN, *Altruism, Ideological Entrepreneurs and the Non-profit Firm*, in *Voluntas*, vol. 8, n. 2, Berlin, 1997.

<sup>18</sup> Cfr. M. FERRARA, *Le trappole del Welfare*, Bologna, 1998.

economici) vicendevolmente, rispetto ai modi di operare che nel tempo sono appartenute reciprocamente all'amministrazione pubblica e privata.

La situazione delle organizzazioni a scopo benefico è complessa e necessita di un riordino che chiarisca l'imprescindibilità del suo operato e la rilevanza economica e sociale del settore no-profit, come nell'allocazione e nella distribuzione delle risorse<sup>19</sup>.

Che il Terzo Settore abbia una valenza economica, è chiaro dalle denominazioni stesse con cui si qualifica: Ente non commerciale; Ente od organizzazione non profit; organizzazione senza fini di lucro; onlus<sup>20</sup>. L'alterità che rappresenta il Terzo settore tra Stato e Mercato, rintracciabile, anche se concepita recentemente, già ai primordi della comparsa delle organizzazioni non lucrative, è nel nome stesso di "Terzo settore", che evidenzia soprattutto la terzietà, nel segno della differenza e della successione rispetto alla pubblica amministrazione e all'impresa. Un'analisi delle ragioni dello sviluppo del settore no-profit non può che seguire la traccia economica, almeno nelle interpretazioni del fenomeno di Weisbrod<sup>21</sup>. Il fallimento sia del mercato che del governo, rispettivamente nella fornitura di servizi e beni di natura pubblica ovvero di beni privati con "forti esternalità positive", e nella fornitura di beni e servizi che non siano soddisfacenti per l'elettore medio, è all'origine del Terzo settore. Sul fronte statale, l'economia si intreccia a questioni legate alla politica, e queste ultime a questioni di carattere sociologico. Ciò è particolarmente evidente nelle tesi sostenute da Hansmann<sup>22</sup> che, diversamente da Weisbrod, ponendo l'accento sul fronte della teorizzazione delle ragioni economiche della promozione delle organizzazioni non lucrative, ritiene che il vincolo di non distribuzione degli utili inibisce lo sfruttamento dell'asimmetria informativa tra offerente e consumatore e mantiene intatta la fiducia, e con essa, la forma della rela-

---

<sup>19</sup> Cfr. B. GUI, *La rilevanza politica e sociale delle organizzazioni non profit in Italia*, in CENTRO NAZIONALE DI PREVENZIONE E DIFESA SOCIALE (a cura di), *Le organizzazioni senza fini di lucro*, Milano, 1996.

<sup>20</sup> R. CARTOCCI, F. MACONI, *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2006, pp. 24-29.

<sup>21</sup> B. WEISBROD, *Towards a theory of the voluntary non profit sector in a three sector economy*, in E. PHELPS (a cura di), *Altruism, Morality and Economic Theory*, cit. Cfr. ID., *The Voluntary Non Profit Sector*, Lexington, 1978; B.R. KINGMA, *Public good theories of the non profit sector: Weisbrod revisited*, in *Voluntas*, vol. 8, n. 2, Berlin, 1997, pp. 135-148; C. CHANG, H. TUCKMAN, *The goods produced by non profit organizations*, in *Public Finance Quarterly*, vol. 24, n. 1, Ungheria, 1997, pp. 25-43.

<sup>22</sup> H. HANSMANN, *The role of on profit enterprise*, in *Yale Law Journal*, vol. 89, NY, 1980. Cfr. ID., *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, 1996.

zionalità con il cliente degli enti no profit<sup>23</sup>. Il valore sociologico, così, è evidenziato: con il riferimento all'elemento reputazionale.

Non a caso, l'espressione "Terzo settore" è affiancata a espressioni come privato sociale; terza dimensione; economia sociale; terzo sistema; settore delle organizzazioni non profit; a seconda che si voglia enfatizzare un *frame* di riferimento o un fenomeno di welfare plurale piuttosto che un altro<sup>24</sup>. La stessa espressione "Terzo settore" rivela, oltre il retroterra economico, anche il suo significato sociale, e anche questo nel suo senso di "tertium", "societario", come la sua propria identità (sociale).

In una società civile, la dimensione socialitaria, nella sua forma libera e autonoma, è nelle mani del Terzo settore. Il Terzo settore veicola valori propri, di una sua propria cultura: la gratuità, la reciprocità, la fiducia, la solidarietà sono specifici elementi culturali che non appartengono né allo Stato né al Mercato.

Ciò che concerne la sfera simbolica delle organizzazioni non lucrative e cioè i valori della fiducia e della solidarietà è particolarmente definente l'azione del volontariato italiano, imperniato sul concetto di persona, nella sua radice occidentale e cristiana. È importante sottolineare la specificità del modo di intendere l'azione volontaria nel contesto italiano che, sebbene non manchi di problemi, come quello legato al reclutamento ("burn-out")<sup>25</sup>, è esemplare perché «ha saputo promuovere una cultura della "cura della persona" fondata sul principio della personalizzazione degli eventi. [...] Nel corso del tempo il quadro di riferimento simbolico del volontariato si è ampliato, divenendo più complesso e differenziato, e includendo al proprio interno organizzazioni ispirate ai codici simbolici del senso civico, della partecipazione e della tolleranza, del senso di responsabilità e dell'autonomia»<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. L. BRUNI, S. ZAMAGNI, *Economia civile*, Bologna, 2004.

<sup>24</sup> R. CARTOCCI, F. MACONI, *Libro bianco sul Terzo settore*, cit., pp. 30-41.

<sup>25</sup> Cfr. M. PIANTA, *Il Terzo settore in Italia: rilievo economico e potenzialità occupazionali*, in *Atti del Convegno "Terzo settore: opportunità e rischi"*, Roma, 1995.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 36. Cfr. I. COLOZZI, *Nuove prospettive di politiche sociali*, Bologna, 1984; L. BOCCACIN, *La sinergia della differenza. Un'analisi sociologica del Terzo settore in Italia*, Milano, 1993; IREF, *Quarto rapporto sull'associazionismo sociale*, Roma, 1993; D. REI, *Servizi sociali e politiche pubbliche*, Roma, 1994; IREF, *Quinto rapporto sull'associazionismo sociale*, Roma, 1995; G.P. BARBETTA (a cura di), *Senza fine di lucro*, Bologna, 1996; P. DONATI, *Sociologia del Terzo settore*, Roma, 1996; P. DONATI, A. MACCARINI, S. STANZANI, *L'associazionismo sociale oltre il Welfare: quale regolazione*, Milano, 1996; G. ROSSI, *Il caso italiano*, in P. DONATI (a cura di), *Sociologia del Terzo settore*, Roma, 1996; F.C. BARBARINO, E. LEONARDI, *Servizi di qualità*, Milano, 1997; L. BOCCACIN, *Terzo settore: i molti volti del caso italiano*, Milano, 1997; M. DEMERIE, *Le fondazioni in Italia. Un profilo*

La fedeltà e la solidarietà sono fondamentali rispetto all'esistenza del Welfare State e del Terzo settore: essi rappresentano gli ideali che nei legami sociali si concretano e ne definiscono l'andamento. Essi riguardano non solo l'azione di beneficenza ma l'atteggiamento e il comportamento tra i membri dell'organizzazione stessa, dalla cui cooperazione si rende efficiente il volontariato. Proprio la fiducia, personale ma anche normativamente ed eticamente fondata, costituisce le dinamiche che coinvolgono gli attori dell'organizzazione, estende quel tipo di relazione al beneficiario che, nel nome della gratuità e della reciprocità che la fiducia e la solidarietà richiamano, riconoscono e rafforzano il legame fiduciario e solidale<sup>27</sup>. Fiducia e solidarietà rappresentano la *conditio sine qua non* del volontariato ed esse determinano il profilo dell'essere sociale.

Da un punto di vista sociologico, la complessità sociale<sup>28</sup> delle società capitalistiche post-industriali, che si moltiplica nella rigidità individuale<sup>29</sup> e a cui deve far fronte il Terzo settore come protagonista tra gli altri due (Stato e Mercato) dell'assetto societario, proprio nell'attività del volontariato vede la possibilità della flessibilità complessiva della società e l'estensione del fenomeno di un'economia informale che, lungi dal ridursi al fenomeno del "lavoro nero", rafforza il sistema di valori della cultura di riferimento, al di là di ogni forma di profitto ricavabile<sup>30</sup>. Una società flessibile è il tipo di società che il Terzo settore promuove e consolida ed è anche il tipo di società con cui solo il capitalismo può essere svigorito. Infatti, dalla constatazione empirica della crescita del volontariato sociale come manifestazione della solidarietà "secondaria" ossia delle or-

---

*empirico*, in AA.VV., *Per conoscere le fondazioni. I mondi delle fondazioni in Italia e all'estero*, Torino, 1997; F. ZANDONAI, *Le dimensioni generali del fenomeno*, in *Imprenditori sociali. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, a cura di Centro studi Cgm, Torino, 1997; A. CAILLÉ, *Don et association*, in *Revue du Mass*, 2, Paris, 1998; AA.VV., *Il ruolo degli organismi non profit nel settore assistenziale*, a cura di Cnel Gruppo di lavoro Mercato Sociale, Indagine richiesta dalla Camera dei Deputati – Commissione XII Affari Sociali, Rapporto n. 2, Roma, 1998; P. DONATI (a cura di), *Lezioni di Sociologia*, Padova, 1998; F. FOLGHERAITER, *Teoria e metodologia del servizio sociale*, Milano, 1998; IREF, *La società civile in Italia. VI Rapporto sull'associazionismo sociale*, Roma, 1998; S. STANZANI, *Lacooperazione sociale*, in AA.VV., *Sociologia del Terzo settore*, cit.; G. ROSSI, *I servizi alla persona offerti dal Terzo settore in Italia: verso una valutazione dell'efficacia*, in *Aziende non profit. Scenari e Strumenti per il Terzo settore*, cit.; C. RANCI, *Oltre il welfare State. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazione del Welfare*, Bologna, 1999; ID., *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di Welfare*, Bologna, 2004.

<sup>27</sup> Cfr. M. AMBROSINI (a cura di), *Le opere della solidarietà*, Milano, 1991; J. GODBOUT, *Lo spirito del dono*, Torino, 1996; G. ROSSI, *Sempre più soli sempre più insieme*, Milano, 1997; F. FRISANO, C. ROSSI, *Le dimensioni della solidarietà*, Roma, 1999.

<sup>28</sup> Cfr. AA.VV., *Complessità sociale e identità*, Milano, 1983.

<sup>29</sup> N. LUHMANN, *Sociologia del diritto*, Bari, 1977. Di diverso avviso è M. CROZIER, E. FRIEDBERG, *Attore sociale e sistema. Sociologia dell'azione organizzata*, trad. it. a cura di A. Capatti, Milano, 1978.

<sup>30</sup> V. CESAREO, *La società flessibile*, Milano, 1987.

ganizzazioni non istituzionalizzate<sup>31</sup>, è evidente un rafforzamento di un tipo di economia che, sebbene non formale, è quantunque influente e operante nelle dinamiche del Mercato e dello Stato<sup>32</sup>. La riqualificazione del modo di concepire l'economia e il mercato che il volontariato contribuisce a fissare dal punto di vista teorico è certamente incisivo e tale da revocare la marginalità del Terzo settore e addirittura rafforzare l'espressione solidaristica e i valori che vi si celano: spontaneità, fraternità, libertà di espressione, autenticità dei rapporti. Questo è il punto di partenza per respingere la visione capitalistica della realtà e i valori strumentali o materialistici che le corrispondono, del carrierismo dell'utilitarismo del denaro<sup>33</sup>, e per favorire la visione sociale dell'essere umano.

Quello su cui si vuole porre l'accento è la vocazione sociale che, quantunque trascurata, ha una realtà ontologica, è, cioè, connaturata all'uomo e al suo operare. La riscoperta ontologica della realtà del sociale è la cifra conoscitiva dell'oggi e la soluzione possibile del problema-capitalismo, che è il male della società occidentale. Il riferimento all'economia capitalistica è imprescindibile nell'analisi del processo storico di formazione di organizzazioni di volontariato come quelle sopra descritte, che dipendono intimamente dall'identità politica sociale e culturale di un Paese o una configurazione di Paesi, fondata a sua volta sul senso di appartenenza e compartecipazione e cioè su quel comune sentire che scalza ogni sorta di discriminazione e differenza. La riscoperta dell'ontologia della socialità di cui si può dire è propugnatore fondamentale il Terzo settore, verrà inquadrata nel retroterra filosofico delle riflessioni di Lukàcs. È precisamente in L, e nella sua vi-

---

<sup>31</sup> Sul fronte internazionale si vedano: D. KNOKE, J.R. WOOD, *Organized for Action: Commitment in Voluntary Associations*, New Brunswick, 1981; L. MAGUIRE, *Understanding Social Network*, Beverly Hills, 1983; J. DIUGLAS, *Why Charity? The Case for a Third Sector*, B.H., 1983. Sul fronte italiano si vedano: G. ROSSI, *Organizzazione e partecipazione: indagine su nove gruppi*, Torino, 1979; I. COLOZZI, *Volontariato e servizi sociali di quartiere*, ne *La ricerca sociale*, 23, Pisa, 1980, pp. 69-81; B. CATTARINUSI (a cura di), *Le associazioni volontarie*, Milano, 1983; G. ROSSI, *La diffusione del volontariato in Italia*, 1, LXVII, Milano, giugno 1984, pp. 51-59.

<sup>32</sup> Sull'economia informale: J.I. GERSHUNY, *The Informal Economy. Its Role in Post-Industrial Society*, in *Futures*, 1979, pp. 3-15; A. BAGNASCO, *La questione dell'economia informale*, in *Stato e Mercato*, 1, 1981, pp. 174-195; L. GALLINO, *Doppio lavoro ed economia informale. Verso la futura società premoderna*, in ID., (a cura), *Occupati e bioccupati*, Bologna, 1982, pp. 9-36; V. CAPECCHI, A. PESCE, *Se la diversità è un valore*, in *Inchiesta*, XIII, 59-60, Bari, 1983, pp. 1-25; F. CHIARELLO, *Economia informale, famiglie e reticoli sociali*, in *Rassegna italiana di sociologia*, XXIV, 2, 1983, pp. 211-252.

<sup>33</sup> Cfr. C.T. ALTAN, *I valori difficili*, Milano, 1974; ID., *Valori, classi sociali, scelte politiche*, Milano, 1976; R. INGLEHART, *La rivoluzione silenziosa*, Milano, 1983; N. LUHMANN, *La fiducia*, trad. it. a cura di L. Burgazzoli, Bologna, 2002.

sione dell'ontologismo, il legame che sussiste tra socialità e solidarietà, tra l'essere sociale e l'essere solidale come sinolo dell'essere umano.

Al di là della zona di intersezione che esiste tra le organizzazioni formali no profit e a scopo di lucro, e in cui sono collocabili modi di procedere amministrativi e costituzione di alcune organizzazioni non lucrative<sup>34</sup>, il Terzo settore rappresenta, sul piano descrittivo e della logica economica, l'alternativa all'impresa "capitalistica".

Il Terzo settore è l'ambito delle organizzazioni produttive di beni e servizi guidate da privati e al servizio di una categoria diversa da quella degli investitori. Proprio la categoria di riferimento nell'intervento del Terzo settore, oltre il "mutual benefit" (organizzazioni "mutualistiche", senza scopi di lucro in senso largo), rappresenta uno spartiacque insormontabile rispetto a quelle organizzazioni che hanno per beneficiari gli investitori. Le società di capitali ("mutual benefit" e "public benefit") si riferiscono a un beneficiario che è beneficiario della sua stessa contribuzione di capitale: il vantaggio del beneficiario è direttamente proporzionale al valore della quota di capitale che gli spetta come azionista. Questa condizione è a fondamento della capitalizzazione dei redditi di una organizzazione e concerne solo le organizzazioni lucrative. Le organizzazioni senza scopi di lucro o rendono impossibile una "capitalizzazione" a opera di un beneficiario che, in quanto investe, ha il diritto dei benefici e sui benefici, oppure la vincola, sia rispetto alla partecipazione all'organizzazione sia rispetto alla trasferibilità dei diritti di beneficiario e quindi sul fronte delle relazioni di interesse.

Come organizzazioni formali private, fondate su un proprio statuto anziché su un capitale di rischio che definisce il beneficiario e il soggetto del potere decisionale e il custode del valore dell'impresa stessa, il Terzo settore può rappresentare una battuta d'arresto del sistema capitalistico; le organizzazioni produttive private non capitalistiche sono possibili grazie alle stesse falle che il Mercato favorisce. È l'interesse economico, o il mancato interesse che certi meccanismi cooptano, che rende possibile il Terzo settore.

Tuttavia, rinviando ad altro contesto l'analisi dei fattori economici che stanno alla base della possibilità che un ente si assegni un beneficiario dei beni e dei servizi che produce diverso

---

<sup>34</sup> Sull'impossibilità di una produttività senza lucro, nel settore delle cooperative, cfr. P. VERRUCOLI, *Nonprofit Organizations*, Milano, 1985; B. GUI, *Le organizzazioni mutualistiche e senza fine di lucro. Un approccio unificato al "Terzo settore"*, in *Stato e Mercato*, n. 31, 1991, pp. 143-157, in particolare pp. 148-149.

dall'investitore e, quindi, della possibilità di un “regime di appropriabilità limitata” del flusso di reddito di un'organizzazione – che è senz'altro il principio per la pensabilità di una logica economica differente – è importante quivi sottolineare l'aspetto sociale. Il Terzo settore muove da sentimenti di solidarietà e partecipazione che una ritrovata ontologia dell'essere sociale può consolidare e favorire. La particolare impostazione lukàcsiana dell'ontologia, all'interno del progetto di una risistemica marxiana – e, perciò, inevitabile riferimento – è certamente propositiva di un nuovo modo di intendere la socialità e i limiti dell'interesse economico. E d'altronde, «Nessuno si è occupato così distesamente di ontologia dell'essere sociale come Marx»<sup>35</sup>.

Il grande, e maturo, progetto di un'analisi dell'essere sociale, se è vero che resta incompiuto, è altresì vero che viene annunciato, in maniera più o meno chiara, a partire dall'autore stesso, non solo nell'Estetica, che è l'opera di L. più conosciuta<sup>36</sup>. Un'attenzione particolareggiata alla valorizzazione storica della quotidianità per lo sviluppo sociale, che è il cuore dell'Estetica lukàcsiana, e che è il presupposto teorico dell'opera successiva, ci permette di rintracciare, nella connessione di due concetti apparentemente divergenti, come quelli di oggettivizzazione e relativizzazione – a loro volta comprensibili in un modo nuovo di intendere l'“ontologia” – e, altresì, nel superamento

---

<sup>35</sup> G. LUKÀCS, *Georg Lukàcs Werke: Zur Ontologie des gesellschaftlichen Seins*, Darmstadt-Neuwied, 1986, vol. 13, trad. it. a cura di A. Scarponi, *Per l'ontologia dell'essere sociale. Lo stato attuale del problema*, Roma, 1976, p. 3. Cfr. W.R. BEYER, “Marxistische Ontologie” eine Modeschöpfung des Idealismus, in *DZfP*, 1969, 17; I. EÖRSI, *The Story of Posthumous Work. Lukàcs' Ontology*, in *The New Hungarian Quarterly*, 1975, 58; F. FEHÉR, A. HELLER, *Premessa alle Annotazioni sull'Ontologia per il compagno Lukàcs*, in *Aut-Aut*, 1977, pp. 157-158; ID., *Annotazioni sull'Ontologia per il compagno L.*, cit.; C.C. GOULD, *Marx's social ontology. Individuality and Community in Marx's Theory of Social Reality*, London, 1978; G N. TERTULIAN, *G. Lukàcs et la reconstruction de l'ontologie dans la philosophie contemporaine*, in *Revue de Métaphysique et de Morale*, 1978, 4; G. HAARSCHER, *L'ontologie de Marx. Le problème de l'action, des teste de jeunesse à l'œuvre de maturité*, Bruxelles, 1980; E. JOOS, *Lukàcs's last autocriticism: the Ontology*, Atlantic Highlands, 1983; V. FRANCO, *Storia della filosofia e teoria ontologica: Lukàcs*, in P. CRISTOFOLINI (a cura di), *La storia della filosofia come problema: seminario 1985-7*, Pisa, 1988; A. TAKACS, *Lukàcs' Ontology*, in *Rockmore*, 1988; F. SHAFAI, *The Ontology of G. Lukàcs. Studies in Materialist Dialectics*, Aldershot, 1996; T. THEMANN, *Onto-Anthropologie der Tätigkeit. Die Dialektik von Geltung und Genesi sim Werke von G. Lukàcs*, Bonn, 1996; W. JUNG, *Von der Utopie zur Ontologie. Zehn Studien zu Georg Lukàcs*, Bielefeld, 2001; D. LOSURDO, *Hegel, Marx e l'Ontologia dell'essere sociale*, in *Critica marxista*, 2010, 5; A. TAKÁCS, *Être parmi les choses. L'ontologie de L. dans une perspective contemporaine*, in P. RUSCH, P. TAKACS (a cura di), *L'actualité de G. Lukàcs*, Paris, 2013.

<sup>36</sup> Cfr. ID., *Georg Lukàcs Werke: Die Sickingenendebatte zwischen Marx Engels und Lassalle*, Neuwied-Berlin, 1969, vol. 10, pp. 461-503, trad. it. a cura di C. Cases, *La polemica di Marx, Engels e Laselle sulla tragedia Franz von Sickingen*, in ID., *Il marxismo e la critica letteraria*, Torino, 1964, pp. 59-109; ID., *Georg Lukàcs Werke: Gelebtes Denken – Autobiographie*, Darmstadt, 1981, vol. 18., p. 217, trad. it. a cura di A. Scarponi, *Pensiero vissuto. Autobiografia in forma di dialogo*, Roma, 1983, pp. 219-220.

della distinzione dell'uomo inteso e come membro della società e nella sua individualità, il legame tra socialità e solidarietà. Esso prenderà la connotazione del marxismo lukàcsiano.

Primo tra i fondamentali concetti che costituiscono il terreno fecondo per la nascita di un nuovo significato per l'ontologia di L. è quello di quotidiano. «Usiamo pure la bella parola "ontologia", a cui anch'io mi sto abituando, ma propriamente si dovrebbe dire che scopriamo la forma dell'essere (*Seinsform*) [...]. Il fatto che nuovi fenomeni si lascino dedurre geneticamente sul fondamento della loro esistenza quotidiana (*Alltagsdasein*) è solo il momento di una connessione generale, significa cioè che l'essere è un processo di tipo storico. Un essere in senso stretto non esiste e proprio per questo l'essere che siamo soliti chiamare quotidiano (*Alltagsein*) è una determinata fissazione assai relativa di determinati complessi nell'ambito di un processo storico»<sup>37</sup>.

L'essere non è se non nella sua storicità. Nella storicità dei legami che l'essere stesso intesse con tutto ciò che esiste. L'ontologo che L. è, è certamente di una specie diversa rispetto agli ontologi della Grecia classica o a lui contemporanei, nel discorso intorno al "tò eòn". Per intendere l'essere, perciò, in questo contesto, bisogna analizzare il quotidiano, "Alltäglich"; la quotidianità è rivelatrice dell'attività umana nelle sue varie forme prodotte nella storia. La quotidianità è il campo di dispiegamento dell'essere che, dispiegato, attraverso un'attenta indagine storica, ci rivela ciò che l'essere è. La metodologia è fuor di dubbio marxiana<sup>38</sup>.

«Il *primum* è il comportamento dell'uomo nella vita quotidiana, un campo che, nonostante la sua importanza centrale per la comprensione dei tipi di reazione più alti e complicati, è ancora in larga misura inesplorato [...]. Il comportamento quotidiano dell'uomo è insieme l'inizio e il punto di arrivo di ogni attività umana»<sup>39</sup>.

La specificità della connessione delle nozioni di ontologia e quotidiano in L., che si affaccia nei primi movimenti nella riflessione sul piano ontologico e che il pensatore non potrà più riprendere al termine dell'opera sull'ontologia, denota che tutto ciò che concerne la vita quotidiana è, in quanto appartenente alla quotidianità, certo e incontrovertibile: oggettivamente valido, dal

---

<sup>37</sup> G. LUKACS, H.H. HOLZ, T. PINKUS, *Gespräche mit Georg Lukàcs: Hans Heinz Holz, Leo Kofler, Wolfgang Abendroth*, Reinbek bei Hamburg, 1967, p. 15, trad. it. a cura di C. Panciola, *Conversazioni con Lukàcs*, Bari, 1968, p. 21.

<sup>38</sup> Cfr. R.S. COHEN, M.W. WARTOFSKY, *Methodological and Historical Essays in the Natural and Social Sciences*, Dordrecht-Boston, 1974.

<sup>39</sup> G. LUKÀCS, *Georg Lukàcs Werke: Ästhetik I: Die Eigenart des Ästhetischen*, vol. 11, München, 1962, trad. it. a cura di A. Marietti Solmi, *Estetica*, 1970, I, XV.

punto di vista gnoseologico. La socialità, e l'opportunità della socialità, non è produttrice delle forme della quotidianità ma ne è il presupposto. Il presupposto per la fine del capitalismo e l'inizio di un'epoca ove l'interesse individuale coincide con il bene della collettività. Lo sgravio che L. opera sul fronte del determinismo sull'ideologia marxista rappresenta il primo passo per una riconsiderazione economia e sociale della post-modernità.

«Dice Marx nel suo giudizio su Ricardo: “Ricardo considera con ragione, per il suo tempo, il modo di produzione capitalistico come il più vantaggioso per la produzione in generale, come il più vantaggioso per la produzione della ricchezza. Egli vuole la *produzione per la produzione*, e con *ragione*. Se si volesse sostenere, come hanno fatto certi avversari sentimentali di Ricardo, che il fine non è la produzione in quanto tale, si dimentica che produzione per la produzione non vuol dire altro che sviluppo delle forze produttive dell'uomo, cioè *sviluppo della ricchezza umana come fine a sé...* Non si comprende che lo sviluppo delle capacità della specie *uomo*, benché si compia dapprima a spese del maggior numero degli individui e di certe classi, finisce per spezzare i limiti di questo antagonismo e per coincidere con lo sviluppo del singolo individuo, e cioè che il superiore sviluppo dell'individualità si acquista solo attraverso un processo storico in cui gli individui vengono sacrificati”. Viene qui in luce un'altra delle ragioni per cui non possediamo nessuna analisi filosoficamente fondata della vita e del pensiero quotidiani. Essa dovrebbe infatti prendere in qualche modo posizione, direttamente o indirettamente, rispetto alla contraddittoria duplicità della vita quotidiana nel capitalismo che è stata descritta da Marx»<sup>40</sup>.

In un sistema sociale in cui ineriscano sviluppo sociale e crescita individuale, in cui risulterebbe conseguenziale un rovesciamento della contraddittorietà tra individuo e società, quella stessa che nella nostra cultura è accertata in via teorica o favorita nella prassi politica, la socialità si realizzerebbe in una società solidale.

Lo sviluppo generale della società, però, nell'ottica di L., è possibile a patto che le forme attraverso cui passa l'attività umana siano oggettivizzate solo da un punto di vista metodologico, rispetto all'agire dell'uomo, e non ipostatizzate come tali. Vale a dire che è auspicabile «uno stato sociale senza oggettivazioni. Questa espressione va intesa, peraltro, in senso limitato; e cioè come

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, I, pp. 66-67; pp. 35-36.

uno stato sociale con il minimo di oggettivazioni [...]. La vera genesi delle oggettivazioni dovrebbe quindi comprendere il farsi uomo dell'uomo»<sup>41</sup>.

L'umanizzazione dell'uomo per L. si compie attraverso quelle oggettivazioni della società che sono, sì, ineliminabili, ma rideterminabili nel loro modo di essere concepiti. Il modo di una loro relativizzazione. La relativizzazione delle forme dell'attività dell'uomo è la base di una ridefinizione della produttività utile alla soluzione dei problemi della società.

«An adequate analysis of the every-day is possible, according to the Marxist Lukàcs, when it is possible to have a perspective of a social system in which social and individual development proceed at the same rate. As long as society is organized to increase social production (and this includes the production in the sciences and arts as well as in other areas of human activity) at the costs of the individuals in society, then there will be an alienation of the individual from his products and the gap between the social products and man's individual life will become increasingly great. Until capitalism can be overcome, man's every-day life will always be split into two parts man as a member of society and man as an individual who lives his own private life. There can be no every-day life in which alienation is overcome until this gap between human activity as a member of society and private life can be overcome. To discuss the nature of every-day life, for Lukàcs, is not only to criticize the nature of the present-day society, but is also to gain a perspective on the life in which social production and the development of the human individual are complementary»<sup>42</sup>.

Il lavoro con la cooperazione e la suddivisione degli scopi, tra le forme di oggettivazioni attraverso cui la società si sviluppa, tra le categorie ontologiche attraverso cui è comprensibile l'essere sociale, è l'esempio lampante della propizia congiunzione degli interessi individuali e sociali nella produzione dei beni sociali. Un lavoro che sia soddisfacente dei bisogni di chi lo compie e che sia, al contempo, apportatore di un bene per l'intera società, un tipo di lavoro che faccia rientrare l'allarme che si verifici il fenomeno dell'alienazione, è il tipo di lavoro di una società post-capitalistica e rispetto a cui il Terzo settore risulta essere prodromico.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, I, pp. 49 e 80.

<sup>42</sup> K. MEGILL, *George Lukàcs as an ontologist*, in *Studies in Soviet Thought*, 9 (4), Berlin, 1969, pp. 339-340.

Nel quadro di un ripensamento dell'indistinzione concettuale originaria della cultura greca dell'essere sociale e politico dell'uomo (φύσει πολιτικὸν ζῷον<sup>43</sup>), al di là dell'esplicito distacco dalle posizioni aristoteliche concernenti l'ontologia che L. non manca di evidenziare, il pensatore ungherese ritrova, nella teoria della “dynamis”<sup>44</sup> (per L. “Vermögen”, possibilità) e nella definizione di lavoro, quella che sarà l'impostazione ontologica posteriore, da Hegel a Marx<sup>45</sup>. La chiave di volta dell'ontologismo lukàcsiano sul fronte della sociabilità dell'uomo è rappresentata soprattutto dalla categoria del lavoro e, in questo contesto, non si può mancare di riferirvisi: «Il lavoro [...] innanzi tutto contrassegna il passaggio nell'uomo [...] dall'essere meramente biologico a quello sociale. [...] Il lavoro [...] può essere considerato il fenomeno originario, il modello dell'essere sociale»<sup>46</sup>.

Il lavoro, nella sua caratterizzazione teleologica, realizza quotidianamente, al vaglio della storia, la socialità e ne diventa il luogo più proprio<sup>47</sup>. In via conclusiva, sembra suggestivo ripercorrere alcuni snodi chiave delle riflessioni di L. sulla necessità dell'intervento del filosofo sul fronte di una responsabilizzazione sociale. Associate alle profetiche riflessioni del sociologo francese Jean Baudrillard, sulla “morte” del sociale a opera delle masse, sottolineano l'importanza del ruolo non delegabile del filosofo nella società, soprattutto rispetto ai movimenti sociali che interessano l'Europa degli ultimi anni.

Le considerazioni etiche che possono emergere nel contesto di uno studio sul Terzo settore e a cui più sopra si è fatto cenno, possono trovare nuova linfa nelle idee etiche di L., riemerse da uno scritto portato alla luce dopo la sua morte.

In esso vengono affermate talune idee che rivelano una corrispondenza profonda con la prospettiva kantiana, nel considerare l'uomo come il depositario di una duplicità contraddittoria di inclinazione, all'associarsi e all'antisocialità, a un'“insocievole socievolezza” per usare

---

<sup>43</sup> ARISTOTELE, *Politica*, I, 1253a.

<sup>44</sup> ID., *Metafisica*, Δ.12,1019a 15.

<sup>45</sup> G. LUKÀCS, *Georg Lukács Werke: Zur Ontologie des gesellschaftlichen Seins*, cit., pp 12 e 19.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 10 e 14.

<sup>47</sup> Cfr. P. RUBEN, *Dialektik und Arbeit der Philosophie*, Köln, 1978; S. HEPPENER, G. Lukács' *Auffassungen über Arbeit als Fundamentalkategorie und das Subject-Object-Problem in seinem philosophischen Spätwerk*, in M. BUHE, J. LUKÀCS (a cura di), *Geschichtlichkeit und Aktualität. Beiträge zum Werk und Wirkung von Georg Lukács*, Berlin, 1987; M. POSTONE, *Time labor and social nomination. A reinterpretation of Marx's critical theory*, Cambridge, 1993; R. BELLOFIORE, *The Concept of Labor in Marx*, in *International Journal of Political Economy*, 1998, 28, 3; A. INFRANCA, *Individuo, lavoro, storia. Il concetto di lavoro in Lukács*, Milano, 2011.

l'espressione del filosofo di Königsberg<sup>48</sup>; essa rimanda a una dialetticità che è quello che di Hegel L. ritrova, talora in forma latente, in Marx, come sul piano etico. Al contrario di quanto le analisi storiografiche affermano e delle stesse idee di L.<sup>49</sup>, il rizoma kantiano, sotto quest'aspetto, è ineliminabile: sotto il segno della ragione, la tendenza all'egoismo e alla ricerca del proprio utile, deve fare spazio all'altruismo.

Questa convergenza di posizioni che si può riscontrare in un'analisi comparativa, è vagliata anche sotto un altro profilo, in maniera susseguente rispetto alla confluenza sulla tesi della necessità di un ragionevole compromesso tra utile e bene comune: sul fronte dell'idea che l'etica deve essere intesa come il complesso delle regole (il diritto) che fa della società una società civile, cioè l'insieme dei criteri validi per qualsiasi forma di prassi quotidiana, con in più il richiamo a una maggiore attenzione alla concreta situazione sociale, che è il luogo "reale" della soggettività e della sua giustificabilità. Un'etica che contempla la naturalità dell'egoismo e che ritiene questo la possibilità stessa per l'altruismo sociale, un'etica perciò "dialettica", "storica", è un'etica considerevole ed è il tipo di etica che concorda con il pensiero marxista e che si può, a ben vedere, attribuire, in termini di filiazione, al di là di snodi formalistici puri, a Kant.

Proprio in questo contesto teorico, nel risvolto di una differenza tra singolarità e universalità che, sul piano dell'azione, viene assorbita dalla storia che è la ragione umana universale *in fieri*, che L. traspone nell'orizzonte di senso di un'etica marxiana, entra in gioco la responsabilità "sociale" del filosofo: essa non concerne la responsabilità specifica di una categoria di intellettuali bensì l'uomo politicamente impegnato per una società migliore, l'uomo così responsabile della propria azione e, con ciò, del progresso dell'umanità. Così L., rispetto al problema attuale della responsabilità sociale: «In che consiste il nuovo per un'azione responsabile nei nostri giorni? [...]

---

<sup>48</sup> I. KANT, *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht*, in *Berlinische Monatsschrift*, 4, Berlin, november 1784, trad. it. a cura di S. Bacini e F. Pongiglione, *Idee per una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, Milano, 2015, p. IV.

<sup>49</sup> Per le contrarietà rispetto a Kant, sul piano etico: cfr. G. LUKÀCS, *Georg Lukàcs Werke: Vorwort*, vol. 2, Neuwied am Rhein, 1963, trad. it., *Prefazione a (1967), Storia e coscienza di classe*, Milano, 1997; ID., *Georg Lukàcs Werke: Zur Ontologie des gesellschaftlichen Seins*, cit.; ID., *Georg Lukàcs Werke: Ästhetik I: Die Eigenart des Ästhetischen*, cit.; ID., *Georg Lukàcs Werke: Prolegomena zur Ontologie des gesellschaftlichen Seins*, vol. 13, München, 1984, trad. it. a cura di A. Scarponi, *Prolegomeni all'ontologia dell'essere sociale*, Milano, 1990; ID. *La responsabilità sociale del filosofo*, trad. it. a cura di A. Infranca, Trieste, 2007. Esse si risolvono nella mancata accettazione della distinzione tra essere e dover essere, che si dà in quanto l'azione eticamente condotta è considerata esulata dal contesto storico-sociale.

È noto che, con l'ingresso dell'era atomica, sorsero nelle masse sentimenti vincolati alla fatale decadenza della cultura umana. Oggettivamente, non senza ragione. Politicamente, certamente, spesso al servizio di un dominio mondiale imperialista; ideologicamente, anche spesso, mescolati con le note fataliste che la tecnicizzazione è già avanzata al di là del controllo umano, e che la “massificazione” costituisce anche fatalmente il fondamento della vita sociale nella nostra epoca. Questa tendenza fu rinforzata da un altro tratto di questa guerra che è divenuta totale. Mentre, durante la Prima Guerra Mondiale, l'opinione pubblica si mostrò sorpresa, adesso la guerra richiede un vasto lavoro ideologico precedente verso il complesso delle masse popolari. È un importante segno distintivo del nostro tempo il fatto che la propaganda ideologica dello sterminio ineluttabilmente fatale si sia trasformato in una, mai prima vista, rivolta contro questa fatalità. Centinaia di milioni di esseri umani credono adesso fermamente che è evitabile lo scoppio di una guerra – e, finanche, degli individui che le costituiscono. E non sono speranze cieche, illusioni infondate. Sono piuttosto prodotti di importanti fatti storici universali. [...] È la responsabilità per la guerra o per la pace. Ciò che prima era responsabilità di circoli relativamente piccoli, si è convertito adesso in questione dell'umanità»<sup>50</sup>.

La massa è qui intesa nel senso di “comune sentire”, una presa di coscienza dei tempi che spinge nella direzione di un'azione la cui responsabilità è a un tempo individuale e condivisa: la responsabilità sociale della socialità. In dirittura di arrivo, l'ontologia lukàcsiana sembra proporsi come il ritrovarsi di quell'essere sociale che l'uomo è e che l'opera delle organizzazioni no profit contribuisce a fare emergere; parimenti, la rinascita di un'“ontologia” della socialità può essere considerata come una soluzione efficace a quella che il visionario Baudrillard descrive come un annullamento del sociale e del politico nel nulla che è rappresentato dalle masse, intese le masse in un senso che è vicino a quello che oggi si chiamano “movimenti populistici”. Esse rappresentano la minaccia più seria degli ultimi anni in tutta Europa, una minaccia imminente per lo “Stato”, la “Storia”, la “Cultura”, il “Senso”. Un «buco nero, dove il sociale si inabissa».

Sotto il segno di una parola, la parola “massa”, che reca, però, con sé due significati distinti e contrapposti, le riflessioni di L. e B. sono accordabili e insieme illuminanti. Proprio la non determinabilità della consistenza delle masse, che B. denuncia e che è per B. l'espressione

---

<sup>50</sup> G. LUKÀCS, *La responsabilità sociale del filosofo*, Trieste, 2007, pp. 68-69.

dell'ingenuità del pensiero sociale e socialista, è il punto di leva dell'azione fondante del sociale per il sociale. Non la morte del sociale ma vita, nuova, riqualificante l'“on” della sua realtà, e proprio a partire dalla definizione di sociale come è esistito e deve tornare a esistere, la socialità razionale del contratto, la socialità dialettica di stato e società civile, di pubblico e privato, di sociale e individuale: «*Il sociale è veramente esistito, ma non esiste più. È esistito come spazio coerente, principio di realtà: il rapporto sociale, la produzione dei rapporti sociali, il sociale come astrazione dinamica, spazio di conflitti e di contraddizioni storiche, il sociale come struttura e come posta in giuoco, come strategia e come ideale – tutto questo ha avuto un senso, ha voluto dire qualcosa. [...] ha avuto senso, come il potere, come il lavoro, come il capitale, solo in uno spazio prospettico di distribuzione razionale, spazio finalizzato di convergenza ideale, che è anche quello della produzione*»<sup>51</sup>.

E dunque, il sociale può essere tratto fuori dal suo stesso simulacro, quello in cui allo stato attuale è celato. Può essere eletto a ideale nella sua stessa ambiguità. E perciò il Terzo settore può essere considerato un viatico favorito.

NUNZIA COSMO

---

<sup>51</sup> J. BAUDRILLARD, *All'ombra delle maggioranze silenziose ovvero la morte del sociale*, trad. it. a cura di M.G. Camici, Bologna, 1978, pp. 88-89.

## TERZO SETTORE E NUOVI ASSETTI DI GOVERNANCE NEI PROCESSI DI PRESA IN CARICO DOMICILIARE DEL SOGGETTO ANZIANO

### Abstract

L'assistenza a domicilio è già dalla fine degli anni novanta la modalità assistenziale privilegiata dalle politiche europee. La diversificazione esistente nell'ambito di tale macrocategoria, sia a livello dei servizi realmente offerti sia a livello degli enti erogatori, rende altrettanto difficile poter condurre un'analisi comparativa efficace. Il presente contributo ha ad oggetto una riflessione sul ruolo degli attori del Terzo settore nel profilarsi delle nuove forme di presa in carico del paziente anziano, mettendo in luce alcune debolezze attribuibili all'attuale organizzazione delle politiche di welfare ed individuando delle dinamiche innovanti e migliorative nei nuovi assetti di governance e nelle azioni congiunte di attori privati, profit o not-for-profit, ed istanze pubbliche.

Home care has been the preferred form of care in Europe since the late 1990s. The existing diversification within this macro-category, both at the level of the services offered and at the level of the providers, makes it difficult to conduct an effective comparative analysis. This contribution concerns a reflection on the role of Third sector actors in the emergence of new forms of taking care of the elderly patient, highlighting some weaknesses attributable to the current organization of welfare policies and identifying innovative dynamics, and also improvements, in the new governance structures and in the joint actions of private actors (profit or not-for-profit) and public bodies.

Keywords: third sector, elderly patient, welfare policies, profit, no-profit.

Si legge nel Rapporto sulla città di Milano 2012<sup>1</sup> dell'Ambrosianum fondazione culturale che «il bisogno di aiuto nelle sue diverse forme, è certamente una delle chiavi di lettura più importanti della condizione degli anziani, in particolare dei grandi anziani non autosufficienti, tanto che negli ultimi anni l'assistenza continuativa è divenuta un'area specifica e autonoma del welfare»<sup>2</sup>.

Come riferisce Bulsei<sup>3</sup>, da rilevare non è il semplice dato demografico; vi sono una serie di “condizioni avverse” che delineano la reale situazione della popolazione anziana italiana. In parti-

---

<sup>1</sup> Ambrosianum Fondazione culturale, R. LODIGIANI (a cura di), *Milano 2012. Le generazioni che verranno sono già qui*, Milano, 2012.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>3</sup> Paper presentato in occasione del X Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 10-11 giugno 2016, Dipartimento di Scienze Politiche Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

colare una “distonia” tra domanda sanitaria e risposte istituzionali, nonché fattori culturali individuabili in una visione retorica e formalista delle persone anziane, che non si arricchisce ancora di una reale presa di coscienza dei bisogni “strutturali e relazionali” della popolazione che invecchia.

Non irrilevante è la risposta che ai bisogni di “aiuto” e di cura cerca di dare il Terzo settore. Il settore del no-profit mette in campo servizi di alta qualità professionale, supportando le famiglie sia nel ruolo di attore accreditato del sistema pubblico, sia nel ruolo alternativo e «fuori sistema» rappresentato dalle reti di volontariato.

L'intervento degli attori del Terzo settore si iscrive in un panorama estremamente complesso e variegato, la cui regolazione è una delle sfide più ardue della maggior parte dei sistemi di welfare europei. I profili dell'accesso ai servizi e le modalità di presa in carico restano i nodi cruciali del quadro regolamentare, sul cui sfondo dialogano i diritti fondamentali della persona.

Fare riferimento al settore dei servizi significa volgere lo sguardo, preliminarmente, ai potenziali beneficiari degli stessi. Gli “utenti” non hanno profili identici e diverse determinanti ne delineano le condizioni, nonché i bisogni: risorse finanziarie e materiali, condizioni di salute e di autonomia, contesto sociale, familiare ed abitativo (Bulsei, 2013). I servizi dovrebbero rilevare della capacità di declinare risposte in base ai reali bisogni degli utenti, facendo della domiciliarizzazione un approccio strategico e metodologico: la scelta delle modalità di erogazione dei servizi dovrebbe seguire ad una valutazione concreta condotta in termini di efficacia ed opportunità.

Come dimostrano i risultati del progetto SPRINT<sup>4</sup>, il livello di soddisfazione in Europa rispetto alla qualità dei servizi LTC (*long term care*) è estremamente variabile ed è legato alle prestazioni dei singoli providers. Le interviste condotte rilevano che la maggioranza dei cittadini desidera poter beneficiare di servizi di alta qualità, erogati a domicilio o in contesti che riproducono la dimensione privato-domestica (*home-like setting*). Gli intervistati manifestano anche il desiderio di assistere all'ampliamento dell'offerta di servizi sanitari per la terza età; nei paesi in cui i sistemi di presa in carico “informale” sono maggiormente diffusi, emerge inoltre con incidenza rilevante il desiderio di invecchiare a casa e ricevere sostegno materiale ed emotivo in un contesto familiare ed amichevole. È interessante sottolineare come emerga dai risultati della menzionata ricerca un diffuso

---

<sup>4</sup> *Social Protection Innovative Investment in Long-Term care* (2015-2018). Progetto finanziato nell'ambito del programma per la ricerca e l'innovazione Horizon 2020.

sentimento di insoddisfazione rispetto all'attuale offerta di servizi nei paesi in cui sono maggiormente praticate forme di presa in carico informali ed intra-familiari; gli intervistati dichiarano che preferirebbero dei servizi "personalizzati", ovvero capaci di adattarsi alle specifiche esigenze individuali.

Se la repulsione verso l'idea di una forzata degenza in una casa di riposo o di cura in età avanzata è generalizzata tra i cittadini dei vari paesi europei, i partecipanti di diverse fasce di età hanno espresso diverse percezioni di quelle che dovrebbero essere considerate le *responsabilità* nei confronti delle persone anziane.

Gli intervistati di età più giovane esprimono la voglia di invecchiare in residenze specializzate, occupate da persone della stessa età e preferibilmente da *persone amiche*; inoltre non desiderano che siano i loro figli a dover prendere in carico la loro assistenza in età avanzata.

Sembra opinione diffusa in tutti i paesi che il ricorso ai servizi LTC potrebbe essere considerevolmente ritardato dall'adozione di misure preventive, dall'organizzazione di attività mirate e dalla diffusione di comportamenti appropriati.

A conferma della reale utilità di approcci preventivi, è interessante l'iniziativa canadese della Fondazione AGES, alla base dei cui interventi vi è la volontà di praticare una forma di geriatria "sociale". In particolare il Dr. Lamire, che ne è il promotore principale, sostiene che negli ospedali e negli istituti di cura la pratica della geriatria ed i benefici che essa potrebbe apportare, sono il più delle volte vanificati da aspetti puramente organizzativi, che causano interventi tardivi e condannano i pazienti all'irreversibile perdita dell'autonomia. La geriatria sociale persegue gli stessi fini della geriatria tradizionale, ma mutano le modalità di intervento: la presa in carico è sistematicamente domiciliare, immediata ma, soprattutto, *preventiva*. Essa si accompagna ad un lavoro costante di accompagnamento *psico-socio-relazionale* dei pazienti, nella prospettiva di una pluralità di attività integrate, poste in essere in maniera sinergica, volte a migliorare i livelli di benessere dei più anziani<sup>5</sup>.

Le politiche sulla non autosufficienza si affermano dunque al centro della riflessione sul miglioramento e rinnovamento dei sistemi di welfare. L'insieme delle misure di intervento rivolte ad un pubblico non autosufficiente sono state "ripensate" negli ultimi anni, portando alla ridefinizione

---

<sup>5</sup> Cfr. <https://www.lesoleil.com/>, o ancora <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1173381/geriatrie-sociale-aines-quebec-projet-marguerite-blais>.

del rapporto tra residenzialità e domiciliarità, come conseguenza dello sviluppo di una diversa attribuzione di senso da accordare alla “presa in carico”, con riferimento particolare all’utente anziano in condizioni di fragilità.

Espressione di tale trend sembrerebbero essere i mutamenti regolamentari avvenuti nel mercato dell’assistenza privata, ovvero l’affermarsi di linee progettuali aventi ad oggetto la promozione di stili di vita attivi e sani durante “la grande vecchiaia”.

La rivoluzione demografica in atto in tutti i paesi EU focalizza l’attenzione delle politiche di welfare europee sul concetto di *ageing in place*. Lo scopo è quello di incoraggiare, attraverso un serie di politiche coordinate, la possibilità di ricevere cure rimanendo nel proprio domicilio.

L’ospedalizzazione diventa, dal punto di vista umano ed economico, la soluzione da evitare.

L’OMS<sup>6</sup> sostiene che un sistema di assistenza domiciliare accessibile e ben strutturato dovrebbe essere parte integrante di tutti i sistemi sanitari nazionali.

Il *Quadro europeo per la qualità dei servizi di assistenza a lungo termine*<sup>7</sup> definisce le caratteristiche proprie di un *servizio di qualità*:

- Rispetto dei diritti umani e della dignità della persona:

I servizi rivolti alle persone anziane in condizioni di fragilità e perdita di autonomia devono essere erogati nel rispetto della libertà degli utenti e delle loro famiglie. È indispensabile che la dignità della persona anziana sia garantita prioritariamente lungo tutto il percorso di cura.

- Centralità della persona:

Lo studio pone l’accento sull’esigenza che i servizi si modellino alle necessità degli utenti, cercando di migliorare la qualità della loro vita nel rispetto della loro integrità personale. Differenze importanti caratterizzano i potenziali utenti: dalla storia di vita, agli interessi personali, alle dinamiche familiari, ecc. Di tali specificità una presa in carico di qualità deve tener conto e su di esse devono essere strutturati e pianificati gli interventi. È inoltre fondamentale che al personale delle

---

<sup>6</sup> *Assistenza domiciliare a lungo termine*, in «Quaderni di sanità pubblica», 123, 2000.

<sup>7</sup> *Quadro europeo per la qualità dei servizi di assistenza a lungo termine. Principi e linee guida per il benessere e la dignità delle persone anziane bisognose di cure e assistenza*. La pubblicazione è stata sviluppata nel quadro del progetto WeDO, Partenariato europeo per il benessere e la dignità delle persone anziane, un progetto europeo (2010-2012) co-finanziato dalla Commissione Europea. Tale progetto è stato condotto da un gruppo di pilotaggio composto da 18 partner provenienti da 12 Stati Membri dell’Unione Europea (EU) interessati a collaborare per migliorare la qualità della vita delle persone anziane bisognose di cure e assistenza. [https://www.age-platform.eu/sites/default/files/24171\\_WeDo\\_brochure\\_A4\\_48p\\_IT\\_WEB.pdf](https://www.age-platform.eu/sites/default/files/24171_WeDo_brochure_A4_48p_IT_WEB.pdf)

strutture di assistenza e cura siano garantite condizioni di lavoro tali da poter rendere possibile e realizzabile una presa in carico di questo tipo.

- Scopo preventivo e riabilitativo:

Le tempistiche di presa in carico spesso inappropriate del paziente anziano determinano spesso gravi conseguenze in termini di perdita di autonomia. I servizi rivolti alla terza età dovrebbero non solo contribuire al recupero dell'autonomia e del benessere dell'utente, ma anche e soprattutto essere in grado di strutturare strategie preventive, mettendo in campo azioni volte a garantire il mantenimento dell'autosufficienza il più a lungo possibile.

- Disponibilità:

Il concetto di disponibilità fa riferimento in primo luogo all'offerta di servizi a cui l'utente può fare appello, nonché alla copertura geografica e professionale. Essi dovrebbero essere erogati a prossimità o comunque in luoghi comodi per l'utente e la sua famiglia. La disponibilità dei servizi è inevitabilmente condizionata da fattori strategici ed organizzativi.

- Accessibilità:

Tale requisito si riferisce alla facilità di accesso, sia ai luoghi fisici in cui l'erogazione dei servizi si realizza, sia alle informazioni relative agli stessi.

- Sostenibilità economica:

Il principio della sostenibilità implica che i servizi siano erogati gratuitamente o a prezzi tali da non compromettere la stabilità finanziaria degli utenti. I costi di accesso ai servizi non devono avere impatto negativo sulla qualità di vita degli utenti e non devono determinare una limitazione nelle scelte effettuate dagli stessi.

- Completezza:

I servizi destinati alle persone anziane dovrebbero essere capaci di rispondere ai molteplici bisogni degli utenti e delle loro famiglie.

- Continuità:

I servizi dovrebbero essere erogati con continuità durante tutto il tempo necessario, tenendo in conto *l'evoluzione dei bisogni* dell'utente. La continuità necessita di una coordinazione efficace tra i diversi enti gestori ed erogatori.

- Orientamento ai risultati ed efficacia (valutazione basata su prove di efficacia):

Centro di interesse delle strategie di intervento devono essere i reali benefici che i servizi forniti sono in grado di apportare alla persona anziana. L'ottimizzazione della fornitura del servizio richiede inoltre che siano condotte valutazioni periodiche e attivati strumenti di controllo. I controlli e le valutazioni dovrebbero basarsi su elementi concreti e dimostrabili.

- Trasparenza:

Il principio di trasparenza riguarda il livello di informazione dell'utente, che dovrebbe poter nozioni chiare ed esaustive sul servizio. Qualunque informazione suscettibile di avere un impatto sulla libertà di scelta dell'utente, sulle modalità di erogazione del servizio ovvero sulla qualità dello stesso dovrebbe essere comunicata tempestivamente.

Una trasparenza assoluta dovrebbe applicarsi inoltre ai risultati delle valutazioni e dei controlli, che dovrebbero essere accessibili pubblicamente.

- Attenzione alla cultura e al genere della persona che ne usufruisce:

Gli erogatori dei servizi dovrebbero rispettare la cultura di tutti gli attori coinvolti nelle dinamiche dell'assistenza e considerare il genere degli stessi. Tale principio tutela non solo gli utenti dei servizi, ma anche i membri delle *équipes* di intervento, che dovrebbero essere sempre formati e sensibilizzati su queste tematiche. Esso mira a garantire l'accesso ai servizi del sistema assistenziale a chiunque ne avesse bisogno.

Tali principi si riferiscono ai servizi LTC e sono correlati tra di loro; vanno concepiti come obiettivi da perseguire congiuntamente, tramite misure legislative e grazie all'intervento dei diversi portatori di interessi.

A livello Europeo, le politiche in materia di domiciliarizzazione delle cure si strutturano in maniera molto eterogenea; sebbene quasi tutti i Paesi europei abbiano incorporato quest'esigenza nelle proprie politiche di intervento (o meglio, negli obiettivi delle stesse), solo in pochi essa si è concretizzata in un sistema normativo specifico.

L'affermarsi di una nuova cultura della presa in carico, l'affinarsi degli strumenti disciplinari e concettuali (pensiamo soprattutto agli strumenti multidisciplinari di valutazione del bisogno, ai nuovi approcci in materia di autonomia e *long term care*) non sembra essere elemento sufficiente a promuovere a livello istituzionale dei reali mutamenti nel quadro complessivo dell'assistenza agli anziani.

È proprio quel “secondo welfare” costituito dalle iniziative dei diversi attori, tanto del settore privato commerciale che del cosiddetto Terzo settore, a rappresentare l’impulso più potente ai processi di cambiamento, costituendo una vera fucina di innovazione sociale.

Le iniziative di questo tipo, talvolta parallele a quelle propriamente istituzionali, se canalizzate e valorizzate, sono in grado di generare circuiti sinergici, dando risposte non solo efficaci ma anche economicamente sostenibili ai bisogni emergenti e generando benessere e crescita collettivi.

La vera innovazione sembra allora prodursi nelle dinamiche, spesso fluide ma virtuose, che si instaurano tra istituzioni e attori privati, tra vecchi sistemi e nuove frontiere organizzative. Una dinamica che sembra portare anche a metamorfosi terminologiche nel settore dei servizi, dove si fa spazio una nuova semantica sociale: collaborazione, fiducia, condivisione, partecipazione... Innovazione come orizzonte valoriale oltre che funzionale.

Le progettualità originate dal basso si iscrivono nelle nuove sfide della sostenibilità e della durabilità del vecchio refrain “fare rete”, cercando di costruirsi su modelli circolari e centripeti capaci di permettere a tutti gli attori di trarre un reale beneficio dalla partecipazione al progetto.

Ma come situare l’accrescersi costante dei bisogni, e con essi della domanda di servizi, in uno scenario di crisi economica, al cospetto di una società in piena “crisi demografica”?

È evidente che il rischio di una riduzione, anche significativa, dell’offerta di prestazioni erogate dal settore pubblico è più che concreto, a fronte di politiche di welfare finanziate in maniera sempre meno soddisfacente. Rischi a cui potrebbero connettersene degli ulteriori, come l’aumentazione dei costi dei servizi (tanto per le famiglie quanto per gli altri enti erogatori, tanto del settore *profit* che *not for profit*) o la sempre minore partecipazione delle istanze pubbliche ai processi di presa in carico degli utenti più “fragili” (in particolare, gli anziani ed i “grandi” anziani). Situazioni concomitanti di rischio aventi un sicuro impatto negativo sulla qualità delle cure e dalla presa in carico globale dei soggetti in condizioni di bisogno.

La sperimentazione di nuove forme di partnership tra soggetti pubblici e privati nei settori dell’anzianità e della domiciliarità può essere fattore chiave per assicurare continuità ad uno sviluppo del sistema socio-sanitario che possa dirsi innovante.

L’assistenza a domicilio è già dalla fine degli anni novanta la modalità assistenziale privilegiata dalle politiche europee, sebbene essa, come rilevava all’epoca Gori, rappresenti un fenomeno la cui

evoluzione è di difficile quantificazione. La diversificazione esistente nell'ambito di tale macrocategoria, sia a livello dei servizi realmente offerti sia a livello degli enti erogatori, rende altrettanto difficile poter condurre un'analisi comparativa efficace.

Il quadro europeo dell'assistenza domiciliare presenta comunque tratti comuni, ovvero si struttura in almeno due sottoinsiemi più o meno omogenei; assistenza/aiuto a domicilio e cura a domicilio. Queste due modalità di intervento corrispondono senz'altro a quelle che in Italia definiamo come SAD e come ADI: nella prima ritroviamo azioni di aiuto alla vita quotidiana, mentre nella seconda la presa in carico prevede prestazioni da natura infermieristica e riabilitativa.

Gori individua almeno tre ordini di obiettivi che le politiche europee perseguono promuovendo i servizi domiciliari: miglioramento della qualità di vita degli anziani e delle loro famiglie, realizzazione di economie di spesa, sostituzione di modalità e luoghi di cura.

Il programma di protezione più diffuso in Italia contro la non autosufficienza resta, attualmente, l'indennità di accompagnamento (trasferimento monetario dallo Stato alle famiglie).

I destinatari dell'indennità beneficiano di totale libertà nell'utilizzo della stessa; ciò ha determinato spesso l'uso improprio della stessa, fonte principale di remunerazione di "assistenti privati" che prestano servizi in assenza di regolare contratto di lavoro. È quindi ipotizzabile l'esistenza di un nesso eziologico tra aiuti di tipo monetario e lavoro di assistenza "sommerso" ed irregolare.

Tra le risposte possibili all'emergere di questo tipo di problematiche, da evidenziare è senz'altro il ruolo dell'offerta dei servizi domiciliari: prestazioni, di diversa natura, erogate al domicilio dell'utente. La finalità degli stessi è rispondere a dei bisogni sociali e sanitari di utenti in situazioni di "fragilità". Tali servizi si definiscono ad "accesso selettivo" e rispetto agli stessi Comuni ed Asl si ripartiscono le competenze (sociali e sanitarie). Lo scopo di tali servizi, che mirano a strutturare una presa in carico "globale" dell'utente, è individuabile essenzialmente nella realizzazione di interventi volti a garantire i livelli massimi di autonomia dei soggetti beneficiari dell'assistenza, nel rispetto delle abitudini di vita degli stessi. L'utente non viene *sradicato* dal suo contesto di vita e non entra nel circuito "residenziale" ovvero istituzionale proprio delle cure ospedaliere.

La vocazione dei servizi domiciliari è multidisciplinare e non esclusivamente sanitaria. Ciò determina una complessità regolamentare, che si esprime nell'articolata produzione legislativa, statale e regionale, sul fronte della SAD e sul fronte dell'ADI.

Che operino nel settore residenziale o domiciliare, i prestatori di servizi devono far fronte spesso a domande di risorse umane assai flessibili e variabili, dovendo garantire elevati livelli di vigilanza rispetto al rispetto degli standard imposti dalle legislazioni regionali.

A tal proposito veniva rilavata l'inadeguatezza<sup>8</sup> del Decreto Lea del 2001<sup>9</sup> il quale, pur disponendo che tutte le Regioni dovessero garantire l'ADI (assistenza domiciliare integrata), non forniva alcun elemento utile a determinare quantitativamente i livelli dei servizi da garantire. Limiti che sembrerebbero essere stati ereditati dal Capitolo IV (art. 21-35) del nuovo Dpcm<sup>10</sup> del 2017.

In assenza di standard normativi nazionali, il confronto e la valutazione dell'adeguatezza del servizio regionale non può che avvenire sulla base di standard statistici.

Rileva l'INAPP (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche)<sup>11</sup> che l'attuale sistema della domiciliarità risente di numerose problematiche sia sul fronte sanitario che su quello socio-assistenziale. Viene rilevato con particolare criticità come negli anni l'assistenza sanitaria non abbia saputo sviluppare indicatori di qualità e di appropriatezza delle cure; allo stesso modo, un deplorabile processo di de-professionalizzazione e perdita di identità sembrerebbe essere ravvisabile nei servizi di assistenza sociale, scaturente dall'erronea sovrapposizione degli stessi con l'aiuto domestico.

Concretamente, l'assistenza domiciliare si articola in tre grandi macrocategorie: assistenza domiciliare socio-assistenziale (SAD), assistenza domiciliare integrata (ADI), servizi di prossimità/buon vicinato/gruppi di autoaiuto.

L'ADI, essendo compresa nei Livelli Essenziali di Assistenza, è sicuramente la tipologia di intervento a cui è stata riservata la regolamentazione più dettagliata e complessa. Essa si staglia come servizio strategico *quali-quantitativo* dell'assistenza territoriale.

---

<sup>8</sup> Cfr. F. PESARESI, *Le cure domiciliari per anziani in Italia*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2007, 15, 2007, p. 5.

<sup>9</sup> DPCM 29.11.2001, *Definizione dei livelli essenziali di assistenza*, pubblicato nella G.U. n. 33, S. dell'8 febbraio 2002.

<sup>10</sup> DPCM 12.01.2017, *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza*, pubblicato sulla G.U. n. 65 del 18 marzo 2017.

<sup>11</sup> Rapporto INAPP 2019, *Terzo settore e servizi di welfare. Indagine sui provider non profit di servizi sociali*, Annalisa Turchini (a cura di), Roma, 2019.

Il nuovo Dpcm del 2017 specifica in maniera più dettagliata le risposte assistenziali (110 tipologie di attività) che il legislatore regionale deve assicurare, strutturandole in sottolivelli il cui criterio distintivo risiede nel CIA, ovvero il coefficiente di intensità assistenziale<sup>12</sup>.

Sul territorio nazionale le cure domiciliari vengono erogate sulla base di una molteplicità di modelli organizzativi.

Qualunque possibile declinazione dei modelli organizzativi prevede che le fasi di programmazione, valutazione e controllo vengano garantite esclusivamente dalle ASL.

Le varianti di tali modelli risiedono nei processi prettamente esecutivi, che non necessariamente sono assicurati dai Distretti. Mediamente le ASL sono in grado di garantire l'87% delle attività indicate dal LEA<sup>13</sup>.

I modelli organizzativi dell'ADI individuabili sono essenzialmente tre<sup>14</sup>:

- ADI erogata in maniera esclusiva dalle Aziende Sanitarie, in cui il 100% delle attività viene garantita dal Distretto servendosi per intero di personale interno all'Azienda.

- ADI erogata esclusivamente da aziende private, in cui il 100% delle prestazioni viene erogata da enti gestori profit e no profit, i quali recepiscono il PAI formulato dal Distretto o vengono scelti dal cittadino stesso tramite voucher socio-sanitario.

- ADI erogata su base di un modello misto, in cui le prestazioni sono suddivise tra Distretto ed enti gestori privati, o in alternativa prestazioni identiche vengono garantite sia dai Distretti che dai provider privati.

La suddivisione delle prestazioni tra pubblico e privato varia su base regionale; un'uniformità della ripartizione non è sempre garantita nemmeno sul territorio di una stessa Regione.

Se gli attori pubblici delle cure a domicilio sono individuabili nelle sole ASL e nei Distretti, il panorama dei provider privati è assolutamente eterogeneo, come lo è la natura giuridica che gli stessi possono assumere.

---

<sup>12</sup> Il Coefficiente di intensità assistenziale è un indicatore che sostanzialmente fa riferimento al numero di accessi nel periodo di presa in carico. Sulla base di tale indicatore, l'ADI prevede 3 livelli di intensità, in risposta ai quali si modulano gli accessi dell'*équipe* pluridisciplinare e la complessità della presa in carico.

<sup>13</sup> Cfr. Indagine 2018 di Italia Longeva (Rete nazionale di ricerca sull'invecchiamento e la longevità attiva, *L'assistenza domiciliare in Italia: chi la fa, come si fa e buone pratiche*, a cura di D.L. Vetrano).

<sup>14</sup> *Ibid.*

L'ADI rappresenta l'elemento chiave del panorama dei servizi domiciliari. Tale posizione deriva dalla sua vocazione, concettuale oltre che semantica, all'*integrazione socio-sanitaria*. Questo tipo di assistenza, rivolgendosi a utenti "fragili", implica una fetta consistente di servizi ed interventi di "aiuto alla persona". Questi ultimi rivestendo nella maggior parte dei casi un peso più rilevante degli interventi di natura squisitamente sanitaria.

Al fine di facilitare l'integrazione degli aspetti socio-assistenziali e sanitari dell'ADI, gli ambiti territoriali delle ASL si sono sovrapposti a quelli di gestione dei servizi sociali.

A prescindere dal modello d'organizzazione dei servizi strutturato dalla singola Regione, le criticità di un tale sistema di welfare potrebbero facilmente essere individuate nelle dinamiche di coordinazione e comunicazione *intra-* ed *inter-*servizi. L'intervento sinergico dei diversi providers nel processo di presa in carico dell'utente, in particolar modo dell'utente *anziano*, resta una sfida resa ardua da fattori quali la diversità degli iter procedurali per attivare servizi differenti, ovvero la molteplicità delle *valutazioni* aventi ad oggetto le condizioni dell'utente, emesse dai diversi servizi ovvero dai molteplici provider che erogano gli stessi a favore di uno stesso beneficiario.

L'erogazione dei servizi presuppone una valutazione, che permette di parametrare e strutturare l'intervento rispondendo ai reali bisogni identificati nei PI (piani individualizzati) e nei PAI (piani di assistenza individuali).

Va da sé che i processi valutativi, pur coinvolgendo *équipes* pluridisciplinari, riescono con maggiore facilità ad assumere un'impronta unidirezionale nei contesti residenziali (si parla di valutazione *multidimensionale*).

Tuttavia, le valutazioni condotte a domicilio sono potenzialmente le più rivelatrici per gli operatori, che possono in tale contesto tener conto di una molteplicità di fattori spesso trascurati in ambito residenziale; allo stesso tempo esse sono particolarmente significative e rappresentano un momento estremamente delicato per l'utente ed il suo nucleo familiare, portando talvolta alla manifestazione e verbalizzazione di fragilità e criticità.

Ciò implica che nell'interesse dell'utente e del suo entourage, dovrebbero essere evitate molteplici valutazioni, condotte dai diversi servizi; una ri-valutazione dovrebbe invece essere condotta ogni qualvolta si verificano modificazioni dei fattori e delle variabili suscettibili di determinare mutamenti nei bisogni del soggetto.

Elementi “disaggreganti” degli interventi di assistenza domiciliare integrata sono spesso individuabili nei diversi tempi di reazione o risposta delle diverse istanze coinvolte (ASL e Comuni) e nelle diverse condizioni finanziarie riservate ai servizi di assistenza sanitaria rispetto a quelli di assistenza sociale. Mentre i primi rispondono ad una logica universalistica e sono pertanto offerti su base gratuita, i secondi esigono, il più delle volte, la partecipazione finanziaria dell’utente (sebbene variabile in base alla fascia di reddito di appartenenza).

Tali fattori, aventi forza deterrente rispetto alla reale integrazione dei servizi, sono spesso la conseguenza degli assetti amministrativo-organizzativi specifici delle istanze coinvolte nell’erogazione dei servizi. L’informatizzazione di taluni servizi, non essendo ancora stata sviluppata in maniera uniforme (soprattutto non a livello delle amministrazioni comunali) potrebbe rappresentare, paradossalmente, un ulteriore fattore d’ostacolo ad un’integrazione efficace.

Come rilevato dal già citato rapporto INAPP, le caratteristiche oro-geografiche di talune aree possono rallentare la creazione di una rete integrata di servizi, come anche i processi di accorpamento delle Aziende Sanitarie che sono avvenuti in alcune Regioni.

Per sopperire a questo tipo di limiti, l’integrazione si attua spesso a livello dell’assistito attraverso processi di “sviluppo pratico” degli interventi, che possono concretizzarsi talvolta in vere e proprie in forme di “delega” delle attività socio-assistenziali, di competenza comunale, alle Aziende Sanitarie. Altre volte, la soluzione più efficace può rivelarsi invece proprio quella contraria, ovvero la gestione totalmente autonoma delle rispettive aree di competenza, generando risposte separate (ma garantendo tempistiche più rapide) ai bisogni sanitari e socio-assistenziali.

Sviluppare il ruolo dei cosiddetti “case managers” permetterebbe di ridurre gli interlocutori nel quadro dell’assistenza domiciliare (in questo senso, allineandosi alle dinamiche comunicative proprie dei servizi residenziali) e contribuire alla realizzazione di una logica integrata dei servizi. Una figura istituzionale di coordinamento interna all’*équipe* di intervento, che dovrebbe avere il ruolo di ricomporre e coordinare le diverse prestazioni afferenti spesso a sistemi e provider diversi.

Tale figura, pur esistente nelle varie legislazioni regionali, si riduce spesso ad essere l’interlocutore di riferimento rispetto al *singolo* servizio di appartenenza, creando una paradossale moltiplicazione delle figure di coordinamento, spesso disfunzionale rispetto ad obiettivi di attuazione efficaci dei servizi.

Il progetto SPRINT, già citato precedentemente, ha messo in evidenza come nei diversi paesi europei rilevi il bisogno di sviluppare un approccio “one manager”<sup>15</sup> al fine di superare l'eccessiva eterogeneità nel livello di qualità dei servizi erogati da diversi stakeholders: un bisogno di uniformità che garantisca equità di accesso e qualità elevata per tutti.

L'integrazione socio-sanitaria, da interpretarsi come elemento chiave di una assistenza domiciliare efficiente ed efficace, risulta essere ancora, all'ora attuale, in molte realtà l'anello debole della catena, rischiando di ledere i diritti dei cittadini, creando condizioni di disegualianza tra gli stessi.

Le reti di volontariato organizzate da provider no-profit rivestono un ruolo importantissimo nel panorama dei servizi di assistenza domiciliare, colmando e compensando spesso i vuoti generati da un'organizzazione istituzionale che, sebbene ambiziosa e lungimirante negli obiettivi che si prefigge, si scontra con i propri limiti strutturali dinanzi ad un'esecuzione ontologicamente complessa delle azioni programmate.

Progetti realizzati a livello locale danno spesso luce a reti di cittadini *care-givers* volontari, capaci di fornire risposte concrete e sinergiche ai bisogni di vari gruppi sociali (i beneficiari e gli erogatori volontari di servizi)<sup>16</sup>.

Realtà di questo tipo risultano particolarmente virtuose ed efficaci rispetto alla presa in carico dei soggetti anziani, perché capaci di radicarsi nel territorio di appartenenza degli stessi. Assolvono in questo modo al soddisfacimento dei molteplici bisogni dei “grandi anziani”, in particolare quelli di natura squisitamente relazionale, attivando vere e proprie reti di solidarietà e di supporto nel contesto di appartenenza.

Gli attori del terzo settore, tra cui le reti di *care-givers* volontari, sono in grado di instaurare dinamiche dialogiche efficaci con le istanze pubbliche locali (che svolgono pur sempre l'imprescindibile ruolo di programmazione e valutazione) fungendo da vero e proprio *boosting factor* e contribuendo all'innalzamento della qualità dei livelli dei servizi socio-sanitari.

---

<sup>15</sup> «It was mentioned by majority of the stakeholders as undesirable situation that there are differences in the availability and quality of the services between municipalities in all the countries. The respondents identified that a “one manager” approach is crucial, that LTC services often are sector-specific<sup>10</sup> and that more focus is needed on the service quality and not just on finances and the structure of market».

<sup>16</sup> Cfr. P. DONATI, *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, Milano, 2007.

Ruolo centrale nella promozione di partnerships pubblico-privato è rivestito dagli enti locali, in una logica che favorisce innovazione e sviluppo oltre che risparmio economico<sup>17</sup>.

Senza ridimensionare il welfare pubblico locale, il soddisfacimento dei bisogni e l'elaborazione di soluzioni, nell'ambito di una programmazione innovativa, potrebbe iscriversi in nuove dimensioni di governance, basate su reti circolari. Ciò vorrebbe dire rafforzare il ruolo di regolazione e coordinamento rivestito dalle istanze pubbliche locali, ridimensionando il loro intervento nell'erogazione dei servizi.

È in uno scenario di governance *multistakeholder* e di progettazione partecipata che il Terzo settore deve ripensare le sue funzioni di erogazione e sperimentare soluzioni innovative: il passaggio da *government* a *governance* riconfigura i rapporti tra soggetti pubblici e privati, segnando la fine di un sistema in cui le pubbliche istanze sono il solo motore degli eventi, forza promotrice e realizzatrice.

La partecipazione e la coprogettazione determinano una redistribuzione dei poteri, in un'ottica di sviluppo del principio di sussidiarietà orizzontale: quest'ultima in una dinamica dialogica costante con il principio di sussidiarietà verticale, ove partecipazione e ripartizione razionale delle competenze diventano elemento cardine dei processi decisionali.

L'evoluzione della domanda determina la nascita di nuove forme di welfare e sollecita la riarticolazione della governance pubblico-privata, facendo convergere gli obiettivi verso strategie manageriali ed innovative, sostenibili e durabili. Vengono sollecitati inoltre gli assetti normativi, chiamati a disegnare nuovi modelli di imprese operanti nel sociale, che si facciano reali portatori di innovazione nel settore dei servizi alla persona.

Nel 2015 l'OCSE ha pubblicato uno studio dal titolo *Health policy in your country*, concretizzatosi nella stesura di schede sintetiche sulle politiche sanitarie dei paesi oggetto di indagine (29 in tutto, comprensivi di alcuni paesi europei ed alcuni paesi d'oltreoceano).

La sezione della scheda italiana relativa alle misure di LTC specifica che «long term for elderly should be more routinely available». Viene rilevato inoltre che in Italia, nonostante l'aspettativa di vita dei sessantacinquenni sia superiore rispetto alla media europea, le previsioni e le azioni in ma-

---

<sup>17</sup> Cfr. F. MAINO (a cura di), *Rapporto sul secondo welfare in Italia*, 2015.

teria di LTC restano scarse ed insoddisfacenti. Tra le raccomandazioni formulate, l'OCSE sottolinea l'esigenza di sviluppare nuovi modelli di cura che si basino sulla prevenzione delle malattie croniche e di migliorare i coordinamenti tra il settore dei servizi sociali e quello dei servizi sanitari, nonché tra le varie istanze istituzionali.

SIMONA DI MARE  
(Università degli Studi di Cassino  
e del Lazio Meridionale)

#### Note bibliografiche

G.L. BULSEI, *Paper presentato in occasione del X Colloquio scientifico sull'impresa sociale*, 10-11 giugno 2016, Dipartimento di Scienze Politiche Università degli Studi di Napoli "Federico II".

ID., *Welfare e politiche pubbliche. Istituzioni, servizi, comunità*, Roma, 2008.

ID., *La società diffusa. Organizzazioni e politiche locali*, Roma, 2012.

P. DONATI, *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, Milano, 2007.

EUROPEAN COMMISSION, SOCIAL PROTECTION COMMITTEE, *Report Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society*, 2014.

C. GORI, V. GHETTI, G. RUSMINI, R. TODILI, *Il welfare sociale in Italia, Realtà e prospettive*, Roma, 2014.

R. LODIGIANI (a cura di), *Milano 2012. Le generazioni che verranno sono già qui*, Ambrosianum Fondazione culturale, Milano, 2012.

F. MAINO, *Il secondo welfare tra risorse scarse, nuovi protagonisti e innovazione sociale*, in *Politiche Sociali e Servizi*, 2013.

F. MAINO, *L'innovazione sociale nell'Unione Europea: uno stimolo per il rinnovamento del welfare*, in *Quaderni di Economia Sociale*, 1, 2014.

F. PESARESI, *Le cure domiciliari per anziani in Italia*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2007, 15, 2007.

ID., *Residenze assistenziali e sanitarie per anziani*, in *Prisma*, 17, 2000.

ID., *Integrazione e continuità delle cure in Europa*, in FALCITELLI, N. TRABUCCHI, 2001.

D.L. VETRANO (a cura di), *L'assistenza domiciliare in Italia: chi la fa, come si fa e buone pratiche*, Indagine 2018 di Italia Longeva (Rete nazionale di ricerca sull'invecchiamento e la longevità attiva, 2018).

WORLD HEALTH ORGANISATION, *Assistenza domiciliare a lungo termine* in *Quaderni di sanità pubblica*, 123, 2000.

## MATCH FIXING. POLITICA SPORTIVA ED ETICA SOCIALE

### 1. Introduzione - 2. *Match-fixing* e lealtà sportiva - 3. Etica e competizione

#### Abstract

Il presente contributo si propone l'obiettivo di indagare il tema della corruzione nel calcio professionistico e non e più in generale nello sport, sotto un profilo etico dello sport e di come questo entri, per la sua valenza, nell'ambito dei diritti fondamentali.

This contribution aims to investigate the issue of corruption in professional football and not more generally in sport, from an ethical point of view of sport and how it enters, in its value, in the field of fundamental rights.

Keywords: match-fixing, fair play, sport, football, competition.

#### 1. Introduzione

Nel corso degli anni, il tema della corruzione ha drammaticamente sconvolto e, soprattutto stravolto il mondo del calcio e più in generale dello sport tutto.

Il settore del calcio professionistico è stato investito più volte da grandi scandali: basti pensare al caso Alemandi della 1926/1927, o al cosiddetto scandalo "Totonero" degli anni Ottanta, o ancora allo scandalo denominato Calciopoli, scoppiato nel 2006, il quale ha visto coinvolte, a vario titolo, alcune fra le più importanti società nonché numerosi dirigenti sia delle stesse società sia dei principali organi calcistici italiani (Federazione Italiana Giuoco Calcio, Lega Nazionale Professionisti, Associazione Italiana Arbitri), fino ad arrivare ai più recenti scandali del calcio scommesse del 2011 e 2015, che hanno coinvolto giocatori, dirigenti e società di Serie A, Serie B, Lega Pro e Lega Nazionale Dilettanti, con l'accusa principale di associazione a delinquere finalizzata alla truffa e alla frode sportiva.

Può, però, dirsi che questo non sia solo un mal costume italiano, in quanto anche recentemente, grandi campionati europei come la Jupiler Pro League belga e la Primeira Liga portoghese siano state investite da scandali legati alla corruzione ed alla frode sportiva. Vista l'ampia portata del fenomeno, il presente contributo si propone l'obiettivo di indagare il tema della corruzione nel

calcio professionistico e non e più in generale nello sport, sotto un profilo etico dello sport e di come questo entri, per la sua valenza, nell'ambito dei diritti fondamentali. In particolare, l'idea di fondo che in codesta sede si intende sviluppare considera la corruzione come un uso distorto di una posizione dominante, nell'intento di trarne vantaggi personali (non quantificabili esclusivamente in termini monetari) a danno di terzi. Tra le molteplici forme di corruzione che potrebbero investire gli sport di squadra, il contributo focalizza l'attenzione sul fenomeno del match fixing, il quale può essere definito come l'insieme degli atteggiamenti posti in essere dai partecipanti alla gara – ovvero da altri soggetti coinvolti – finalizzati alla predisposizione e alla realizzazione di un accordo orientato all'alterazione dell'esito incerto dell'incontro sportivo.

## *2. Match-fixing e lealtà sportiva*

In un simile scenario, si comprende come i principi etici ed il rispetto delle regole che li contemplano, prima fra tutte quella della lealtà, rivendichino prepotentemente il loro ruolo al fine di non consentire lo snaturamento stesso dello sport. L'attività sportiva è un fenomeno sociale ed economico d'importanza crescente, ma non sempre sorretta da normative che si ispirano all'etica sportiva, anche a causa del fatto che la società in cui noi tutti viviamo sta perdendo, purtroppo, ogni riferimento ai valori dell'etica.

Difatti, non sono pochi coloro che attribuiscono questa deriva etica della società, all'eccessivo individualismo e all'asprata competizione, dove si dà più valore al trionfo personale ed economico che alla lealtà del gruppo, quindi di conseguenza lo sport, è espressione di questi stessi valori competitivi e personalistici, dove si ottiene qualcosa solo se qualcun altro perde qualcosa; lasciando denotare purtroppo dei caratteri di materialismo, individualismo e competitività, dove oramai il fine prevale sul contenuto.

Un fenomeno di tali dimensioni non può ovviamente essere esente da implicazioni economiche tutt'altro che trascurabili e da influenze, non sempre positive. Il processo di globalizzazione, se da un lato ha permesso di superare gli angusti limiti del nazionalismo, dall'altro ha esasperato l'agonismo sportivo, spesso spogliando, lo sport dal punto di vista etico. Ed è proprio il business, questa sfrenata "commercializzazione dello sport", a far credere a tutti gli addetti ai lavori che tramite

pratiche illecite, come il match fixing o il doping si possa raggiungere l'eccellenza alla prestazione sportiva, avendo un ritorno di fama e denaro. La summenzionata commercializzazione dello sport è senza dubbio un fattore determinante, che porta un'attenzione particolare sul risultato, tant'è che è frequente oramai il ricorso a pratiche di match fixing, volte a falsare con accordi, per di più economici, i risultati finali delle gare.

In generale, le finalità sottese al match fixing possono essere sistematizzate in almeno due categorie: da un lato, si distingue la finalità sportiva e, dall'altro, la finalità economica. In ipotesi di match fixing con finalità sportiva l'esito di un incontro viene alterato per favorire una squadra rispetto a un'altra; nella prassi delle competizioni sportive si ricorre a tale strategia con maggiore probabilità verso la fine del torneo, soprattutto quando tra i club in gara esiste un interesse spiccatamente asimmetrico in merito al punteggio conseguibile.

Nel caso, invece, del match fixing con finalità economiche, invece, l'esito della gara viene manipolato allo scopo di trarre un vantaggio derivante dalla disponibilità di informazioni riservate, connesso a un obiettivo economico tipicamente riferibile al mercato delle scommesse sportive. Parlare del potere corruttivo nello sport ci si riferisce alle cosiddette prassi negative che praticano addetti ai lavori del mondo sportivo, che guardano solo a meri fini di lucro, perdendo di vista il naturale fine dello sport e tutti i valori morali contenuti in esso. La corruzione, nel mondo dello sport si contrappone dunque a quelli che sono i valori insiti nello sport, valori, che se fatti propri sono essenziali nella società civile.

È bene, a tal proposito menzionare quanto ha dichiarato il presidente anticorruzione Raffaele Cantone al convegno ESICERT (Istituto di certificazione etica nello sport): «Nello sport, come nella vita Leali nello sport, leali nella vita, l'etica non è solo necessaria, ma conveniente. La corruzione frantuma lo sport e la stessa società civile»<sup>1</sup>.

Oggi, dunque, anche nelle pratiche sportive tradizionali a tutti i livelli, si assiste ad una sorta di imbarbarimento, per cui si tenta di far diventare l'aggressività una componente necessaria ed imprescindibile del gioco, quasi una regola di gioco<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Convegno ESICERT 2015, 24.03.2015, Milano.

<sup>2</sup> Cfr. Cass. civ., 8 agosto 2002, sent. n. 12012.

Siamo soliti intendere che lo sport sia un fenomeno sociale che si sviluppa in forma ludica tramite, la competizione sana tra due o più partecipanti, il cui risultato viene definito dall'abilità, dalla strategia o dalla tattica adoperata dal migliore di questi. Da tale concezione, segue il ragionamento, errato, ma ormai consolidato, che l'importante sia il risultato finale, che vincere vuol dire gloria e prestazione impeccabile e perdere coincida con l'idea del totale fallimento.

### 3. Etica e competizione

Dunque, proprio il tema della competizione, diviene centrale in questa fase in cui vi è una perdita dei valori etici dello sport, difatti, uno dei principali problemi che ricorrono all'interno dello sport contemporaneo, è che in tante occasioni, i partecipanti sono più preoccupati di vincere l'incontro, mettendo in "campo" una competizione viziata, atta a sovvertire la prestazione dell'avversario, al fine di ottenere la vittoria e tutti i benefici economici e non che ne conseguono, invece di ricercare quei valori morali insiti nello sport che stanno praticando. Al contrario, dobbiamo intendere la competizione con gli altri, come un movimento "fraterno" dinanzi ad un pubblico di spettatori, come qualcosa con un chiaro "valore ontologico", che si converte in spettacolo<sup>3</sup>, capace di ricostruire quei valori di un'etica sportiva oramai persa. È di questa concezione della competizione il pensatore statunitense Robert. L. Simon, il quale elabora per questo una "etica della competizione sportiva", la quale si basa su sforzo cooperativo da parte dei partecipati tramite la reciproca ricerca delle abilità fisiche e mentali dell'altro, dove insieme al rispetto delle regole, si combinano i valori morali insiti nello sport. Per questo è importante focalizzare l'attenzione sulla competizione che non debba essere intesa, come ci dice Simon, un "gioco a somma zero" in cui ogni giocatore vince a spese dell'altro in un gioco dove conta solo vincere, dove l'entusiasmo della vittoria ed i consequenziali benefici si trovano solo con la sconfitta dell'avversario. L'interesse di Simon, dunque si concentra su questa idea di competizione, muovendo la sostanziale e decisiva critica, ai suoi fondamenti egoistici ed autoreferenziali<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> G. LUESCHEN, K. WEIS, *Sociología del deporte*, Valladolid, 1979, pp. 9-10.

<sup>4</sup> Cfr. R. SIMONE, *Fair Play. The Ethics of Sport*, Boulder, 2004, pp. 24-25.

È solo con questo tipo di “atteggiamenti cooperativi” che si può liberare l’idea di competizione dal suo lato oscuro, e su tali atteggiamenti sembra possibile, fondare un’etica della competizione “buona”, basta ridefinire il valore centrale dello sport, da “vincere” a “superare le sfide poste dal gioco” con il motto “l’importante è partecipare”. Impostando questo punto di vista, la buona competizione diventa qualcosa che presuppone uno sforzo cooperativo da parte dei competitori per generare la miglior sfida reciproca possibile<sup>5</sup>, in modo che tutti i partecipanti escano a testa alta. Alla base di una competizione buona c’è, in effetti, una sorta di contratto sociale implicito in cui i competitori accettano l’obbligazione di rappresentare una sfida per gli avversari all’interno delle regole del gioco. L’essenza dello sport infatti sta proprio in una forma di competizione che si basa sulla cooperazione dei partecipanti, i quali prendono reciprocamente l’impegno di giocare al massimo delle proprie potenzialità. Per concludere, quando parliamo di valori etici nello sport, ci riferiamo comunque a quello che è il concetto di fair play, cioè all’attività sportiva operata da tutti gli attori interessati, dall’atleta al dirigente sino al pubblico, con onestà e lealtà. Del concetto di fair play, infatti non è facile darne una definizione esaustiva: tale nozione denota, oltre che un valore è una sorta di atteggiamento mentale fondamentale, il “giusto spirito” con cui praticare lo sport. Tutto quanto sopra detto si evince dalla Dichiarazione sul Fair Play del Consiglio internazionale dello sport e dell’educazione fisica, del 1976, fatta propria dal CIO, che ne ha dato la seguente caratterizzazione: a) onestà, franchezza e atteggiamento fermo e dignitoso verso chi non si comporta con fair play; b) rispetto per i compagni di squadra; c) rispetto per gli avversari, sia quando vincono, sia quando perdono, con la consapevolezza che l’avversario è un partner necessario nello sport; d) rispetto per gli arbitri, mostrato attraverso l’effettivo sforzo di collaborare con loro. È a questa dimensione etica, dalla quale lo sport è nato, ma dalla quale spesso si allontana, che va ricondotta ogni riflessione sul valore sociale ed educativo dello sport.

Solo così faremo realtà la vecchia, ma attuale massima di Giovenale: “*mens sana in corpore sano*”, difatti si potrà avere una mente sana in un corpo sano, solo se si tiene conto della valenza dell’etica nella pratica sportiva.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 27.

Non è dunque in discussione l'idea che lo sport sano, conforme ai propri principi etici, debba essere considerato un importante mezzo per la trasmissione dei valori, essendo uno dei grandi fenomeni di massa della realtà contemporanea, al centro di grandi interessi economici, legato al mondo politico che lo considera uno strumento diplomatico e di potere molto importante. Infatti, favorito anche dal crescente miglioramento delle generali concezioni di vita, lo sport costituisce ormai un vero e proprio fenomeno sociale. Allo sport di vertice si abbina, intersecandosi, il concetto dello "sport per tutti" o meglio del diritto allo sport, che vuole riconoscere ai cittadini il diritto di praticare l'attività fisica più confacente alle loro attitudini. Come è noto, il giurista ceco Karel Vašák suddivide i diritti umani in tre generazioni: alla prima generazione appartengono i diritti civili e politici, il cui godimento agli individui è garantito dallo Stato; alla seconda appartengono i diritti economici, sociali, culturali, anche qui compito dello Stato promuoverne il godimento. Infine, quelli di terza generazione comprendono quei diritti che vanno al di là del mero aspetto civile e sociale come i diritti alla pace, allo sviluppo, alla solidarietà, all'ambiente sano, alla comunicazione<sup>6</sup>. Lo sport, o meglio il diritto allo sport, trova posto proprio fra i diritti di terza generazione, soprattutto alla luce degli stretti collegamenti con la famiglia dei diritti di questa generazione, in particolare con il diritto alla pace e con quello relativo alla solidarietà, nonché con il diritto allo sviluppo. Questa chiara percezione dello spessore del fenomeno non solo ha comportato conseguenti rivendicazioni per un riconoscimento pieno di un diritto allo sport per tutti ma, trattandosi di un diritto "recente", ci ha anche testimoniato quanto il campo dei diritti umani sia un campo in continua evoluzione, che segue e accompagna la crescita dell'uomo.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 non menziona espressamente un diritto allo sport. Tuttavia Le Nazioni Unite riconoscono che il diritto allo sport trova il suo primo implicito riconoscimento negli articoli 24, 25, 26 e 27<sup>7</sup>. L'art. 24, per cui «ogni individuo ha diritto al riposo ed allo svago, comprendendo in ciò una ragionevole limitazione delle ore di lavoro e ferie periodiche retribuite», in tale articolo seppure non sia espressamente menzionata,

---

<sup>6</sup> Cfr. K. VASAK, *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, UNESCO Courier 30:11, Parigi, United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, novembre 1977.

<sup>7</sup> Nazioni Unite, *Universal Declaration of Human Rights*, Adottata dall'Assemblea Generale con Risoluzione 217 A (III) del 10 dicembre 1948, New York.

è sicuramente da ritenere che lo svago comprenda anche l'attività sportiva, andando però a cogliere una dimensione oramai superata del fenomeno sportivo, che non è concepito solo come uno svago. L'art. 25 poi introduce il tema del diritto alla salute e al benessere, che sono senz'altro concetti legati ad una visione più moderna dello sport. L'art. 26, invece, ci parla di diritto all'istruzione, ricordando che questa «deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana e al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace», a tale articolo segue non a caso l'art. 27 che testualmente recita «ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità».

Da tale visione scaturisce un'idea di sport, di un diritto allo sport, come strumento educativo, introducendolo di diritto nella già menzionata dimensione di terza generazione rappresentandoci un ventaglio di nuove potenzialità e impieghi dello sport, visto anche strumento di pace, promozione dei diritti umani, veicolo di uguaglianza.

Dobbiamo dunque immaginare il diritto allo sport, un diritto per tutti, così come lo aveva immaginato De Coubertin, padre delle moderne Olimpiadi, abbracciando il motto "*all games, all nations*"<sup>8</sup>.

Tale concezione si trova in sintonia con l'idea di sport del CIO, che molti anni prima, nella Carta Olimpica, parlava di sport e amicizia, come elementi per favorire l'incontro tra giovani di tutto il mondo, sport senza discriminazioni<sup>9</sup>. Per tale motivo non va assolutamente trascurato il contributo dato dal CIO che, nella sezione della Carta Olimpica dedicata ai Principi Fondamentali, all'art. 8, espressamente dichiara: «La pratica dello sport è un diritto dell'uomo. Ogni individuo deve avere la possibilità di praticare lo sport secondo le proprie esigenze». Questo articolo non può non esser letto congiuntamente al punto 6, che illustra quello che è l'obiettivo finale del Movimento Olimpico, realizzabile soltanto garantendo il diritto allo sport: «Il Movimento Olimpico ha come scopo di contribuire alla costruzione di un mondo migliore e più pacifico educando la gioventù per mezzo dello sport, praticato senza discriminazioni di alcun genere». Anche in seno alle Commissioni

---

<sup>8</sup> P. DE COUBERTIN, *Géographie sportive*, in *Revue Olympique*, aprile 1911, p. 452.

<sup>9</sup> A. STELITANO, *Dalla Carta Olimpica alla Dichiarazione universale dei diritti umani, 1894-1948*, in *Pace Diritti Umani*, VI, n. 1, gennaio-aprile 2009, Marsilio, pp. 123-133.

del CIO non sono mancate pronunce in tal senso. Difatti, la Commissione Sport for all ha più volte ribadito con forza che «lo sport è un diritto che appartiene a tutti gli individui, senza distinzioni di razza, di sesso o di classe sociale di appartenenza»<sup>10</sup>.

La Commissione Donne e Sport sulla stessa scia ha avvalorato tale orientamento nel dicembre del 2009: «la possibilità di praticare uno sport è un diritto che acquisiamo alla nascita»<sup>11</sup> mentre, nel 2007, la Commissione Etica, ha stabilito che «la salvaguardia della dignità della persona è un'esigenza fondamentale dell'Olimpismo che non ammette alcuna discriminazione tra i partecipanti per ragioni di razza, sesso, appartenenza, religione, opinione filosofica o politica, situazione familiare o di qualsivoglia altra natura»<sup>12</sup>. Proprio questa Commissione del CIO, nel dare alla luce il Codice Etico<sup>13</sup>, ha chiaramente esposto che il diritto allo sport è collegato al concetto di dignità umana, di non discriminazione, di tutela della salute e dell'integrità fisica, come pure di integrità morale.

Riconoscere un diritto allo sport significa, dunque, fare un passo avanti, attivando nuove forze ed energie nella battaglia per la promozione dei diritti umani. Lo sport, oltre che fenomeno sociale, è anche e soprattutto un fatto culturale, intimamente connesso con lo spirito umano e con l'agire umano, degno di un riconoscimento esplicito all'interno dei diritti umani. Lo sport, infatti, si è dimostrato un linguaggio nuovo, moderno, popolare e transnazionale, che ha saputo arrivare al cuore di molti problemi con naturalezza e semplicità. Questo sia perché è un'attività neutrale sia perché è sottoposto alle stesse regole in tutto il mondo, ed è proprio tale aspetto che contribuisce a dargli maggior forza e capacità di aggregare le persone intorno ad un nucleo di valori e principi che rendono la comunità degli sportivi una comunità più vasta, anche di quella delle Nazioni Unite, essendo numerose anche le organizzazioni internazionali non governative sorte per dare sostegno al progetto di "sport per tutti", che non è altro che l'applicazione pratica e semplice del diritto allo sport.

MARIKA GIMINI

(Università Telematica San Raffaele Roma)

---

<sup>10</sup> «Lo sport è un diritto appartenente a tutti gli individui, senza distinzione di razza, di sesso né di classe» in [www.olympic.org/it/organisation/commissions/sportforall](http://www.olympic.org/it/organisation/commissions/sportforall)

<sup>11</sup> CIO, *Factsheet. Women in The Olympic Movement*, update december 2009.

<sup>12</sup> CIO, *Ethics*, Losanna, 2007, p. 13.

<sup>13</sup> CIO, *Code of Ethics*, adottato dalla Commissione esecutiva il 27 aprile 2007, Pechino.

## I DIRITTI DEI MINORI MIGRANTI COME ESPERIENZA REALE DELL'UMANO

1. Introduzione - 2. Il bambino migrante e la sua “comune” genesi con l'uomo adulto -
3. L'inganno dell'adulto che non conosce pietà e la sua fuga dal bambino che era

### Abstract

L'autrice presenta nello scritto un esame critico della normativa attualmente esistente in Italia sui diritti dei minori, ed in particolare, di quelli migranti. Essa denota come, nell'accecante volontà legislativa di scandagliare quelle che sono le “priorità” del Paese, alcuni diritti, tra cui, appunto quelli dei minori migranti, risultano privi di una regolamentazione univoca. Nonostante la complessità del tema trattato, l'appartenenza “all'umano” potrebbe considerarsi, secondo l'autrice, una valida àncora a cui far riferimento per un cambio di prospettiva. Cambio di prospettiva attraverso cui si può giungere alla piena consapevolezza del fatto che al genere “umanità” apparteniamo tutti e, dunque, ciascuno dei facenti parte dell'esistenza umana deve sperimentare il suo essere nel rispetto di quelli che sono i suoi consimili.

In this paper the author presents a critical examination of the Italian currently legislation on children's rights, in particular those of migrants. The author remarks that some rights, including those of migrant children, are devoid of univocal regulation in the blinding legislative will to probe what are the “priorities” of the Country. Despite the complexity of the subject, the “humanism” perspective could be considered, according to the author, a valid anchor to refer to for a change of perspective. A change of perspective through which it is possible to reach full awareness of the fact that we all belong to mankind and, therefore, each of the members of human existence must experience his being in respect of his peers.

Keywords: children, migrant, humanism, social right, legal protection.

### 1. Introduzione

Quando ci si accinge ad esaminare la protezione accordata dal Nostro Legislatore ai diritti dei minori, ed in particolare, di quelli migranti, non si può non fare a meno di assumere una posizione critica.

Spesso, espressioni del tipo “diritto del minore straniero ad essere accolto in uno Stato diverso da quello di origine”, ovvero, “diritto del minore predetto a venir trattato come essere umano e non alla stregua di una cosa” sono spesso invocate, a volte abusate, ma al di là del momento o della circostanza nella quale trovano spazio, in quanto imposte da una coscienza

sociale che chiede nei confronti di un simile tema massimo rispetto, immediatamente, vengono accantonate e non considerate più di fondamentale rilevanza in uno Stato che voglia definirsi di diritto.

Nell'accecente volontà legislativa di scandagliare quelle che sono le priorità del Paese, lasciando insondati, e quindi, privi di tutela, determinati ambiti, fra cui si annovera, per l'appunto, quello di cui si sta trattando, ci si accorge del mancato impegno nell'individuare una regolamentazione univoca sul medesimo.

D'altra parte, basta osservare cosa sta accadendo oggi nel nostro Paese per rendersi conto della impellente necessità di dare delle risposte definitive e chiare a quelle che, ormai da tempo, sono le richieste (silenti) provenienti dai minori medesimi, con cui essi "interrogano" le diverse Istituzioni operanti in Italia e competenti in merito, le quali, pur se possono alleviare la condizione, spesso negativa, nella quale loro vivono, ciò nonostante, quotidianamente, la fanno cadere nel dimenticatoio della propria coscienza.

Nella gran parte dei casi, invero, si continua ad approvare proposte di legge che non fanno altro che scontrarsi con la realtà effettiva in cui i bambini e gli adolescenti migranti versano.

## 2. Il bambino migrante e la sua "comune" genesi umana con l'uomo adulto

Il quadro attuale della situazione nella quale, immobili, sono obbligati a riversare i minori anzidetti è ben delineato dalle riflessioni taglienti di Ida Magli.

Essa, difatti, osserva quanto segue: «la medesima scarsità di notizie sui bambini, ci dice con certezza che il bambino non è mai stato "soggetto" in nessun luogo e nessun tempo»<sup>1</sup>.

Di questo strano status possiamo trovarne facilmente conferma; dopotutto, a pensarci bene, n'è «prova, [...], il fatto che la ricerca intellettuale ha portato a costruire piramidi, torri, ponti, fari, navi, armi, anche in epoche antichissime con soluzioni tecniche sottili ed ardite, ma in quelle stesse società non sia stato fatto nulla per assicurare la sopravvivenza dei bambini, per curarli e tanto meno per amarli»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> I. MAGLI, *Figli dell'uomo, duemila anni di mito dell'infanzia*, Milano, 2015, p. 12.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 13.

Ebbene, se la complessità del tema trattato parrebbe essere una via di fuga a cui molti si appellano per giustificare una mancata presa di posizione, in realtà, esso può riassumersi in poche e brevi battute.

Se, per un attimo, ci soffermiamo su quella che è la natura dei minori migranti (e, quindi, anche la nostra, seppur lontani dall'età dell'infanzia), ben ci rendiamo conto, che, forse, l'appartenenza all'umano potrebbe considerarsi una valida ancora a cui far riferimento, soprattutto, ove dubbi si mostrano, da parte degli operatori del diritto e di tutti coloro i quali sono chiamati ad osservare e a far osservare le poche e "sedicenti" disposizioni normative tutt'ora vigenti in materia, nelle decisioni che li competono.

Un cambio di prospettiva, questo, che potrebbe realizzarsi solo allorquando ci fosse piena consapevolezza del fatto che al genere "umanità" apparteniamo tutti e, dunque, ciascuno dei facenti parte dell'esistenza umana deve sperimentare il suo essere nel rispetto di quelli che sono i suoi consimili, partendo da coloro i quali sono appena venuti in vita sino al più anziano.

L'aver completamente gettato nell'oblio la nostra comune radice, ovvero quella di esseri umani, contribuisce al perdurare di una insana visione, perlopiù, dell'infante.

Di quest'ultimo, invero, con molta facilità, si sottovaluta quell'"interesse preminente", la cui salvaguardia è stata fortemente auspicata in occasione della firma della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il 20 novembre 1989, a New York.

### 3. L'inganno dell'adulto che non conosce pietà e la sua fuga dal bambino che era

Un simile desolante scenario, molto probabilmente, è una spontanea conseguenza, come argutamente Maria Zambrano ha avuto modo di precisare, del voler far primeggiare «*l'entusiasmo per la ragione e per i suoi risultati*»<sup>3</sup>. Quest'ultimi, attraverso la «luce che irradia dalla conoscenza esclusivamente razionale, sembrano aver gettato la loro ombra sulla Pietà»<sup>4</sup>.

Un'ombra, questa, avvilente, a volte inquietante, che restituisce un'immagine della realtà in cui l'uomo a stento riesce ad avere relazioni con chi considera proprio simile, che è incapace di

---

<sup>3</sup> M. ZAMBRANO, *Sentimenti per un'autobiografia. Nascita, amore, pietà*, a cura di S. MARUZZELLA, Milano-Udine, 2012, p. 67.

<sup>4</sup> *Ibid.*

accogliere e di conoscere chi è diverso da sé, ove il senso di incomprendimento e di rifiuto aumenta considerevolmente quando il diverso è un minore d'età non appartenente alla Nazione di origine di quell'uomo medesimo.

Quanto appena detto potrebbe essere una conseguenza di quella atavica e non ancora superata diffidenza che l'uomo adulto mostra nei confronti dei minorenni, ed, in particolare di quelli stranieri, i quali, nella concezione spesso alterata della realtà del medesimo uomo adulto, assomigliano maggiormente ad una «creatura bizzarra in cui l'egocentrico ed egomorfo mondo degli adulti stenta a riconoscersi»<sup>5</sup>.

In tal modo, però, l'uomo adulto, inconsapevolmente, mette in scacco se stesso poiché, nell'approcciarsi con freddezza ed aria sospetta a quel fanciullo, non fa altro che rinnegare se stesso ed, in particolare, di essere stato lui, a sua volta, quella «creatura bizzarra», misteriosa ed, a tratti spaventosa, da cui vuole tenersi alla larga.

Dopotutto, occorrerebbe tenere bene a mente che non risulta possibile cancellare in un sol colpo l'effettiva genesi dell'essere umano, in quanto essa ha inizio proprio con la fase dell'infanzia, per poi giungere, solo da ultimo, a quella adulta.

Anzi, ciascun individuo, ormai in età adulta, dovrebbe ridonare e ininterrottamente rammentare quella che devesi considerare l'essenza medesima del bambino, ossia quella di un umano, simile in tutto e per tutto ad esso e, per l'appunto, in quanto tale, proprietario di diritti, oltretutto essere vivente da proteggere nella sua straordinaria peculiarità.

A mio modesto parere, un antidoto concreto ad un atteggiamento di isolamento del singolo individuo e di seguente forzata incomunicabilità con chi è «radicalmente altro da»<sup>6</sup> lui, potrebbe rinvenirsi nella pietà; pietà come «*sentimento dell'eterogeneità dell'essere, della qualità dell'essere, ed è pertanto anelito di trovare trattamenti e modi di capirsi con ognuno di quei modi molteplici della realtà*»<sup>7</sup>.

Pertanto, per quanto ci si possa sforzare, il mondo che ci circonda non potrà mai ridursi ad uno specchio in grado di restituire la sola immagine di chi lo guarda.

---

<sup>5</sup> I.F. CORTÉS, *Bambini e diritti una relazione problematica*, Torino, 2008, p. 21.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 69.

Esso dovrebbe rappresentare, per noi, un continuo scoprire di quella bellezza che può essere colta soltanto armandosi del coraggio di andare al di là di limiti e distinzioni createsi nel tempo, iniziando proprio, da chi è più fragile, come può esserlo, in questo caso, il bambino straniero.

NAUSICA LUCIA GUGLIELMO  
(Università degli Studi di Cassino  
e del Lazio Meridionale)



## IL VOLONTARIATO COME ESPRESSIONE DEL DONO NELL'OTTICA DELLA SUSSIDIARIETÀ

1. Introduzione - 2. Il dono in Paul Ricoeur - 3. La logica del dono - 4. Per un'economia sociale - 5. La solidarietà sociale - 6. Principio di sussidiarietà e terzo settore - 7. Conclusioni

### Abstract

L'importanza che viene attribuita alla figura del volontariato nel recente codice del Terzo Settore induce a riflettere sulla natura più profonda di tale attività. L'attività del volontariato, infatti, è strettamente correlata alla gratuità e al dono. Nello sviscerare a fondo tale concetto l'articolo si apre con l'analisi del dono in Paul Ricoeur, il quale ha rielaborato la teoria del dono in Marcel Mauss intersecandola con il tema del riconoscimento. Il "dono" è stato un concetto usato per enfatizzare e valorizzare l'economia sociale, in particolar modo dalla Dottrina Sociale della Chiesa, dando uno stimato riconoscimento alle cooperative di solidarietà sociale. Queste ultime sono parte significativa del terzo settore e sono considerate come espressione di una società civile. Tutto ciò è inserito ed opera all'interno di un sistema improntato al principio di sussidiarietà il quale riconosce e promuove l'articolazione sociale in cui si trovano proprio quei corpi intermedi della società che operano al fine di soddisfare determinati bisogni in un'ottica di solidarietà sociale.

The importance attributed to the figure of volunteering in the recent code of the Third Sector induces us to reflect on the deeper nature of this activity. Volunteering activity, in fact, is closely related to gratuitousness and gift. In going deeper into this concept, the article opens with the analysis of gift in Paul Ricoeur, who reworked the theory of gift in Marcel Mauss intersecting it with the theme of recognition. The "gift" was a concept used to emphasize and enhance the social economy, especially by the Social Doctrine of the Church, giving an esteemed recognition to social solidarity cooperatives. The latter are a significant part of the third sector and are considered as the expression of a civil society. All this is inserted and operates within a system based on the principle of subsidiarity which recognizes and promotes the social articulation in which those very intermediate bodies of society that operate in order to satisfy certain needs from the point of view of social solidarity find themselves.

Keywords: third sector, volunteering, gift, subsidiarity, welfare.

### 1. Introduzione

«Vi esorto tutti, a vari livelli, a promuovere la cultura della gratuità e del dono, indispensabile per superare la cultura del profitto e dello scarto». È questa la conclusione del messaggio del Santo Padre per la XXVII Giornata Mondiale del Malato (11 febbraio 2019) dopo aver ringrazia-



to ed incoraggiato tutti i volontari presenti. Anche il Codice del Terzo Settore si occupa della figura del volontario nel Titolo III, in particolare agli artt. 17, 18, 19; nonché in ulteriori norme di carattere particolare del Titolo V, capi primo e secondo CTS. L'art. 17 co. 2 definisce il volontario come 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».

Una delle novità, sulla quale focalizzare l'attenzione, è la gratuità dell'attività. È importante, sin da subito, intendere la gratuità non tanto come una motivazione quanto un compito. Non un valore originario quanto un orizzonte di senso. Non una connotazione distintiva quanto una responsabilità che si prospetta. Certamente una norma e un ideale regolativo, e non un semplice e banale fatto. La gratuità non è un contenuto, bensì l'atteggiamento o il proposito di chi agisce accogliendo e rispettando l'altro, considerandolo come un fratello, senza cercare di dominarlo o usarlo. Non a caso lo stesso vocabolo greco *kharis* (grazia, fonte di gioia) è all'origine delle parole "carisma" e "gratuità" (latino: *gratuitus, gratia*). La felicità pubblica è possibile solo quando ognuno si dona per costruire la comunità e quando persone carismatiche, aiutano a riscoprire il potenziale dell'amore-agape nella vita pubblica. L'economia francescana è espressione di quella logica del dono-gratuità che alimenta le relazioni fraterne nella ricerca, libera e generosa, del bene comune. A questo proposito, Luc Boltanski situa la gratuità entro un asse che si estende dall'*agape* (il dono incondizionato)<sup>1</sup> alla *philia* (l'amicizia di cui Aristotele faceva il fondamento della politica) per il tramite della reciprocità. Da una parte, dunque, abbiamo l'amore sovrabbondante, che si dona come conversione della natura umana all'inaudito, all'improbabile, al paradigma esemplare. Dall'altra, la virtù civile, il senso della concittadinanza fondato sulla condivisione della propria umanità. La *gratia* è sì dono, ma anche leggerezza, levità, bellezza. Riscoprire la bellezza della relazione tra le persone non è l'ultimo degli apporti disinteressati che la gratuità può portare con sé.

---

<sup>1</sup> Sul dono incondizionato inteso come il senso cristiano del dono, si veda S. NATOLI, *Dio e il divino. Confronto con il cristianesimo*, Brescia, 1999. Donarsi illimitatamente fino alla morte è un modo di donarsi esemplare che genera vita. «Il reciproco donarsi, l'apparente dare a perdere, si muta in sovrabbondanza del dono, in ricchezza per tutti» (p. 25).

## 2. Il dono in Paul Ricoeur

Ricoeur, filosofo contemporaneo, ricorda le definizioni classiche del dono, palesandone le peculiarità intrinseche: innanzitutto libertà è gratuità sono strettamente intrecciate, la prima intesa non come arbitrio o indifferenza, ma investita dalla generosità del bene, suscitata o originata dal bene, la seconda esprime l'assenza di reciprocità, l'essere fuori dallo scambio commerciale, ma non da ogni relazione. Oltre lo sfondo ontologico del dono, tuttavia egli si concentra sulla dimensione antropologica: il dono presuppone un essere che si dà, un soggetto non autarchico, ma libero di compiere o meno una scelta. Il desiderio di donare risponde alle spinte dell'individualismo esasperato, in quanto il soggetto rompe l'isolamento e ritrova un legame di appartenenza e un accordo con l'altro; e questo a sua volta è disegnato, attraverso il dono come simbolo dell'incompiutezza e insufficienza individuale, quasi donatore di senso dell'esistenza.

Ricoeur, tuttavia, non può evitare di situare il soggetto che dona in una struttura di reciprocità, la reciprocità del donare e del ricevere che pone fine allo squilibrio di un dono senza spirito di ritorno, focalizzando il singolare concetto del riconoscimento/riconoscenza.

Il fenomeno del dono descritto nella sua opera *Percorsi del riconoscimento*<sup>2</sup> è strettamente connesso alla concezione degli "stati di pace", che per Ricoeur rappresentano "schiarite", "tregue" momentanee sullo sfondo di una perenne lotta per il riconoscimento che caratterizza la storia umana. Lo stato di pace, per il filosofo, si caratterizza come situazione di riconoscimento attuale (in atto/realizzato), in cui vige una logica specifica di relazione sé-altro, ossia quella del dono, che per l'autore diventa l'emblema per eccellenza del mutuo riconoscimento: «l'alternativa all'idea di lotta nel processo del mutuo riconoscimento va ricercata nelle esperienze pacificate del mutuo riconoscimento, le quali si basano su mediazioni simboliche che si sottraggono tanto all'ordine giuridico, quanto all'ordine degli scambi commerciali»<sup>3</sup>.

Ricoeur per esprimere l'idea del dono fa poi riferimento al concetto di "agape", distinguendolo dal concetto di eros platonico: il primo rappresenta l'atto gratuito dell'amore come libero darsi che non esige un contraccambio, e che si caratterizza per la pienezza del gesto, rispetto a eros

---

<sup>2</sup> P. RICOEUR, *Percorsi del riconoscimento*, a cura di F. Polidori, Milano, 2005.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 274.

che si fonda invece sulla mancanza. L'autore, inoltre, contrappone e distingue in modo netto la logica del dono, caratterizzata appunto dalla gratuità, da quella dell'equivalenza, su cui si fonda, invece, la giustizia e da quella utilitaristica dello scambio reciproco su cui si basa il mercato. Al puro desiderio di donare si oppone la logica distributiva della reciprocità formale: la logica del dono e del contro-dono delle società commerciali e la giustizia come equivalenza.

L'autore distingue, quindi, radicalmente il concetto di reciprocità (legato allo scambio e al "do ut des") da quello di mutualità, che caratterizza l'essenza della donazione: «la fenomenologia della mutualità appare nettamente in contrapposizione alla logica della reciprocità»<sup>4</sup>.

Ricoeur, dopo aver preso in esame gli aspetti fondamentali della teoria di Marcel Mauss sul dono<sup>5</sup> e aver colloquiato con altri autori centrali sul tema, si mette in dialogo con Marcel Henaff<sup>6</sup> riconoscendogli il merito di aver messo in evidenza attraverso la categoria del "senza prezzo" (caratterizzante la relazione dello scambio non commerciale) la costituzione essenziale del dono e di aver spostato l'attenzione sul vivo della relazione donatore-donatario: «La rivoluzione di pensiero proposta da Henaff consiste nello spostare l'accento della relazione sul donatore e sul donatario e nel cercare la chiave dell'enigma nella mutualità stessa nello scambio tra protagonisti e nel definire questa operazione condivisa con il termine di mutuo riconoscimento»<sup>7</sup>.

Il registro affettivo del dono è la fiducia e la gratitudine tra il donatore e il donatario (tra il sé e l'altro) che nell'atto di donare, come sottolinea Ricoeur riprendendo Mauss, donano anche se stessi: «Ci si dà donando e, se ci si dà, è perché ci si deve sé e i propri beni agli altri»<sup>8</sup>. Nel donare ne va dunque dell'identità del soggetto, che, donando e ricevendo, riconosce l'altro attraverso una relazione libera e mutuale. Si tratta del nucleo del percorso di Ricoeur sul tema del riconoscimento, che nel paradigma del dono mostra il pieno senso della parola nella lingua francese: il termine *reconnaissance*, infatti, esprime sia l'atto del riconoscere, sia la riconoscenza, la gratitudine legata all'essere riconosciuti; questo aspetto consente di legare strettamente il tema dell'identità del soggetto alla mutualità del riconoscimento intersoggettivo nella relazione tra il sé e l'altro. «Non è

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 280.

<sup>5</sup> Cfr. M. MAUSS, *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, trad. it. a cura di F. Zannino, Torino, 2002, p. 36.

<sup>6</sup> Cfr. M. HENAFF, *Il prezzo della verità. Il dono, il denaro, la filosofia*, trad. it. a cura di R. Cincotta Troina, 2006, p. 77.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 260.

<sup>8</sup> M. MAUSS, *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, cit., p. 116.

forse nella mia identità più autentica che io chiedo di essere riconosciuto? E se, per fortuna, mi capita di esserlo, la mia gratitudine non va forse rivolta a tutti coloro i quali, in una maniera o nell'altra, hanno riconosciuto la mia identità riconoscendomi?»<sup>9</sup>.

Ricoeur delinea qui un modello di “etica della gratitudine”, prodotto del processo del mutuo riconoscimento fondato sulla logica del dono in quanto “senza prezzo” (nel senso di Henaff): «In regime di gratitudine, i valori dei presenti scambiati sono incommensurabili in termini di costi commerciali, ed è il marchio del senza prezzo sullo scambio di doni»<sup>10</sup>.

### 3. La logica del dono

Secondo Marcel Mauss, il dono viene definito come una prestazione con carattere volontario e realmente libero e gratuito, che assume la forma del regalo, con conseguente trasferimento disinteressato di un bene da un donatore a un destinatario. Emerge l'importanza del dono, intendendolo come fatto sociale totale, in grado di coinvolgere gran parte delle dinamiche della comunità, creando, rafforzando e conservando, i legami comunitari tra individui, famiglie, tribù e sessi. Infatti, secondo Mauss, la società stessa è nata tra relazioni basate sul dono, che nonostante sia un atto unilaterale, disinteressato e volontario, richiede intrinsecamente di essere prima accettato e poi contraccambiato, divenendo così soggetto all'obbligo di restituzione<sup>11</sup>. Grazie agli studi di diversi antropologi, fra i quali spiccano Boas e Malinowski, la nozione di dono viene riscontrata in diverse culture aborigene, che fanno di questo la base dei legami sociali, intercalati nello sviluppo e nella creazione della società stessa. Osservando tali società primitive, i due antropologi hanno evidenziato la presenza di una triplice obbligazione morale attorno al dono: dare, ricevere e ricambiare; solo attraverso questi tre elementi, il dono può avere una valenza sociale. Da ciò emerge che il dono non è assolutamente gratuito, poiché, se non ricambiato, genera un'asimmetria di status tra chi dona e chi riceve, creando eventualmente una sorta di supremazia a carico di chi compie l'azione di donare su colui che riceve. Mediante gli studi di Boas, infatti, si è scoperto che alcune tribù di nativi americani usavano i doni per stabilire la gerarchia tra coloro che facevano par-

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 271-272.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 273.

te della tribù stessa: donare equivaleva a dimostrare la propria superiorità e accettare, senza ricambiare voleva dire subordinarsi, diventare servo. Per Jacques T. Godbout il dono «non concerne soltanto momenti isolati e discontinui dell'esistenza sociale, ma la sua stessa totalità. Ancor oggi non è possibile avviare o intraprendere alcunché, niente può crescere e funzionare se non nutrito dal dono»<sup>12</sup>. Il dono, nell'idea comune, si contrappone allo scambio: il primo, è una forma disinteressata e trasparente del "dare", mentre il secondo si configura in funzione dell'interesse, di un dare per avere; tuttavia, questa antitesi appare piuttosto debole se si considera che il dono, per quanto gratuito ed incondizionato, crea sempre un debito dal quale scaturisce l'instaurarsi di una relazione, una sorta di obbligazione naturale ancora più atipica, perché derivante non da un debito, bensì appunto da una donazione. Alla luce di ciò possiamo dire che tra dono e scambio non c'è una vera e propria contrapposizione, quanto piuttosto una semplice differenza quanto nello scambio il bene può essere venduto in cambio di un corrispettivo economico, mentre nel dono l'oggetto si limita ad avere un valore relazionale). Occorre tenere presente quanto sia essenziale, alla logica del dono, il momento della sua ricezione, d'altra parte qualcosa può considerarsi veramente un "dono" solo nella misura in cui è stato ricevuto ed accolto<sup>13</sup>. Il volontario, come si evince, non esiste per se stesso, ma esiste in funzione degli esclusi e delle comunità per le quali si prodiga<sup>14</sup>, egli rappresenta in se stesso il dono perché contribuisce, da un lato, a garantire a questi soggetti un accesso eguale al bene comune, incrementando la "giustizia sociale"<sup>15</sup>. Gratuitamente il volontario dona il proprio tempo e la propria competenza per fare qualcosa di creativo ed utile per gli altri, per la comunità, per l'umanità intera. Ci si chiede a tal proposito di quale Valore alto egli sia portatore, al punto da consentire quell'accesso al bene comune da parte dello stesso e di chi viene da lui sostenuto. Papa Benedetto XVI nell'enciclica *Caritas in Veritate* ha introdotto degli elementi innovativi all'interno della riflessione sociale cattolica, quali il principio di gratuità e

---

<sup>12</sup> R. LOCCISANO, *Il dono fra reciprocità e dispendio*, Università di Modena e Reggio Emilia, corso di antropologia Prof. Gualtiero Harrison, 2004.

<sup>13</sup> D. NEGRO, *Dono e condivisione*, ne *I quaderni del sovvenire sul sostegno economico alla Chiesa cattolica*, I, 2015, p. 26.

<sup>14</sup> [http://www.fondazioneterzopilaastrointernazionale.it/wp-content/uploads/2014/12/13-Volontariato\\_e\\_gratuita.pdf](http://www.fondazioneterzopilaastrointernazionale.it/wp-content/uploads/2014/12/13-Volontariato_e_gratuita.pdf)

<sup>15</sup> PAPA BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, n. 6, «amare è donare, offrire del "mio" all'altro; ma non è mai senza la giustizia, la quale induce a dare all'altro ciò che è suo, ciò che gli spetta in ragione del suo essere e del suo operare. Non posso "donare" all'altro del mio, senza avergli dato in primo luogo ciò che gli compete secondo giustizia».

la logica del dono; con tali principi viene espresso il valore della reciprocità e della fratellanza nel contesto sociale. La logica del dono pertanto rappresenta quel “nobile principio”, quella forza morale accanto ai principi della giustizia e della carità sociale. I volontari traggono dalla propria esperienza di dono motivi di arricchimento sul piano interiore e sul piano delle abilità relazionali<sup>16</sup>. Il dono è il farsi vicino all'altro, coinvolgersi nella sua vita, voler assumere una relazione con questo. Dalla relazione con gli altri il soggetto arricchisce se stesso rispondendo ad un proprio bisogno. Egli prova gratitudine, la stessa che prova anche l'altro, la cui mancanza è stata colmata dal volontario che si è donato a lui. È in questa relazione di reciproci bisogni che si realizza il dono. Nel donare vi è un soggetto, il donatore, che nella libertà (non costretto, ma per generosità e per amore) fa un dono all'altro, indipendentemente dalla risposta dello stesso, il quale potrà accogliere o meno il dono.

#### 4. Per un'economia sociale

La novità più rilevante dell'enciclica *Caritas in Veritate* (CIV) è l'affermazione che la reciprocità e la gratuità sono principi fondativi anche per l'economia e per il mercato, non solo per il mercato no profit, per il volontariato o l'economia sociale, ma per l'intera vita economica ordinaria, dalle banche alle imprese multinazionali. Se la dimensione tipica dell'umano è la sua apertura al dono-gratuità, e se l'economia è attività umana, allora un'economia autenticamente umana non può prescindere dalla gratuità. Nella CIV, Benedetto XVI «ripropone la carità [...] come pilastro essenziale del Cristianesimo e sviluppa una critica molto forte del sistema di mercato per il modo come si è venuto affermando in questi decenni»<sup>17</sup>. La carità nella verità è condizione ermeneutica e prospettica, volta ad elaborare una teologia dello sviluppo umano e dell'economia, e quindi del libero mercato, atta a costruire una “civiltà dell'amore”, fondata sui pilastri della fraternità e della convivialità. La carità nella verità, in ultima analisi, può assurgere a nuovo indice dello sviluppo qualitativo e sostenibile dei popoli<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Art. 3, Carta dei Valori del Volontariato.

<sup>17</sup> P. SANSONETTI, *Talvolta anche il papa ha ragione*, in *L'Altro*, dell'8 luglio 2009.

<sup>18</sup> CEI, *Democrazia economica, sviluppo e bene comune*, 13.06.1994, in *Enchiridion CEI*, 5/1991-1995, EDB, Bologna, 1996, pp. 2198-2288.

L'uomo moderno è schiavo della convinzione di essere l'unico autore di se stesso, della propria vita e della società, una società sempre più globalizzata ci rende vicini, ma non ci rende fratelli. In questo contesto di ricerca di un'economia sociale, si vuole delineare anche un nuovo modello di Stato sociale capace fondare nuove istituzioni per la solidarietà nazionale, uno Stato che, come si affermava durante la Commissione episcopale per i problemi sociali e il lavoro della Conferenza Episcopale Italiana del 1994, «non può essere governato solo da un centro pensato come vertice della società né può essere forgiato dalla “mano invisibile” del mercato. Il binomio Stato-mercato, che ha costruito l'asse portante di tutta la società moderna [...], non è più sufficiente né adatto. È necessario far intervenire un terzo polo, il cosiddetto terzo settore o privato-sociale, costituito da libere associazioni, volontariato, cooperazioni di solidarietà sociale, fondazioni e organizzazioni varie del tipo non-profit». Ecco perché, il requisito della gratuità assume un particolare significato riguardo all'attività di volontariato che può essere colto solo in relazione al fine di solidarietà, il quale non è solo assenza di lucro (gratuità) ma esclusiva volontà di soddisfare interessi altrui<sup>19</sup>.

Infatti, questo terzo settore è caratterizzato da una compresenza di azione pubblica e privata ed oggi si presenta come il più dinamico ed attivo, diretto nella prospettiva di una democrazia più piena e nello spirito della dottrina sociale della Chiesa, i cui principi sono presenti anche nella stessa Costituzione Italiana. Potenziando la grande mole esistente di organizzazioni non-profit, rendendola più autonoma, così da migliorare la vita sociale stessa.

## 5. La solidarietà sociale

È «necessario pensare a Stato, mercato e terzo settore come poli aventi pari dignità e in relazione tra loro»<sup>20</sup>. Questo è un importante riconoscimento alle cooperative di solidarietà sociale, che come abbiamo detto è parte significativa del terzo settore, sono viste dalla Dottrina Sociale della Chiesa come una manus dell'economia sociale e sono considerate insieme a questa espressione della società civile, difatti proprio Papa Francesco in un video messaggio al terzo Festival della

---

<sup>19</sup> A. GALASSO, S. MATTARESE, *Il principio di gratuità*, Milano, 2008, p. 261.

<sup>20</sup> COMMISSIONE EPISCOPALE PER I PROBLEMI SOCIALI E IL LAVORO - CEI, *Democrazia economica, sviluppo e bene comune*, Milano, 1994, pp. 40-41.

Dottrina Sociale della Chiesa, ha sottolineato l'importanza della cooperazione come la strada giusta, «la strada per una uguaglianza, ma non omogeneità, una uguaglianza nelle differenze»<sup>21</sup>.

La cooperativa sociale, è uno dei terreni nuovi sui quali si sta spingendo la cooperazione oggi. Essa riesce a coniugare la logica dell'impresa e quella della solidarietà, solidarietà sia verso i propri soci sia verso le persone a cui rivolge il proprio servizio.

La logica del modello cooperativo ha già una importante influenza sulle imprese for profit, un effetto che sta crescendo in maniera esponenziale: poiché queste imprese stanno scoprendo l'esigenza della responsabilità sociale, valicando la visione del profitto come unico scopo dell'impresa, preoccupandosi così non solo del bilancio economico, ma anche di quello sociale: rispondendo ai bisogni di quanti sono coinvolti nell'impresa come pure ai bisogni del territorio, della collettività. Le cooperative riescono a creare posti di lavoro, a produrre ricchezza e allo stesso tempo a rispondere ai veri bisogni società. Dunque in prospettiva si può pensare allo sviluppo di queste realtà del “terzo settore” o “economia civile” con una conseguente riforma dello stato sociale, passando dal Welfare State al Welfare society. Nel welfare societario il cittadino ha il diritto-dovere di impegnarsi per la realizzazione del benessere sociale. A tal proposito i cittadini possono dare vita ad associazioni. Il soggetto pubblico ha il compito di incentivare, supportare, facilitare l'azione dei cittadini. Si tratta di un modello in cui gli interventi di protezione sociale scaturiscono dall'azione di tutta la società, di molteplici soggetti, e non solo più dall'intervento delle istituzioni formali pubbliche/private.

## 6. Principio di sussidiarietà e terzo settore

Una delle caratteristiche del welfare societario è la sussidiarietà: il decentramento istituzionale prima e dei servizi poi, attraverso importanti riforme aprono ampi varchi ad un volontariato in dialogo con il servizio pubblico e in aggiunta ad esso, laddove non riesce ad arginare problemi emergenti come il disagio giovanile, il degrado delle periferie urbane, la perdita di funzioni della famiglia coniugale e le nuove povertà. Importanti sono quindi nell'ultimo decennio del secolo

---

<sup>21</sup> Video messaggio del Santo Padre Francesco per il terzo *Festival della Dottrina Sociale della Chiesa*, Verona, 21-24 novembre 2013.

scorso le leggi che determinano profondi cambiamenti nel rapporto tra Stato e autonomie locali e tra autonomie locali e cittadini con le loro organizzazioni. Si configura un nuovo sistema politico-organizzativo e di Welfare i cui principi cardine sono la dislocazione delle competenze e delle decisioni di spesa verso il territorio e la concezione di un sistema integrato di servizi e interventi a cui concorrono tutti gli attori di un territorio.

In questo contesto appena delineato appare evidente come la sussidiarietà assuma un ruolo importante. L'origine latina del termine sta ad indicare due significati prossimi ma distinti: essere pronti ad intervenire ed intervenire per sostenere. Tutti e due questi significati convergono nella enunciazione costituzionale del principio che mette al centro i cittadini attivi, considerandoli una risorsa e non "sudditi", e le cui azioni sono "produttrici di diritto" senza per questo sminuire il valore delle amministrazioni pubbliche che devono sostenerle nell'interesse generale. Il principio costituzionale rinforza e ribadisce in modo assoluto e definitivo l'importanza dell'azione volontaria.

La sussidiarietà, limitatamente all'applicazione al rapporto tra la sfera privata e pubblica, trova la sua prima formulazione nel pensiero di Aristotele. Egli considera l'individuo come il fulcro del sistema politico. Lo scopo dello Stato è quello di garantire l'armonia nella diversità, con la minima ingerenza possibile negli affari privati. Gli interventi dello Stato devono essere subordinati tanto all'insufficienza dell'individuo a provvedere a se stesso, tanto all'unità dell'azione statale. Alcune materie devono essere di sua competenza perché ritenute necessarie alla sopravvivenza dello Stato stesso<sup>22</sup>.

La filosofia tomista, difatti, ponendo al centro del proprio pensiero l'irriducibilità della persona umana, afferma che chi deteneva il potere politico era legittimato solo nella misura in cui avesse aiutato la persona nella realizzazione degli obiettivi che il singolo non era capace di svolgere autonomamente; il potere politico aveva il compito di «correggere, [solo] se trova qualcosa in disordine; supplire se ci sono mancanze; perfezionare se qualcosa di meglio può essere fatto»<sup>23</sup>. Per San Tommaso dunque il principio di sussidiarietà deve essere concepito come elemento indispensabile alla concreta realizzazione del bene comune: è il risultato di una pluralità di apporti (da par-

---

<sup>22</sup> Cfr. A. D'AVACK, *Introduzione alla sussidiarietà*, in ID. (a cura di), *Il principio di sussidiarietà. Scritti vari*, Roma, 2009, p. 9.

<sup>23</sup> A. ALBANESE, *Il Principio di Sussidiarietà Orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002, p. 58.

te dei singoli, ma anche delle formazioni sociali e dei pubblici poteri) in un contesto non conflittuale nel cui ambito è offerta alla persona la possibilità di svilupparsi; infatti, soltanto il desiderio di indipendenza<sup>24</sup> riflesso nelle autonome azioni umane conduce allo sviluppo delle capacità e, conseguentemente, della personalità dell'individuo.

I vari Pontefici, recuperano gran parte dell'impianto tomistico, tentando di costruire un sistema posto a metà strada fra un liberismo sfrenato, la cui proiezione istituzionale si stava configurando nei termini di uno Stato autoritario, nazionale e laico, e i vari movimenti di sinistra che propugnavano con diverse sfumature la lotta di classe come soluzione alle iniquità sociali esistenti. Nella *Rerum novarum* di Leone XIII il principio di sussidiarietà inizia a farsi strada in modo più chiaro partendo dal principio di solidarietà, vedeva l'intervento attivo dello Stato, nel caso in cui la comunità non riuscisse a rispondere autonomamente ai propri bisogni, come uno strumento di riequilibrio sociale abbozzando così il principio di sussidiarietà. Difatti sono numerosi, i passi in cui lo Stato è chiamato a rispettare l'iniziativa privata, l'autonomia della famiglia e soprattutto dei sindacati, limitandosi «ad aggiungervi, quando il caso lo richiede, tutela ed appoggio»<sup>25</sup>.

La formulazione esplicita del principio di sussidiarietà è, però, da ricondursi al pontificato di Papa Pio XI con l'enciclica *Quadragesimo anno*. «Il Pontefice constata, innanzitutto, come, a causa dei mutamenti intervenuti nella società moderna, molte iniziative possono ormai essere realizzate solo ad opera di quelle che definisce come grandi associazioni, vale a dire, in pratica, dallo Stato e dagli enti pubblici»<sup>26</sup>.

La sussidiarietà imposta una tipologia di Stato che è lontana dal liberismo classico, proprio perché, accanto alle funzioni rapidamente riassunte, vi è il pieno funzionamento della sussidiarietà, che la dottrina sociale della Chiesa non ha difficoltà a definire come principio in base al quale «tutte le società di ordine superiore devono porsi in atteggiamento di aiuto (*subsidium*), quindi di sostegno, promozione, sviluppo, rispetto alle minori. In tal modo, i corpi sociali intermedi possono adeguatamente svolgere le funzioni che loro competono, senza doverle cedere ingiustamente ad altre aggregazioni sociali di livello superiore, dalle quali finirebbero per essere assorbiti e sosti-

---

<sup>24</sup> T. D'AQUINO, *Summa theologica*, Bologna, 1984, I, II, qu. 21, art. 4.

<sup>25</sup> LEONE XIII, *Rerum Novarum*, Città del Vaticano, 1891, n. 37.

<sup>26</sup> G. FELICIANI, *Sussidiarietà*, in *Centro di ricerche per lo studio della dottrina sociale della Chiesa*, Dizionario di dottrina sociale della Chiesa, Milano, 2004, p. 87.

tuiti e per vedersi negata, alla fine, dignità propria e spazio vitale»<sup>27</sup>. Possiamo dire che oltre alle differenze legate al contesto storico le due encicliche contengono significativi punti di incontro. *In primis*, «coerentemente con il personalismo di matrice cattolica, sia la *Rerum Novarum*, sia la *Quadragesimo Anno*, riprendendo la tradizione tomista, affermarono il primato etico e la precedenza storica della persona umana rispetto all'organizzazione statale. In secondo luogo esse condividendo, seppure in misura differente, l'ansia nei confronti di un potere politico che minacciava di diventare invasivo, si preoccuparono di riservare spazi e ruoli significativi all'individuo e ai corpi sociali intermedi. In *Mater et Magistra*, appare per la prima volta il termine sussidiarietà in riferimento al principio già formulato dai suoi predecessori. Giovanni XXIII, in modo ancora più esplicito, afferma che l'azione dei poteri pubblici «ha carattere di orientamento, di stimolo, di coordinamento, di supplezza e di integrazione, deve ispirarsi al principio di sussidiarietà»<sup>28</sup>.

Dunque complemento della solidarietà, la sussidiarietà è considerata quale necessario ed importante principio regolatore della vita sociale in quanto «protegge la persona umana, le comunità locali e i corpi intermedi dal pericolo di perdere la loro legittima autonomia»<sup>29</sup>. In questo senso la sussidiarietà è «innanzitutto principio di autonomia del singolo e delle articolazioni sociali all'interno dello Stato»<sup>30</sup>. Il bene comune difatti «richiede che ogni cittadino e ogni società dia il proprio apporto per realizzarlo»<sup>31</sup>.

Sussidiarietà non significa che tutti possono fare tutto questo non è realistico né opportuno, e quindi che tutti possono sostituire tutti, ma che tutti sono connessi in una filiera di contributi e di processi di risposta ai bisogni e chi interviene con uno specifico servizio lo fa o perché ne è direttamente responsabile o perché è provvisoriamente sostitutivo e, in questo caso, mentre agisce

---

<sup>27</sup> PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Città del Vaticano, 2004, par. 186.

<sup>28</sup> GIOVANNI XXIII, *Lettera Enciclica Mater et Magistra ai Venerabili Fratelli Patriarchi Primate Arcivescovi Vescovi e agli altri ordinari locali che sono in Pace e Comunione con la Sede Apostolica, sui recenti sviluppi della Questione Sociale, alla luce della Dottrina Cristiana*, Città del Vaticano, 1961, n. 40.

<sup>29</sup> CONGREGAZIONE PER L'EDUCAZIONE CATTOLICA, *Orientamenti per lo studio e l'insegnamento della dottrina sociale della Chiesa nella formazione sacerdotale*, Roma, 1988, par. 38.

<sup>30</sup> S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3, 2011, p. 597.

<sup>31</sup> M. TOSO, *Solidarietà e sussidiarietà nell'insegnamento sociale della Chiesa*, ne *La Società*, 3, 1998, p. 534.

determina le condizioni per il suo superamento. Più sussidiarietà significa pertanto maggiore integrazione degli interventi perché ciascun soggetto della rete fornisce il proprio contributo.

Non è un caso che nella Carta dei Valori del Volontariato si affermi che il volontariato è «pratica di sussidiarietà», in quanto opera per la crescita della comunità, è strumento di partecipazione e di auto-organizzazione dei cittadini. Per il volontariato la partecipazione diretta dei cittadini, così come l'organizzazione di tale partecipazione, non è solo il mezzo per il raggiungimento di un fine di solidarietà, ma è anche un traguardo.

## 7. Conclusioni

Attraverso la gratuità il volontario “dona” il proprio tempo e la propria competenza per fare qualcosa di creativo e di utile per gli altri, per la comunità di appartenenza o per l'umanità intera. Ciò significa “farsi carico”, “sentirsi responsabili” rispetto a qualcuno o a qualcosa con cui si è in relazione non strumentale ma autentica e tale da fondare condivisione e reciprocità. Senza dono di sé agli altri – come nel caso in cui si offre semplicemente del denaro – vi è filantropia, non volontariato. La logica del dono si caratterizza per la sua finalizzazione all'altro in un ineliminabile risultato di socialità e di relazionalità. È in virtù di questa specifica “missione” che il volontariato si caratterizza come spazio concreto e simbolico del dono che come tale non può prescindere dalla gratuità. D'altra parte il volontariato non esiste per sé, per i volontari o per le loro organizzazioni, ma esiste in funzione degli esclusi e delle comunità per le quali si prodiga e a cui deve dare conto del proprio operato. Dopo aver declinato il concetto di dono anche inserendolo in un'ottica economica, si giunge alla conclusione di un volontariato capace non solo di affrontare dei problemi con specifici ed efficaci interventi, ma di contribuire ad elevare la cultura dell'operatività nel sociale, ad esempio, mutuando una funzione preventiva piuttosto che riparativa, assumendo un ruolo promozionale e non semplicemente assistenziale, operando come attore consapevole (“agire”) alla costruzione di nuova società piuttosto che limitarsi al “fare”. “Partecipazione”, “prevenzione” e “promozione” sono, non a caso, le tre “P” su cui si basa il nuovo sistema di Welfare dove il volontariato è partner progettuale e non solo gestionale. Il “dono” rappresentato dal volontariato può fornire oggi un contributo non secondario in una duplice prospettiva di sviluppo sociale e di

cooperazione sociale: *a)* quella di concorrere a garantire condizioni di cittadinanza che evitino un accesso ineguale al bene comune e incrementino l'attuazione di una reale "giustizia sociale"; *b)* quella di garantire una responsabilizzazione diffusa dei cittadini al "bene comune". Per le organizzazioni di volontariato ciò significa svolgere una funzione di sussidiarietà reale promuovendo, da una parte, la capacità dei cittadini più deboli di tutelarsi rispetto ai propri diritti e, dall'altra, di favorire, attraverso una comunicazione efficace e di sensibilizzazione sui temi e problemi sociali, processi di partecipazione dei cittadini alle attività di "interesse generale". Dentro una programmazione comune o partecipata è importante anche il ruolo del volontariato inteso come strumento per dare delle risposte ai bisogni e ai problemi del territorio nazionale e comunitario, orientato ad un "dono di qualità", il cui esito è il cambiamento sociale.

LETIZIA SCHIETROMA  
(Università degli Studi di Cassino  
e del Lazio Meridionale)

## RECENSIONI



R. COLLURA, *Dottrina sociale della Chiesa, globalizzazione e terzo settore*, Roma, Bonanno, 2017, 233 pp.

Il libro di Roberto Collura affronta il tema attinente al rapporto tra la dottrina sociale della Chiesa, la globalizzazione dell'economia e il ruolo del Terzo Settore.

Il testo, nonostante si componga di solo 233 pagine, affronta ampiamente e puntualmente il nuovo modello del "welfare mix" ove non assumono rilevanza le forme impiegate dagli operatori del nuovo panorama sociale, politico e giuridico quanto l'attività da questi intrapresa che ha come scopo precipuo la valorizzazione del criterio solidaristico quale regola aurea che dovrebbe caratterizzare l'attuale sistema economico-sociale.

Il Terzo Settore è il settore della gratuità, dell'associazionismo e, soprattutto, dei valori; in altri termini, è definito come il settore non profit che si colloca al centro delle riflessioni, non solo della dottrina sociale della Chiesa, ma anche e, principalmente, dell'indagine costituzionale volta ad analizzare la coerenza tra la novella introdotta dal legislatore con la legge n. 106 del 2016 ed i principi contenuti nella Carta fondamentale. Attraverso uno scrutinio meticoloso del fenomeno globalizzato l'autore sottolinea come la dottrina sociale della Chiesa intraveda nel Terzo settore un elemento fondamentale per superare la conflittualità del binomio Mercato-Stato causato dalla globalizzazione dell'economia e per introdurre nel sistema economico-sociale-politico la peculiare regola solidaristica della gratuità e del dono. In tal senso, la disciplina operativa prevista nel Codice del Terzo Settore mira a dar vita ad un modello giuridico, politico e sociale teso a promuovere la dignità della persona umana quale bene più prezioso che l'uomo possiede. L'analisi, eseguita con dovuta accortezza, procede dalla dicotomia economia sociale ed economia civile: la prima indirizzata a preservare la dignità dell'uomo, che costituisce la base di azione della disciplina legislativa del Terzo Settore; l'altra incentrata sulla rilevanza del lavoro come mezzo di conseguimento dell'utile. In questa chiara ed esaustiva trattazione, dunque, l'autore si sofferma sulla stretta relazione sussistente fra la dottrina sociale della Chiesa, radicata sui principio della comunità, della centralità del lavoro, della cura della persona, della gratuità, della gestione-amministrazione equa dei beni intesa più come dovere di chi ha che come diritto di chi non ha, del rifiuto dello scontro sociale, e le regole fondamentali contemplate nella Costituzione ove il Terzo Settore trova le sue fondamentali radici. In particolare, inevitabile è il richiamo all'art. 2 Cost. dalla cui analisi erme-

neutica si coglie che la sussistenza di corpi intermedi sociali, tra cui gli enti del Terzo Settore, rappresenta un fondamento del diritto naturale in forza della natura sociale e politica dell'uomo di progettare, costruire e vivere la vocazione sociale della persona. In questa ottica ricostruttiva, quindi, si rintraccia nel testo un'analisi puntuale tesa a qualificare il Terzo Settore come una modalità organizzativa che sostiene i diritti e la libertà della persona mediante il richiamo agli artt. 18 Cost., che riconosce al cittadino il diritto di libera associazione, e 118 Cost. che introduce nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà orizzontale definendo un sistema sociale integrato pubblico-privato caratterizzato dall'equivalenza funzionale dei due ambiti.

Ad avviso dell'autore l'attuale mercato globalizzato e la nuova disciplina del Terzo Settore devono sganciarsi da due pensieri forti e nascosti che dominano il vivere dell'uomo: il relativismo valoriale e la tecnica come soluzione di ogni problema. Il primo, infatti, costituisce il frutto della secolarizzazione delle nostre società e delle filosofie della "deresponsabilizzazione" che conducono allo smarrimento dell'uomo, sicché, in questa dimensione filosofica la vita non è più intesa come progetto ma come consumo di attimi; la seconda è, invece, la conseguenza della prima che nasce nel momento in cui l'individuo non ha più bisogno di pensieri dominati dai valori progettuali vivendo nella convinzione che la soluzione dei suoi problemi derivi dalla scienza e dal suo prodotto, ossia la tecnica. In questo sillogismo la tecnica, dunque, produce efficienza e chi non è efficiente e produttivo è automaticamente scartato.

Pertanto, in questo panorama economico, sociale e politico l'autore ripone fiducia nell'attuale quadro legislativo che ha introdotto la nuova disciplina del Terzo Settore che costituisce, ormai, un insostituibile sostegno di ogni politica nazionale e locale di welfare finalizzata al mantenimento dei servizi offerti e della loro qualità. In altri termini, il Terzo settore è divenuto una priorità politica che richiede un'attenzione puntuale al fine di adeguare sempre il tessuto normativo a quello sociale ed economico profondamente mutato rispetto al tradizionale modello di welfare pubblico che ha caratterizzato l'economia negli anni precedenti.

GIUSEPPE BISCEGLIA

A. OCCHINO, *Volontariato, diritto ed enti del terzo settore*, Milano, Vita e Pensiero, 2019, 108 pp.

Il volume di Antonella Occhino succede al già oramai diffuso *Volontariato, diritto e modelli organizzativi* del 2012 e si inserisce in un ideale processo di approfondimento ed aggiornamento dell'Autrice, in chiave di Teoria del diritto del lavoro, che involge la tendenziale frammentazione tipologica del lavoro subordinato opportunamente declinata secondo una lettura costituzionalmente orientata, che ha visto precedentemente sondare il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) in un'opera collettanea (*Eguaglianza*, 2014) ed una riedizione del saggio di Mario Napoli, *Contratto e rapporti di lavoro, oggi* (2017) davanti ad uno iato sempre più profondo in termini concettuali tra lavoro subordinato in contesti produttivi e prestazione occasionale continuativa, pubblicati sempre per i tipi di Vita e Pensiero. Anche in quest'occasione, come fu per il testo del 2012, si adotta una prospettiva bipartita volta ad inquadrare dapprima il tipo sociale "volontario" in tipo normativo per poi portarsi ad osservare criticamente il contesto organizzativo all'interno del quale questo si inserisce: una bipartizione però, che a dispetto della formale presentazione nel testo, si distribuisce sapientemente nella trama dei suoi paragrafi con opportuni rinvii e richiami all'uso.

Relativamente alla prima, si principia secondo un approccio volto alla «fase della qualificazione della fattispecie» nonché a quella «della produzione degli effetti, in relazione alla individuazione coerente dell'intensità dei vincoli» coerentemente ad un'epistemologia di orientamento hartiano incentrata sul bisogno come criterio per una teoria dei diritti, associato ad un'ermeneutica della Costituzione *principle-oriented* che evolve dalla necessaria ambiguità (polisemia) dei suoi principi fondamentali a vocazione spiccatamente sociale (artt. 2 e 3 Cost.) tanto con riferimento all'informalità nell'esercizio della singola libertà personale quanto alla formale afferenza ad un ente del Terzo settore «in coerenza con il pensiero di chi ha ricostruito il diritto soggettivo come tecnica normativa di risposta ai bisogni dei consociati» all'interno di un sistema di valori (e di diritti che essi racchiudono) fondato insieme sulla libertà e sulla solidarietà, ed incentrato sul paradigma dell'attuazione dei diritti sociali.

Dunque, risulta fondamentale anzitutto un'indagine teorico-sistematica sulle forme (individuale-bilaterale/organizzata-trilaterale), sulla natura (gratuita e spontanea con finalità altruistica nonché orientata al perseguimento di interessi diffusi o collettivi) e sulla ripetizione del *facere*



(episodica/costante) che connota il comportamento del volontario; se, come indica l'Autrice, il lavoro si definisce come «una attività umana utile» quello del volontario «rientra nel concetto di lavoro, che viene però messo in atto con spontaneità, e non per obbligo». Ciò al fine di ricostruirne problematicamente lo *status* rispetto alle persone destinatarie dei beni e servizi offerti. Pertanto, una prima necessaria qualificazione deve passare per la riconduzione dell'attività del volontario secondo le tipizzazioni contrattuali (es. art. 2222 cod. civ.) ovvero innominate (*ex art.* 1322 cod. civ.) per la meritevolezza degli interessi, ovvero ancora segnatamente per l'art. 2094 cod. civ. e la conseguente presunzione relativa di onerosità (nonché i relativi effetti sul piano delle tutele), a cui la giurisprudenza e la dottrina hanno dedicato numerose riflessioni, dall'Autrice compiutamente proposte. Tralasciando echi di sussunzione alla categoria delle obbligazioni naturali (art. 2034 cod. civ.) è sulla riconduzione al modello dell'obbligazione senza prestazione ossia «obbligazione di protezione non allineata (né accessoria) a cui corrisponde una responsabilità contrattuale [...] per violazione della relazione» che si permette anzitutto una qualificazione della giuridicità del rapporto rilevando la tutela dell'affidamento dei terzi e dei corrispettivi vincoli protettivi e finalmente veicolando tale rapporto nell'alveo delle obbligazioni *ex lege* (ossia dalla legislazione speciale ovvero dalla clausola di buona fede), indipendentemente dalla sussistenza o meno di un rapporto associativo.

Sistematicamente, come rileva l'Autrice, questa complessiva ricostruzione del modello del tipo normativo “volontario”, non può non leggersi sotto il presupposto dell'eguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale che riflette il prisma dell'art. 2 Cost., inteso come punto di giunzione tra libera realizzazione della personalità di ciascun componente della comunità sociale (spontaneità) e condivisione delle responsabilità collettive in un sistema di *welfare mix* (solidarietà e sussidiarietà, *ex art.* 118, comma 4, Cost.). È proprio sulla legislazione speciale (non solo di matrice statale) che l'Autrice sofferma lo sguardo, approntando una disamina che a partire dalla legge quadro sul volontariato (l. n. 266 del 1991) si estende alle fattispecie organizzate (ONLUS, INLUS) nel contesto associativo del «cd. privato sociale per lo svolgimento di attività di interesse generale». In particolare, è nell'attenzione all'aspetto di produzione di beni e servizi sul mercato, anche se non a scopo di lucro, a cui si connette il risparmio di gestione di tali “enti privilegiati” che si svolge una necessaria riflessione sulla loro compatibilità con il principio di libera concorrenza ed il diritto antitrust, specialmente se condotte in forma di impresa.

Ciò che però si innova rispetto alla precedente edizione del 2012 e che ha meritato un'opportuna attenzione sull'oggetto (nonché una conseguente enfasi nello stesso titolo del volume) è l'avvento della legge delega n. 106 del 2016 e dei correlativi decreti delegati (d.lgs. nn. 112 e 117 del 2017) con cui il legislatore, finalmente, ha provveduto a consegnare al Governo, principi e criteri direttivi per un'armonizzazione e coordinamento delle discipline particolari verso una «definizione e [...] tutela unitaria del “volontario” che opera all'interno di una struttura organizzata» secondo i principi costituzionali di «partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo» (art. 2 l. n. 106 del 2016). Ciò, mediante l'adozione del Codice del Terzo Settore che ha avuto il merito di razionalizzare ed unificare l'intera normativa del non-profit, delineando l'ontologia degli enti del Terzo settore (ETS) ed istituendone il relativo registro unico nazionale verso cui sono confluiti proprio i modelli organizzativi associativi e cooperativi precedenti alla riforma, accomunati dal perseguire, «senza scopo di lucro [...] attività di interesse generale» o sociali. Specificamente, poi, il d.lgs n. 112 del 2017 ha rivisto integralmente la disciplina dell'impresa sociale (INLUS), tale da includere di diritto «le cooperative sociali e i loro consorzi». Dall'intero articolato del Codice, emergono infine, gli artt. 17-19, volti a ridefinire lo *status* del volontario, confermando finalmente *ex lege* l'incompatibilità tra gratuità e subordinazione/autonomia (art. 17, comma 5) e statuendo una specifica predilezione per una promozione e riconoscimento della cultura del volontariato nella pluralità dei contesti sociali.

A dispetto delle dimensioni davvero ridotte (86 pagine effettive), il testo si presenta assai denso di spunti teorici e dettagli giurisprudenziali mentre lo stile piano, che non può non dotarsi del necessario tecnicismo giuridico, è impreziosito da una complessiva chiarezza concettuale e di prospettiva, costituendo così un imprescindibile strumento di aggiornamento e di formazione giuridica non solo per i cultori delle discipline giuslavoristiche, ma per tutti coloro che quotidianamente concorrono a realizzare quel «sentimento comune dei *cives* rispetto ai principi ultimi del vivere sociale [...] in eco a quel valore fondativo della Costituzione che rimane la dignità della persona umana».

FRANCESCO CAVINATO



G. CALOGERO, *L'Abc della democrazia* (a cura di M. Viroli), Milano, Chiarelettere, 2019, 82 pp.

L'Editore Chiarelettere ripropone, con l'introduzione di Maurizio Viroli, il saggio di Guido Calogero *L'Abc della democrazia* (1944), insieme al *Primo manifesto del liberalsocialismo* (1940), al discorso *Uomini di cultura, professionisti, intellettuali, assumetevi la responsabilità dell'avvenire* (1945) e all'articolo *L'alto e il basso* (1945).

La felice scelta di ripubblicare in unico volume questi testi dimostra come Calogero abbia saputo fondere l'impegno scientifico con quello civile. Maurizio Viroli, infatti, rileva che le idee esposte dal filosofo con lucido e sobrio rigore scientifico ne *L'Abc della democrazia* sono le stesse che animano gli altri testi intrisi di passione politica, come in particolare il *Primo manifesto del liberalsocialismo*, che era stato diffuso per la prima volta in forma clandestina nel 1940 con il titolo *Note sul concetto dello Stato*. Altrettanto vale per l'articolo *L'alto e il basso* del 24 aprile 1945 e per il discorso *Uomini di cultura, professionisti, intellettuali, assumetevi la responsabilità dell'avvenire*, tenuto il 19 gennaio 1945 nell'Aula magna dell'Università di Roma per ricordare la chiusura dell'Ateneo che l'anno prima era stata imposta ai nazifascisti dalla Resistenza degli studenti romani.

Il saggio *L'Abc della democrazia* costituisce il fulcro dell'intero volume e risale all'autunno del 1944, quando Calogero si proponeva di delineare i principi costitutivi di una democrazia che in Italia doveva ancora sorgere e che avrebbe dovuto risollevare le sorti del Paese dalle macerie lasciate dal regime fascista e dalla guerra mondiale. Il filosofo spiegava alle generazioni cresciute nell'ombra della dittatura che l'atteggiamento fondamentale dello spirito democratico consiste nel "tener conto degli altri" attraverso il dialogo e l'ascolto: «prima ancora che nella bocca, la democrazia sta nelle orecchie. La vera democrazia non è il paese degli oratori, è il paese degli ascoltatori» (p. 5).

Al diritto di parlare, dunque, corrisponde il dovere di ascoltare, che in un'assemblea democratica si declina in primo luogo come dovere di tacere, giacché, prima di parlare, occorre chiedere la parola al presidente e attendere che questi la conceda. Calogero spiega che il riconoscimento della pari dignità di tutti gli interlocutori costituisce il fondamento sia del diritto di parlare sia del corrispondente dovere di ascoltare, che a sua volta implica il dovere di astenersi dall'interrompere gli altri oratori tutte le volte che alle loro tesi si ritenga di poter opporre migliori argomenti propri.

Il rispetto dell'altro è la regola costitutiva della democrazia, la quale non può consentire che gli "intelligenti timidi" siano sopraffatti dai "mediocri verbosi", considerato che «spesso le persone più riflessive, e quindi più capaci di dir qualcosa di utile, sono anche le più riguarde e le meno disposte a compiere un atto di forza per inserirsi nell'eloquenza dell'interlocutore» (p. 6). Il silenzio dell'umile priva gli altri del dono della sua parola, così come lo sproloquio dell'arrogante offende le persone autenticamente democratiche e tacita chi vorrebbe parlare, ma non sa o non vuole imporsi. La democrazia, dunque, è prima di tutto un modo di comportarsi: «non c'è la democrazia o la non democrazia, c'è l'uomo che agisce più o meno democraticamente» (p. 3).

Calogero delinea in modo assai efficace quattro regole auree del confronto democratico: «parlare solo se si ha veramente qualcosa da dire, cioè qualcosa che possa efficacemente contribuire al dibattito e non soltanto soddisfare l'ambizione dell'oratore desideroso di esservi intervenuto»; «contenere il proprio intervento in quei limiti di tempo, per cui si possa presumere che anche gli altri partecipanti al dibattito abbiano la stessa possibilità d'intervento»; «cercar d'esprimere il proprio punto di vista non solo in forma chiara e concisa, ma anche con quella compiutezza che possa rendere meno necessario e prevedibile un secondo intervento nella discussione»; «rinunciare senz'altro a parlare tutte le volte in cui il proprio punto di vista sia stato già adeguatamente espresso da un precedente oratore, o tutt'al più limitarsi a dichiarare il proprio consenso con esso» (p. 12).

Il saggio ha il pregio di spiegare i principi fondamentali della democrazia in modo semplice, al fine di chiarire a tutti il funzionamento di alcuni istituti giuridici, quali ad esempio la questione di fiducia e il divieto di mandato imperativo. Tuttavia, *L'Abc della democrazia* va ben oltre l'intento meramente didascalico, giacché Calogero estende l'orizzonte dell'indagine a considerazioni di più ampio respiro, che sfociano nella critica della concezione formalistica della libertà giuridica che era prevalsa nello Stato liberale dell'Ottocento. In particolare, Calogero rileva che la torsione dell'ordinamento giuridico in funzione dell'affermazione dell'egemonia borghese aveva oscurato la circostanza che l'eguaglianza dei singoli consociati e il dispiegamento effettivo della loro libertà sono sempre condizionati da presupposti reali, tra i quali spicca un livello sufficiente di benessere economico.

Al fine di correggere l'impronta formalistica che lo Stato liberale aveva conferito ai diritti di libertà, Calogero promuove i principi e i valori non di una democrazia generica, ma di una democrazia liberalsocialista, capace di tenere saldamente unite la libertà politica e la giustizia sociale: «come non sarebbe un vero democratico colui che, fermo al principio della semplice libertà di parola e di voto, non si preoccupasse di conoscere l'opinione e di tener conto della volontà di un muto o di un paralitico per il solo fatto che esso non può parlare o non può muoversi per avvicinarsi all'urna delle votazioni, così non sarebbe un vero democratico colui che, fermo agli stessi principi, non si preoccupasse di sapere se Tizio non ha avuto la possibilità di esprimere il suo punto di vista solo perché, poniamo, non gli bastava il denaro per prendere il mezzo di trasporto necessario a partecipare a quella data riunione, o se Caio non ha potuto crearsi una maggioranza favorevole al suo punto di vista solo perché non ha avuto a disposizione i mezzi di propaganda di cui si è invece servito il suo competitore» (p. 35).

Già dalla prima metà del Novecento, Calogero ha iniziato a delineare con lungimiranza l'orizzonte politico e culturale nel quale ha trovato piena espressione la sensibilità giuridica del costituzionalismo del secondo dopoguerra, che ha costruito l'impianto dei diritti fondamentali sui temi dominanti della loro effettività, della "libertà dal bisogno" e della rimozione degli squilibri di ordine economico e sociale, che minano alle fondamenta la tenuta democratica di ogni comunità politica e impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Nella democrazia liberalsocialista prefigurata dal *Manifesto* del 1940, la libertà politica e la giustizia sociale sono presentate come «fine e mezzo, in quanto ogni progresso dell'una favorisce il progresso dell'altra» (p. 39). Sostenendo che «non si può essere seriamente liberali senza essere socialisti, né essere seriamente socialisti senza essere liberali» (p. 44), Calogero mette in luce che i valori etico-politici propugnati dalle tradizioni liberale e socialista, lungi dall'essere inconciliabili, sono piuttosto complementari e si fondono in una democrazia "vera", "integrale", che è appunto la democrazia liberalsocialista. Per questo Maurizio Viroli conclude la propria introduzione rilevando che quella di Calogero rappresenta una delle migliori lezioni «di saggezza politica che si doveva trarre dalla tragedia del fascismo e dall'esperienza della Resistenza» (p. XXVI).

GIULIO DONZELLI



P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, Bologna, il Mulino, 2018, 208 pp.

Il Terzo settore ha assunto nel corso degli ultimi decenni una crescente importanza dal punto di vista sociale, economico e giuridico. È, in particolare, con l'evoluzione del modello capitalistico che si assiste ad una significativa proliferazione di enti intermedi operanti in ambiti non più presidiati dallo Stato ed al susseguirsi di diversi interventi legislativi preposti a disciplinare ed agevolare fiscalmente queste forme di aggregazione.

Il volume di Pierluigi Consorti, Luca Gori ed Emanuele Rossi costituisce un significativo contributo scientifico all'analisi di tale sistema. Nella dettagliata e pregevole ricostruzione giuridica del Terzo settore, lo studio si sofferma soprattutto sui principali profili della sua riforma che, avviata con la legge delega n.106 del 2016, ha inteso mettere a sistema la legislazione esistente ed organizzarla secondo un disegno unitario e organico.

La trattazione, nella sua parte iniziale, ripercorre le diverse fasi che hanno connotato l'evoluzione legislativa delle formazioni sociali del terziario (pp. 15-35). Il punto di inizio della sua antica storia viene individuato nell'unificazione nazionale, ma ben si evidenzia come sia stato l'avvento della Costituzione del 1948 ad aver condotto alla teorizzazione di una «zona di mezzo» tra privato e pubblico, costituita da quegli enti che, pur agendo mediante una struttura di carattere privatistico, miravano al perseguimento di interessi che ben potevano definirsi pubblici.

E ancor più, è nella Carta costituzionale che gli Autori sostengono si possa dedurre un vero e proprio statuto del settore se si considera il combinato disposto dei diversi articoli che ne riconoscono il valore e che ne regolano lo spazio giuridico di azione (artt. 2, 3, 4, secondo comma, 18, 20 e 118, quarto comma, della Costituzione) (pp. 37-55).

È dal terzo al nono capitolo che il volume si approssima, per gradi, ad un'analisi specifica della organica riforma del 2017-2018. L'intervento del legislatore – si osserva – ha avuto il merito di introdurre una definizione legale del Terzo settore, capace di sottolinearne il profilo *soggettivo*, identificato con gli enti di categoria; il profilo *teleologico*, vale a dire il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; il profilo *oggettivo*, rappresentato dallo svolgimento di una delle attività qualificate come di interesse generale dal legislatore in for-

ma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi.

Non poche perplessità, tuttavia, pare implicare la valorizzazione della dimensione imprenditoriale a scapito della “vecchia” natura solidaristica e sociale. Si parla, infatti, di «Ts “produttivo”, in grado di assicurare la produzione e lo scambio di beni e servizi in forme professionali governate da criteri di economicità e stabilità» (p. 202).

Alle diverse tipologie di enti ed alla relativa disciplina fiscale gli Autori dedicano i capitoli IV (pp. 85-108) e V (pp.109-134), ben evidenziando come significativa debba ritenersi l’istituzione del *Registro unico nazionale* quale «luogo» unitario dove raccogliere e reperire tutte le informazioni riguardanti l’identità giuridica, l’organizzazione ed il funzionamento degli enti.

Nella ricerca di un equilibrio nella gestione dell’interesse generale, la disamina si sofferma sul ruolo altrettanto peculiare che ha l’ampliamento degli ambiti di relazione del Terzo settore con le amministrazioni pubbliche, dislocati in particolare sui tre livelli del sostegno, della collaborazione e dell’affidamento. In proposito, gli Autori rilevano come nel percorso di costruzione del bene comune la riuscita delle ‘valorizzate’ interazioni di co-programmazione e co-progettazione tra le parti dipenderà sia da come le pubbliche amministrazioni «sapranno costruire relazioni nuove con gli Ets, al fine di garantire la qualità delle prestazioni e dei servizi e non soltanto la legittimità dei propri provvedimenti» (p. 151) sia dalla capacità del Terzo settore di riconoscere i bisogni del territorio ed individuarne le risposte più innovative ed efficaci. È bene, comunque, tener presente come al compimento di questo processo di interrelazioni concorrono significativamente gli strumenti di sostegno e promozione degli enti di categoria, regolamentati nei Titoli VIII e IX del Codice. Si tratta di un complesso di disposizioni che gli Autori ritengono dare concreta realizzazione al disposto normativo di cui all’art. 118, u.c., della Costituzione, in forza del quale grava sugli enti pubblici l’obbligo di favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Il capitolo VIII (pp. 171-190), dedicato al regime dei controlli, e il capitolo XIX (pp. 191-200), relativo ai «confini» del sistema, conducono ad alcuni dei quesiti che gli Autori si pongono al termine della trattazione. E, in particolare, ci si chiede se la riforma 2017-2018 sia tale da concorrere ad ampliare gli spazi di autonomia delle formazioni sociali interessate o, diversamente, se

la stessa “innovazione” normativa non faccia che mantenere o rafforzare il ruolo dei pubblici poteri. In proposito, sembra potersi dire che la disciplina riformata porta con sé un maggior controllo pubblico sugli enti del Terzo settore coinvolti sempre più nella tutela dei diritti della persona. Tuttavia, ben si osserva come delicato debba ritenersi il loro spazio di autonomia e di libertà e quanto, per tale circostanza, sia necessario che le intromissioni del legislatore rinvercano un titolo di legittimazione nella salvaguardia di un valore di rango costituzionale.

È anche rispetto ad un possibile effetto espulsivo dal Terzo settore che gli Autori si interrogano nelle conclusioni del loro lavoro. Ciò sul presupposto che alcune tipologie di enti possono, difatti, trovare più vantaggioso il regime di diritto comune piuttosto che il nuovo impianto normativo se si considerano le esigue norme codicistiche, i deboli controlli pubblici e il regime fiscale del Testo unico delle imposte sul reddito. Gli Autori paventano, a tale proposito, il rischio di uno sviluppo del Terzo settore a due velocità: da una parte, un sistema ben istituzionalizzato e destinatario come tale di risorse e vantaggi; dall'altra parte, un Terzo settore svincolato dai rapporti con la pubblica amministrazione e, pertanto, sottoposto a controlli meno rigidi.

L'intervento del legislatore – ritenuto apprezzabile nel suo tentativo di ricognizione della disciplina già vigente – pone dunque alcuni nodi problematici generati forse anche dalla sua resistenza a slegarsi da certe «incrostazioni normative». Ad avviso degli Autori, infatti, «piuttosto che ricucire i tasselli della normativa del passato» (p. 201), «opportuna sarebbe stata una riforma coraggiosa e intelligente della parte del codice civile dedicata agli “enti di libertà”, e conseguentemente disciplinare i profili di specialità degli Ets» (p. 61).

Le rilevate criticità originano inevitabili perplessità sugli sviluppi futuri della disciplina e ci si interroga su quali potranno essere i nuovi possibili scenari. Certo è che la configurazione di un ambito giuridico che assume i connotati di un vero e proprio “diritto del Terzo settore” concorre indubbiamente ad una crescita ordinata del sistema capace così di promuovere un maggior benessere sociale (p. 206).

Il volume *Diritto del Terzo settore*, sebbene la riforma non possa ancora dirsi compiutamente realizzata, consente di poter analizzare dettagliatamente l'iter che ha condotto alla definizione di questo “nuovo” spazio giuridico e di approfondirne gli aspetti teorici ed applicativi sia positivi che controversi. Per tale verso, l'apporto scientifico di questo lavoro va ben oltre il propo-

sito degli Autori di offrire agli studenti, e non solo, uno strumento di comprensione del sistema. La notevole analisi giuridica condotta costituisce sicuramente un importante contributo di teoria generale del diritto.

CATERINA GAGLIARDI

N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, Luiss University Press, 2019, 165 pp.

Nicola Lupo e Andrea Manzella ripercorrono i quarant'anni dalla prima elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo focalizzando l'attenzione sull'importanza che tale istituzione ha assunto nell'Unione europea.

Gli Autori esordiscono così: «nel giugno 1979, con l'elezione diretta del suo Parlamento, la comunità degli Stati europei divenne democraticamente adulta». È dunque necessario cercare il significato che gli Autori hanno voluto dare alla comunità apostrofandola come «democraticamente adulta». In altri termini, potremmo chiederci: «in che senso dall'elezione del 1979 la comunità europea è divenuta matura dal punto di vista democratico?».

A prima vista sembra che il concetto di democrazia sia sempre lo stesso, ma se analizziamo nel profondo la predisposizione d'animo che i cittadini europei hanno avuto nel lasso di tempo che intercorre dal 1979 ad oggi, notiamo che solo negli ultimi anni è stata riconosciuta pienamente l'importanza di ciò che accade in Europa. In altri termini, si è iniziato ad uscire lentamente dal guscio e a sentirsi non solo cittadini italiani, ma anche e soprattutto cittadini europei.

Il volume delinea la peculiare struttura dell'Unione europea, le attribuzioni degli organi che la compongono e, in particolare, si sofferma sulla composizione e sulle funzioni del Parlamento. Gli Autori ripercorrono dunque la storia parlamentare dell'Unione europea dal 1952 con l'istituzione della CECA da parte degli Stati fondatori, che hanno avvertito l'esigenza di creare un organo democratico di controllo, quello che poi diventerà appunto il Parlamento europeo.

Particolare attenzione viene dedicata alle modalità di elezione dei membri di questo organo, che erano nominati dai governi nazionali tra i parlamentari di ciascuno Stato membro fino al 1979, quando si è passati al suffragio universale diretto.

Il volume mette in luce che l'elezione diretta del Parlamento europeo ha svolto l'importante funzione di avvicinare i cittadini alle istituzioni europee, stabilendo con essi un legame forte e duraturo, volto a corroborare le pratiche democratiche nell'ambito dei processi decisionali dell'Unione europea.

La storia del Parlamento europeo dimostra pertanto il progressivo superamento di quel *deficit* democratico che è sempre stato contestato all'Unione europea e che ancora oggi viene criticato in ragione dell'attribuzione dell'iniziativa legislativa alla Commissione europea.

I passaggi istituzionali che hanno condotto all'attuale configurazione del Parlamento dimostrano che l'Unione europea ha intrapreso un cammino che, ad avviso degli Autori, deve proseguire nella direzione del progressivo rafforzamento delle pratiche democratiche. Questi complessi processi politici e istituzionali meritano pertanto di essere sostenuti e alimentati dagli Stati membri, nei quali tuttavia si affermano forze politiche sovraniste.

Il diffuso antieuropeismo induce dunque a riflettere su queste domande: perché tornare indietro? Perché vedere l'Europa come una minaccia per la sovranità nazionale anziché una possibilità di crescita e di integrazione?

ALESSANDRA GARGANO

I. KRASTEV, *Gli ultimi giorni dell'Unione. Sulla disintegrazione europea*, Roma, Luiss University Press, 2019, 133 pp.

Il volume di Krastev propone un'attenta riflessione sulla possibilità secondo cui l'Unione sarebbe più vicina alla sua fine di quanto non si pensi, giacché essa avrebbe via via perso la sua missione. Secondo l'Autore, sarebbe necessario un reset totale del sistema al fine di ripristinare lo stato originale dell'Europa.

Il libro intende mettere in luce le varie incoerenze e i punti deboli dell'Europa, non solo analizzando le varie scelte, politiche e non, degli ultimi anni, ma prospettando anche scenari futuri, dai quali emergono molteplici fattori di rischio. Il terrorismo, i flussi migratori e l'affermazione di forze antieuropeiste sono soltanto alcuni dei sintomi della diffusa sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee.

Ad avviso dell'Autore, il governo dei flussi migratori costituisce il principale problema che l'Europa è chiamata ad affrontare al fine di garantire la propria stessa sopravvivenza e di rinsaldare la fiducia dei cittadini nei confronti del processo di integrazione sovranazionale, arginando così le forze politiche antieuropeiste.

Su questo ultimo punto, Krastev non ha mancato di rimarcare come, nella scelta della soluzione più consona con cui affrontare l'emergenza migratoria che sta investendo l'Unione europea, potrebbe giocare un ruolo fondamentale il principio di solidarietà nazionale, applicato, perlopiù, all'incremento delle domande provenienti dai cosiddetti "rifugiati".

Bisogna infatti rammentare che per quanto sussistano all'interno dei Paesi europei delle forti spinte distruttive, ciò nonostante su di essi incombe l'onere di rispettare quanto statuito dalla Convenzione di Ginevra in materia di tutela del "rifugiato", dovendosi intendere con tale espressione, «chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi».

Significativo, inoltre, risulta essere l'invito dell'Autore a procedere a un esame introspettivo dell'attuale scenario europeo, intravedendo in questo un adeguato rimedio con cui scongiurare il rimpianto di una futura Europa che potrebbe veder persa la sua "unità" e libertà o, nell'ipotesi nefasta, impedire di affermare che essa è come se non fosse mai esistita.

Particolare attenzione è dedicata ai referendum, che l'Autore considera come istituti di democrazia diretta che si prestano a forme di abuso e di strumentalizzazione da parte delle forze politiche euroscettiche, che invocano il ricorso a tali istituti al fine di ostacolare il corso dei processi di integrazione sovranazionale, come dimostra chiaramente il caso della *Brexit*.

Diversi, invero, sono i casi concreti riportati da Krastev rispetto a referendum svoltisi negli anni passati, attraverso i quali si avverte la volontà politica volta non solo a orientare l'opinione delle popolazioni chiamate ad esprimere il proprio voto, ma anche a far percepire ai cittadini l'illusione che il referendum medesimo possa essere uno strumento "distruittivo".

Fra le Nazioni prese in considerazione nello studio di Krastev vi sono l'Italia, l'Olanda e l'Ungheria. Da questa analisi emerge la preoccupazione dell'Autore su quello che potrebbe essere il triste destino dell'Unione, che sembrerebbe già segnato a causa delle forti spinte euro-scettiche.

ROSSELLA PINELLI