

Lavoro e terzo settore

Maura Ranieri

1. Premessa

Secondo l'ultimo censimento Istat¹ le istituzioni *non profit* in Italia sono cresciute nell'ultimo decennio; del pari, si annota un incremento graduale del personale ivi impiegato. Una crescita di certo scalfita, ma non arrestata, dalla vicenda pandemica a valle della quale, piuttosto, si è accertata una resilienza maggiore delle organizzazioni del Terzo settore (d'ora in avanti Ts) rispetto a quanto mostrato da altri comparti economici e da altre attività produttive².

A ben vedere, quindi, le ricerche recenti fotografano un Ts attraversato da una discreta vivacità e segnato da un apprezzabile dinamismo, condizioni entrambe astrattamente funzionali ad esaltare le potenzialità insite in quell'insieme di esperienze, complesse e poliedriche, che compongono la galassia del *non profit* nel nostro Paese.

Del resto, è noto che il Ts incarna un vero e proprio crocevia, punto di intersezione di modelli economici, sociali, organizzativi e destinato ad inter-

¹ Il riferimento è all'ultimo Censimento permanente delle istituzioni *non profit* realizzato dall'Istat da cui emerge la presenza, a dicembre 2021, di 360.625 istituzioni *non profit* per un totale di 893.741 dipendenti; il rapporto è reperibile sul sito www.istat.it/it/censimenti.

² Si veda quanto segnalato nel rapporto di ricerca redatto da Banca etica «Il Terzo Settore dopo la pandemia. Dinamiche economiche, finanziarie, organizzative 2020-2022», reperibile sul sito www.bancaetica.it.

rogare direttamente il sistema democratico e la sua tenuta (Revelli 2020). Così come è altrettanto risaputo che questo ruolo strategico che il Ts può (o potrebbe) svolgere è stato gravato, e finanche appesantito nell'ultimo periodo, da una molteplicità di circostanze che spaziano, giusto per citarne alcune, dalla contrazione economica e finanziaria allo scoppio della pandemia da Covid-19, dall'aumento delle diseguaglianze e delle povertà alle trasformazioni del *welfare*.

Fenomeni, tutti, che spesso hanno indotto a caricare il Ts di difficoltà, incertezze e aspettative mettendo in discussione la sua relazione con lo Stato e con il mercato se non invocando, da più parti e con toni diversi, un riassetto della sua posizione rispetto, appunto, al primo settore e al secondo (Riccobono 2020, 11-7).

A tale dinamica, peraltro, non è rimasto estraneo il lavoro, anzi. Come messo in rilievo da Riccardo Del Punta, a partire da una precisa fase storica, si è iniziato a guardare al Ts come possibile chiave risolutiva della «crisi» che attanagliava il lavoro nella duplice accezione «della mancanza del lavoro» e «dell'indebolimento del senso del lavoro» (Del Punta 2019, 29).

L'accreditamento di tale prospettiva non ha però, al contempo, impedito di rintracciare nel lavoro prestato presso le organizzazioni *non profit* una certa strutturale dose di «opacità» se non, talora, vere e proprie sacche di sfruttamento (Del Punta 2019, 29).

Ebbene, al di là della pur interessante espansione delle istituzioni *non profit* e dell'incremento dei suoi occupati restiuti dagli ultimi report, affiora la curiosità di verificare se, come e quanto, la recente evoluzione regolativa che ha interessato il Ts abbia influito su quella oscillazione tra i due estremi che da sempre lo contraddistingue ossia, come evidenziato, per un verso, la costruzione e la diffusione di visioni teoriche e sistemiche che coinvolgerebbero anche il Ts e, per altro verso, le criticità che sempre in questo ambito si profilano in ordine al lavoro e alla sua protezione (Del Punta 2019, 29).

A tal fine in queste brevi riflessioni – svolte in un confronto costante e con l'intento di coltivare un dialogo con l'elaborazione di Riccardo Del Punta sul tema (Del Punta 2001 e Del Punta 2019) – si intende innanzitutto muovere dal rapporto tra il lavoro, il diritto del lavoro e il Ts nella consapevolezza delle difficoltà che ne contrassegnano l'incontro (Riccobono 2020, 27).

Solo dopo aver messo in luce le peculiarità della suddetta relazione si procederà ad analizzare la disciplina dettata dal più vicino progetto riformatore con riferimento a quelle due sfere, vale a dire quella della prestazione lavorativa *lato sensu* e quella dell'attività di volontariato, nettamente distinte su un piano teorico ma tradizionalmente, invece, molto promiscue sul piano empirico.

Tale disamina consentirà nella parte finale del contributo di svolgere qualche considerazione sugli effetti della riforma con riguardo, per l'appunto, agli spazi di tutela e di promozione accordati al lavoro e al volontariato nonché, più in generale, sul ridisegnato ruolo degli enti afferenti al Ts che, come rammentato dal giudice delle leggi, si radicano in una dimensione inerente ai principi

fondamentali della nostra Carta Costituzionale e che in questa dimensione devono, pur sempre, porsi e agire³.

2. Lavoro, diritto del lavoro e Terzo settore

Per quanto l'esperienza del *non profit* sia fortemente segnata dal lavoro, la relazione tra quest'ultimo, la sua regolamentazione giuridica e il Ts è stata, nel corso del tempo, farraginoso e l'interlocuzione tra i diversi soggetti che animano queste esperienze tutt'altro che agevole.

Le ragioni di ciò sono molteplici; di certo non indifferente è stata la spiccata complessità che ha contraddistinto – e come si vedrà a breve continua a contrassegnare – tanto le istituzioni del Ts, quanto le sembianze giuridiche che il lavoro ha assunto al loro interno.

Sul primo versante, è notoria la pluralità di assetti che le organizzazioni *non profit* possono proporre; una pluralità, per vero, condizionata da variegati elementi, endogeni ed esogeni, che spaziano, ad esempio, dal tipo di attività, di settore di pertinenza, di servizi offerti all'alternanza negli anni di modelli economici e sociali.

Sul secondo versante, non è dato riscontrare maggiore linearità. Difatti, da un lato, vi è da evidenziare la coesistenza, molto spesso nell'ambito di un medesimo ente e in maniera cospicua, di volontari e prestatori di lavoro (L. Zoppoli 2018, 16) già di per sé ascrivibili a figure giuridiche alternative e destinatarie di distinte regolazioni. Dall'altro lato, si è opportunamente rimarcato come il Ts abbia accolto tutte le «possibili forme giuridiche del lavoro», a cui peraltro corrispondono statuti giuridici specifici e differenti, tanto da escludere una qualsiasi «unità concettuale» del lavoro ivi prestato (Del Punta 2001, 336).

A tale composita articolazione fenomenologica ha fatto riscontro, sul piano legislativo, la disseminazione di disposizioni non rispondenti a logiche sistemiche quanto, piuttosto, frutto di interventi settoriali, episodici se non talora emergenziali che hanno concorso a comporre un quadro regolativo affetto da frammentarietà, settorialità e disorganicità e, soprattutto, privo di qualsiasi proiezione sistemica (per tutti Bozzi 2017, 1253-54).

Peraltro, la disciplina adottata preserva questi tratti problematici anche rispetto al lavoro prestato presso enti *non profit*, sia esso gratuito e/o oneroso; di modo che «il lavoro animato da sentimenti altruistici e afflato di spontaneità è rimasto fuori dalla cittadella protetta del diritto del lavoro», laddove invece la prestazione resa in condizione di subordinazione ha continuato a trovare tu-

³ Con maggior precisione la Corte costituzionale ripercorrendo i pregressi orientamenti ha ribadito la connessione del sistema degli enti del Ts con gli artt. 2 e 3 della Costituzione «in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà [...] e a concorrere all'eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità» e altresì, con l'art. 118, quarto comma, Cost. ovvero con quel principio di sussidiarietà orizzontale che giustifica un modello di amministrazione condivisa tra Ts e pubbliche amministrazioni (Corte Cost. 15 marzo 2022, n. 72).

tela secondo gli strumenti e le tecniche tradizionali, cui si somma, ancora, la normativa specifica dettata per quel «modello anfibio del lavoro associato nelle cooperative» collocabile agevolmente tra le due aree (Riccobono 2020, 33).

A ciò si aggiunga, poi, che un impulso al riassetto e all'uniformità della disciplina in materia non è arrivato neanche dal legislatore europeo, benché l'Unione europea abbia assunto l'impegno a mantenere un «dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile» (art. 11, paragrafo 2, TUE) e negli ultimi anni non siano mancate sollecitazioni in favore di un intervento regolativo generale⁴.

Né, per vero, a districare la summenzionata complessità hanno contribuito gli studiosi del diritto, in generale, e del diritto del lavoro, in particolare, poiché sia gli uni che gli altri hanno mostrato, lungamente seppur in fasi alterne, una ritrosia se non un disinteresse nei riguardi del Terzo settore, spesso scrutato come tema di nicchia (per i primi Consorti, Gori, Rossi 2018, 11; per i secondi Del Punta 2001, 329).

È dunque in questa cornice regolativa – più assimilabile, per vero, ad un «groviglio» normativo (De Giorgi 1999, 287) effetto di una legislazione prodotta di fatto «per induzione» (Rossi 2018, 2068) – che si inserisce quel progetto riformatore inaugurato con la predisposizione delle Linee guida per una riforma del Terzo settore, alimentato con la legge delega 6 giugno 2016, n. 106 e culminato con l'adozione del d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 c.d. Codice del Terzo settore (d'ora in avanti CTs)⁵; una riforma peraltro, come acutamente rilevato, da indagare sempre congiuntamente alla coeva riforma sull'impresa sociale varata con il d. lgs. 3 luglio 2017, n. 112 (Del Punta 2019, 29).

Il Codice, strutturato in XII titoli e 104 articoli, aspira a soddisfare una profonda esigenza di riordino, razionalizzazione e ammodernamento della materia; ciò nonostante, e malgrado le buone intenzioni che hanno accompagnato l'elaborato *iter* riformatore, il bilancio, sempre meno provvisorio, di questo lunghissimo, e per alcuni versi non concluso, cammino (De Mozzi 2021, 471-72) non è pienamente soddisfacente.

Innanzitutto, desta perplessità l'accostamento regolativo praticato dal legislatore tra imprese societarie e organizzazioni del Terzo settore, posto che in taluni ambiti – quali, ad esempio, la disciplina delle regole gestionali-contabili e di quelle organizzative – la riforma pare ricalcare la normativa societaria (Ceolin 2018, 38 sgg.) non mostrando così adeguata contezza delle peculiarità e delle singolarità proprie degli enti che operano nei Ts.

⁴ Vi è da segnalare l'adozione da parte del Parlamento europeo il 17 febbraio 2022 di una Risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione su uno Statuto delle associazioni e organizzazioni senza scopo di lucro transfrontaliere europee (2020/2026(INL)).

⁵ Qualunque rinvio bibliografico sull'*iter* della riforma e sull'approvazione del Codice rischierebbe di apparire monco, in via meramente esemplificativa sia consentito richiamare: Ponzanelli 2017; Ceolin 2018; Fici (a cura di) 2018; Gorgoni (a cura di) 2018; Consorti, Gori, Rossi 2018; Donati, Sanchini (a cura di) 2019; Fici, Rossi, Sepio, Venturi 2020.

In secondo luogo, e mantenendosi su un piano generale, il CTs si incastona in quel processo di decodificazione e ricodificazione (Irti 1999) riproponendone taluni limiti come, per l'appunto, un anelito alla completezza e al riordino non pienamente appagato. Anche questo Codice, in verità, non esaurisce la normativa in materia sparpagliata, troppo spesso, in diversi testi legislativi, così come tralascia la regolazione di aspetti importanti della disciplina del settore, tanto da farsi etichettare come un «Codice *parziale* del terzo settore» (Gori 2018, 15).

Infine, qualche notazione merita altresì la scelta del legislatore della riforma di colmare il pregresso vuoto definitorio con l'inserimento di una fattispecie unitaria denominata Enti del Terzo settore (d'ora in poi ETs) definita dall'art. 4 e integrata dagli artt. 5 e 6 del d. lgs. n. 117/2017.

Non è ovviamente questa la sede per approfondire una fattispecie giuridica complicata la cui descrizione è affidata ad una definizione che «quasi stordisce» (Floris 2018, 10); tuttavia, è opportuno riprendere qualche rilievo non foss'altro perché è in questi contesti giuridici e organizzativi che si colloca la prestazione dei lavoratori e si svolge l'attività dei volontari.

In particolare, la fattispecie merita osservazioni in ordine ai suoi confini esterni e ai suoi confini interni ovvero a *cosa non è* (e non può essere) e, all'opposto, a *cosa è* (e può essere) ascrivibile alla categoria giuridica degli ETs (Ranieri 2019, 1051-58).

Sul primo versante, l'art. 4, comma 2, contiene un'elencazione tassativa di soggetti che non sono qualificabili come ETs e che spaziano, giusto per citarne alcuni, dalle pubbliche amministrazioni alle organizzazioni sindacali, dalle formazioni politiche alle associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche. Al di là di ogni valutazione approfondita su talune esclusioni dall'area qualificatoria, e quindi dal campo applicativo della disciplina di pertinenza, vi è da porre in risalto come i confini esterni si presentino decisamente affollati (Consorti, Gori, Rossi 2018, 191) e, al contempo, non propriamente tratteggiati (Ranieri 2019, 1052-54).

Sul secondo versante, e al netto di una serie di perplessità che pur sussistono circa le tecniche normative adoperate e qualche formula linguistica impiegata, il legislatore pare spingersi verso una esaltazione del profilo funzionale e sostanziale più che di quello strutturale e formale (Quadri 2018, 710); sicché nella definizione resa si pone l'accento sui profili oggettivo e teleologico (semplificabili rispettivamente con le formule: *cosa e come fa* e *perché lo fa*), più che su quelli soggettivi (*chi fa*) (Ranieri 2019, 1055-58).

In ogni caso, e fermi restando i dubbi che continuano ad insistere sulla descrizione della categoria giuridica, ciò che emerge nettamente dall'operato del legislatore è la messa a punto di una fattispecie a geometria variabile destinata a riflettere la complessità delle istituzioni di Ts e ad assecondarne una consistente articolazione fenomenologia.

Del resto, come precisato di recente dalla Corte costituzionale, per quanto il Codice abbia svolto «una funzione unificante» riconducendo ad ordine e coerenza la disciplina degli ETs ciò non ha però condotto ad «una indistinta omologazione di tutti gli ETs» che, viceversa, ripropongono plurime caratteriz-

zazioni di modelli organizzativi e finanche «differenziazioni nei regimi di sostegno pubblico»⁶, a conferma, ulteriore, dell'esigenza che la necessaria generalità delle regole non venga oltremodo inficiata dalla specificità delle esperienze che gremiscono l'universo composito del Terzo settore.

3. Le relazioni di lavoro

La regolamentazione dei rapporti di lavoro all'interno degli ETs è, come noto, affidata ad una solitaria disposizione ovvero quell'art. 16 del d. lgs. n. 117/2017 che ricalca, di fatto, quanto disposto dall'art. 13 del d. lgs. n. 112/2017 con riferimento ai dipendenti delle imprese sociali (su quest'ultimo, ampiamente, Gragnoli 2021).

La «soluzione ardita» (Del Punta 2019, 32) adottata dal legislatore nel Codice rimette la disciplina delle relazioni di lavoro a due principi di carattere sostanziale corredati da una regola di natura formale (Ranieri 2019, 1060).

In primo luogo, si introduce un principio di parità di trattamento economico e normativo parametrato sui contratti collettivi *ex* art. 51 d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

In secondo luogo, si dispone che in ogni ETs «la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda». Questo secondo principio è stato di recente corredato da una deroga⁷, posto che il suddetto rapporto è fissato in uno a dodici a fronte di comprovate esigenze relative «alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale» elencate dall'art. 5, comma 1.

Infine, sul piano formale, è precisato che gli enti devono dar conto del rispetto dei summenzionati parametri nel bilancio sociale o nella relazione di missione *ex* art. 13, comma 1, CTs.

La disposizione, da leggere unitamente all'art. 8, comma 3, lett. b)⁸, solleva diverse perplessità che offuscano l'intento del legislatore, meritevole di apprezzamento, di porre le condizioni per evitare forme di abuso e/o di sfruttamento del lavoro nell'ambito delle organizzazioni *non profit*.

Ebbene, al di là di tutti i dubbi che hanno accompagnato la «norma di chiusura» contenuta nel d. lgs. n. 81/2015 (Gargiulo 2017, 102) e che inevitabilmente si ripropongono ogni qual volta il legislatore vi ricorre, si è osservato come il

⁶ Così Corte Cost. 15 marzo 2022, n. 72, cit.

⁷ La variazione si deve all'art. 29, comma 1, del d.l. 4 maggio 2023, n. 48 per come convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85.

⁸ Questa previsione ricomprende nella distribuzione indiretta degli utili considerata vietata «la corresponsione a lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori del quaranta per cento rispetto a quelli previsti, per le medesime qualifiche, dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, salvo 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».

rinvio al modello *ex art. 51* operato dall'art. 16 del Codice prefiguri una lesione del principio di libertà sindacale posto dall'art. 39 Cost. poiché, in tal caso, «l'obbligo trattamentale afferisce non ad una facoltà, bensì alla struttura giuridica conseguente all'attività svolta» (Garofalo 2018, 113).

Inoltre, si è argomentato che introducendo l'obbligo di rispettare quelle minime tutele economiche e normative si ricorre ad «un meccanismo estensivo dell'efficacia soggettiva di quei contratti collettivi «qualificati»» realizzando un inevitabile contrasto con il modello contrattuale costituzionale (Bozzao 2018, 20).

Di contro, però, è stato ribattuto che il conflitto con l'art. 39 Cost. sarebbe evitato acquisendo la qualificazione dell'art. 16 nei termini di una c.d. norma incentivo che, in quanto tale, si limita a vincolare l'accesso agli incentivi connessi alla qualifica di ETs all'impegno che non siano praticati trattamenti inferiori a quelli individuati dai contratti collettivi richiamati e che il legislatore «non impone l'applicazione dell'«unico» contratto collettivo *leader*, anche a soggetti vincolati ad un diverso contratto collettivo», bensì solo «l'applicazione di un trattamento «non inferiore» a quello previsto dai contratti collettivi stipulati da associazioni sindacali «comparativamente più rappresentative» [...] nel settore» (De Mozzi 2019, 1033, Riccobono 2020, 104).

Indubbiamente assistiamo oggi ad una proliferazione, e contestuale differenziazione, delle disposizioni in materia di regolazione dei rapporti di lavoro all'interno degli ETs. Del resto, il rischio circa il potenziale affastellarsi di una molteplicità di contratti, anche di differente livello, contenenti trattamenti diversificati riguardanti uno stesso ente o una medesima impresa sociale si è tramutato, in un arco temporale molto stretto, in una deprecabile prassi (De Mozzi 2019, 1036), alimentata altresì da un sistema di relazioni sindacali che, da anni, appare sofferente su numerosi versanti.

Più in generale, poi, vi è da annotare che il rinvio operato dal Codice all'art. 51 d. lgs. n. 81/2015 concorre, insieme ad altri interventi dello stesso tenore disseminati dal legislatore in diversi atti normativi, a diffondere il modello contrattuale ivi contenuto. Sicché, il famigerato art. 51 non è più solo «norma grimaldello» (Gargiulo 2017, 101) destinata a scardinare il sistema delle fonti del diritto del lavoro ma diviene, al contempo, «norma-baricentro» del sistema di relazioni sindacali (Del Punta 2019, 32) mettendone sempre più a repentaglio il precario equilibrio.

La restante parte dell'art. 16 del Codice contiene, come anticipato, una disposizione di carattere perequativo chiaramente volta ad impedire che negli ETs si possa registrare uno scarto retributivo eccessivo tra le differenti professionalità impiegate; una previsione accompagnata di recente da una deroga finalizzata a rafforzare l'autonomia delle parti nella determinazione del *quantum* retributivo (Deleonardis 2023, 85)⁹.

⁹ Pare opportuno precisare che in occasione della conversione del d.l. n. 48/2023 ad opera della l. n. 85/2023 si è modificata la previsione in commento ampliando il riferimento a tutte le attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, d. lgs. n. 117/2017. In precedenza, il

Al di là, poi, dei dubbi di legittimità costituzionale che non hanno risparmiato neanche questa parte della disposizione codicistica, per presunta violazione dei principi di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica privata (Passalacqua 2018, 10), vi è da rammentare che questa prescrizione solleva ulteriori dubbi. Difatti, al netto delle criticità connesse ad un testo oltremodo stentato, e anzi in parte proprio per questo, non è dato comprendere la *ratio* sottesa alla scelta dei parametri fissati dal legislatore, così come non sono delineate le conseguenze sanzionatorie derivanti dall'eventuale superamento del tetto indicato (Fiorita, Ranieri 2018, 92).

In conclusione, dunque, trova conferma l'impressione, maturata a ridosso dell'approvazione del progetto riformatore, di una disciplina dei rapporti di lavoro stipulati dalle organizzazioni *non profit* scarna e approssimativa (Fiorita, Ranieri 2018, 92-3).

Il legislatore, in sostanza, ha perduto una grande occasione e quand'anche non vi fosse la volontà politica, e quindi legislativa, di assecondare la richiesta proveniente da più parti in ordine alla necessità di mettere a punto uno statuto speciale del lavoro nel Ts (per tutti Del Punta 2001, 333 e Del Punta 2019, 30) sorge il dubbio che le scelte effettuate non riescano a soddisfare pienamente l'obiettivo primario di tutela delle relazioni di lavoro in contesti in cui, purtroppo, e troppo spesso, quella tutela è stata oltremodo pregiudicata.

4. L'attività di volontariato

L'altro ambito su cui, come premesso, si vuole focalizzare l'attenzione concerne la disciplina dell'attività di volontariato essenzialmente contenuta nel Titolo III, artt. 17-19, del Codice e dettata in sostanziale continuità con la normativa pregressa, quanto meno con riguardo alla prospettiva giuslavoristica (Del Punta 2019, 30).

Con maggior precisione, nella regolazione introdotta è possibile distinguere disposizioni rispondenti a differenti finalità; si avvicendano, difatti, norme di carattere promozionale, precetti di natura definitoria e, infine, disposizioni di matrice regolamentare (Fiorita, Ranieri 2018, 93).

Rispondono, pertanto, ad una logica promozionale, oltre all'*incipit* dell'art. 17 con cui si riconosce agli ETs la possibilità di avvalersi di volontari nello svolgimento delle attività, le previsioni contenute nell'art. 19 con cui il legislatore sancisce l'impegno delle pubbliche amministrazioni a promuovere il volontariato e introduce strumenti precisi volti ad assicurare effettività a tale previsione, in particolare nelle istituzioni scolastiche e universitarie¹⁰.

riferimento era solo a tre tipologie (prestazioni sanitarie, formazione universitaria e ricerca scientifica ex art. 5 comma 1, lettere b), g) e h)), prefigurando così forti limiti sul piano del rispetto del criterio di ragionevolezza (Riccobono 2020, 130).

¹⁰ In particolare, il CTs dispone che le amministrazioni pubbliche promuovano la cultura del volontariato, soprattutto tra i giovani, anche per mezzo di iniziative specifiche «da svolgere nell'ambito delle strutture e delle attività scolastiche, universitarie ed extrauni-

Di rilievo è, poi, lo sforzo definitorio finalizzato a circoscrivere, sia in positivo che in negativo, il campo del volontariato con una importante novità rispetto al pregresso, posto che tale sforzo è reso abbandonando il paradigma classificatorio innervato sulle «attività di volontariato» e prediligendo un modello tarato sulla figura del «volontario» (Riccobono 2020, 152).

Invero, è volontario colui che, per libera scelta e non necessariamente attraverso un ETs, «svolge attività in favore della comunità e del bene comune [...] mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione»; ciò che risalta in questo secondo comma dell'art. 17 sono, altresì, le modalità attraverso cui deve svolgersi tale attività, vale a dire in maniera personale, spontanea e gratuita «senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà».

Al contempo e in maniera speculare, non può espletare attività di volontariato il soggetto titolare di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo o comunque legato all'ente di riferimento da una qualsiasi relazione di lavoro retribuita (art. 17, comma 5)¹¹; né, tantomeno, la suddetta attività può essere eseguita «(dal) l'associato che occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni» (art. 17, comma 6).

Spostandosi invece sul piano delle disposizioni volte a regolare l'attività del volontario meritano menzione, innanzitutto, quelle funzionali a rafforzare il tratto della gratuità dell'attività resa. Infatti, è ribadito il divieto retributivo per l'attività di volontariato esteso anche al beneficiario (art. 17, comma 3) e sono ammessi rimborsi solo per spese effettivamente sostenute e documentate entro precisi limiti e mai di tipo forfettario (art. 17, commi 3 e 4).

Ulteriori obblighi a carico dell'ente concernono: l'iscrizione in un apposito registro dei volontari che prestano la loro attività in modo non occasionale (art. 17, comma 1); l'assicurazione degli stessi volontari contro infortuni e malattie connessi allo svolgimento delle relative attività, nonché, per la responsabilità civile verso terzi, rimettendo ad un apposito decreto ministeriale l'onere di identificare meccanismi assicurativi semplificati e di disciplinare i relativi controlli (art. 18).

versitarie» ed altresì attraverso un coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e degli ETs (comma 1). Inoltre, si affida ad un decreto ministeriale il compito di stabilire i criteri per il riconoscimento, sia in ambito scolastico che in ambito lavorativo, delle competenze acquisite nello svolgimento di esperienze di volontariato (comma 2); ancora, le Università, al fine del conseguimento del titolo di studio, possono riconoscere crediti formativi agli studenti che abbiano svolto attività di volontariato certificate rilevanti per i propri studi (comma 3).

¹¹ Sul regime di incompatibilità si richiama altresì la nota del Ministero del lavoro del 10 marzo 2022 n. 34/4011 che ribadisce il carattere ampio e generalizzato della previsione, fermo restando che non si prefigura incompatibilità laddove l'ente datore di lavoro e l'ente che si avvale del volontario, con riferimento alla medesima persona, risultino soggetti distinti e separati.

Da ultimo, oltre alle norme volte a fissare tetti quantitativi all'impiego di lavoratori¹², il legislatore dispone che i lavoratori subordinati che intendono assicurare attività di volontariato in un ETs «hanno diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro o delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi» purché conciliabili con l'organizzazione aziendale (art. 17, comma 6-bis) e comunque senza alcun rischio di contrasto con il regime di incompatibilità sancito dall'art. 17, comma 5¹³.

La descrizione sommaria delle principali regole adottate in materia di volontariato suscita riflessioni variegata, poiché l'apprezzamento per taluni punti di forza del progetto riformatore è talora offuscato dalla compresenza di spesse ombre che originano da quel medesimo progetto.

Pregevole è l'introduzione di una definizione di «volontario» più articolata che consente di abbracciare le plurime forme di volontariato (Riccobono 2020, 153), accentua il richiamo alle finalità perseguite e recide ogni legame strutturale ed esclusivo tra volontariato ed ETs (Passalacqua 2018, 6).

Ciò nonostante, la maggiore estensione della nozione introdotta ne decreta una pericolosa genericità e indeterminatezza ma, soprattutto, non offre adeguato conforto rispetto alle problematiche qualificatorie che, da sempre, accompagnano l'attività del volontario, né scioglie i dubbi definitivi che, per lungo tempo, hanno attanagliato l'individuazione di presunti elementi costitutivi della fattispecie (per tutti Gagnoli 2021, 391).

Anche l'inserimento di una serie di obblighi a carico degli ETs (si pensi, ad esempio, all'obbligo di registrazione, piuttosto che a quello assicurativo) non può che essere accolto con favore; così come egualmente meritevole di considerazione è il divieto di corrispondere emolumenti (dalla retribuzione ai rimborsi spese) seppur qualche incertezza si annida in ordine al meccanismo dell'auto-certificazione (Riccobono 2020, 175) e all'assenza di chiare prescrizioni sanzionatorie (Ferrante 2021, 375).

Le perplessità non mancano, inoltre, con riferimento alla rigida e inequivocabile incompatibilità intercorrente tra volontariato e prestazione lavorativa. Per quanto l'esigenza di fronteggiare ogni possibile forma di impiego fraudolento dell'attività di volontariato sia ben comprensibile, una cesura netta tra quest'ultima e la prestazione lavorativa rischia di non essere funzionale ad una realtà sempre

¹² È disposto che le organizzazioni di volontariato possono avvalersi di lavoratori subordinati o autonomi, comunque non elimina superiori al 50% del numero dei volontari, solo «nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività» (art. 33, comma 1). In termini affini si prevede che le associazioni di promozione sociale possono servirsi di prestazioni lavorative, anche dei loro associati, solo se necessario ai «fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e al perseguimento delle finalità»; inoltre, il numero dei lavoratori utilizzati non deve essere superiore al 50% del numero dei volontari e al 5% del numero degli associati (art. 36).

¹³ Il Ministero del lavoro ha difatti chiarito che «anche in questo caso il rapporto di lavoro subordinato non deve intercorrere con l'ente tramite il quale si svolge attività volontaria [...]», così nella nota del 9 luglio 2020, n. 6214.

più complessa e difficilmente ascrivibile ad un secco schema alternativo (Fiorita, Ranieri 2018, 96). Un rischio, peraltro, che si è concretizzato durante il periodo pandemico, tanto da far inserire nella normativa emergenziale una deroga esplicita al regime di incompatibilità prescritto dal CTs (Riccobono 2020, 179-80).

Più in generale, vi è da rilevare che le tante speranze che avevano accompagnato il disegno riformatore circa la predisposizione di appropriate misure di protezione per lo *status* di volontario – basti pensare alle prospettive contenute nella legge delega n. 106/2016 – sono state in parte disattese da un testo finale, quello del Codice, in cui le tutele approntate si riducono ad ambiti consueti e a circuiti di protezione tradizionali (Maio 2021, 452).

Del resto, come acutamente osservato all'indomani dell'entrata in vigore del CTs, la pretesa di autonomia delle organizzazioni del Terzo settore «si traduce [...] in un fattore di sbarramento alla penetrazione della normativa lavorista, in misura direttamente proporzionale al riconoscimento che l'ordinamento dà della meritevolezza del fine – non patrimoniale – che ha dato corpo a quella prestazione lavorativa»; sicché, in termini più stringati ma efficaci, «affinché possa continuare a parlarsi di volontariato, il diritto del lavoro deve accettare di rimanere, fondamentalmente, fuori dalla porta [...]» (Del Punta 2019, 31).

Anche su questo terreno, quindi, la riforma non sembra all'altezza delle aspirazioni iniziali e le norme introdotte non riescono a dar forma ad un «vero e proprio *status* del volontario» (Zoppoli 2018, 17). Malgrado gli sforzi di aprirsi alle molteplici forme che il volontariato può assumere, come dimostra altresì l'attenzione mostrata per la dimensione individuale di questa esperienza, piuttosto che per quella organizzata (Fiorita, Ranieri 2018, 96), di fatto i buoni propositi si disperdono nelle pieghe di disposizioni che non riescono a far fronte in misura adeguata ad un fenomeno complesso e proteiforme.

A ben vedere, dunque, il legislatore sembra aver sprecato un'importante occasione; ancor più poi se il volontariato viene scrutato nel prisma della cornice costituzionale quale espressione del principio di sussidiarietà orizzontale tutelato dall'art. 118, comma 3 (Topo 2021, 428) e per come valorizzato, nel corso del tempo, dal giudice delle leggi. Del resto, la Corte costituzionale ha ribadito che «all'origine dell'azione volontaria vi (è) l'emergere della natura relazionale della persona umana che, nella ricerca di senso alla propria esistenza, si compie nell'apertura al bisogno dell'altro» rammentando, altresì, che il volontariato è «una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche»¹⁴.

5. Riflessioni conclusive

La disamina dei principali snodi della riforma del Terzo settore condotta in una prospettiva eminentemente giuslavoristica consente, in chiusura di questo breve contributo, di sviluppare qualche riflessione di carattere più generale che

¹⁴ Corte Cost. 15 marzo 2022, n. 72 cit.

muove dalla tutela prestata al lavoro all'interno delle organizzazioni *non profit* per approdare al ruolo che oggi il Ts è chiamato ad assumere in una relazione sempre più articolata e delicata con lo Stato e con il mercato.

Diversi anni fa, e poi di nuovo più di recente, Riccardo Del Punta ragionava sulla possibilità che il Ts vedesse prender corpo uno statuto speciale del lavoro capace di tener conto delle peculiarità che l'esperienza lavorativa assume in questi contesti, a partire ad esempio dalla sua componente motivazionale, e disposto a far fronte alla sua strutturale diversificazione a partire dalla dicotomia lavoro volontario/lavoro retribuito (rispettivamente Del Punta 2001, 333 e Del Punta 2019, 30). Un assetto, cioè, in cui ipotizzare una «sorta di *trade-off* fra l'assenza di scopo di lucro e lo *status* del lavoratore che presta la sua opera all'interno di un Ente del Terzo settore» (Del Punta 2019, 30).

Di tale statuto però, come emerso, non vi è traccia nel progetto riformatore che, quanto meno sul piano della tutela del lavoro nelle sue diverse manifestazioni, ha osato molto meno di quanto preannunciato, finendo piuttosto per ripercorrere, seppur con qualche innovativa variazione, campi già arati, senza ampliare in maniera consistente e appropriata gli spazi di tutela.

Ma, per l'appunto, ragionare sulla relazione tra il lavoro e il Ts rinvia inevitabilmente a riflettere sul rapporto che intercorre, per un verso, tra quest'ultimo e il mercato e, per altro verso, tra lo stesso e Stato.

Sul primo versante è necessario evidenziare almeno un paio di circostanze che concorrono oggi a condizionare l'equilibrio tra Terzo settore e mercato. In primo luogo, vi è senza dubbio alcuno una tendenza attrattiva esercitata dal mercato sul Terzo settore nel senso di un avvicinamento delle organizzazioni *non profit* ai modelli tipici e tradizionali della produzione economica (per tutti Riccobono 2020, 38); e del resto la disciplina riformatrice appare chiaramente ispirata alla normativa societaria non tanto nelle formule linguistiche impiegate quanto, soprattutto, nelle regole giuridiche approntate (Ibba 2019, 65-6).

In secondo luogo, e in un'ottica speculare, non si può non richiamare la metamorfosi che in particolare nell'ultimo ventennio ha investito il mercato, l'impresa e il lavoro mettendo in discussione i rispettivi prototipi novecenteschi e spingendo, talora, in direzione di un ripensamento valoriale di ciascuna componente della summenzionata triade.

Basti pensare al serrato dibattito che ha coinvolto gli studiosi del diritto del lavoro sulla «trasformazione epocale della [...] prospettiva giuslavoristica» (Mariucci 2016, 629), al punto da farli interrogare sullo statuto epistemologico della disciplina (per tutti Del Punta 2013) e da stimolare interessanti riflessioni intorno al paradigma della «sostenibilità» o, per meglio dire, alla necessità di un approccio integrato alle tre sostenibilità (ambientale, sociale ed economica) (Caruso, Del Punta, Treu 2020, 15; più di recente Caruso, Del Punta, Treu, 2023).

Non meno complessa, né meno condizionata da variegati fattori è la relazione tra Stato e Terzo settore cui, peraltro, la riforma ha impresso una direzione ben precisa accordando un ruolo centrale agli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione.

Difatti, come ribadito qualche anno fa dalla Corte Costituzionale¹⁵, l'art. 55 CTs, cui è affidato il compito di definire i rapporti tra le pubbliche amministrazioni e gli ETs, costituisce una delle attuazioni più importanti del principio di sussidiarietà orizzontale *ex art. 118 Cost.*, quarto comma, realizzando «per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria».

In altre parole, sempre nella lettura dei giudici costituzionali, attraverso questa disposizione codicistica si instaura tra ETs e soggetti pubblici «un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato»; invero, co-programmazione, co-progettazione e partenariato «si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico».

Emerge, dunque, ancora una volta il forte legame tra Terzo settore e Carta costituzionale. Difatti, da un lato, non vi sono dubbi sulla copertura costituzionale degli ETs (per tutti Consorti, Gori, Rossi 2018, 37) irrobustita, come più volte ribadito, dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà ad opera dell'art. 118 Cost. Dall'altro lato, il legislatore della riforma si apre ai principi costituzionali in maniera significativa poiché un richiamo esplicito è contenuto nell'art. 1 del d. lgs. n. 117/2017 rubricato «Finalità e oggetto» e gli stessi sono incorporati nell'art. 2 del d. lgs. n. 117/2017 rubricato, a sua volta, «Principi generali».

In considerazione di ciò, e anche per merito del lavoro incessante della Corte costituzionale, è dipanato ogni dubbio sulla copertura costituzionale degli ETs ovvero sull'esistenza di uno statuto costituzionale del Ts che, nella prospettiva della stessa Corte, «è dato dal sistema offerto dal principio personalista, da quello pluralista e da quello di solidarietà» (Rossi 2020, 1191).

Malgrado, dunque, le criticità che il progetto riformatore reca in sé, anche sul piano del lavoro e della sua tutela, è evidente l'importante fase di transizione che interessa il Terzo settore. Una transizione che, ancora di più dopo la vicenda pandemica, lancia una vera e propria sfida alle organizzazioni *non profit* così come ai soggetti pubblici chiamati ad interfacciarsi con esse, una sfida che al momento, però, non pare pienamente colta dai vari protagonisti e rispetto alla quale vi è ancora molto cammino da fare.

Riferimenti bibliografici

- Bozzao, P. 2018. «La soggettività giuridica degli enti del terzo settore: profili lavoristici.» *www.federalismi.it*. 22. 1-32.
- Bozzi, L. 2017. «Terzo settore: osservazioni a «prima lettura» su una riforma culturale prima che giuridica.» *Contratto e impresa*. 4. 1253-80.
- Caruso, B., Del Punta, R., Treu, T. 2020. «Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile.» *WP CSDLE "Massimo D'Antona"*. 1-92.

¹⁵ Corte Cost. 26 giugno 2020, n. 131.

- Caruso, B., Del Punta, R., Treu, T. 2023. "Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo «oltre» il Manifesto." *WP CSDLE "Massimo D'Antona."* 1-125.
- Ceolin, M. 2018. "Il c.d. Codice del Terzo settore (D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?." *Le nuove leggi civili commentate.* 1. 1-39.
- Consorti, P., Gori, L., Rossi, E. 2018. *Diritto del Terzo settore.* Bologna: Il Mulino.
- De Giorgi, M.V. 1999. "Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali." *Rivista di diritto civile.* 3. 287-323.
- De Mozzi, B. 2019. "Terzo Settore e contrattazione collettiva." *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro.* 4. 1015-45.
- De Mozzi, B. 2021. "Conflitto industriale e autonomia collettiva nel Terzo settore." *Il diritto ecclesiastico.* 3-4. 471-91.
- Del Punta, R. 2001. "Diritto del lavoro e Terzo settore." *Rivista italiana di diritto del lavoro.* 4. 329-54.
- Del Punta, R. 2013. "Epistemologia breve del diritto del lavoro." *Lavoro e diritto.* 1. 43-63.
- Del Punta, R. 2019. "Il lavoro nel Terzo settore." Contessa, Claudio, Simeoli, Dario, Volpe, Italo. *Codice del terzo settore.* Piacenza: La Tribuna. 29-33.
- Deleonardis, N. 2023. "Le modifiche al Codice del Terzo Settore» (art. 29, d.l. n. 48/2023). Dagnino, Emanuele, Garofalo, Carmela, Picco, Gianluca e Pierluigi Rausei, a cura di. *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro."* Adapt Labour Studies e-Book series. 99. Bergamo: Adapt University Press. 84-8
- Donati, F., Sanchini, F., a cura di. 2019. *Il Nuovo Codice del terzo settore. Commento al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ai decreti attuativi.* Milano: Giuffrè.
- Ferrante, Vincenzo. 2021. "Dal lavoro gratuito al volontariato nel Terzo settore», *Il Diritto ecclesiastico.* 3-4. 363-78.
- Fici, A., Rossi, E., Sepio, G., Venturi, P. 2020. *Dalla parte del Terzo settore. La Riforma letta dai suoi protagonisti.* Bari: Editori Laterza.
- Fici, A., a cura di. 2018. *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione.* Napoli: Editoriale scientifica.
- Fiorita, N., Ranieri, M. 2018. "I rapporti di lavoro negli enti religiosi civilmente riconosciuti alla luce della Riforma del Terzo settore." *Diritto e Religioni.* 2. I. 83-101.
- Floris, P. 2018. "Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi." *www.statoechiese.it.* 3. 1-22.
- Gargiulo, U. 2017. *Rappresentanza e contrattazione in azienda.* Milano: Wolters Kluwer – Cedam.
- Garofalo, D. 2018. "Il lavoro nel terzo settore." *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro.* 1. 91-131.
- Gorgoni, Marilena., a cura di. 2018. *Il Codice del Terzo settore.* Milano: Pacini giuridica.
- Gori, Luca. 2018. "Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore." *www.osservatoriofonti.it.* 1. 1-48.
- Gragnoli, E. 2021. "L'impresa sociale e i rapporti di lavoro." *Il Diritto ecclesiastico.* 3-4. 379-96.
- Ibba, C. 2019. "Codice del Terzo settore e diritto societario." *Rivista delle società.* 1. 62-78.
- Irti, N. 1999. *L'età della decodificazione.* Milano: Giuffrè.
- Maio, V. 2021. "Il «lavoro» dei volontari nel Codice del Terzo Settore nell'impresa sociale." *Il Diritto ecclesiastico* 3-4: 445-69.
- Mariucci, L. 2016. "Culture e dottrine del giuslavorismo." *Lavoro e diritto.* 4. 585-644.
- Passalacqua, P. 2018. "Il volontariato alla luce del recente Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017). Profili di diritto del lavoro." <https://economato.chiesacattolica.it/2018/02/23/convegno-nazionale-economi-e-direttori-degli-uffici-amministrativi-delle-diocesi/>. 1-15.

- Ponzanelli, G. 2017. "Terzo settore: la legge delega di riforma." *La nuova giurisprudenza civile commentata*. 5. 726-8.
- Quadri, E. 2018. "Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale." *La nuova giurisprudenza civile commentata*. 5. 708-15.
- Ranieri, M. 2019. "La nozione del «Terzo settore» e la sua rilevanza per i rapporti di lavoro." *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*. 4. 1047-63.
- Revelli, M. 2000. "Il Terzo settore e la costruzione della democrazia – Intervista a Marco Revelli." *Impresa sociale*. 1.
- Riccobono, A. 2020. *Diritto del lavoro e Terzo settore. Occupazione e welfare partenariale dopo il d.lgs. n. 117/2017*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Rossi, E. 2018. "La riforma del Terzo Settore per la prima volta davanti alla Corte." *Giurisprudenza costituzionale*. 5. 2067-78.
- Rossi, E. 2020. "Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale." *Le Regioni*. 5. 1184-96.
- Topo, A. 2021. "Dal margine al centro del mercato: il contratto di volontariato e il contratto di cooperazione internazionale nell'economia sociale." *Il Diritto ecclesiastico*. 3-4. 427-44.
- Zoppoli, L. 2018. "Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?." *WP CSDLE «Massimo D'Antona»*.IT – 356/2018, 1-20.