



diritto & religioni

Semestrale
Anno XIII - n. 2-2018
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

26



LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno XIII – n. 2-2018
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi – Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,
A. Vincenzo
M. Jasonni,
M. Pascali
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli
M. Ferrante, P. Stefani
L. Barbieri, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato
S. Testa Bappenheim
V. Maiello
A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustín Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof. Iliaria Zuanazzi.

*I rapporti di lavoro negli enti religiosi civilmente riconosciuti alla luce della riforma del Terzo settore**

NICOLA FIORITA – MAURA RANIERI

1. Due necessarie premesse e qualche perplessità di carattere generale

La riforma del Terzo settore, seppure ancora in pieno svolgimento, produce già, sotto diversi profili, ricadute significative nell'ambito del diritto ecclesiastico. Come è stato recentemente precisato, tali ricadute “non vanno circoscritte ai (pur ineludibili) profili operativi e di dettaglio connessi all'inclusione degli enti ecclesiastici e religiosi nel novero dei possibili destinatari dei relativi flussi finanziari ma coinvolgono, più ampiamente, significato e assetto attuale della libertà religiosa (nella sua rinnovata dimensione sociale) così come delle relazioni Stato-Chiese”¹.

In questo quadro, il nostro contributo si propone di indagare la disciplina dei rapporti di lavoro nell'ambito degli enti del Terzo settore e, più precisamente, degli enti religiosi civilmente riconosciuti all'indomani dell'entrata in vigore del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

In considerazione della complessità del tema, dovuta non da ultimo alla intersezione di settori giuridici differenti e all'intreccio di discipline variegate, pare opportuna una duplice, seppur sintetica, premessa che muoverà da un inquadramento della normativa per poi tratteggiare alcune perplessità che si annidano al suo interno.

In primo luogo, il cosiddetto *Codice del Terzo settore*, come è noto, fa parte di un progetto riformatore di più ampio respiro, posto che dalla legge delega del 6 giugno 2016, n. 106, hanno preso vita più decreti attuativi². Un progetto

* Il presente contributo è frutto di una riflessione comune tra gli autori. Ad ogni fine, i paragrafi 1 e 3 sono stati scritti da Nicola Fiorita, i paragrafi 2 e 4 sono stati scritti da Maura Ranieri.

¹ GIUSEPPE D'ANGELO, *La rilevanza ecclesiasticistica della riforma del Terzo settore. Il cinque per mille*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*. Rivista telematica www.statoechiese.it, 2018, p. 2.

² Oltre al decreto concernente il *Codice del Terzo settore*, si segnalano il decreto del 6 marzo 2017, n. 40

riformatore che, pur se ancora in fase di definizione (stante i decreti ancora mancanti e i correttivi via via intervenuti), ha immediatamente determinato una serie di profonde innovazioni nella disciplina degli enti ecclesiastici, nel rapporto tra legislazione bilaterale e legislazione unilaterale, nella visione politica e giuridica della solidarietà.

Senza inseguire suggestioni di carattere più generale, appare sufficiente in questo frangente richiamare l'opinione secondo cui questa riforma rappresenterebbe l'approdo di un lunghissimo cammino che ha registrato il progressivo attenuarsi del predominio delle istituzioni pubbliche sulla società civile³, nonché come la stessa segnerebbe, da altro versante, il definitivo affrancamento degli enti ecclesiastici dal diritto speciale e bilaterale, risultando ormai non solo meno soffocante e più ragionevole ma, anche e soprattutto, più vantaggiosa la loro sottoposizione al regime di diritto comune⁴. In questo senso, la nuova disciplina del Terzo settore, pur presentando qualche costo e qualche rischio, costituisce certamente per gli enti ecclesiastici, una evidente opportunità⁵.

Al contempo, e in considerazione della specificità dell'argomento trattato, l'obbligo di volgere (e contenere) lo sguardo verso la disciplina lavorista costringe a maneggiare un corpo normativo soggetto negli ultimi anni a veri e propri movimenti tellurici. Difatti, oltre alla "bulimia regolativa"⁶ che affligge oggi gli istituti del diritto del lavoro in maniera certo più massiccia di quanto accadesse nel passato, le "riforme"⁷ che a più riprese hanno interessato il di-

relativo all'introduzione e alla disciplina del servizio civile universale, i decreti del 3 luglio 2017, nn. 111 e 112 rispettivamente sulla disciplina del cinque per mille e in materia di impresa sociale, nonché, il d.P.R. del 28 luglio 2017 sulla Fondazione Italia Sociale. La riforma, pur se incompleta a fronte dei decreti attuativi ancora mancanti, è già stata oggetto di interventi correttivi tra cui si indica, per l'incidenza sull'oggetto di questo contributo, il d. lgs. 3 agosto 2018, n. 105. Con riferimento invece all'iter di approvazione della legge delega cfr., in particolare, SARA BENVENUTI, SARA MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, in www.osservatorioaic.it, 13 giugno 2017.

³ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettiche*, in www.statoe_chiese.it, 2018, che individua la data di partenza di questo lungo cammino nel superamento della Legge Crispi sulle opere pie. Per una più ampia ricostruzione storica dell'evoluzione del sistema italiano si rimanda a EMANUELE ROSSI, STEFANO ZAMAGNI (a cura di), *Il terzo settore nell'Italia unita*, Il Mulino, Bologna, 2011.

⁴ PAOLO CAVANA, *Enti della Chiesa e diritto secolare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica www.statoe_chiese.it, 2018.

⁵ ANDREA PERRONE, VENERANDO MARANO, *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica www.statoe_chiese.it, 2018.

⁶ MARIA VITTORIA BALLESTRERO, *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, in *Lav. dir.*, 2015, p. 39.

⁷ L'espressione è volutamente declinata al plurale comprendendo, pur nelle peculiarità proprie di ogni intervento riformatore, la l. 28 giugno 2012, n. 92 (cd. Legge Fornero), la l. 10 dicembre 2014,

ritto del lavoro hanno inciso profondamente sulla fisionomia della materia, a partire dal rapporto tra le fonti, come dimostra proprio quell'art. 51 del D.Lgs. n. 81/2015 su cui si avrà modo di tornare nel prosieguo del lavoro.

Quanto alla seconda premessa, ovvero le criticità già emerse nell'analisi del progetto riformatore, è possibile evidenziare che tali perplessità rimpallano dall'impianto della riforma nella sua interezza ai singoli profili definitivi e regolamentari e viceversa. Invero, per quanto il Codice si inserisca nel processo oramai consunto di decodificazione e ricodificazione⁸, le istanze di riordino, semplificazione e unificazione di una normativa frammentaria e disomogenea⁹ poste a fondamento della sua stesura non appaiono pienamente soddisfatte.

Per un verso, difatti, malgrado le buone intenzioni del legislatore, vengono tralasciate parti rilevanti della disciplina del settore, al punto da far parlare qualche autore dell'adozione di un "Codice *parziale* del Terzo settore"¹⁰. Per altro verso, l'esigenza di conferire razionalità alla disciplina pregressa e di superarne la conclamata frammentarietà¹¹ trova conforto nell'assunzione di una nozione unitaria di *Ente del Terzo settore* che, però, solleva dubbi per l'apposizione di confini non proprio nitidi nella definizione della fattispecie¹². A ben vedere, infatti, la nozione bifronte¹³ contenuta nell'art. 4 del D.Lgs. n.

n. 183 e i connessi decreti attuativi vale a dire d. lgs. 4 marzo 2015, nn. 22 e 23; d. lgs. 15 giugno 2015, nn. 80 e 81; d. lgs. 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151 (tutti comunemente racchiusi nella formuletta mediatica *Jobs Act*) e, da ultimo, la l. 9 agosto 2018, n. 96 che ha convertito il d.l. 12 luglio 2018, n. 87 (cd. Decreto Dignità).

⁸ Sul punto è doveroso il richiamo a NATALINO IRTI, *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano, 1999; quanto invece alla più sottile distinzione tra decodificazione, delegificazione, deregolazione e ricodificazione si veda CARLO CASTRONOVO, *Decodificazione, delegificazione, ricodificazione*, in *Jus*, 1993, p. 39 ss.

⁹ Questo giudizio sulla normativa pregressa è ricorrente, cfr., di recente, GIOVANNI BARTOLI, VALENTINA MENEGATTI, CRISTIANA RANIERI, *La riforma del Terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2016, specie p. 1. e SARA BENVENUTI, SARA MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalle legge delega n.106/2016*. cit., *passim*.

¹⁰ LUCA GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2018, p. 15.

¹¹ Cfr. PIERLUIGI CONSORTI, LUCA GORI, EMANUELE ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 12.

¹² PIERLUIGI CONSORTI, LUCA GORI, EMANUELE ROSSI, *Diritto del terzo settore*, cit., p. 7.

¹³ Come noto, il primo comma dell'art. 4, così come modificato dall'art. 2 del d. lgs. 3 agosto 2018, n. 105, qualifica come *Enti del Terzo settore* "le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione

117/2017 ha suscitato in dottrina reazioni differenti poiché se, anche in tal caso, non può che apprezzarsi lo sforzo del legislatore di condurre a fattispecie giuridica una realtà troppo spesso rimessa a concettualizzazioni pregiuridiche¹⁴ deve, al contempo, registrarsi una complessità insita nel concetto delineato che, si è giustamente osservato, “quasi stordisce”¹⁵.

Le problematiche connesse alla definizione di *Ente del Terzo settore* adottata dal legislatore schiudono la strada a tutta una serie di perplessità che, come accennato, riguardano tanto i profili definitivi quanto, come si avrà modo di dimostrare proprio in relazione alla disciplina dei rapporti di lavoro, quelli regolamentari.

Senza addentrarsi in un territorio accidentato, non fosse altro per la vastità del tema, pare opportuno segnalare almeno un paio di criticità non indifferenti anche ai fini di questo studio. In primo luogo, l’elencazione delle attività generali (*ex art. 5*) cui è agganciata la nozione di *Ente del Terzo settore* solleva più di un dubbio. In particolare, la tassatività dell’elenco di attività, desumibile dall’interpretazione letterale del primo comma dell’art. 5, risulta calmierata, oltre che dall’ampiezza delle singole voci, dalla previsione di un aggiornamento dell’elencazione ad opera di un decreto del Presidente del Consiglio (comma 2)¹⁶. Ciò nonostante, il legislatore non fornisce indicazione alcuna sui criteri attraverso cui operare l’aggiornamento¹⁷, finendo così per indebolire il

gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”. Mentre, *a contrario*, il secondo comma della medesima disposizione esclude dalla fattispecie in esame le amministrazioni pubbliche, le formazioni e le associazioni politiche, le organizzazioni sindacali e le associazioni dei datori di lavoro, le associazioni professionali di rappresentanza di categorie economiche, nonché tutti gli enti che risultino sottoposti a direzione, coordinamento o controllo da parte di tali soggetti.

¹⁴ Cfr. ANTONIO FICI, *L’Ente del Terzo settore come modello organizzativo per lo svolgimento di attività formativa d’interesse generale*, in *Rassegna CNOS*, 2017, spec. p. 52 e DEBORA CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *www.federalismi.it*, 31 gennaio 2018, p. 3 ss. che, tra l’altro, ricostruisce le origini, giuridiche e non, dell’espressione “Terzo settore”.

¹⁵ PIERANGELA FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *www.statoeChiese.it*, 2018, p. 10. Come è stato rilevato (PIERLUIGI CONSORTI, LUCA GORI, EMANUELE ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 67) tale complessità sembra tradire una sorta di angoscia che anima il legislatore “ogni volta che mette mano a ipotesi agevolative connesse al Ts. Il timore delle possibili patologie che potrebbero affliggere il sistema prevale rispetto alla regolamentazione serena delle singole fattispecie”.

¹⁶ Vale la pena rammentare che ad alleggerire in parte la scelta legislativa contribuisce altresì la previsione *ex art. 6* secondo cui gli enti del Terzo settore possono esercitare anche attività diverse da quelle individuate dall’art. 5 purchè sia consentito dall’atto costitutivo e dallo statuto e sempre che si tratti di attività “secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale”.

¹⁷ A riguardo, cfr. SARA BENVENUTI, SARA MARTINI, *La crisi del welfare pubblico e il “nuovo” Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 166/2016*, cit., pp. 19 e 20.

tentativo, rinvenibile nella scelta della tecnica normativa adoperata nel primo comma, di governare in maniera trasparente l'accesso alla qualificazione di *Ente del Terzo settore* e, all'opposto, di rinsaldare i timori circa la legittimità della rimessione al Governo del potere di "modificare l'elenco delle attività previste da un atto avente forza di legge, e attraverso questa strada di fatto aggiunge[re] – o estromette[re] – enti dal Registro"¹⁸.

In secondo luogo il riferimento, centrale nell'impianto normativo, alla nozione di ente religioso civilmente riconosciuto si presta a valutazioni di vario tipo. Difatti, da un lato non può non cogliersi l'innovazione compiuta nel passaggio dagli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato, presenti ancora nella legge delega¹⁹, agli enti religiosi civilmente riconosciuti, definizione opportunamente sganciata dal riferimento al possesso di un'intesa²⁰; dall'altro lato, però, non può ignorarsi che l'impiego di tale formula reca in sé una cifra di incertezza e disomogeneità²¹, se non addirittura riveli "un improprio impoverimento concettuale, potenzialmente foriero di ulteriore confusione, frutto – se non di ignoranza – di colpevole disattenzione"²².

In generale, dunque, si avverte la sensazione che le legittime esigenze di riordino e semplificazione che hanno fortemente condizionato l'entrata in vigore del Codice non abbiano fatto i conti appieno con la complessità fenomenologica, e men che meno con quella giuridica, della materia.

Chiarite le coordinate tecniche (e problematiche) entro cui si colloca la questione specifica della regolamentazione dei rapporti di lavoro per gli enti religiosi civilmente riconosciuti è possibile procedere ad una disamina più approfondita del tema, volta a sondare due versanti differenti, ma inevitabilmente attigui, ovvero la tutela introdotta per i lavoratori e la disciplina dettata in materia di volontariato.

¹⁸ PIERLUIGI CONSORTI, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli "enti religiosi"*, in *www.statoecliese.it*, 2018, p. 13.

¹⁹ Come evidenzia ANTONIO FUCCILLO, *Gli enti religiosi nel «Terzo settore» tra la nuova impresa sociale e le società di benefit*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2018, p. 349, il legislatore approda alla formulazione citata solo a seguito del parere della speciale Commissione istituita presso il Consiglio di Stato.

²⁰ Cfr. GIUSEPPE D'ANGELO, *Il privato sociale a connotazione religiosa e le declinazioni della sussidiarietà*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2017, p. 607, che con riguardo a questo aspetto rinviene un riequilibrio interno alla fenomenologia religiosa.

²¹ PIERANGELA FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, cit., p. 3.

²² PIERLUIGI CONSORTI, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore*, cit., p. 8 che si sofferma molto sulla formula adottata dal legislatore del 2017 e sulla differenza con altre diciture quale, ad esempio, la nozione di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. Sul punto ampiamente MARCO GRECO, PATRIZIA RONCHI, *Gli «enti religiosi civilmente riconosciuti» nel codice del Terzo settore: problematiche e prospettive*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2018, p. 367 ss..

Si tratta, evidentemente, di ipotesi diverse che meritano un inquadramento ed una regolazione diversificata, non fosse altro perché proiezione giuridica di scelte esistenziali non coincidenti, né sovrapponibili²³. Difatti, la scelta di svolgere una qualsivoglia attività lavorativa si compone di tutto quanto attiene al Lavoro nella sua dimensione individuale, collettiva e sociale, a partire dal diritto-dovere sancito dall'art. 4 della Carta Costituzionale. Al contrario, il volontariato autentico si colloca in un ambito “esterno al mercato, alla concorrenza, all'acquisizione di ricchezza materiale” vale a dire che, al di là delle motivazioni intime di ciascuno, ciò che rileva è “la convinzione di effettuare la propria attività senza voler assolutamente ottenere in cambio un corrispettivo” cioè, in altre parole, “gratuità e spontaneità”²⁴. La necessità di una trattazione congiunta dell'attività lavorativa e del volontariato si radica altresì nel frequente travalicamento, spesso purtroppo irregolare, del confine tra le due aree. Sicché per quanto sia vero che “la motivazione volontaria e disinteressata costituisce la molla principale dell'appartenenza” tanto che “chi non condivide più la *mission*, o chi non è più motivato a prestare la propria opera, si ritira”²⁵ e che si diffonde sempre più la figura del volontario corredato da un significativo bagaglio di professionalità, non pare tuttavia scomparire l'odiosa pratica dell'utilizzo distorto se non a volte fraudolento dell'attività di volontariato.

Solo al termine di questa disamina sarà possibile svolgere qualche riflessione che dalla disciplina introdotta sull'attività lavorativa e sul volontariato prelati presso gli enti del Terzo settore e, in particolare, presso gli enti religiosi civilmente riconosciuti si apra a considerazioni di più ampio respiro sugli effetti della riforma e, più in generale, sul ruolo e sulla funzione che il Terzo settore può assumere in una fase storica come quella attuale.

2. Lavoro ed enti religiosi

L'analisi della disciplina dettata in merito alle relazioni di lavoro e, a seguire, allo svolgimento di attività di volontariato deve essere preceduta dalla risoluzione di una questione interpretativa.

Difatti, posto che la regolamentazione di entrambi è genericamente rivolta, rispettivamente, a lavoratori e volontari degli enti del terzo settore vi è

²³ A riguardo LORENZO ZOPPOLI, *Volontariato e diritti dei lavoratori dopo il Jobs Act*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”*. *IT*, n. 289/2016, p. 11.

²⁴ LORENZO ZOPPOLI, *op. ult. cit.*, p. 11.

²⁵ DOMENICO DE MASI, *Il lavoro nel XXI secolo*, Einaudi, Torino, 2018, p. 768.

da comprendere, allora, se essa sia applicabile anche a coloro che prestano una delle due attività all'interno dei suddetti enti religiosi civilmente riconosciuti. Ferma restando, nell'economia di questo contributo, l'impossibilità di affrontare esaurientemente una questione complessa come quella della configurazione giuridica di tali enti²⁶, la risposta al suddetto quesito va formulata scandagliando le disposizioni normative.

Di modo che, in assenza di riferimenti specifici nelle norme relative all'attività lavorativa (art. 16) e al volontariato (Titolo III, artt. 17, 18 e 19), sia naturale estendere lo sguardo all'intero testo riformatore. Ebbene, l'espressione "enti religiosi civilmente riconosciuti" ricorre in maniera esplicita soltanto nell'art. 4, comma 3²⁷; proprio questa disposizione non sembra lasciar adito a dubbi, poiché, in presenza di alcune, seppur problematiche, condizioni²⁸ è accordata a tali enti l'applicazione dell'intero progetto riformatore. Sicché, valga al momento prender atto che i lavoratori e i volontari di un ente religioso in regola con i requisiti fissati dal Codice sono sottoposti alle norme dettate in materia.

Per quanto concerne, allora, la disciplina relativa allo svolgimento di attività lavorativa all'interno degli enti presi in considerazione dalla riforma vi è, innanzitutto, da rilevare la predisposizione di una regolazione oltremodo scarna. Invero, al di là dell'art. 16 su cui si avrà modo di soffermarsi a breve, non è dato riscontrare ulteriori disposizioni significative. A ben vedere, nell'intero corpo della riforma i lavoratori compaiono in maniera incidentale, ad esempio, tra coloro che non possono usufruire, neanche in via indiretta, della distribuzione di utili, avanzi di gestione, fondi e riserve o, ancora, tra i soggetti che possono essere nominati amministratori²⁹.

²⁶ Questione, peraltro, ben approfondita da autorevole dottrina cfr. PIERLUIGI CONSORTI, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore*, cit., p. 10 ss.

²⁷ Con maggior precisione è stato opportunamente osservato che il richiamo indiretto agli enti religiosi civilmente riconosciuti, attraverso il rinvio ai soggetti o agli enti di cui all'art. 4, comma 3, ricorre sette volte nel Codice "con esiti giuridicamente differenti" PIERLUIGI CONSORTI, *op. ult. cit.*, pp. 8 e 9.

²⁸ La disposizione precisa che l'applicazione delle norme è limitata allo svolgimento delle attività generali elencate nell'art. 5 purché a tal fine sia adottato un regolamento, depositato presso il registro unico nazionale, che recepisca le norme del Codice; inoltre, al fine dello svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili. Per una lettura critica delle condizioni indicate si consente il rinvio a PIERLUIGI CONSORTI, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore*, cit., p. 10 ss.

²⁹ Il riferimento è rispettivamente all'art. 8, comma 2, che vieta la distribuzione di utili, avanzi di gestione, fondi e riserve "a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, anche nel caso di recesso o di ogni altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto associativo" e all'art. 26, comma 5, secondo cui "la nomina di uno o più amministratori può essere attribuita dall'atto costitutivo o dallo statuto ad enti del Terzo settore o senza scopo di lucro, ad enti di cui all'articolo 4, comma 3, o a lavoratori o utenti dell'ente".

Particolare attenzione merita, invece, l'art. 16 intitolato "Lavoro negli enti del Terzo settore" cui di fatto è interamente affidata la regolamentazione delle relazioni di lavoro. La disposizione fissa tre principi distinti: i primi due di rilevanza sostanziale, l'ultimo, invece, di natura essenzialmente formale. Si stabilisce, invero, che i lavoratori degli enti del terzo settore "hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi" *ex art. 51 d. lgs. n. 81/2015*; comunque in ogni ente del Terzo settore "la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto" in relazione alla retribuzione annua lorda precisando, altresì, che gli enti devono dar conto del rispetto di tale parametro nel bilancio sociale o nella relazione di missione *ex art. 13, comma 1*.

A ben vedere, la regolamentazione dei rapporti di lavoro all'interno di questi enti è retta dal principio di parità di trattamento economico e normativo sancito in apertura dell'art. 16, letto congiuntamente all'art. 8, comma 3, lett. *b*). Quest'ultima previsione, nell'ambito dell'individuazione della distribuzione indiretta di utili considerata vietata, annovera "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" *ex art. 51 d. lgs. n. 81/2015*, fatte salve "comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale" *ex art. 5, comma 1, lett. b), g) o h)*.

Tralasciando quest'ultimo enunciato, vi è da osservare che nelle buone intenzioni del legislatore, come accennato, l'art. 16 appare finalizzato a garantire ai lavoratori del terzo settore una sostanziale parità di trattamento, non solo economico ma, soprattutto, normativo. Per l'appunto, però, le buone intenzioni devono fare i conti con una realtà che, almeno per quanto concerne l'assetto delle fonti del diritto del lavoro, sembra superare la fantasia.

L'affermazione necessita di una spiegazione, a sua volta opportunamente corredata da una precisazione, stante l'intrinseca difficoltà di contenere in poche battute un tema complesso quale quello del rimescolamento del sistema delle fonti e, in particolare, dell'equiparazione dei livelli contrattuali³⁰. Tema che, per un verso, rappresenta il punto di caduta dell'evoluzione (o dell'involuzione) della disciplina lavoristica degli ultimi vent'anni e, per altro verso, risulta fortemente condizionato da fattori giuridici ma, anche, economici, sociologici e organizzativi. E, invero, l'impressione che se ne ricava è che tutte le trasformazioni che hanno investito il diritto del lavoro "si siano proiettate, come ombre cinesi, sull'intelaiatura stessa del sistema delle fonti del diritto

³⁰ Sul tema cfr. LORENZO ZOPPOLI, *Le fonti dopo il Jobs Act (autonomia ed eteronomia a confronto)*, in *Labor*, 2016, p. 37 ss.

del lavoro, mutandone l'assetto e rendendo liquide molte tradizionali relazioni gerarchiche³¹.

Senza quindi poter dar conto in questa sede delle varie e differenti tappe evolutive, pare significativo soffermarsi proprio su quell'art. 51 del d. lgs. n. 81/2015, richiamato più volte dal legislatore del 2017. Secondo tale disposizione, salvo indicazioni diverse, ai fini del decreto n. 81, per contratti collettivi si intendono “i 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”.

Tale previsione, in verità, si inserisce in un sistema generale delle fonti del diritto del lavoro già fortemente scosso dall'introduzione, ad opera della “norma multistrato”³² dell'art. 8 l. n. 148/2011³³, della cd. contrattazione di prossimità con cui, in estrema sintesi, si rimette ai contratti collettivi di secondo livello (aziendali e/o territoriali) la possibilità in una serie, pur tassativa, di materie individuate dal legislatore di derogare (*in pejus* e *in melius*) non solo al contratto di primo livello ma anche all'intervento eteronomo.

A ben vedere, quindi, l'art. 51 determina un'equiparazione dei livelli contrattuali, sconosciuta al sistema tradizionale di relazioni sindacali, in sostanziale (ma problematica) continuità con l'art. 8 in materia di contrattazione di prossimità³⁴. La disposizione del 2015, dunque, quale attuale “punto di riferimento normativo generale dei raccordi tra eteronomia ed autonomia”³⁵, appare come una vera e propria norma grimaldello³⁶ capace di scardinare il

³¹ FEDERICO MARTELLONI, *Lavoro, diritto e democrazia. La norma giuslavoristica in cerca di legittimazione: rilievi critici*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, pp. 24 e 25 cui si rinvia per una disamina più approfondita.

³² MARIELLA MAGNANI, *Il rapporto tra legge e autonomia collettiva*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, p. 8.

³³ Qualunque rinvio bibliografico sulla contrattazione di prossimità rischierebbe di risultare parziale, stante l'ampio dibattito sollevato dall'entrata in vigore della disposizione. Sia consentito rinviare, al fine di una ricognizione di tale dibattito, a MAURA RANIERI, *L'art. 8 della legge n. 148/2011 e le tendenze evolutive del diritto del lavoro: sintonie e distonie*, in MAURA RANIERI (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro tra ordinamento sovranazionale e ordinamento interno*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 69 ss.; viceversa per una lettura recente e innovativa circa la presunta illegittimità della disposizione LARA LAZZERONI, *La regolazione per legge del contratto collettivo aziendale alla luce del sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017.

³⁴ Per un approfondimento sul punto, sia consentito il rinvio a MAURA RANIERI, *Identità, organizzazioni, rapporti di lavoro*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano, 2017, spec. p. 218.

³⁵ SANDRO MAINARDI, *Le relazioni collettive nel “nuovo” diritto del lavoro*, in AA. VV., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statuario*, Atti delle Giornate di Studio Aidlass di Diritto del Lavoro, Napoli, 16-17 giugno 2017, Giuffrè, Milano, 2017, p. 212.

³⁶ UMBERTO GARGIULO, *Rappresentanza e contrattazione in azienda. Dal sostegno sindacale al contratto derogatorio*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano, 2017, p. 101.

tradizionale assetto gerarchico delle fonti della disciplina lavoristica.

La previsione impone allora una lettura più complessa. Il rinvio ai trattamenti normativi ed economici fissati dalla contrattazione quale cornice generale di tutela al lavoro prestato negli enti del terzo settore è un passaggio regolamentare di indubbio rilievo, funzionale a garantire una parità di trattamento anche (e soprattutto, verrebbe da sottolineare) in ambiti che lambiscono il mercato del lavoro in senso stretto.

Ciò nonostante, tale valutazione positiva va messa in relazione con certune questioni cruciali, destinate ad oggi, quanto meno a parere di scrive, a restare insolute. Innanzitutto, la normativa in oggetto non fornisce alcuna garanzia che la contrattazione collettiva tenga adeguatamente conto delle specificità del lavoro prestato in questi enti, supplendo così alla scelta del legislatore di abdicare a questo compito. Proprio su tale constatazione si innestano altre due questioni dirimenti. Per un verso, infatti come accennato, bisogna fare i conti con un sistema delle fonti della diritto del lavoro al momento quantomeno problematico; per altro verso, vi è altresì da considerare che la contrattazione attraversa “una stagione di difficoltà e debolezze”³⁷.

La restante parte dell’art. 16, poi, non desta perplessità di minor spessore; invero, tralasciando l’obbligo formale relativo alla pubblicità del rispetto del vincolo economico, controversa appare proprio l’introduzione di un tetto retributivo e la sua oltremodo stringata regolazione. A tal proposito, deve evidenziarsi che il legislatore fissa il tetto nella misura del rapporto massimo di uno a otto ma nulla scrive o lascia intendere in ordine, ad esempio, alla motivazione di tale scelta numerica o, ancora, alle conseguenze sanzionatorie nell’eventualità del superamento del tetto. Più in generale, invece, si è osservato che una disposizione di tal tipo reca in sé forti dubbi di legittimità costituzionale in relazione al rispetto del principio di eguaglianza e del principio della libertà di iniziativa economica privata³⁸.

L’indagine sull’unico articolo dedicato, in maniera diretta ed esplicita, alla disciplina dei rapporti di lavoro all’interno degli enti del terzo settore conferma l’impressione iniziale di un’azione del legislatore scarna e a tratti, forse, persino approssimativa. In particolare, lascia perplessi che un’occasione riformatrice come quella offerta dalla redazione del Codice non sia sfruttata appieno liquidando, piuttosto, in risicate disposizioni un ambito così cruciale.

³⁷ LORENZO ZOPPOLI, *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*. *IT*, n. 356/2018, p. 18.

³⁸ PASQUALE PASSALACQUA, *Il volontariato: profili del diritto del lavoro*, in <https://economato.chiesacattolica.it/2018/02/23/convegno-nazionale-economi-e-direttori-degli-uffici-amministrativi-delle-diocesi/>, p. 10.

Malgrado le specificità e le differenti complessità proprie di questi enti, da un lato, e delle società cooperative, dall'altro lato, colpisce che – a fronte di una normativa – quella del Codice – che di fatto esaurisce in una manciata di norme la disciplina della relazione di lavoro si pone una disciplina – quella della l. n. 142 del 2001 per l'appunto – che, all'opposto, affronta quella medesima relazione in maniera di certo più dettagliata portando a compimento e sviluppando, come evidenziato dalla Corte Costituzionale, “precedenti indirizzi [...] volti ad estendere la tutela propria del lavoro subordinato ai soci lavoratori delle cooperative” attraverso l'adozione di una normativa “unitaria e organica”³⁹.

Di modo che una valutazione sul progetto riformatore attuato con il Codice reca in sé l'amara consapevolezza che, forse, con riguardo alla regolamentazione dei rapporti di lavoro il legislatore avrebbe potuto (e dovuto) fare di più (e forse anche meglio).

3. Il volontariato

Se alla regolazione dei rapporti di lavoro il legislatore dedica una sola disposizione, uno sforzo leggermente maggiore è svolto in merito all'attività dei volontari, cui il Codice dedica un intero titolo, suddiviso in tre articoli (Titolo III, artt. 17 -19).

La disciplina in oggetto mescola norme con differenti finalità, alternando disposizioni di carattere promozionale con altre di natura definitoria o, ancora, regolamentare. Tra le prime – oltre all'*incipit* dell'art. 17 con cui si riconosce agli enti del terzo settore la possibilità di avvalersi di volontari nello svolgimento delle attività – vanno ascritte le previsioni contenute nell'art. 19. Difatti, il legislatore impegna le amministrazioni pubbliche nella promozione del volontariato e, al contempo, prevede strumenti concreti volti a rendere effettiva tale promozione nelle istituzioni scolastiche e universitarie⁴⁰.

³⁹ Così nella nota Corte Cost. 26 marzo 2015, n. 51. Per un commenti cfr., in particolare, MARCO BARBIERI, *In tema di illegittimità costituzionale del rinvio al CCNL delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *Riv. giur. lav.*, 2015, II, p. 493 ss.; STELLA LAFORGIA, *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: un'altra occasione per la Corte Costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*, in *Arg. dir. lav.*, 2015, II, p. 934 ss.; ANTONIO VALLEBONA, *Giochi di parole sull'erga omnes*, in *Mass. giur. lav.*, 2015, p. 490 ss.

⁴⁰ Quanto al primo aspetto il Codice dispone che le pubbliche amministrazioni promuovano la cultura del volontariato, soprattutto tra i giovani, “anche attraverso apposite iniziative da svolgere nell'ambito delle strutture e delle attività scolastiche, universitarie ed extrauniversitarie, valorizzando le diverse esperienze ed espressioni di volontariato, anche attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni

Il Codice, poi, propone una perimetrazione dell'area occupata dal volontariato attraverso la definizione di chi è volontario e di chi, invece, non può esserlo. Ai sensi dell'art. 17 comma 2, è volontario il soggetto che, per libera scelta, "svolge attività in favore della comunità e del bene comune", anche ma non necessariamente attraverso 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". Viceversa, e a conferma della centralità dell'assoluta gratuità dell'attività resa, non può svolgere attività di volontariato in un dato ente il soggetto che vi intrattiene un rapporto di lavoro subordinato, autonomo o, comunque, una qualunque relazione di lavoro retribuita (art. 17, comma 5); così come non può considerarsi volontario "l'associato che occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni" (art. 17, comma 6).

L'elemento strutturale della gratuità nell'attività di volontariato trova ulteriore conferma nella regolazione di tale attività. Invero, dopo aver scandito che gli enti del terzo settore devono iscrivere i volontari non occasionali in un apposito registro (art. 17, comma 1), il legislatore ribadisce l'assoluto divieto retributivo per l'attività di volontariato che si estende anche al beneficiario (art. 17, comma 3) ed esclude solo i rimborsi per spese effettivamente sostenute e documentate entro determinati limiti (art. 17, commi 3 e 4). Un ulteriore obbligo posto in capo agli enti del terzo settore concerne l'assicurazione dei volontari contro infortuni e malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché, per la responsabilità civile verso terzi, se pur rimettendo ad un apposito decreto ministeriale il compito di individuare meccanismi assicurativi semplificati e di regolamentare i relativi controlli (art. 18).

La regolazione del volontariato presso gli enti del terzo settore si chiude con la previsione, introdotta dall'art. 5, comma 1, lett. b), d. lgs. 3 agosto 2018, n. 105, secondo cui i lavoratori subordinati che intendono svolgere attività di volontariato in uno dei suddetti enti "hanno diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro o delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente con l'organizzazione aziendale" (art. 17, comma 6*bis*).

di volontariato e di altri enti del Terzo settore, nelle attività di sensibilizzazione e di promozione" (comma 1). Quanto, invece, agli strumenti ipotizzati, da un lato, si rimette ad un decreto ministeriale la fissazione dei "criteri per il riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato" (comma 2); dall'altro lato, si accorda alle Università la possibilità, al fine del conseguimento del titolo di studio, di riconoscere "crediti formativi a favore degli studenti che abbiano svolto attività di volontariato certificate nelle organizzazioni di volontariato o in altri enti del Terzo settore rilevanti per la crescita professionale e per il curriculum degli studi" (comma 3).

Di carattere invece più generale, ma comunque destinate ad incidere sulla composizione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale, sono le disposizioni che, in sostanza, fissano tetti quantitativi nell'utilizzo di lavoratori. In particolare, le organizzazioni di volontariato possono servirsi di lavoratori subordinati o di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura solo "nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività" svolta; fermo restando che il numero di lavoratori utilizzati non può essere superiore al 50% del numero dei volontari (art. 33, comma 1). Similmente, le associazioni di promozione sociale possono avvalersi di prestazioni di lavoro, anche dei loro associati, solo se "necessario ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e al perseguimento delle finalità"; riproponendo lo stesso limite percentuale tra lavoratori e volontari cui si aggiunge la previsione che il numero dei lavoratori impiegati non può essere superiore al 5% del numero degli associati (art. 36).

La lettura congiunta delle summenzionate disposizioni consente di svolgere alcune riflessioni di carattere specifico e altre, invece, di respiro più ampio. In ogni caso, però, ogni considerazione in proposito deve tenere in debito conto quanto dichiarato quasi quarant'anni fa dalla Corte Costituzionale, per cui "il volontariato rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo" e incarna "la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa"⁴¹.

In una prospettiva specifica, in primo luogo, il legislatore pare fissare principi rilevanti, anche se non sempre, a nostro avviso, di indiscutibile impatto positivo. Apprezzabile risulta, ad esempio, la riformulazione della nozione di volontario in modo più articolato rispetto al passato in cui si accentua il rilievo delle finalità dell'azione di volontariato e, soprattutto, si recide ogni legame esclusivo tra attività di volontariato ed enti del terzo settore⁴², visto che tale attività può essere svolta "anche per il tramite" di uno di questi enti e quindi non necessariamente in uno di essi. Ancora, altrettanto lodevole pare l'introduzione dell'obbligo di registrazione e di quello assicurativo, del divieto retributivo e di quello relativo ai rimborsi forfettari chiaramente funzionale ad evitare che l'erogazione di rimborsi di tal tipo celi la corresponsione di una prestazione retributiva⁴³.

⁴¹ Corte Cost., 28 febbraio 1992, n. 75.

⁴² Cfr. in proposito PASQUALE PASSALACQUA, *Il volontariato: profili del diritto del lavoro*, cit., p. 6 ss.

⁴³ PASQUALE PASSALACQUA, *Il volontariato: profili del diritto del lavoro*, cit., p. 8.

Più complessa, invece, ci appare la valutazione della norma relativa all'assoluta incompatibilità tra volontariato e qualunque forma di lavoro retribuito. Se i pericoli derivanti dalla mancanza di confini nitidi tra lavoro e volontariato sono ben noti (dalle pretese di volontari che smarrendo le motivazioni iniziali rivendicavano, magari anche davanti ad un giudice, l'esistenza di un rapporto di lavoro all'utilizzo fraudolento della fattispecie del volontariato da parte degli stessi enti e/o associazioni), la previsione di una cesura netta tra le due sfere rischia di non essere funzionale ad una realtà sempre più composta. Si pensi, in via meramente esemplificativa, ad un ente/datore di lavoro che nel tempo abbia maturato la decisione di assumere un proprio volontario rivelatosi particolarmente competente o, ancora, ad un dipendente dell'ente che desideri prestarvi attività di volontariato al di fuori dell'orario di lavoro.

Già quest'ultima questione, che inevitabilmente incrocia il tema complicato dell'impiego fraudolento del volontariato, schiude la strada ad alcune riflessioni di carattere più generale.

A ben vedere, la riforma sembra prestare maggiore attenzione al volontariato individuale, piuttosto che a quello organizzato; ciò è comprensibile alla luce di una duplice considerazione.

Per un verso, infatti, è noto che, a seguito della riforma del Titolo V della Carta, la tutela costituzionale dell'esperienza del volontariato, comunque declinata, è rafforzata. Invero, l'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che pone in relazione “i soggetti privati da un lato e (l')insieme dei poteri pubblici dall'altro”⁴⁴, offre una copertura costituzionale all'attività di volontariato individuale⁴⁵, senza ovviamente esaurire in questa tutela la sua carica innovativa.

Per altro verso, la crisi che attualmente indebolisce le strutture associative – quale che sia la forma da esse assunta (partiti, sindacati, associazioni etc. etc.) o, in termini costituzionali, le formazioni sociali – si arresta proprio di fronte al nuovo fenomeno del volontariato individuale. Fenomeno, peraltro, presumibilmente alimentato dalla convinzione dei singoli di poter (o forse addirittura di dover) porsi direttamente in contatto con il potere pubblico costruendo questa relazione “come la forma più libera per realizzare finalità

⁴⁴ GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 19. L'Autore specifica l'impiego dell'espressione “orizzontale” non per una presunta parità tra i soggetti, bensì “perchè si immagina che l'intera vita associata sia divisa orizzontalmente tra azioni dei privati (in piena autonomia) e azioni dei pubblici poteri (che ovviamente coinvolgono i privati), con la conseguenza che, se si applica il principio di sussidiarietà, ogni tipo di azione rientrante nel dominio del principio spetta in via prioritaria agli individui, singoli o associati, e solo in via sussidiaria ai pubblici poteri (ai quali eventualmente può poi applicarsi il principio di sussidiarietà verticale)”.

⁴⁵ Cfr. LUCA GORI, *La disciplina del volontariato individuale, ovvero dell'applicazione diretta dell'art. 118, ultimo comma, Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 20 marzo 2018, p. 5 ss.

solidaristiche”, ovvero considerando l’associazione o l’organizzazione “come un “intermezzo” non necessario” ma che, anzi, allontana o svia il soggetto dal conseguimento del fine solidaristico che si intende perseguire, peraltro “generalmente assai prossimo”⁴⁶.

In secondo luogo, pur apprezzando lo sforzo compiuto dal legislatore, non si può fare a meno di evidenziare che la riforma appare in sostanza incapace di offrire risposte adeguate ad un fenomeno complesso e multiforme. In particolare, anche sul versante della regolazione dell’attività di volontariato, è dato riscontrare una certa approssimazione o comunque una insufficiente attenzione, posto che comunque il titolo III non delinea un “vero e proprio *status* del volontario”⁴⁷.

A riprova, basti pensare, ove mai fosse necessario, che alcune delle questioni che attanagliano da tempo il volontariato sembrano non trovare conforto nella disciplina riformatrice. Così, ad esempio, la necessità di individuare strumenti per misurare ed arginare l’area dell’utilizzo distorto del volontariato che maschera vero e proprio lavoro (al di là di alcune misure apprezzabili come il divieto di rimborsi forfettari), i dubbi circa l’opportunità di riconoscere ai volontari tutti o alcuni diritti dei lavoratori e, infine, la possibilità che il volontariato possa considerarsi un’alternativa di cittadinanza attiva⁴⁸, sono temi centrali che però il legislatore del 2017 pare non aver affrontato con adeguata sollecitudine.

4. Conclusioni

Quanto sin qui esaminato consente di svolgere qualche riflessione conclusiva che muove dal d. lgs. n. 117/2017 per approdare al ruolo che il Terzo settore ricopre, o potrebbe ricoprire, nelle dinamiche delle società contemporanee.

A ben vedere, gli elementi positivi pur presenti nella riforma non sono tali da compensare le zone d’ombra che, purtroppo, continuano ad accompagnare l’azione del legislatore. La disamina della regolazione dettata per il lavoro reso negli enti del Terzo settore, così come per l’attività di volontariato, rivela diverse criticità e, soprattutto, pare mancare di respiro non proiettando alcun modello, o nuovo modello, su nessuno dei due versanti. Si accredita, dunque,

⁴⁶ LUCA GORI, *op. ult. cit.*, p. 20.

⁴⁷ LORENZO ZOPPOLI, *Solidarietà e diritto del lavoro*, cit., p. 17.

⁴⁸ Le questioni sono formulate, prima dell’entrata in vigore della riforma, da LORENZO ZOPPOLI, *Volontariato e diritti dei lavoratori*, cit., p. 3.

l'impressione che in ordine alla disciplina delle relazioni di lavoro all'interno degli enti del terzo settore e alla configurazione di uno *status* di volontario, il Codice faccia molto meno di quanto avrebbe potuto e dovuto fare.

Con riguardo al primo profilo, il legislatore avrebbe dovuto farsi maggiormente carico delle specificità dell'attività lavorativa prestata in questi enti. Sicché, l'affermazione di un principio di parità di trattamento economico e normativo agganciato alle previsioni contrattuali appare necessario ma non sufficiente, tanto per le singolarità del settore quanto per la complessità che investe oggi il diritto del lavoro e l'attività di contrattazione nello specifico.

Analogamente, l'esperienza del volontariato avrebbe meritato un'attenzione ben diversa per lo spazio che occupa negli enti del Terzo settore e, più in generale, per l'importanza, anche in termini numerici, acquisita dal volontariato nell'epoca attuale. Un'attenzione che avrebbe dovuto condurre alla risoluzione o, quanto meno, alla presa in carico di alcune questioni cruciali che, come evidenziato, non hanno invece ricevuto adeguata considerazione nel progetto riformatore.

Peraltro, per quanto qui rileva, un ulteriore elemento di complessità scaturisce proprio dalle incertezze che accompagnano la nozione di ente religioso civilmente riconosciuto. Invero, alla difficoltà definitoria che attanaglia la fattispecie consegue una differenziazione regolativa che soprattutto con riferimento ad alcuni ambiti, come per esempio quello fiscale⁴⁹, suscita non poche perplessità.

Le zone d'ombra, poi, non sono contenute nella regolazione dell'attività lavorativa e di volontariato ma si proiettano su tutto l'impianto normativo investendo le disposizioni definitorie (si pensi agli artt. 4 e 5) così come il sistema dei controlli⁵⁰, sino a paventare persino qualche dubbio di costituzionalità, come ad esempio si è osservato in ordine all'obbligo di iscrizione in un Registro unico nazionale⁵¹.

Di modo che il comprensibile e ricorrente entusiasmo maturato a seguito della scelta di riordinare, semplificare e aggiornare una normativa oltremodo frammentaria pare destinato ad essere smorzato dalla consapevolezza che l'introduzione di una disciplina organica, pur restando apprezzabile sotto il profilo della tecnica redazionale adottata, non è sufficiente a porre al riparo

⁴⁹ Sul punto, da ultimo, LAURA SABRINA MARTUCCI, *Imprese di matrice religiosa e modelli organizzativi del Terzo settore*, in www.federalismi.it, 2018.

⁵⁰ MATTEO CEOLIN, *Il c.d. Codice del Terzo settore (D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 31.

⁵¹ SARA BENVENUTI, *Finalmente una disciplina organica del Terzo settore: dalla legge delega n. 106 del 2016 ai decreti legislativi di attuazione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2017, p. 10.

da rilievi critici la riforma e, ancor più, a far assumere un giudizio nettamente positivo in ordine al suo contenuto. Anzi, si è puntualmente rilevato che la riforma ripercorre, in sostanza, la normativa societaria su almeno tre direttrici: regole gestionali contabili, regole organizzative, nonché precisi istituti di fatto trasposti nel Codice⁵².

La constatazione non può che condurre l'interprete a riflettere su un duplice piano. In primo luogo, infatti, la discutibile scelta di avvicinare dal punto di vista regolativo due fenomeni – società ed enti del Terzo settore – che hanno storie normative, funzioni, finalità differenti appare molto discutibile, ancor più poi se la scelta è unidirezionale esauendosi di fatto in un accostamento degli enti del Terzo settore alle società destinato ad incidere sull'identità degli enti.

In secondo luogo, invece, e più in generale, è d'obbligo una riflessione sul ruolo che gli enti del Terzo Settore sono chiamati a ricoprire nelle società contemporanee. Come noto, da un punto di vista economico, la storia evolutiva del Terzo settore pare scandita dalla successione, non priva di contaminazioni ovviamente, di tre modelli⁵³. Il primo, radicatosi nella Toscana del XIII secolo, riproduceva una spontanea aggregazione di individui ed era imperniato sul principio di sussidiarietà orizzontale. Nel modello intermedio, invece, il Terzo Settore diviene elemento di sostegno e/o affiancamento dello Stato e ciò ne giustifica un approccio regolativo all'insegna del principio di sussidiarietà verticale. Da ultimo, negli anni '90 dello scorso secolo si assiste al superamento della dicotomia incentrata sul profitto dell'ente: nel Terzo Settore si collocano anche soggetti che sono prolungamento di esperienze *for profit*. Quest'ultimo modello è quindi retto dall'assunzione del principio di "restituzione" ovvero dalla convinzione maturata nell'impresa di dover combinare la logica esclusiva del profitto con esperienze variegata, quanto a forme e modalità, di ritorno alla società dei profitti dell'impresa.

Vi è dunque da interrogarsi sull'eventualità che un avvenimento quale l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore schiuda la strada all'affermazione di un nuovo modello. Non è questa la sede per formulare una risposta ad un quesito di tale spessore, la cui determinazione peraltro appare condizionata da una pluralità di fattori, non da ultimo le risultanze applicative della riforma. Ciò nonostante, alcune considerazioni sembrano essenziali al fine di iniziare a riflettere su questa eventualità e, comunque, per intraprendere un ragiona-

⁵² MATTEO CEOLIN, *Il c.d. Ceodice del Terzo settore*, cit., spec. p. 38 ss.

⁵³ Per una recente e sintetica ricostruzione v. DOMENICO CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in www.federalismi.it, 31 gennaio 2018, p. 32 ss. cui si rinvia anche per i riferimenti bibliografici sul punto.

mento sulla collocazione che il Terzo Settore è destinato (o può aspirare) ad occupare nelle società moderne.

A ben vedere, difatti, almeno tre prospettive di differente natura intersecano l'universo del Terzo settore. In primo luogo, quest'esperienza è fortemente condizionata dalla crisi finanziaria ed economica che ha investito le società occidentali, e non solo⁵⁴, con l'apertura del nuovo millennio; una crisi che, come sappiamo, affonda le sue radici nella inversione funzionale della finanza da mezzo a fine, ovvero nell'affermazione di un sistema globale retto dal capitale finanziario, più che da quello industriale⁵⁵.

L'importante contrazione economica è, indubbiamente, solo uno dei fattori di trasformazione delle società contemporanee ma, al contempo, rappresenta uno snodo cruciale che ha concorso (e concorre) a delinearne l'attuale assetto. Altrettanto indubbio, poi, è che le altre due prospettive cui s'intende fare riferimento sono strettamente connesse anche (pur se non esclusivamente) agli effetti della crisi. Così è, per l'appunto, in relazione all'ascesa del cd. secondo *welfare* che si nutre, per un verso, del rallentamento della crescita economica e, poi, della recessione e, per altro verso, della contrazione della "grande spinta propulsiva ed espansiva del welfare state che si era verificata nei decenni del secondo dopoguerra [...]" in ragione, tra l'altro, di mutamenti "nei bisogni sociali della popolazione"⁵⁶.

Il tema è particolarmente complesso, tuttavia, ai fini di questo studio, preme evidenziare che il Terzo Settore non resta indifferente alla trasformazione del *welfare* ovvero all'affermazione di quel secondo *welfare* che deve la sua numerazione ad una variazione temporale – trattandosi di forme che seguono quelle del cd. primo *welfare* di matrice essenzialmente statale – e funzionale; vale a dire che il secondo *welfare* si aggiunge e integra il primo, sperimenta "nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari [...] avventurandosi in sfere di bisogno ancora inesplorate [...] dal pubblico" e, in particolare, "mobilità risorse non pubbliche addizionali, messe a disposizione da una vasta gamma di attori economici e sociali"⁵⁷. Tale realtà pare prendere piede in maniera significativa come dimostra, per esempio, il dibattito intorno al tema del *welfare*

⁵⁴ Cfr. DOMENICO DE MASI, *Lavoro e vita*, in GIORGIO GOSETTI (a cura di), *Lavoro e lavori. Strumenti per comprendere il cambiamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 77.

⁵⁵ ALAIN TOURAINE, *La globalizzazione e la fine del sociale. Per comprendere il mondo contemporaneo*, il Saggiatore, Milano, 2015, p. 42.

⁵⁶ EMMANUELE PAVOLINI, MICHELE RAITANO, *L'Europa mediterranea fra diritti sociali e crisi economica: il welfare state ai tempi dell'austerità. Un'introduzione*, in *Meridiana*, 2015, pp. 12 e 13.

⁵⁷ FRANCA MAINO, MAURIZIO FERRERA, *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2013, p. 8. Il rapporto, come anche quelli successivi, è reperibile sul sito www.secondowelfare.it.

aziendale quale “*species del genus* “secondo welfare””⁵⁸.

Infine, e anche in tal caso strettamente connessa alla recente contrazione finanziaria ed economica, l’ultima prospettiva che sembra incidere sulla conformazione attuale e sullo sviluppo del Terzo Settore può rinvenirsi nell’incremento delle diseguaglianze e/o delle espulsioni. In proposito, vari studi segnalano da diverse angolazioni l’esplosione delle diseguaglianze⁵⁹ che investono ambiti, soggetti e luoghi variegati, così come oggetto di analisi è l’incremento delle forme di espulsione, poiché a partire dagli anni ’80 del ’900 “le dinamiche dell’espulsione dall’economia e dalla società sono andate costantemente rafforzandosi, fino a saldarsi al normale funzionamento di quelle realtà”⁶⁰.

Al di là, dunque, di come queste (e altre) direttrici di cambiamento possano incidere sulla conformazione attuale del Terzo settore, si trae l’impressione che al di là di tutto questa particolare esperienza è (e sarà) chiamata a svolgere un ruolo nevralgico nel futuro anche abbastanza immediato e, forse, come evidenziato da autorevole dottrina, un ruolo “propositivo di un paradigma generale, anziché essere, come fin qui è stato, espressivo di una posizione di risulta”⁶¹.

A nostro avviso, tutto ciò presupporrebbe certamente una normativa adeguata, requisito che non pare pienamente soddisfatto dal Codice ma più probabilmente richiederebbe di tendere verso un modello di società almeno in parte differente da quello attuale, visto che “ad una valorizzazione del terzo settore, quale forma espressiva della società, non può non corrispondere una revisione del concetto stesso di democrazia”⁶².

⁵⁸ WILLIAM CHIAROMONTE, MARIA LUISA VALLAURI, *Secondo welfare e welfare aziendale: un’introduzione*, in WILLIAM CHIAROMONTE, MARIA LUISA VALLAURI (a cura di), *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 1.

⁵⁹ Tra i tanti cfr. ANTHONY B. ATKINSON, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2015; JOSEPH E. STIGLITZ, *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, Einaudi, Torino, 2016.

⁶⁰ SASKIA SASSEN, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell’economia globale*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 87.

⁶¹ NICOLÒ LIPARI, *Il ruolo del Terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, p. 641.

⁶² NICOLÒ LIPARI, *Il ruolo del Terzo settore nella crisi dello Stato*, cit., p. 641.