



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

16
2020

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di

Domenico Garofalo, Paolo Pardolesi, Anna Rinaldi

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile



EDJ ZIONI
SGE

ISBN: 978-88-945030-2-9

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEI QUADERNI

Caludia Capozza – Adriana Schiedi – Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio (in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)
Federica Monteleone, Danila Certosino,
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy
e-mail: quaderni.dipartimentojonico@uniba.it
telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

16
2020 QUADERNI
DEL DIPARTIMENTO JONICO

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

A cura di
DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data 31 ottobre 2020 dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e messo in linea sul sito <http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni> ed è composto di 464 pagine.

isbn 978-88-9450-302-9

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle mediane ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;
- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;

- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, o in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

Art. 6. Comitato di Redazione

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di controllo *editing*, preliminare all'espletamento della procedura di referaggio.

Art. 7. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 8. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta.

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/come-pubblicare/criteri-redazionali-1>

Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.

INDICE

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI
Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile. pag.9

SEZIONE I

GOAL N. 3 – SALUTE E BENESSERE

DANIELA LAFRATTA
*Tutela della salute e processi organizzativi nella sanità pubblica.
Un approccio al modello just in time nella prospettiva Kaizen.* pag.27

SEZIONE II

GOAL N. 4 – QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

PIERLUCA TURNONE
*L'idea di uomo nell'Agenda ONU 2030: una riflessione
antropologico-educativa* « 43

VALENTINA SAMPIETRO
Cultura, stile di vita sostenibile « 55

ROSATILDE MARGIOTTA
*La parola, strumento per lo sviluppo della democrazia:
traiettorie pedagogiche* « 71

SEZIONE III

GOAL N. 8 – LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

MICHELE CALABRIA
Covid 19 e paralisi del mercato del lavoro tra sospensione

della condizionalità e blocco dei licenziamenti « 85

MICHELE DELEONARDIS

Lavoro autonomo e lavoro dignitoso nella prospettiva comunitari « 97

FRANCESCA NARDELLI

La questione salariale: il dibattito italiano ed europeo « 109

GIUSEPPE COLELLA

*Promozione del turismo sostenibile in un contesto urbano:
uno studio esplorativo sul caso Taranto capitale di mare* « 121

SEZIONE IV

GOAL N. 9 – IMPRESA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

ANNALISA TURI

Come il fisco può agevolare lo sviluppo sostenibile « 141

RAFFAELE MUTO

Bias e Monopoli « 151

SEZIONE V

GOAL N. 10 – RIDURRE LE DISEGUAGLIANZE

FEDERICA STAMERRA

Reddito di cittadinanza e riduzione delle disuguaglianze sociali « 165

STEFANO ROSSI

La disciplina lavoristica nel terzo settore « 175

ALESSIO CARACCILO

*L'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza
sociale* « 191

SONIA MEGGIATO

*Gender mainstreaming: dalle strategie comunitarie alle politiche
locali* « 205

VALERIA CASTELLI
*Quote rosa e nuovo codice di autodisciplina per le società
quotate: l'annosa problematica sociale della disuguaglianza
di genere* « 221

MARCO DEL VECCHIO
*Non tradirai la promessa. Il ruolo dei riti juju nelle esperienze
di tratta delle donne nigeriane* « 227

SEZIONE VI

GOAL N. 11 – CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

ANGELO RUGGERI
*L'innovazione strategica sostenibile nelle organizzazioni museali:
il caso del MarTa di Taranto* « 241

MAURIZIO MARAGLINO MISCIAGNA
*La co-creazione di valore nel settore pubblico:
spunti di riflessione* « 255

SEZIONE VII

GOAL N. 12 – CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

ANDREA SESTINO
*Gli effetti del benessere sociale percepito sull'intenzione di
acquisto dei prodotti green* « 269

MASSIMO COCOLA
*La non financial disclosure nel processo di transizione
dei modelli organizzativi verso una prospettiva social orientated* « 287

FRANCESCO SCIALPI
*La plastic tax e la sugar tax nella legge di bilancio 2020:
limiti e prospettive* « 299

ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI
*Modellizzazione delle emissioni di biogas dalle discariche
di rifiuti solidi urbani: una review della letteratura* « 311

- ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI
Life cycle assessment di impianti di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione: una review bibliografica « 325
- ROSA DI CAPUA, BRUNO NOTARNICOLA
Life cycle assessment di reattori fotovoltaici UV-C/TiO₂ per il trattamento di acque reflue: una review bibliografica « 337
- ROSA DI CAPUA,
Novità normative in materia di economia circolare e simbiosi industriale « 349

SEZIONE VIII

GOAL N. 13 – LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

- CLAUDIA ILARIA SOFIA LOVASCIO
Polluter pays principle: un dovere verso le nuove generazioni « 363
- ERVINA RRUGA
Lo standard europeo dei green bonds per lo sviluppo della finanza sostenibile: quale opportunità per l'ambiente? « 373
- FRANCESCA ALTAMURA
Gli strumenti di mercato nella lotta al cambiamento climatico: riflessioni in chiave di analisi economica del diritto « 389
- NICOLÒ TREGLIA
Lo stato dell'arte e i profili evolutivi della fiscalità dei prodotti energetici: dai combustibili fossili alle fonti rinnovabili nell'ottica di una transizione ecologica « 403

SEZIONE IX

GOAL N. 16 – PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

- COSIMA ILARIA BUONOCORE
Il possibile contributo dell'arbitrato allo sviluppo sostenibile « 419

MARIO SANTORO

La tutela linguistica della persona offesa dal reato nel processo penale italiano

« 435

DORELLA QUARTO

La progressiva espansione del patrocinio a spese dello Stato in ambito penale: dall'estensione "in deroga" per le vittime vulnerabili alla preclusione per gli enti

« 449

Stefano Rossi

LA DISCIPLINA LAVORISTICA NEL TERZO SETTORE

ABSTRACT

L'agenda ONU 2030 prevede come Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (*Goal 10*) la riduzione delle disuguaglianze attuata attraverso la promozione dell'inclusione sociale ed economica di tutti i cittadini. In questa direzione si spinge la riforma del Terzo Settore (c.d. *Social Act*), attuata in Italia nel 2016-2017, che, secondo un modello di solidarietà orizzontale, dà corpo ad un *welfare* partecipativo, con la finalità di valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione ai principi della carta costituzionale italiana. Il Terzo Settore, infatti, si colloca tra lo Stato e il mercato, tra la finanza e l'etica, tra l'impresa e la cooperazione, tra l'economia e l'ecologia, valorizzando il capitale umano e civico nazionale che costituisce da sempre il valore aggiunto del nostro Sistema Paese. Il *paper* analizza i profili lavoristici della riforma del Terzo Settore, in funzione di supporto all'attività svolta dagli enti *no profit* nel settore dell'assistenza. Viene esaminata la disciplina del lavoro prestato sia dai dipendenti sia dai volontari, con un *focus* sul servizio civile universale quale metodo di ausilio alla costruzione di relazioni tra individuo e comunità, acquisizione di *soft skill* ed esperienza di crescita personale e professionale, reali elementi di occupabilità in un mercato del lavoro sempre più globalizzato e concorrenziale.

The OUN 2030 agenda provides for the reduction of inequalities implemented through the promotion of social and economic inclusion of all citizens as a Sustainable Development Objective (*Goal 10*). The Third Sector reform (so-called *Social Act*), implemented in Italy in 2016-2017, is pushing in this direction, which, according to a model of horizontal solidarity, gives body to participatory welfare, with the aim of enhancing the growth potential and of employment, in implementation of the principles of the Italian constitutional charter. The Third sector, in fact, is located between the State and the market, between finance and ethics, between business and cooperation, between the economy and ecology, enhancing the national human and civic capital that it constitutes always the added value of our country system. The paper analyzes the job profiles of the Third sector reform, in support of the activity carried out by non-profit organizations in the assistance sector. The discipline of the work performed by both employees and volunteers is examined, with a focus on universal civil service as a method of helping to build relationships between the individual and the community, acquisition of soft skills and experience of personal and professional growth, real elements of employability in an increasingly globalized and competitive job market.

PAROLE CHIAVE

Terzo Settore – volontariato – solidarietà

Third sector – volunteering – solidarity

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'evoluzione normativa. – 3. Il servizio civile universale. – 4. Il Terzo Settore. – 5. L'impresa sociale. – 6. L'impresa sostenibile. – 7. Brevi considerazioni conclusive.

1. L'agenda ONU 2030 prevede come Obiettivo di Sviluppo Sostenibile la riduzione delle disuguaglianze¹ attuata attraverso la promozione dell'inclusione sociale ed economica di tutti i cittadini.

La pandemia generata dal Covid-19 ha acceso i riflettori sull'importanza di raggiungere tale obiettivo, valorizzando il fondamentale apporto dei volontari durante l'emergenza epidemiologica attraverso sia l'assistenza alle persone fragili e sia per il loro decisivo ruolo di supporto ai medici ed infermieri impegnati in prima linea nelle Unità di Terapia Intensiva Respiratoria.

Durante l'emergenza sanitaria, d'altro lato, gli interventi normativi ed amministrativi sono stati caratterizzati da un esteso assistenzialismo supportato dalla fiscalità generale. Per poter ricostruire il nuovo tessuto economico-sociale, letteralmente lacerato dalla pandemia, sarà, tuttavia, necessario cambiare prospettiva conformando le future riforme al principio solidaristico e partecipativo².

La legislazione emergenziale, in prima istanza, non ha, infatti, investito nel c.d. Terzo Settore³, mentre, il d.l. n. 34/2020 ha aumentato la dotazione finanziaria dei Fondi per il Servizio civile universale⁴ e Fondi del Terzo Settore⁵, rispettivamente per 20 milioni e 100 milioni di euro per l'anno 2020⁶.

¹ Tra i 17 *Sustainable Development Goals, SDGs*, l'Obiettivo n. 10 è incentrato sulla riduzione della povertà. In particolare l'ineguaglianza tra i diversi paesi persiste e rimangono grandi disparità di accesso alla sanità, all'educazione e ad altri servizi. Inoltre, mentre la disparità di reddito tra i diversi paesi sembrerebbe essersi ridotta, la disparità all'interno di un medesimo paese è aumentata. Cresce il consenso sul fatto che la crescita economica non è sufficiente per ridurre la povertà se non si tratta di una crescita inclusiva e se non coinvolge le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile – economica, sociale e ambientale. Per ridurre la disparità, le politiche dovrebbero essere universali e prestare attenzione ai bisogni delle popolazioni svantaggiate e emarginate.

² Cfr. D. Garofalo, *La dottrina giuslavoristica alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *Lav. giur.*, 2020, pp. 429 ss., secondo il quale «l'effetto di questa strategia (se tale può essere qualificata) è che sono stati preservati più chi non lavora che i volontari, emblema del “fare per solidarietà”».

³ V. gli artt. 22, d.l. n. 18/2020, che ha esteso l'integrazione salariale in deroga ai dipendenti del Terzo Settore e 35, che ha rinviato l'approvazione dei bilanci. In sede di conversione del d.l. n. 18/2020, con la legge n. 27/2020, è stato inserito nel c.d. Cura Italia l'art. 2-*septies* inerente l'esclusione del regime di incompatibilità disciplinato dall'art. 17, comma 5, d.lgs. n. 117/2017, nonché l'art. 35-*bis*, che ha elevato i periodi di cui all'art. 39, comma 2, d.lgs. n. 1/2018 per i volontari della protezione civile.

⁴ La relazione illustrativa al d.l. n. 34/2020 afferma che l'intervento «appare coerente con il programma del Governo in carica, volto a potenziare il servizio civile in chiave universale, ossia potenzialmente accessibile a tutti i giovani interessati a tale esperienza e, al contempo, rappresenta un concreto sostegno all'istituto del servizio civile che in passato ha dimostrato di essere qualificato attore nella delicata operazione di ricostruzione del tessuto sociale nelle fasi post-emergenziali».

⁵ L'incremento del Fondo è finalizzato a sostenere le attività delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale e delle fondazioni del Terzo Settore, volte a fronteggiare le emergenze sociali ed assistenziali determinate dall'epidemia di Covid-19.

⁶ V. gli artt. 15, commi 1 e 2, 67, 246, d.l. n. 34/2020; quest'ultima norma prevede un contributo in favore degli Enti operanti nel Terzo Settore nelle Regioni del Mezzogiorno, allo scopo di fronteggiare gli effetti dell'emergenza Covid-19, con uno stanziamento complessivo a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione pari ad euro 100 milioni per l'anno 2020, di cui 20 milioni riservati ad interventi per il contrasto alla povertà educativa.

Il finanziamento è perciò un primo passo per comprendere che in un sistema di governo multilivello, dove il *Welfare State* arretra a causa di una progressiva riduzione di risorse, da concentrare essenzialmente in settori ritenuti più importanti di altri, il Terzo Settore funge da elemento di sostegno di numerose istanze sociali (c.d. seconda gamba della nuova *welfare society*), secondo il modello di sussidiarietà orizzontale, ex art. 118 Cost., dando corpo ad un *welfare* partecipativo, fondato su una *governance* sociale che comprende non solo il singolo, ma anche i corpi intermedi e le stesse realtà del Terzo Settore, così da rivedere le modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi del *welfare*, rimuovere le sperequazioni e ricomporre il rapporto tra Stato e cittadini, tra pubblico e privato, secondo principi di equità, efficienza e solidarietà sociale.

Il Terzo Settore, infatti, si colloca tra lo Stato e il mercato, tra la finanza e l'etica, tra l'impresa e la cooperazione, tra l'economia e l'ecologia, dà forma e sostanza ai principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà, valorizzando il capitale umano e civico nazionale che costituisce da sempre il valore aggiunto del nostro Sistema Paese.

2. Il fenomeno delle associazioni prive di personalità giuridica⁷, disciplinato con poche norme dal Codice civile del 1942⁸, ha visto una forte espansione nell'ultimo quarto del ventesimo secolo, soprattutto spinta dai fallimenti del *Social Welfare State*, incentrato sul paradigma Hobbesiano⁹, e della crescente domanda di servizi sociali.

L'affermazione del Terzo Settore si registra negli anni novanta dapprima con la legge quadro n. 266/1991 sul volontariato, in seguito con la legge n. 381/1991 che disciplina le cooperative sociali e infine con il d.lgs. n. 356/1991 che regola le fondazioni bancarie.

A seguito dei lavori della Commissione Zamagni viene riformata anche la disciplina fiscale attraverso il d.lgs. n. 460/1997 che, oltre a regolare in generale gli enti non commerciali, introduce la innovativa figura delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (*Onlus*), beneficiarie di un regime fiscale di vantaggio.

Chiude questa stagione la legge n. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale (APS) e il d.lgs. n. 155/2005 sull'impresa sociale (IS).

I vari interventi normativi, seppur ispirati ai principi di partecipazione, solidarietà e pluralismo, si presentavano come un «groviglio normativo»¹⁰, ispirati per lo più a logiche settoriali, influenzate dalla legislazione regionale per effetto della riforma

⁷ Da ultimo, per un sintetico inquadramento storico, cfr. A. Mazzullo, *Il nuovo Codice del Terzo Settore. Profili civilistici e tributari (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117)*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 5 ss.

⁸ Che P. Rescigno, *Introduzione al codice civile*, Cacucci, Bari, 2001, 29, definiva «povere e scarse».

⁹ Cfr. G. Ponzanelli, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 15 ss.

¹⁰ Così M.V. De Giorgi, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, pp. 287 ss.

costituzionale del Titolo V della Costituzione, e non a un disegno riformatore complessivo ed unitario.

Il Settore *no profit* ha continuato, tuttavia, a crescere soprattutto dopo la grave crisi economica del 2008, mentre quello *profit* era caratterizzato, in maniera quasi inversamente proporzionale, dall'esponentiale aumento delle procedure concorsuali o dalle cessazioni delle attività imprenditoriali.

Peraltro, ciò ha alimentato il sospetto che molte attività *profit* avessero artatamente dismesso le consuete forme societarie od imprenditoriali per operare sotto le (mentite) spoglie del *no profit* al solo fine di sfuggire alla crisi economica.

Nel 2014, dopo una consultazione *on line*, vengono predisposte le linee guida per un'organica riforma del Terzo Settore i cui ambiziosi obiettivi possono così riassumersi: un nuovo *Welfare* partecipativo; la valorizzazione del potenziale di crescita e occupazione insito nella c.d. «economia sociale»; premio e sostegno ai comportamenti donativi o pro-sociali di cittadini ed imprese, finalizzati a generare coesione e responsabilità sociali.

Le linee guida, oltre ad enunciare i principi ispiratori della riforma, tracciano anche il percorso di riforma attraverso un intervento sul Libro I, Titolo II, del Codice civile, anche alla luce dell'art. 118 Cost.; un aggiornamento della legge n. 266/1991 e una revisione della legge n. 383/2000; l'istituzione di una *Authority* del Terzo Settore; il potenziamento del «5 per mille» che rappresenta una delle fonti di finanziamento più importanti del settore *no profit*.

La *road map* delineata dalle linee guida del 2014 si è così concretizzata con l'approvazione della legge-delega n. 106/2016, la cui finalità è quella di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, nonché a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli artt. 2, 3, 18 e 118, comma 4, Cost.

In attuazione della delega, il primo provvedimento a vedere la luce è stato il d.lgs. n. 40/2017 in materia di servizio civile; mentre il d.lgs. n. 111 in tema di «5 per mille», il d.lgs. n. 112 sull'impresa sociale e il d.lgs. n. 117 sul Codice del Terzo Settore hanno esaurito il loro cammino in maniera lenta, quasi in prossimità del termine ultimo previsto per l'attuazione. La delega è invece rimasta pressoché lettera morta circa la revisione della disciplina del Titolo II, Libro I, del Codice civile.

3. Il servizio civile universale è finalizzato, ai sensi degli artt. 52, comma 1, e 11 Cost., alla difesa non armata della Patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli artt. 2 e 4, comma 2, Cost. Come si può notare, i riferimenti costituzionali elevano il servizio civile universale a modalità elettiva di difesa non armata (e quindi anche non violenta) della Patria, all'interno delle formazioni sociali ove si sviluppa la personalità umana ed in omaggio al dovere sociale

posto in capo ad ogni cittadino di contribuire al progresso materiale e spirituale della società, secondo le proprie possibilità e la propria scelta.

Il d.lgs. n. 40/2017, che non si interseca con il d.lgs. n. 117/2017 sulla disciplina del Terzo Settore¹¹, individua i settori di intervento in funzione ai suddetti principi e criteri direttivi. In particolare il servizio sarà esercitato nel campo della assistenza, protezione civile, patrimonio ambientale e riqualificazione urbana; patrimonio storico, artistico e culturale; educazione e promozione culturale e dello sport; agricoltura in zona di montagna; agricoltura sociale e biodiversità; promozione della pace tra i popoli, della non violenza, e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero; sostegno alle comunità di italiani all'estero.

Il servizio è svolto da enti (soggetti pubblici, ma potrebbero avere anche veste privata) iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale, aggregabili anche sotto forma di reti di soggetti, con il compito di presentare i programmi di intervento e curarne la realizzazione¹². Inoltre, essi provvedono alla selezione, alla gestione amministrativa e alla formazione degli operatori volontari; attuano la formazione dei formatori; svolgono le attività di comunicazione, nonché quelle propedeutiche per il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite dagli operatori volontari durante lo svolgimento del servizio¹³.

Il servizio può svolgersi in Italia o all'estero.

Nel primo caso, i soggetti ammessi a svolgerlo, nella percentuale individuata nel Documento di programmazione finanziaria, possono effettuare un periodo, fino a tre mesi, in uno dei Paesi membri dell'Unione europea, ovvero usufruire per il medesimo periodo di un tutoraggio finalizzato a facilitare l'accesso al mercato del lavoro, secondo le modalità individuate nei programmi di intervento annuali¹⁴.

Il servizio beneficia del sostegno economico assicurato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri che eroga contributi finanziari agli enti, nei limiti delle risorse annualmente assegnate al Fondo nazionale per il servizio civile¹⁵, a parziale copertura

¹¹ Ai sensi dell'art. 17, comma 7, d.lgs. n. 117/2017, le disposizioni in materia di volontariato presso gli ETS non si applicano agli operatori volontari del servizio civile universale, al personale impiegato all'estero a titolo volontario nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, nonché agli operatori che prestano l'attività in favore del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico, di cui alla legge 21 marzo 2001, n. 74.

¹² L'importanza dei programmi di intervento è desumibile dall'art. 12, d.lgs. n. 40/2017, ove si affida ad essi la modalità di fruizione per il periodo di servizio civile di un tutoraggio finalizzato alla facilitazione dell'accesso al mercato del lavoro.

¹³ V. l'art. 8, d.lgs. n. 40/2017.

¹⁴ V. l'art. 12, d.lgs. n. 40/2017.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 24, d.lgs. n. 40/2017, il servizio civile universale è finanziato dal Fondo nazionale per il servizio civile, istituito ai sensi dell'art. 19 della legge 8 luglio 1998, n. 230, e collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Al Fondo affluiscono tutte le risorse di cui all'art. 11 della legge 6 marzo 2001, n. 64, nonché le risorse comunitarie destinate all'attuazione degli interventi di servizio civile universale. Resta ferma la possibilità per i soggetti privati di concorrere alle forme di finanziamento previste dall'art. 11 della legge 6 marzo 2001, n. 64.

delle spese sostenute per le attività di formazione generale degli operatori volontari, per quelle connesse all'impiego di giovani con minori opportunità, nonché per quelle di tutoraggio. Si tratta di forme di finanziamento funzionali ad assicurare, mediante una maggiore capacità operativa degli enti, un incremento della qualità dell'intervento e adeguati livelli qualitativi delle attività formative, nonché l'accrescimento delle conoscenze degli operatori volontari¹⁶.

Il servizio civile all'estero, invece, è svolto per un periodo non inferiore a sei mesi, nell'ambito di programmi di intervento realizzati per iniziative riconducibili alla promozione della pace e della non violenza nonché alla cooperazione e allo sviluppo¹⁷.

I finanziamenti per il servizio effettuato all'estero attengono alla parziale copertura delle spese sostenute per le attività di gestione degli operatori volontari, ivi compresa la fornitura del vitto e dell'alloggio in relazione all'area geografica. Inoltre, v'è anche una copertura per le attività di formazione generale e di gestione degli interventi e per la polizza assicurativa sanitaria¹⁸.

L'esecuzione del servizio è su base volontaria ed è consentito ai giovani italiani, ai cittadini di Paesi appartenenti all'Unione europea e agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, che abbiano compiuto il diciottesimo anno e non abbiano superato il ventottesimo anno di età e che non abbiano già svolto il servizio stesso ovvero il servizio civile nazionale¹⁹.

All'esito di una procedura pubblica di selezione, i vincitori sottoscrivono un contratto di servizio con la Presidenza del Consiglio dei ministri che non comporta in alcun modo l'instaurazione di un rapporto di natura subordinata o parasubordinata, nonché non determina la sospensione e la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità²⁰.

¹⁶ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, in *Mass. giur. lav.*, 2018, n. 1, pp. 91 ss., spec. p. 101, secondo il quale «l'istituto in esame sembra essere un nuovo strumento per migliorare le *capabilities* dei giovani, per prepararli al lavoro, ad un ambiente relazionale, stimolandone l'adattabilità, quasi una nuova forma di politica attiva del lavoro, caratterizzata da trasversalità, polifunzionalità e orientata ai valori costituzionali più nobili».

¹⁷ V. l'art. 13, d.lgs. n. 40/2017.

¹⁸ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 102, secondo cui «il servizio svolto all'estero appare essere più vicino ad un'esperienza di arricchimento umano che non ad una vera e propria attività propedeutica al lavoro, anche se a livello curriculare sono molto apprezzati i candidati ad un impiego che abbiano svolto periodi di studio, formazione o lavoro in paesi stranieri. Ulteriori contributi sono erogati al fine di assicurare, attraverso una maggiore capacità operativa degli enti, un incremento della qualità dell'intervento, nonché garantire agli operatori volontari adeguati livelli qualitativi delle attività formative in relazione ai Paesi di attuazione dell'intervento, oltre che salute, sicurezza ed accrescimento delle conoscenze».

¹⁹ V. l'art. 8, legge n. 106/2016.

²⁰ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 103, che sul punto osserva che «senza volerci soffermare a lungo sulla qualificazione giuridica dell'istituto non destano più di tanto sconcerto i riferimenti alle liste di collocamento e alle liste di mobilità appartenenti al passato del diritto del mercato del lavoro».

Il contratto recante la data di inizio del servizio, attestata dal responsabile dell'ente, prevede il trattamento giuridico ed economico, nonché le norme di comportamento alle quali l'operatore volontario deve attenersi e le relative sanzioni.

Gli importi degli assegni erogati agli operatori sono considerati redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, e sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali, con una evidente differenza rispetto al trattamento tributario e contributivo riservato al servizio militare di leva (o al servizio civile sostitutivo per gli obiettori di coscienza), che dà luogo ad accredito contributivo figurativo.

Nell'ambito del servizio agli operatori è assicurata un'adeguata formazione con un impegno orario settimanale complessivo di 25 ore, ovvero di 1145 ore nei dodici mesi e di 765 ore negli otto mesi, compatibile, quindi, con attività di studio, formazione o lavoro.

La nuova regolamentazione del servizio civile, ispirata al principio solidaristico e partecipativo, assicura ai volontari una importante tutela nel mercato del lavoro²¹, qualificandosi come misure di politica attiva del lavoro. In particolare, è previsto l'attribuzione di crediti formativi universitari o particolari agevolazioni per l'inserimento nel mondo del lavoro. Su quest'ultima misura lo Stato, le regioni e le Province autonome, nei limiti delle rispettive competenze, possono stipulare convenzioni con associazioni di imprese private, con associazioni di rappresentanza delle cooperative e con altri enti senza finalità di lucro, al fine di favorire il collocamento al lavoro dei giovani che hanno svolto il servizio civile universale.

Altro rilevante incentivo per lo svolgimento del servizio civile universale è l'equiparazione, ai fini della valutazione nei concorsi pubblici, del servizio svolto a quello prestato presso amministrazioni pubbliche

Inoltre, il servizio civile universale, completato senza demerito²², può costituire titolo di preferenza ai fini della compilazione delle graduatorie di merito dei concorsi pubblici relativi all'accesso nelle carriere iniziali, ferme restando le riserve di posti previste dalla normativa vigente.

Una valutazione complessiva del servizio civile universale consente di condividere l'opinione di chi lo qualifica «come un metodo di ausilio alla costruzione di relazioni tra individuo e comunità, acquisizione di *soft skill* ed esperienza di crescita personale e professionale, reali elementi di occupabilità in un mercato del lavoro sempre più globalizzato e concorrenziale»²³.

²¹ V. l'art. 18, d.lgs. n. 40/2017.

²² Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 40/2017, per «Programma di intervento» si intende il documento proposto dagli enti iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale, contenente un insieme organico di progetti di servizio civile universale coordinati tra loro e finalizzati ad intervenire in uno o più settori, anche aventi ad oggetto specifiche aree territoriali.

²³ Così A. Alcaro, *Riforma del Terzo Settore e cooperazione sociale: primi profili giuslavoristici*, in *bollettinoadapt*, 2017, n. 35.

4. La parte più rilevante per l'attuazione del c.d. *Social Act*²⁴ è rappresentata dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il «Codice del Terzo Settore», a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, con cui si provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina in materia di ETS, funzionale al sostegno dell'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, all'elevazione dei livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, a favorire la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, e a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli artt. 2, 3, 4, 9, 18 e 118, comma 4, Cost.

Si riconosce così il valore e la funzione sociale degli ETS, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, promuovendone lo sviluppo, salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e favorendone l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali.

Si tratta di un provvedimento di ampio respiro, dal campo di applicazione pressoché generalizzato, operando, in assenza di deroghe espresse ed in quanto compatibili, anche per le categorie di ETS che hanno una disciplina particolare. Per i profili non disciplinati dal d.lgs. n. 117/2017, agli ETS si applicano, sempre in quanto compatibili, le norme del Codice civile e le relative disposizioni di attuazione.

Tralasciando gli aspetti generali attinenti, in particolare, alla criticità dei finanziamenti e alle misure fiscali²⁵, è opportuno analizzare la disciplina lavoristica sia dei lavoratori subordinati, sia dei volontari, presente nel d.lgs. n. 117/2017.

Sotto questo profilo vanno tenute distinte le ODV (organizzazioni di volontariato) e le APS (associazioni di promozione sociale), in ragione dei soggetti a favore dei quali le attività sono svolte.

Le APS, infatti, svolgono attività in favore dei propri associati, di loro familiari o di terzi; mentre le ODV espletano la propria attività prevalentemente in favore di terzi²⁶.

Per quanto riguarda le ODV queste possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o

²⁴ Il Ministro Poletti nel comunicato stampa del 3 agosto 2017, giorno in cui entra in vigore il d.lgs. n. 117/2017, la definisce «Una riforma fortemente voluta dal Governo con cui diamo la giusta attenzione a una risorsa straordinaria del nostro Paese, andando incontro anche alle esigenze dei 300.000 operatori del sociale, universo in cui operano 1 milione di lavoratori e 5 milioni di volontari. Ora, grazie alle nuove misure dedicate all'impresa sociale e al buon equilibrio che abbiamo costruito sulla natura dei soggetti, sui loro compiti e obblighi, chi opera nel Terzo Settore potrà farlo in modo più efficace e trasparente».

²⁵ Su cui *amplius* D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., pp. 106 ss.; si v. anche P. Sanna, *Dalla legge di riforma al «Codice del Terzo Settore»: alcuni profili introduttivi*, in *Resp. civ. prev.*, 2018, pp. 2083 ss.

²⁶ V. art. 32, d.lgs. n. 117/2017.

specializzare l'attività svolta. In ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati non può essere superiore al 50% del numero dei volontari, senza alcuna specificazione dell'impiego orario dei primi rispetto ai secondi, non prevedendosi il riproporzionamento in caso di *part time*²⁷.

I lavoratori degli ETS hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81²⁸.

La previsione richiama alla mente l'art. 3, comma 1, legge n. 142/2001, sul trattamento dei soci di cooperativa, lavoratori subordinati, che fissa tale parametro retributivo, assistito, *ex art.* 6, comma 1, dal crisma dell'inderogabilità²⁹, salve le due ipotesi del piano di avviamento e di quello di crisi, ove previsti nel regolamento interno³⁰.

Ai fini perequativi, per evitare che tra le basse professionalità e quelle elevate vi siano differenze retributive eccessive, in ciascun ETS la differenza di trattamento retributivo tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda. Gli enti del Terzo Settore danno conto del rispetto di tale parametro nel proprio bilancio sociale o, in mancanza, nella c.d. relazione di missione *ex art.* 13, comma 1, d.lgs. n. 117/2017³¹.

²⁷ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., 112 s., secondo il quale «tale rigido rapporto percentuale tra lavoratori e volontari pone l'interrogativo su cosa accada ove venga superata la percentuale. A ben guardare due sono le possibilità: aumentare il numero di volontari, ovvero licenziare i lavoratori eccedentari rispetto alla citata percentuale, in quanto sovranumerari. Nel silenzio del d.lgs. n. 117/2017, la scelta non è scontata, poiché dipende dal tipo di situazione non solo economica, ma complessiva dell'ETS».

²⁸ V. l'art. 16, d.lgs. n. 117/2017.

²⁹ In tema v. M. Miscione, *Il trattamento economico del socio lavoratore, la contrattazione collettiva «eteronoma» erga omnes*, in D. Garofalo, M. Miscione (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa*, Ipsoa, Milano, 2002, pp. 81 ss., nonché D. Garofalo, *Il trattamento economico ulteriore*, ivi, pp. 88 ss.; Id., *Regolamento e vigilanza*, ivi, pp. 116 ss.

³⁰ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 113, secondo il quale «Le norme sono accomunate dalla *eadem ratio*, essendo finalizzate a contrastare pratiche o condotte di concorrenza sleale, pur se rischiano di generare detto fenomeno, ma a parti invertite. Peraltro, il vizio di incostituzionalità, per lesione del principio di libertà sindacale *ex art.* 39 Cost., escluso nel caso della clausola sociale per incentivi o appalti pubblici, qui non può essere escluso in quanto l'obbligo trattamentale afferisce non ad una facoltà, bensì alla struttura giuridica conseguente all'attività svolta. In ogni caso siamo in presenza del secondo caso (il primo è quello che riguarda i soci di cooperativa) di salario minimo legale, ed anzi il minimale riguarda anche il trattamento normativo, recato dal contratto "leader"».

³¹ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., pp. 113 s., che osserva che «ciò non toglie che una disposizione così strutturata possa a sua volta deprimere le possibilità di attingere proprio a lavoratori altamente professionalizzati, indispensabili per realizzare gli obiettivi dell'ente, nella misura in cui la rigidità del rapporto "uno a otto" impedisce negoziazioni contrattuali *ad hoc* con questi lavoratori. A sua volta, l'art. 16 andrebbe letto in combinato disposto con il precedente art. 8, comma 3, lett. b), che vieta la corresponsione a lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori del 40% rispetto a quelli previsti, per le medesime qualifiche, dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. 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'art. 5, comma 1, lett. b), g) o h), d.lgs. n. 117/2017. La differenza tra le due disposizioni è evidente: la prima ha finalità perequativa; la

Gli ETS possono avvalersi anche di volontari, con obbligo di iscrizione in un apposito registro di quelli che svolgono la loro attività in modo non occasionale, *ex art. 17, d.lgs. n. 117/2017*.

La riforma ha il pregio di aver introdotto una definizione di volontario³², quale persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ETS, 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 solidarietà³³. La sua attività non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario ed al massimo possono essere rimborsate³⁴ solo le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo, vietandosi rimborsi spese di tipo forfetario³⁵.

Al pari del servizio civile universale, anche il volontariato classico viene incentivato con politiche normative che consentono il riconoscimento di queste esperienze a livello scolastico e lavorativo.

In particolare, all'attività di informazione e orientamento al volontariato viene associato il possibile riconoscimento nel sistema di istruzione e formazione delle competenze acquisite nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato.

Anche le Università possono prevedere il riconoscimento di 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.

Al pari delle ODV anche le APS possono assumere, *ex art. 36*, lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura, anche dei propri associati

seconda ha funzione antifraudolenta, rispetto al divieto di distribuzione di utili. Ad ogni modo, la determinazione della retribuzione non può che tener conto di entrambe le disposizioni».

³² V. l'art. 17, d.lgs. n. 117/2017. In dottrina cfr. P. Sanna, *Dalla legge di riforma al «Codice del Terzo Settore»*, cit., pp. 2083 ss. secondo il quale «pur non brillando per chiarezza, la disposizione è, indubbiamente, una delle più significative del Codice del Terzo Settore non solo perché introduce una nozione di “volontario”, in modo espresso ed in chiave “soggettiva” — così da ribadire la dignità di categoria giuridica formale — ma, soprattutto, perché lo fa con una definizione generale, autonoma ed unitaria».

³³ Per la tutela antinfortunistica e da responsabilità civile verso terzi v. l'art. 18, d.lgs. n. 117/2017.

³⁴ Sul tema dei rimborsi v. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 114, secondo cui «Il meccanismo dei rimborsi forfetari, sebbene limitati a 150 euro al mese, sembra essere in grado di alimentare possibili forme di pseudo-retribuzione per i volontari, per non parlare dei rimborsi a più di lista, che potrebbero a loro volta essere artatamente “manipolati”, attingendo al consolidato meccanismo della sovrapproduzione o della falsa fatturazione con esercizi commerciali compiacenti. In quest'ultimo caso, non sarebbe peregrina l'idea di introdurre l'obbligo del c.d. *vouchering* anche per questo genere di prestazioni, così da sterilizzare tali rischi».

³⁵ Per un'analisi del fenomeno patologico del volontariato e della dissimulazione del rapporto di lavoro subordinato svolto dal volontario, anche dopo il *Jobs Act*, v. L. Zoppoli, *Volontariato e diritti dei lavoratori dopo il Jobs Act*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”*.IT, 2016, n. 289, pp. 3 ss.

solo quando ciò sia necessario ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e del perseguimento delle finalità; in ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore non solo al 50% del numero dei volontari, come già stabilito per le ODV, ma anche al 5% del numero degli associati. Infine, anche per le APS v'è l'incompatibilità tra la qualità di volontario e quella di lavoratore subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria.

Di particolare interesse, infine, è la previsione³⁶ che consente alle p.a. di contrarre con gli ETS (sia con le ODV e sia con le APS) ricorrendo allo strumento delle convenzioni sociali, che si presenta più agevole rispetto al ricorso al mercato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento³⁷.

5. Il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, attuando la delega di cui all'art. 2, comma 2, lett. c), legge 6 giugno 2016, n. 106, revisiona la disciplina in materia di impresa sociale³⁸, che ha destato notevole interesse a livello comunitario e nazionale per la capacità di dare risposte innovative alle attuali sfide economiche, sociali e, in certi casi, ambientali, sostenendo, al contempo, un'occupazione considerata «di qualità» (stabile e poco delocalizzabile), l'integrazione sociale, il miglioramento dei servizi locali, la coesione territoriale³⁹.

Sul piano definitorio, l'impresa sociale è l'organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità genericamente perseguite dagli enti del Terzo Settore, indicate a loro volta nell'art. 1, comma 1, legge n. 106/2016, con la destinazione dei propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale, nei limiti di cui al successivo art. 6, comma 1, lett. d); con l'adozione di modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorendo il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività.

³⁶ V. art. 56, d.lgs. n. 117/2017.

³⁷ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 116, secondo il quale «tale istituto appare in grado di sbaragliare le ordinarie formule contrattuali ed i meccanismi previsti dal d.lgs. n. 50/2016, visto che le convenzioni devono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate. Infatti, l'assenza di finalità lucrativa, unitamente alla presenza dell'apporto dei volontari e nonostante l'applicazione ai dipendenti dei contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, rende "comparativamente" più conveniente l'operatore del Terzo Settore rispetto ad altri contraenti».

³⁸ Per un'analisi della legge n. 381/1991 v. F. Bano, *Tra solidarietà e concorrenza: il ruolo delle cooperative sociali nella recente legislazione*, in *Lav. dir.*, 2000, pp. 403 ss.

³⁹ In tal senso v. L. Allegretta, B. Barabaschi, *L'impresa sociale al servizio della 'buona occupazione': una biodiversità da tutelare*, in *rivistaimpresasociale.it*, 2015, n. 6, che riprendono e analizzano le risultanze delle Comunicazioni della Commissione Europea «L'atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. "Insieme per una nuova crescita"», COM(2011) 206 def., Bruxelles e «Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale», COM(2011) 682 def., Bruxelles.

L'impresa sociale esercita in via stabile e principale una o più attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale⁴⁰. Questa clausola di carattere generale viene declinata in modo più esaustivo dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 112/2017, che riporta un corposo elenco, comunque aggiornabile⁴¹.

Per conseguire la qualificazione di impresa sociale, indipendentemente dal suo oggetto, è necessario che nell'organico aziendale siano presenti categorie di soggetti molto svantaggiati, svantaggiati o disabili, persone beneficiarie di protezione internazionale o persone senza fissa dimora le quali versino in condizioni di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia⁴².

L'equilibrio numerico nella compagine societaria è dato da una determinata percentuale che consente all'impresa sociale di avvalersi di disoccupati, disabili, rifugiati, tossicodipendenti, detenuti ed *ex* detenuti, persone senza fissa dimora, oltre che soggetti normodotati o socialmente ben inseriti. In tal modo «le imprese sociali dimostrano non solo capacità di creazione di lavoro, ma anche di resilienza alle difficoltà del quadro economico generale, attingendo a bacini di utenza non sfruttabili da tutti i soggetti economici»⁴³.

Innovative sono le disposizioni sul coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle attività dell'impresa sociale, prevedendosi che nei regolamenti aziendali o negli statuti siano stabilite adeguate forme di coinvolgimento, intendendo con esso un meccanismo di consultazione o di partecipazione mediante il quale lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività (sostanzialmente i c.d. *stakeholders*) siano posti in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa, con particolare riferimento alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi.

Le modalità di coinvolgimento devono essere individuate dall'impresa tenendo conto, tra gli altri elementi, dei contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, della natura dell'attività esercitata, delle categorie di soggetti da coinvolgere e delle dimensioni dell'impresa, in conformità a linee guida adottate con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo Settore.

Altra norma di rilievo, nell'ottica di una valorizzazione della dimensione della formazione⁴⁴ quale meccanismo di affermazione della persona nel mercato del

⁴⁰ Cfr. S. Costantini, *Il lavoro nelle imprese sociali. Spunti di riflessione alla luce del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, pp. 1114 ss.

⁴¹ L'aggiornamento può essere effettuato seguendo la procedura di cui all'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 112/2017.

⁴² Sui soggetti svantaggiati v. C. Garofalo, *I soggetti svantaggiati nella normativa europea e interna*, in M. Brollo, C. Cester, L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2016, pp. 19 ss.

⁴³ Così D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., pp. 123.

⁴⁴ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 125, secondo il quale «la dimensione della formazione, quindi, appare centrale per l'impresa sociale che trae la propria ricchezza dalla conoscenza,

lavoro⁴⁵, è l'art. 16, d.lgs. n. 112/2017, secondo cui le imprese sociali possono destinare al Fondo per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali⁴⁶, una quota non superiore al 3% degli utili netti annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti, specificamente ed esclusivamente destinati alla promozione e allo sviluppo delle imprese sociali attraverso azioni ed iniziative di varia natura, quali il finanziamento di progetti di studio e di ricerca in tema di impresa sociale o di attività di formazione dei lavoratori, la promozione della costituzione di imprese sociali o di loro enti associativi, o il finanziamento di specifici programmi di sviluppo di imprese sociali o di loro enti associativi.

6. Argomento attiguo, ma distinto, al tema dell'impresa sociale è quello della impresa sostenibile, che se apparentemente non ha una diretta incidenza sul diritto del lavoro, oggi più che mai, è necessario ripensare le diverse categorie valoriali (in particolare il rapporto tra gli interessi economici e quelli sociali) alla luce del concetto di sostenibilità, le cui tracce sono presenti nella Carta costituzionale, imponendo direttamente o indirettamente limiti all'iniziativa economica privata, in funzione di tutela del lavoro (si pensi agli artt. 35, 37, 38, 41 e 45 Cost.).

Il concetto di sostenibilità, nato dall'esigenza di mediazione tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente, ha finito per impattare sulla qualità dello sviluppo sociale, nella prospettiva di garantire adeguati livelli di qualità di vita non solo per le generazioni attuali, ma anche, e soprattutto, per quelle future.

Secondo Gladwin, Kennelly e Krause la sostenibilità ambientale può essere declinata nei concetti di equità dal punto di vista sociale ed efficienza dal punto di vista economico, con un'interdipendenza, o meglio con una «connessione», tra i tre ambiti, e cioè economico, ecologico e sociale⁴⁷.

Secondo questa logica, molte imprese nazionali e internazionali valutano la sostenibilità non più come un costo ma un elemento di valutazione del mercato, in quanto gli *stakeholders* sono molto sensibili all'argomento, in forza di una rinnovata

favorendo processi di *trasmissione delle competenze* e di *apprendimento informale* che sono alla base sia dell'azione volontaria che delle imprese sociali».

⁴⁵ Per l'idea della «persona che lavora» v. M. Napoli, *La filosofia del diritto del lavoro*, in P. Tullini (a cura di), *Il lavoro: valore, significato, identità, regole*, Zanichelli, Bologna, 2009, pp. 57 ss.; ancor prima, sul ruolo strategico della formazione nel mercato del lavoro, v. D. Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto – l'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004 e successivamente, Id., *La formazione professionale come antidoto contro la precarietà*, in *Liber Amicorum, Spunti di diritto del lavoro in dialogo con Bruno Veneziani*, Cacucci, Bari, pp. 121 ss.; più di recente v. anche S. Laforgia, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela. Discorso sulla dignità sociale*, ESI, Napoli, 2018.

⁴⁶ Secondo M. Musella, *La riforma dell'impresa sociale*, in *rivistaimpresasociale.it*, 2017, n. 9, «il fondo sarebbe paradigmatico del “cambio di passo” del legislatore nazionale sul ruolo delle imprese sociali a livello economico ed istituzionale».

⁴⁷ Cfr. T.N. Gladwin, J.J. Kennelly, T. Krause, *Shifting Paradigms for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Research*, in *The Academy of Management Review*, vol. 20, n. 4, 1995, pp. 874 ss.

attenzione al tema ambientale, che consente all'impresa di porsi sul mercato in modo responsabile rispetto a chi invece produce beni e servizi con metodi irresponsabili ed, essenzialmente, capitalistici⁴⁸.

Il tema è anche quello dell'etica dell'impresa che, secondo Wolfgang Sachs⁴⁹, impatta necessariamente sia in un'ottica intertemporale sia intergenerazionale. Dunque, un approccio imprenditoriale etico è come tale sostenibile in una prospettiva sociale positiva che genera inclusione e, quindi, crescita diffusa.

Il tema della impresa sostenibile non deve essere però confuso con quello della responsabilità sociale d'impresa (Rsi), poiché i due concetti, pur avendo un profondo legame tra loro, non sono sovrapponibili. In sostanza, un'impresa sostenibile è sempre un'impresa socialmente responsabile, ma non necessariamente il contrario⁵⁰.

L'elemento qualificante l'impresa sostenibile è la ricerca osmotica degli *stakeholders* (ambiente, clienti, dipendenti, comunità territoriale), valutati in una dimensione statica e dinamica, quindi, una platea di riferimento enorme rispetto a quella su cui tendenzialmente si concentra una impresa socialmente responsabile.

Il punto di contatto tra la sostenibilità sociale e il diritto del lavoro è appunto la valorizzazione degli *stakeholders*-lavoratori.

In un recente studio⁵¹ si è infatti affermato che attraverso politiche di *job retention* è possibile riorientare la *flexicurity*, con un angolo visuale non più proiettato all'esterno del rapporto di lavoro, ma anche concentrato sul benessere del lavoratore cui sono attribuiti *benefit* di vario genere⁵².

In sostanza, oggi l'impresa deve valutare non più il *turn-over* come strumento di competitività sul mercato, ma la fidelizzazione del personale nel lungo periodo. Strumento per attuare la nuova *mission* aziendale è quindi la contrattazione collettiva aziendale, supportata nel tempo dalla legislazione nazionale attraverso politiche socio-economiche dal punto di vista fiscale, come dimostrato dalle esclusioni dal reddito imponibile *ex art. 51 t.u.i.r. dei c.d. flexible benefits*⁵³.

⁴⁸ Cfr. D. Garofalo, *Impresa sostenibile e lavoro: origine e prospettive*, Relazione al Convegno "L'impresa sostenibile...alla prova del dialogo", Taranto 11-14 dicembre 2018, in corso di pubblicazione.

⁴⁹ Cfr. W. Sachs, *Development Patterns In The North and Their Implications For Climate Change*, in *International Journal of Global Environmental Issues*, vol. 1, n. 2, 2001, pp. 150 ss.

⁵⁰ *Amplius* M. van Marrewijk, M. Werre, *Multiple Levels of Corporate Sustainability*, in *Journal of Business Ethics*, vol. 44, n. 2-3, 2003.

⁵¹ Cfr. T. Treu, *Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, pp. 597 ss.

⁵² Cfr. E. Fagnani, *Dalla crisi del welfare state al welfare aziendale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, pp. 159 ss.

⁵³ Cfr. V. Fili, *Il reddito imponibile ai fini contributivi*, Giappichelli, Torino, 2010; P. Guida, *La «società benefit» quale nuovo modello societario*, in *Riv. not.*, 2018, fasc. 3, pp. 501 ss.; F. Bacchini, *Welfare aziendale: illusioni (ricostruttive) giuslavoristiche (I. Parte generale)*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, pp. 634 ss., spec. pp. 652 ss.; G. Gianni, *L'inaspettata attualità del welfare aziendale*, in *Mass. giur. lav.*, 2016, pp. 274 ss.; S. Corso, *Le società benefit nell'ordinamento italiano: una nuova "qualifica" tra profit e non-profit*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2016, pp. 997 ss.

Altro strumento di elevazione del grado di soddisfacimento degli *stakeholders*-lavoratori è lo *smart working*, soprattutto in un contesto di economia digitale⁵⁴.

7. Nella locuzione “Terzo Settore” si raccoglie l’Italia del volontariato, della cooperazione sociale, dell’associazionismo *no profit*, delle fondazioni e delle imprese sociali, realtà socio-economiche che sviluppano un rilevante volume finanziario⁵⁵, specie se si considera il risparmio di spesa di cui lo Stato beneficia non facendo fronte direttamente ai bisogni cui sopperiscono tali istituzioni, con l’effetto di porre in dubbio la terzietà del settore⁵⁶.

Uno dei profili che emerge dai decreti delegati esaminati è quello della premialità, cioè della definizione di adeguati incentivi e strumenti di sostegno in favore di quelle condotte donative o comunque prosociali dei cittadini e delle imprese, finalizzate a generare coesione e responsabilità sociale.

Ne consegue che la spesa pubblica destinata a sostenere le imprese sociali genera, nel medio-lungo periodo, un elevato impatto sociale ed economico, rappresentato dai servizi pubblici alla persona (*housing sociale, job creation, cure sanitarie, formazione*).

Il microcosmo del Terzo Settore, soprattutto per la fattispecie del volontariato, può celare, tuttavia, rapporti di natura diversa, realizzando, in tal modo, situazioni di potenziale sfruttamento organizzato della disponibilità lavorativa, secondo fenomeni di cui si è registrata puntuale manifestazione in occasione della emersione, e correlata sanatoria, del lavoro irregolare, anche degli extracomunitari, specialmente in talune professionalità (ad esempio, assistenza in ambito domestico ed assistenza domiciliare di infermi)⁵⁷.

La dimensione patologica del fenomeno, unitamente all’avversione ideologica alle forme di utilità e sostegno sociale⁵⁸, hanno nel tempo influenzato le decisioni dei governi, soprattutto in tema di supporto finanziario al settore.

La riforma complessiva del c.d. *Social Act*, è, comunque, un primo passo per definire i confini tra volontariato e cooperazione sociale, tra associazionismo di promozione sociale e impresa sociale, stanando quelle forme poco trasparenti di privato sociale che beneficiano di sostegno o attuano forme di concorrenza utilizzando

⁵⁴ *Amplius* D. Garofalo (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Adapt University Press, Modena, 2018, spec. Parte II, ed in particolare i contributi di F. Chietera, A. Zilli, G.A. Recchia, C. Garofalo, P. Mastrorilli, M.G. De Ceglie, V. Lamonaca, A. Arbore, G. Leone. S. Caffio, spec. pp. 345 ss.

⁵⁵ Dal punto di vista occupazionale il settore registra importanti numeri: le cooperative sociali contano oltre 500.000 addetti e 40.000 volontari, con un volume d'affari pari a 10 miliardi di euro; le imprese sociali annoverano oltre 16.000 addetti e quasi 3.000 volontari con un valore della produzione che supera i 300 milioni di euro annui, cui vanno aggiunte le fondazioni con oltre 90.000 addetti e 50.000 volontari e 11 miliardi di euro di entrate annue.

⁵⁶ Così D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., pp. 93 s.

⁵⁷ Emblematica in tal senso è la recente procedura di emersione, introdotta durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, e disciplinata dall'art. 103, d.l. n. 34/2020.

⁵⁸ Cfr. P. Sandulli, *Italia*, in *Lav. dir.*, 2003, p. 432.

spregiudicatamente la forma associativa per aggirare gli obblighi di legge (basti pensare alla vicenda delle ONG impegnate nel soccorso ai migranti).

Il lavoro, nella sua più ampia accezione, nell'ambito del Terzo Settore può offrire così l'occasione di ripensare il sistema di protezione sociale sotto un duplice profilo.

Da un lato, il modello utilizzato, alternativo e diverso da quello del lavoro professionale, subordinato, autonomo o intermedio, è caratterizzato dal dovere di lavoro espresso dall'art. 4, comma 2, Cost., finalizzato alla realizzazione della partecipazione all'assetto civile ed etico della società. In tal senso, il volontariato potrebbe assumere un ruolo fondamentale nell'attuazione della condizionalità del reddito di cittadinanza, perciò strumento di realizzazione della politica attiva del lavoro.

Per altro verso, il terzo Settore rileva come modo, anche esso alternativo, di realizzazione della rete di protezione sociale nell'ambito di quella funzione assistenziale destinata ad integrarsi nei livelli minimi essenziali di servizi civili e sociali che lo Stato deve garantire a supporto della prioritaria azione regionale in tale ambito, secondo i nuovi assetti costituzionali. In tal modo, il Terzo Settore, oggi, più di ieri, rappresenta un ausilio all'attività pubblica di erogazione dei servizi pubblici alla persona.

In conclusione, il Terzo Settore può assumere un fondamentale ruolo nelle politiche di lotta alla disoccupazione ed all'esclusione sociale, secondo la finalità propria dell'Agenda ONU 2030⁵⁹.

⁵⁹ A livello internazionale T. Treu, *Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi internazionali fra imprese*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2017, n. 133, p. 44, sostiene che «una rete di regole sociali internazionali adeguatamente rafforzata può contribuire a evitare che la concorrenza globale si avvantaggi della violazione dei diritti sociali fondamentali».