

WORKING PAPER

IRPPS WP116

Sistema socio- assistenziale e volontariato in Spagna e in Italia: percorsi evolutivi e contesto istituzionale

APRILE 2020

**Marco Accorinti,
Mattia Gatti**

CNR – IRPPS

Sistema socio-assistenziale e volontariato in Spagna e in Italia: percorsi evolutivi e contesto istituzionale

Marco Accorinti, Mattia Gatti

2020, p. 52 IRPPS Working papers 116/2020

Abstract: Il testo approfondisce il sistema di welfare spagnolo con un approccio di tipo storico-evolutivo e i nuovi processi di riforma del Terzo settore e del volontariato. È la promulgazione della *Constitució* del 1978, infatti, ad aver permesso lo sviluppo molto più coordinato e organizzato dell'azione volontaria. Partendo da un'analisi storica e comparativa, il saggio esamina anche l'attuale legislazione spagnola sul volontariato, comparandola con quella italiana in materia, allo scopo di sottolineare le analogie e le differenze tra i due paesi.

Parole chiave: Sistema di welfare spagnolo, Terzo settore, Volontariato, Riforme

CNR – IRPPS

Welfare system and volunteering in Spain and Italy: evolution and institutional context

Marco Accorinti, Mattia Gatti

2020, p. 52 IRPPS Working papers 116/2020

Abstract: The working paper explores the Spanish welfare system with a historical-evolutionary approach and the evolution of the Third sector and volunteerism. The Constitution of 1978, indeed, allowed for the development of a way more coordinated and organized voluntary action. Starting from the historical and comparative analysis, this essay also examines the current Spanish legislations in the field of the Third sector and volunteerism, comparing it with the Italian one, in order to highlight the analogies and the differences between the two countries.

Keywords: Spanish welfare system, Third sector, Volunteering, Reforms

Citare questo documento come segue:

Marco Accorinti*, Mattia Gatti** (2020). *Sistema socio-assistenziale e volontariato in Spagna e in Italia: percorsi evolutivi e contesto istituzionale*
Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali. (IRPPS Working papers n. 116/2020).

*Marco Accorinti, Docente di Roma Tre e ricercatore associato CNR-Irpps, email: marco.accorinti@uniroma3.it

**Mattia Gatti, studente LUISS, già stagista CNR-Irpps, email: mattia.gatti@studenti.luiss.it

Marco Accorinti ha redatto i capitoli 1 e 4, Mattia Gatti 2 e 3.

Redazione: Marco Accorinti, Daniele Archibugi, Sveva Avveduto, Massimiliano Crisci, Fabrizio Pecoraro, Roberta Ruggieri, Tiziana Tesauro e Sandro Turcio.

Editing e composizione: Cristiana Crescimbene, Luca Pianelli, Laura Sperandio

La responsabilità dei dati scientifici e tecnici è dei singoli autori.

© Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali 2019. Via Palestro, 32 Roma



Indice

1. Il sistema di welfare in Spagna: un'analisi storico-evolutiva	pag. 5
2. Uno sguardo al volontariato nel quadro del Terzo settore in Spagna	pag. 14
2.1 <i>Le principali caratteristiche e finalità del volontariato</i>	<i>pag. 16</i>
2.2 <i>L'evoluzione del non-profit e del volontariato italiano e spagnolo</i>	<i>pag. 19</i>
2.3 <i>La riforma della legislazione su Terzo settore e volontariato in Italia e Spagna</i>	<i>pag. 24</i>
3. Italia e Spagna: gli aggiornamenti normativi su Terzo settore e volontariato a confronto	pag. 40
4. Il Terzo settore tra nuove norme e solide realtà	pag. 46
Riferimenti bibliografici	pag. 49

1. Il sistema di welfare in Spagna: un'analisi storico-evolutiva

Descrivere sinteticamente il sistema spagnolo di implementazione dei servizi sociali, non è facile: si rischia una presentazione superficiale. L'analisi della letteratura sull'argomento sembra concentrarsi su due elementi: il primo, la relativamente recente strutturazione del sistema socio-assistenziale e, secondo, l'articolazione locale dell'intervento. Del resto non volendo neanche ricostruire tutte le vicende politico-istituzionali non si può non ricordare la relativamente recente transizione avvenuta in Spagna da un sistema autocratico-militare che accentrava nello Stato tutte le funzioni assistenziali e previdenziali, a un sistema democratico articolato regionalmente, in grado di liberare forze sociali e garantire la partecipazione di gruppi e organizzazioni nella gestione del welfare.

Cercando tuttavia di procedere con ordine, a differenza degli altri paesi europei che godono di sistemi di welfare con antica tradizione, la Spagna ha costruito un sistema socio-assistenziale di tipo misto. Alcuni Autori sostengono che il sistema spagnolo di welfare è una via di mezzo rispetto ai modelli tradizionali risalenti a Bismarck e Beveridge, ovvero si combinano elementi di universalismo con altri di *targetting* (Arriba e Moreno 2002): in circa venti anni, il governo spagnolo è riuscito a consolidare la trasformazione da uno stato "autoritario" di benessere sociale, a uno di tipo "democratico". Parallelamente si è consolidato il sistema di governo democratico ed è stato riconosciuto e promosso un sistema di prestazioni e servizi nonché ampliata la platea di beneficiari riconosciuti "di diritto" (sempre limitatamente a criteri di equilibrio economico posti dall'Unione Europea).

Traducendo le parole di Rodriguez Cabrero: «una grande novità consolidò politicamente lo stato democratico del welfare, realizzò lo sforzo redistributivo, espanse le prestazioni e i servizi: tra il 1977 e il 1978 e in parte nel 1979, il dinamismo del *Welfare State* (...) nei governi socialdemocratici, si andava a confrontare con altre logiche parzialmente in contraddizione con lo stesso; l'universalizzazione dei servizi educativi e sanitari e delle prestazioni sociali (come le pensioni e i sussidi di disoccupazione), i quali – attraverso un impulso politico riformatore – accelerarono il conflitto sociale e – all'opposto – l'applicazione di politiche di contenimento e di razionalizzazione della protezione sociale. L'universalizzazione delle prestazioni e il contenimento della spesa hanno definito un sistema di protezione sociale di tipo estensivo collegato a un sistema intensivo delle prestazioni economiche. In questo contesto la Spagna ha potuto sviluppare un sistema di welfare equivalente a quello di altri paesi europei senza però beneficiare di una congiuntura economica (ma anche politica) favorevole».

Attualmente "la struttura di base del sistema spagnolo di garanzia di ingresso è (più che negli altri paesi) fortemente in relazione con la partecipazione previa al mercato del lavoro, e si colloca su due pilastri: il sistema previdenziale contributivo (per situazioni di vecchiaia, invalidità, vedovanza etc.), e il sistema di prestazioni per la disoccupazione. Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio del Novanta del Secolo scorso, a questa struttura si sono andate a unire una serie di prestazioni e di meccanismi di garanzia minimi, di carattere frammentario e incompleto: invece di stabilire un dispositivo unico di protezione sociale a fronte del rischio della povertà e dell'insufficienza di reddito, che assicuri un livello di sussistenza minimo per le persone, si optò per progettare programmi specifici rivolti a categorie stabilite di popolazione. (...) Il sistema attuale ha le seguenti caratteristiche:

- selettività: offre una protezione maggiormente garantita alle persone con più di 65 anni di età e per quanti hanno più del 65% di grado di invalidità riconosciuto, ovvero alle persone che si considerano esenti da obblighi lavorativi;

- orientamento alle situazioni di “precarietà” (e non verso l’“esclusione”): il peso dei sussidi assistenziali per la disoccupazione è maggiore rispetto a quello delle altre prestazioni quali pensioni assistenziali di malattia o ai salari sociali;
- livello di protezione basso, con prestazioni generalmente insufficienti;
- (paradossalmente) punta poco all’inserimento, ovvero non articola bene le prestazioni economiche con le attività di inserimento”¹.

E Oltre quindi al complicato e recente percorso di istituzione del welfare, l’ulteriore elemento degno di nota è che – conseguentemente – i servizi sociali non hanno una tradizione storica consolidata in Spagna: anche nel dibattito accademico gli approfondimenti relativi ai servizi di intervento sociale hanno occupato generalmente «uno spazio residuale in relazione all’attenzione dedicata alla sanità, educazione, le politiche abitative, la sicurezza sociale e la garanzia del reddito»². La tendenza a considerare i servizi in posizione subalterna rispetto ai trasferimenti, sembra essersi modificata a seguito del riconoscimento dei fallimenti dei meccanismi di integrazione tradizionale (mercato, reciprocità, sistema redistributivo), nonché ai cambiamenti nel sistema occupazionale, alle modifiche intervenute nella protezione sociale a base contributiva, e all’emergere di nuove problematiche di tipo sociale. Tutto ciò ha comportato un aumento della *vulnerabilità* dei cittadini, a cui ha fatto eco un incremento di interventi assistenziali, che ha sollevato una attenzione prima politica e quindi accademica.

Tuttavia, per comprendere lo sviluppo dei servizi sociali nella Spagna democratica è necessario fare un passo indietro nel tempo e ricordare che alla fine degli anni Sessanta del Novecento i servizi sociali non esistevano come tali, ma erano disciplinati in maniera differenziata sulla base di una Legge risalente all’anno 1849 che aveva come obiettivi principali beneficenza e carità ma anche il controllo sociale.

Ricordiamo che solo dalla fine degli anni Cinquanta si è iniziata a liberalizzare l’economia e si sono creati dei Fondi Nazionali che vincolavano alcune imposte a scopi di finalità sociale. Alla fine del 1961, con la creazione del *Fondo Nacional de Asistencia Social*³, si può cominciare a parlare di un primo avvio di implementazione di un sistema di servizi sociali (Montagut 1994). Altre tappe storiche importanti sono state: il 1962 con la creazione della *Dirección General de Promoción Social*⁴, e il 1966 con la *Ley de bases de servicios sociales*⁵, che però si riferiva a servizi su base contributiva e si rivolgeva principalmente alle persone inabili al lavoro. L’implementazione di un sistema di assistenza sociale si strutturò principalmente intorno a due campi di azione: la malattia mentale (che era trattata principalmente da istituzioni private) e la disabilità fisica (trattata dal settore pubblico).

A partire dalla Seconda Guerra mondiale, diversamente dagli altri paesi europei (in cui si andava strutturando una politica sociale e di servizi e interventi sociali), la politica sociale della Spagna franchista è stata una politica «basata sulla sicurezza sociale finanziata e diretta dai lavoratori che si auto-tassavano (attraverso forme di assicurazione malattia, incidenti professionali, invalidità e vecchiaia) e pertanto venivano esclusi quanti non lavoravano, di costoro l’Amministrazione pubblica non si sentiva responsabile»⁶. Il periodo di Franco si caratterizzò come un periodo di poche riforme sociali e in cui le azioni del settore privato si

¹ (Adelantado e Noguera 1999, pag. 314-316).

² (Adelantado e Noguera 2001, pag. 1).

³ Traduzione: Fondo Nazionale di Assistenza Sociale.

⁴ Traduzione: Direzione Generale della Promozione Sociale.

⁵ Traduzione: Legge istitutiva dei servizi sociali.

⁶ (Montagut 1994, pag. 121).

concretizzano principalmente «nei servizi offerti dalla Chiesa cattolica: soprattutto dalle parrocchie, ma anche dai diverse ordini e associazioni religiose che operavano con l'obiettivo di intervenire nelle necessità sociali emergenti. Tra le altre entità private che, con molta meno importanza, andarono ad agire insieme alla Chiesa⁷, da ricordare la Croce Rossa (ente privato molto tutelato dallo Stato) e alcune Casse di risparmio che avevano opere sociali»⁸.

Montagut considera che per evidenziare la transizione avvenuta dagli inizi degli anni Sessanta del Novecento fino alla fine del 1982, si può fare riferimento alle principali misure che furono adottate nel campo dei servizi sociali e portarono alla creazione della *Dirección General de Asistencia Social y Servicios Sociales*⁹ (1977) dipendente dal Ministero del Lavoro, del *Ministero de Cultura y Bienestar*¹⁰ (1977), dell'*Instituto Nacional de Servicios Sociales de la Seguridad Social (INSERSO)*¹¹ attraverso il quale venivano gestiti i servizi complementari ovvero le prestazioni relative al sistema di sicurezza sociale, la *Constitución de 1978*¹² e la firma della *Carta Sociale Europea* da parte della Spagna nel 1980.

Il processo relativo alla costituzionalizzazione di diritti soggettivi e dei doveri collettivi riferiti alla sicurezza sociale è stato particolarmente importante non solo dal punto di vista della elaborazione dei principi ma anche nell'implementazione degli stessi, in termini di strutture organizzative istituzionali attraverso le quali lo Stato ha dato effettività a tali diritti con specifiche articolazioni.

Dopo l'approvazione della Costituzione si è avuto quindi un inevitabile processo di riforma della Sicurezza sociale, che si è andato basando sui seguenti elementi:

- protezione della famiglia (articolo 39),
- redistribuzione del reddito e pieno impiego,
- formazione professionale,
- Sicurezza Sociale (articolo 41),
- assistenza agli invalidi fisici (articolo 49),
- assistenza alla terza età (articolo 50).

«Di conseguenza la Sicurezza Sociale conobbe un processo trasformativo importante, tra il 1977 e il 1984»¹³.

È importante notare che inoltre la Costituzione del 1978 «ha comportato un cambiamento radicale nel modello di stato che si è riflettuto sulla politica, l'amministrazione e i diritti civili» tale che la definizione della Spagna come «stato sociale e di diritto» ha comportato «non soltanto la sottomissione dell'azione amministrativa alle leggi, ma anche la responsabilità di portare a termine la politica sociale volta all'uguaglianza e alla solidarietà tra differenti gruppi sociali (...), attendere ai diritti e alle necessità delle persone, come al

⁷ (Montagut 1994, pag. 119) che ricorda la creazione nel 1942 all'interno della Chiesa del *Secretariado Nacional de la Caridad* dal quale alla fine degli anni Cinquanta avrà impulso la creazione di organi diocesani che portarono a termine un'azione molto importante rispetto alla tradizionale azione di beneficenza e che dettero luogo alla costituzione nel marzo del 1960 della *Caritas Española*.

⁸ Si tratta delle «obras sociales de las Cajas de Ahorro».

⁹ Traduzione: Direzione generale di assistenza sociale e dei Servizi Sociali.

¹⁰ Traduzione: Ministero della Cultura e del welfare.

¹¹ Traduzione: Istituto Nazionale dei Servizi Sociali di Sicurezza Sociale (una agenzia pubblica con propria autonomia posta all'interno degli uffici del Ministero del Lavoro).

¹² Traduzione: Costituzione del 1978.

¹³ (Comin 1996, pag. 51) traduzione nostra.

diritto al lavoro, all'insegnamento, alla salute, a una abitazione degna, a un ambiente adeguato, alla cultura etc.»¹⁴.

Per questo motivo alcuni Autori¹⁵ sostengono che la Costituzione del 1978 ha comportato un percorso di istituzionalizzazione dei servizi sociali.

Nella stessa maniera la Carta Sociale Europea (sottoscritta nel 1980) raccomanda che lo Stato si doti di «quel sistema di servizi sociali che il Consiglio di Europa ha definito assistenza sociale e servizi sociali, con una responsabilità pubblica vincolante per lo stato membro»¹⁶.

Su questa base, l'assistenza sociale in Spagna è competenza esclusiva delle diciassette Comunità autonome¹⁷, i poteri legislativi e di finanziamento del sistema di sicurezza sociale rimangono in capo al Governo centrale, ma le *Comunidades Autónomas* (Comunità Autonome) possono esercitare un potere esecutivo nella gestione e direzione dei programmi e iniziative a loro decentrate¹⁸.

Infatti, come conseguenza della concessa flessibilità costituzionale, tutte le Comunità inserirono nei loro Statuti autonomi un gran numero di servizi e interventi che riguardavano il sociale, in particolare l'assistenza sociale, i servizi sociali, lo sviluppo locale, la promozione sociale e le politiche di welfare in genere¹⁹. L'unico servizio che rimase fuori, fu l'INERSO, anche se in seguito, negli anni Novanta i poteri esecutivi dell'Istituto furono praticamente assorbiti dalle Comunità²⁰.

Gli effetti di questo percorso normativo sono quindi tutti collegati al progressivo trasferimento di attività e competenze dal Governo centrale alle Comunità autonome (*Comunidades Autónomas*, o *Comunitats Autonomas*, di seguito Comunità, con lo stesso livello amministrativo delle Regioni in Italia) e alle municipalità (*Municipis* o più propriamente *Ajuntamentos*)²¹, inoltre anche la *Llei d'integració social de minusvàlids*²² (1982) e il suo successivo regolamento (1984), nonché la istituzione del *Ministeri d'Afers Socials*²³.

L'obiettivo dell'istituzione del Ministero era quello di coordinare le azioni delle diverse Comunità e valutare l'efficacia delle azioni sociali, avendo «primo intento quello di unificare le competenze dei servizi sociali in un unico organismo, ma al momento in cui si sono

¹⁴ (Montagut 1994, pag. 122) traduzione nostra.

¹⁵ (Arriba e Moreno 2002, pag. 9).

¹⁶ (idem, pag. 123) traduzione nostra.

¹⁷ art. 148; comma 1 punto 20.

¹⁸ art. 149; comma 1 punto 17.

¹⁹ Come nota anche Mitxelena [2002]: la principale conseguenza del modello federativo spagnolo fu che le autonomie aumentarono le proprie competenze molto velocemente rispetto allo Stato centrale, arrivando fino a triplicare i propri poteri. In particolare, la Sicurezza Sociale e poi la Sanità ebbero un incremento notevole praticamente da subito.

²⁰ Il processo qui sintetizzato non fu facile. Come ricordano Arriba e Moreno 2002, pag. 9, nel periodo 1982 – 1993 le Comunità autonome presero l'iniziativa legislativa di inserire i servizi sociali nei loro sistemi regionali, interpretando in maniera estensiva il dettato costituzionale che non parlava affatto di questa materia. Ci fu chi riteneva troppo flessibile questa interpretazione, ma le «Comunità autonome estesero l'uso della proprio prerogativa costituzionale per proporre la legittimazione istituzionale dell'interpretazione». (nostra traduzione). Per questo motivo la Corte Costituzionale nel 1986 (con decisione numero 146), stabilì, che a dispetto della «potere esclusivo» delle Comunità, il Governo centrale poteva promuovere programmi socio-assistenziali che garantissero un sistema di equità tra tutte le Comunità (Arriba e Ibáñez 2002).

²¹ Rispetto ai trasferimenti alle comunità autonome, secondo la Costituzione del 1978 (Montagut 2000, pag. 174), era previsto che «le prestazioni vincolate alla Sicurezza Sociale su base contributiva, siano di carattere omogeneo per tutto lo Stato e ciò che resta dei servizi sociali possono essere normati da ciascuna comunità».

²² Traduzione: Legge di integrazione sociale delle persone con handicap.

²³ Traduzione: Ministero degli Affari Sociali.

consolidati i trasferimenti alle Comunità autonome, le competenze in mano al Governo centrale si sono di molto ridotte»²⁴.

Questo processo ha portato all'ingresso della Spagna nell'Unione Europea, – solo – nel 1986, che ha sancito in maniera ufficiale che anche questo paese aveva una sua politica sociale. In tal modo il Paese si inseriva a pieno titolo nel quadro della struttura dei servizi sociali promossi dagli altri paesi membri.

Dal punto di vista normativo, a partire dal 1988 sono entrate in funzione due nuove politiche. Attraverso il *Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales*²⁵, il Ministero intendeva favorire la cooperazione delle diverse amministrazioni e una rete più efficace di servizi sociali municipali, intorno a un controllo centrale, nonostante quindi il trasferimento di competenze alle varie Comunità. Inoltre, con l'assegnazione fiscale del 0,52% delle imposte sui redditi delle persone fisiche a scopi di finalità di interesse sociale, il Ministero promuoveva la partecipazione di enti privati e del Terzo settore nella gestione di diversi progetti nell'ambito dei servizi sociali.

«Di conseguenza la Sicurezza Sociale conobbe un processo trasformativo importante, tra il 1977 e il 1984»²⁶.

È importante notare che inoltre la Costituzione del 1978 “ha comportato un cambiamento radicale nel modello di stato che si è riflettuto sulla politica, l'amministrazione e i diritti civili» tale che la definizione della Spagna come «stato sociale e di diritto» ha comportato «non soltanto la sottomissione dell'azione amministrativa alle leggi, ma anche la responsabilità di portare a termine la politica sociale volta all'uguaglianza e alla solidarietà tra differenti gruppi sociali (...), attendere ai diritti e alle necessità delle persone, come al diritto al lavoro, all'insegnamento, alla salute, a una abitazione degna, a un ambiente adeguato, alla cultura etc.»²⁷.

Per questo motivo alcuni Autori²⁸ sostengono che la Costituzione del 1978 ha comportato un percorso di istituzionalizzazione dei servizi sociali.

Nella stessa maniera la Carta Sociale Europea (sottoscritta nel 1980) raccomanda che lo Stato si doti di «quel sistema di servizi sociali che il Consiglio di Europa ha definito assistenza sociale e servizi sociali, con una responsabilità pubblica vincolante per lo stato membro»²⁹.

Su questa base, l'assistenza sociale in Spagna è competenza esclusiva delle diciassette Comunità autonome³⁰, i poteri legislativi e di finanziamento del sistema di sicurezza sociale rimangono in capo al Governo centrale, ma le *Comunidades Autónomas* (Comunità Autonome) possono esercitare un potere esecutivo nella gestione e direzione dei programmi e iniziative a loro decentrate³¹.

Infatti, come conseguenza della concessa flessibilità costituzionale, tutte le Comunità inserirono nei loro Statuti autonomi un gran numero di servizi e interventi che riguardavano il sociale, in particolare l'assistenza sociale, i servizi sociali, lo sviluppo locale, la promozione sociale e le politiche di welfare in genere³². L'unico servizio che rimase fuori, fu l'INSERSO,

²⁴ (Montagut 2000, pag. 177) traduzione nostra.

²⁵ Traduzione: Piano Integrato per lo sviluppo delle Prestazioni di base di Servizio Sociale degli Enti locali.

²⁶ (Comin 1996, pag. 51) traduzione nostra.

²⁷ (Montagut 1994, pag. 122) traduzione nostra.

²⁸ (Arriba e Moreno 2002, pag. 9).

²⁹ (idem, pag. 123) traduzione nostra.

³⁰ art. 148; comma 1 punto 20.

³¹ art. 149; comma 1 punto 17.

³² Come nota anche Mitxelena [2002]: la principale conseguenza del modello federativo spagnolo fu che le autonomie aumentarono le proprie competenze molto velocemente rispetto allo Stato centrale, arrivando fino a

anche se in seguito, negli anni Novanta i poteri esecutivi dell'Istituto furono praticamente assorbiti dalle Comunità³³.

Gli effetti di questo percorso normativo sono quindi tutti collegati al progressivo trasferimento di attività e competenze dal Governo centrale alle Comunità autonome (*Comunidades Autónomas*, o *Comunitats Autonomas*, di seguito Comunità, con lo stesso livello amministrativo delle Regioni in Italia) e alle municipalità (*Municipis* o più propriamente *Ajuntamentos*)³⁴, inoltre anche la *Llei d'integració social de minusvàlids*³⁵ (1982) e il suo successivo regolamento (1984), nonché la istituzione del *Ministeri d'Afers Socials*³⁶.

L'obiettivo dell'istituzione del Ministero era quello di coordinare le azioni delle diverse Comunità e valutare l'efficacia delle azioni sociali, avendo «primo intento quello di unificare le competenze dei servizi sociali in un unico organismo, ma al momento in cui si sono consolidati i trasferimenti alle Comunità autonome, le competenze in mano al Governo centrale si sono di molto ridotte»³⁷.

Questo processo ha portato all'ingresso della Spagna nell'Unione Europea, – solo – nel 1986, che ha sancito in maniera ufficiale che anche questo paese aveva una sua politica sociale. In tal modo il Paese si inseriva a pieno titolo nel quadro della struttura dei servizi sociali promossi dagli altri paesi membri.

Dal punto di vista normativo, a partire dal 1988 sono entrate in funzione due nuove politiche. Attraverso il *Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales*³⁸, il Ministero intendeva favorire la cooperazione delle diverse amministrazioni e una rete più efficace di servizi sociali municipali, intorno a un controllo centrale, nonostante quindi il trasferimento di competenze alle varie Comunità. Inoltre, con l'assegnazione fiscale del 0,52% delle imposte sui redditi delle persone fisiche a scopi di finalità di interesse sociale, il Ministero promuoveva la partecipazione di enti privati e del Terzo settore nella gestione di diversi progetti nell'ambito dei servizi sociali.

Aguilar, Gaviria e Laparra (1995) concordano nell'affermare che alla fine degli anni Settanta e all'inizio degli Ottanta del Novecento «si è avviato un importante sviluppo dei servizi sociali sia a livello degli *Ajuntamientos* (municipi), sia a livello di governo regionale», e che questo trasferimento è la misura di quanto si andava consolidando con il trasferimento dei servizi e delle pensioni. Gli stessi Autori affermano che i servizi sociali dell'epoca furono istituiti con «un orientamento locale e comunitario, sotto l'influenza dei partiti della sinistra che vinsero le prime elezioni amministrative del 1979 e del movimento operaio che tendeva a

triplicare i propri poteri. In particolare, la Sicurezza Sociale e poi la Sanità ebbero un incremento notevole praticamente da subito.

³³ Il processo qui sintetizzato non fu facile. Come ricordano Arriba e Moreno 2002, pag. 9, nel periodo 1982 – 1993 le Comunità autonome presero l'iniziativa legislativa di inserire i servizi sociali nei loro sistemi regionali, interpretando in maniera estensiva il dettato costituzionale che non parlava affatto di questa materia. Ci fu chi riteneva troppo flessibile questa interpretazione, ma le «Comunità autonome estesero l'uso della proprio prerogativa costituzionale per proporre la legittimazione istituzionale dell'interpretazione». (nostra traduzione). Per questo motivo la Corte Costituzionale nel 1986 (con decisione numero 146), stabilì, che a dispetto della “potere esclusivo” delle Comunità, il Governo centrale poteva promuovere programmi socio-assistenziali che garantissero un sistema di equità tra tutte le Comunità (Arriba e Ibáñez 2002).

³⁴ Rispetto ai trasferimenti alle comunità autonome, secondo la Costituzione del 1978 (Montagut 2000, pag. 174), era previsto che «le prestazioni vincolate alla Sicurezza Sociale su base contributiva, siano di carattere omogeneo per tutto lo Stato e ciò che resta dei servizi sociali possono essere normati da ciascuna comunità».

³⁵ Traduzione: Legge di integrazione sociale delle persone con handicap.

³⁶ Traduzione: Ministero degli Affari Sociali.

³⁷ (Montagut 2000, pag. 177) traduzione nostra.

³⁸ Traduzione: Piano Integrato per lo sviluppo delle Prestazioni di base di Servizio Sociale degli Enti locali.

raccogliere la tradizione caritativa dell'assistenza sociale tradizionale»³⁹. Ciò che si andò sviluppando fu un sistema «molto definito da una ideologia universalista, decentrata e modernizzatrice». L'effetto (e il risultato) che si andò strutturando nella totalità delle regioni spagnole, è stato «un unico servizio sociale integrato (l'antica sicurezza sociale contributiva, l'antica assistenza sociale statale, e l'azione sociale di iniziativa municipale) gestito in maniera decentrata dai governi regionali (ultimi responsabili politici) e dagli *Ajuntamentos*»⁴⁰.

Si ricorda inoltre che nel 1987 la Spagna ha partecipato al Secondo programma europeo di lotta contro la povertà (che ha strutturato una serie di collaborazioni tra strutture pubbliche e private a diversi livelli di governo), e poi durante gli anni Novanta (esattamente tra il 1989 con i Paesi Baschi e il 1995 con le Isole Baleari) le Comunità autonome decisero di implementare programmi di reddito minimo di inserimento (*Rentas Mínimas de Inserción*) che garantissero le famiglie con bassi redditi e facilitassero l'inserimento sociale⁴¹. Secondo Arriba e Ibáñez (2002), l'anno 1988 segna l'avvio di un nuovo percorso delle politiche sociali in Spagna, e in particolare la riforma che sembra avere maggiormente caratterizzato il periodo è stata l'universalizzazione della pensione di vecchiaia e invalidità. Nel 1990 infatti, la Legge numero 26 sulla pensione di sicurezza sociale non su base contributiva, ha reso prassi gli strumenti basati sul test dei mezzi per la popolazione anziana e disabile che non erano inseriti nel sistema di sicurezza sociale; la stessa Legge ha stabilito la procedura del *means-tests* anche per i nuclei familiari con figli minori o disabili e per quelle famiglie che non rientravano nel sistema contributivo e non-contributivo pensionistico.

Sempre nell'opinione di Arriba e Ibáñez (2002), la fine di questo periodo di espansione del sistema socio-assistenziale e dei servizi, coincise con l'accorpamento del Ministero degli Affari Sociali con il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali, dopo la vittoria del Partito Popolare nelle elezioni del 1996. Le precedenti competenze e i poteri del Ministero, furono integrati in un nuovo organismo denominato *Secretaría General de Asuntos Sociales*⁴², e gli unici elementi degni di essere sottolineati di quel periodo sono: una netta divisione tra sistema previdenziale su base contributiva e sussidi universali non su base contributiva, e che le pensioni (sia quelle su base contributiva che non) vennero indicizzate a livello annuale dei prezzi⁴³.

Questo percorso evolutivo ha portato al sistema socio-assistenziale attualmente in vigore in Spagna, che prevede due tipi fondamentali di servizi sociali e due tipi differenti di intervento pubblico (sia a livello di personale impegnato che di risorse erogate):

- I *serveis socials generals o comunitaris*⁴⁴: rivolti a tutta la popolazione, di carattere non residenziale, dipendenti dagli enti pubblici locali e con oggetto principale quello di

³⁹ (Aguilar, Gaviria e Laparra 1995, p. 32) traduzione nostra.

⁴⁰ (idem, 1995, p. 34) traduzione nostra.

⁴¹ Il dibattito sul Reddito Minimo in Spagna è ancora molto vivo. Ricordiamo il pensiero di Moreno (2003, pag. 6) che definendo la misura una “valvola di sicurezza” (“malla de seguridad» o “*safety net*”) nella finalità di offrire un sostegno materiale a poveri e esclusi perché possano integrarsi nel circuito dei “normalizzati”, riconosce complicato coniugare il livello di generosità e di solidarietà della cittadinanza, con le reali possibilità che il beneficiario della misura possa superare con le proprie forze il livello di precarietà in cui si trova e di smettere di vivere condizioni di esclusione.

⁴² Traduzione: Segreteria generale degli interventi sociali.

⁴³ Si deve anche ricordare che vennero promosse alcune misure per favorire la conciliazione tra tempi di vita familiare e lavorativa (*Ley por la Conciliación de la Vida Laboral y Familiar*, 39/1999), nonché sostegni economici per la nascita del terzo figlio (e dei successivi) e una specie di reddito minimo personale e familiare, di tipo fiscale (*Mínimo Personal y Familiar* inserito nella legge fiscale numero 40/98).

⁴⁴ Traduzione: servizi sociali generali o universali.

informare e orientare, nonché favorire la cooperazione sociale, la prevenzione, l’inserimento sociale e l’assistenza domiciliare;

- I *serveis socials especialitzats*⁴⁵: rivolti a gruppi sociali determinati – coloro i quali presentano necessità speciali o un elevato grado di esclusione (invalidi, minori, anziani, tossicodipendenti) – offerti in centri specializzati, che hanno come obiettivo l’intervento nelle necessità specifiche del gruppo al quale si rivolgono, dipendono sia da enti pubblici che privati e si sviluppano nell’amministrazione pubblica in tre ambiti differenti, che sono:
 1. a livello di amministrazione centrale con organismi che dipendono dai Ministeri *de Treball i Seguretat Social, Interior, Administracions Públiques, Justícia o Defensa*⁴⁶, a seconda del servizio offerto e della categoria di riferimento;
 2. a livello di amministrazione autonoma, con interventi a seconda delle competenze previste da leggi speciali e dalla *Constitució*;
 3. a livello di amministrazione locale, in comuni con più di 20.000 abitanti, secondo quanto previsto dalla *Llei de règim local*⁴⁷.

Lo schema seguente raccoglie le principali tipologie di interventi pubblici alla persona secondo le necessità e il tipo di categoria cui attendono.

Schema 1 - Principali interventi pubblici alla persona in Spagna

Intervento	Categoria di utenza
Centres de dia	Adulti: anziani, senza dimora, tossicodipendenti, persone con handicap. Minori
Centres de relació social	Tutta la popolazione
Centres ocupacionals	Giovani e adulti con incapacità o a rischio di esclusione
Centres d’acollida	Minori e donne maltrattate
Centres d’inserció social	Particolarmente per tossicodipendenti e giovani delinquenti
Habitatges tutelats	Anziani e persone con handicap
Recidències	Anziani, persone con handicap e minori senza tetto
Albergs	Senza dimora, persone senza casa
Llars protegides	Minori, persone con handicap e tossicodipendenti

Fonte: nostra traduzione da Montagut, 2000, pag. 176.

Per concludere, sinteticamente le caratteristiche del sistema socio-assistenziale spagnolo così come si sono costituite nel tempo, sembrano essere quattro:

- a) una recente istituzionalizzazione all’interno del sistema di welfare,
- b) slanci universalistici a fronte di politiche di contenimento della spesa,
- c) un sistema di servizi e interventi sociali molto recente e assai diversificato,

⁴⁵ Traduzione: servizi sociali di tipo specialistico.

⁴⁶ Si tratta (traducendo) dei Ministeri del Lavoro e Sicurezza Sociale, Interno, Amministrazioni Pubbliche, Giustizia e Difesa.

⁴⁷ Traduzione: Legge sulle autonomie locali.

- d) decentramento acquisito da parte delle regioni e tentativi di coordinamento a livello centrale.

Probabilmente il fattore che ha maggiormente condizionato lo sviluppo del welfare in Spagna, è stata proprio l'importanza del decentramento sia a livello di pianificazione che di implementazione delle politiche. Il decentramento dell'intervento socio-assistenziale e dei servizi ha avuto un grande impatto nella privatizzazione dei servizi sociali avvenuta negli ultimi dieci anni. (Arriba e Moreno 2002) Le potenzialità e i limiti della struttura organizzativa emergono ad esempio nell'attuazione di politiche sovralocali, europee: Arriba e Ibáñez (2002, pag. 15) sostengono che il Piano di Azione Nazionale per l'Inclusione Sociale (NAP/inc.) per gli anni 2001 – 2003, ha previsto un lavoro coordinato tra più livelli organizzativi e gestionali, con una struttura intergovernativa molto forte e con un sistema di relazioni centro-periferia tale che si presuppongono pratiche consociative efficienti e sforzi condivisi tra tutte le Comunità autonome, peraltro mai avuti prima⁴⁸.

In ogni caso, si deve rilevare che il Sistema socio-assistenziale spagnolo ha prodotto importanti e interessanti momenti di sviluppo dei Servizi Sociali: «cambiamenti istituzionali e giuridici che hanno favorito l'espansione dei servizi; una crescita notevole delle risorse umane impegnate nel settore; la creazione di una rete municipale di servizi sociali generali; la constatazione che i servizi sociali, seppur utilizzati da tutta la popolazione, sono rivolti a quanti abbiano maggiore bisogno di aiuto»⁴⁹.

Nella parte successiva si approfondiranno gli elementi relativi alla evoluzione del Terzo settore e del volontariato spagnolo, presentando inoltre un interessante raffronto con il caso italiano.

⁴⁸ Con altre parole, anche Mitxelena 2002, afferma che «il futuro del welfare in Spagna andrà sempre più a dipendere in gran parte dalla capacità di finanziamento che mostreranno le Comunità autonome nei prossimi anni per affrontare tutte le problematiche sociali.» (pag. 8, traduzione nostra). Sembra opportuno inoltre notare che i risultati di una recente ricerca sul campo, pubblicati in versione *draft* su internet, condotta da Rodríguez Cabrero, Arriba e Marbán (2003, pag. 4, traduzione nostra), rilevano che le necessarie riforme del welfare spagnolo non sono da ricercare nello smantellamento del sistema assistenziale o in un maggiore sviluppo delle istituzioni e dei programmi pubblici, ma – nell'opinione degli intervistati – in “formule miste che combinino Stato e settore privato (verso la privatizzazione quindi, *ndr*), e, seguendo un approccio verso la copertura universalista della domanda, riducano il ruolo del governo centrale e aumentino di molto quello dei governi regionali».

⁴⁹ (Rodríguez Cabrero 1996, pag. 422) traduzione nostra.

2. Uno sguardo al volontariato nel quadro del Terzo settore in Spagna

L'idea da cui ha preso il via questo approfondimento è stata quella di analizzare una delle tipologie di enti facenti parte del Terzo settore italiano, le organizzazioni di volontariato (ODV). In particolare, l'interesse principale è stato posto sulla valutazione del “valore sociale aggiunto” prodotto da queste organizzazioni.

Si è così proceduto alla definizione dei concetti di riferimento. In primo luogo, è stato specificato l'ambito all'interno del quale operano le ODV, il Terzo settore. A questo scopo si è adottata la definizione attribuitagli dal decreto legislativo 117/2017 a norma dell'articolo 1 della legge delega 106/2016 (il cosiddetto “Codice del Terzo settore”), che configura il Terzo settore come «il complesso degli enti privati costituiti con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che, senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività d'interesse generale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in coerenza con le finalità stabilite nei rispettivi statuti o atti costitutivi»⁵⁰.

È stato poi specificato l'oggetto dell'analisi, cioè le organizzazioni di volontariato, le quali, a norma dell'articolo 32 comma 1 del decreto legislativo 117/2017, si configurano come «enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato; per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente delle prestazioni dei volontari associati»⁵¹.

Per quanto concerne il concetto di “valore sociale aggiunto”, in seguito alla consultazione di articoli cartacei e pagine web, è stata adottata la definizione proposta da Andrea Bassi, professore in Sociologia Generale presso la Scuola di Economia, Management e Statistica dell'Università di Bologna, secondo il quale il “valore sociale aggiunto” si configura come «il contributo (o incremento) specifico che un'organizzazione produce in termini di beni relazionali (dimensione relazionale interna) e creazione di capitale sociale (dimensione relazionale esterna)»⁵². Se per “beni relazionali”, utilizzando la definizione proposta da Pierpaolo Donati, si intendono «quelle entità immateriali che consistono nelle relazioni sociali, che emergono da agenti/attori riflessivamente orientati a produrre e fruire assieme di un bene che essi non potrebbero ottenere altrimenti»⁵³, il “capitale sociale” si configura, invece, come una qualità di quelle relazioni che valorizzano gli stessi beni relazionali, cioè quelle relazioni utili a creare solidarietà dentro e fuori il luogo in cui si genera il capitale sociale⁵⁴. In breve, specifica Putnam, esso si presenta come le «reti interpersonali, norme sociali e fiducia che permettono alle persone di agire collettivamente per perseguire in modo più efficace degli obiettivi comuni»⁵⁵. Si è pertanto deciso, ai fini dell'analisi, di prediligere lo studio del contributo specifico in termini di capitale sociale prodotto dalle organizzazioni di volontariato, e perciò focalizzarsi su quella che si configura come la dimensione relazionale esterna.

⁵⁰ Gazzetta Ufficiale. “Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117”.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/08/2/17G00128/sg>.

⁵¹ D.lgs. 117/2017.

⁵² (Bassi 2014).

<http://www.fondazione-social.it/sito/wp-content/uploads/2014/04/ImpresaSociale-1-2013-saggi-bassi.pdf>.

⁵³ (Donati e Solci 2011).

⁵⁴ (Donati e Tronca 2008).

⁵⁵ (Putnam 1995).

Specificati i concetti di riferimento, è risultato funzionale ampliare il contesto all'interno del quale svolgere lo studio, allo scopo di comparare il quadro italiano in materia di Terzo settore e volontariato con quello di un altro Stato, e poterne così cogliere e sottolineare, tramite i risultati ottenuti, alcune differenze e tratti comuni tra i due contesti nazionali.

Si è dunque allargato il quadro di riferimento alla Spagna. Per quanto concerne le organizzazioni di volontariato spagnole (*entidades de voluntariado*) si è adottata la definizione proposta dall'articolo 13 comma 2 della ley 45/2015 (*ley de Voluntariado*), che specifica come «possiedono la considerazione di enti di volontariato le persone giuridiche che soddisfano i seguenti requisiti:

- a) Essere legalmente costituite e iscritte nei Registri competenti, in accordo con la normativa statale, delle Comunità Autonome e degli altri Stati membri dell'Unione Europea di applicazione;
- b) Essere prive di finalità di lucro;
- c) Essere integrate o contare su volontari, fatto salvo il personale di struttura salariato necessario per il funzionamento stabile degli enti e per lo sviluppo di iniziative che richiedono un grado di specializzazione particolare;
- d) Sviluppare parte o la totalità delle attività mediante programmi di volontariato designati o gestiti nel quadro delle attività di interesse generale, che rispettino i valori, i principi e le dimensioni stabilite nell'articolo 5 e si eseguano in uno degli ambiti riconosciuti nell'articolo 6»⁵⁶.

L'analisi comparata, i risultati della quale saranno presentati in questo approfondimento, è stata suddivisa in tre aree di studio. Sono stati, innanzitutto, analizzati alcuni elementi distintivi del volontariato, poi le principali tappe della sua storia nei due Stati e, infine, si è compiuto un sintetico esame delle rinnovate normative nazionali di riferimento in materia.

Il reperimento e studio delle fonti ha fatto affidamento sull'utilizzo del web e di fonti cartacee. Riguardo al contesto spagnolo, sono risultate utili le indagini condotte dal Centro di Servizio per il Volontariato del Lazio, le quali hanno fornito un quadro riassuntivo della storia e delle caratteristiche fondanti del volontariato spagnolo. L'utilizzo dei motori di ricerca in lingua spagnola si è rivelato, a questo scopo, di grande aiuto, consentendo l'accesso a documenti specifici e dettagliati. Tra i siti web consultati, si accenna, in particolare, al *Boletín Oficial del Estado* (equiparabile alla Gazzetta Ufficiale italiana), ai documenti prodotti dal sito web della *Plataforma del Voluntariado en Espana* (organizzazione spagnola che si occupa del coordinamento interno tra le varie entidades de voluntariado) e la

⁵⁶ Traduzione nostra dal testo: tendrán la consideración de entidades de voluntariado las personas jurídicas que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Estar legalmente constituidas e inscritas en los Registros competentes, de acuerdo con la normativa estatal, autonómica o de otro Estado miembro de la Unión Europea de aplicación;
- b) Carecer de ánimo de lucro;
- c) Estar integradas o contar con voluntarios, sin perjuicio del personal de estructura asalariado necesario para el funcionamiento estable de la entidad o para el desarrollo de actuaciones que requieran un grado de especialización concreto;
- d) Desarrollar parte o la totalidad de sus actuaciones mediante programas de voluntariado diseñados y gestionados en el marco de las actividades de interés general, que respeten los valores, principios y dimensiones establecidos en el artículo 5 y se ejecuten en alguno de los ámbitos recogidos en el artículo 6.

Boletín Oficial del Estado (BOE). "Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado".

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11072-consolidado.pdf>.

consultazione del volume *Solidaridad y Voluntariado* del sociologo spagnolo Joaquin Garcia Roca (1994).

Per il contesto italiano, sono stati esaminati i dossier prodotti dai Centri di Servizio per il Volontariato, la Gazzetta Ufficiale e il sito web della Camera dei Deputati. Gli ultimi due, in particolare, hanno permesso l'accesso ai testi concernenti la rinnovata legislazione italiana in materia di Terzo settore e volontariato.

Concluso il processo di consultazione delle fonti, si è potuto procedere alla stesura del testo, al quale si è conferito una struttura che rispecchiasse il lavoro di ricerca svolto per la sua produzione.

Esso, pertanto, rappresenta uno schema coerente di quelle che sono le caratteristiche storiche fondamentali e i riformati riferimenti normativi relativi al settore del volontariato in Italia e in Spagna.

Il seguente paragrafo passa in rassegna le principali caratteristiche e finalità dell'azione volontaria, evidenziando le posizioni assunte da alcuni degli esperti del settore, in riferimento alla loro precisa individuazione.

Il paragrafo 2.2 si concentra sulle vicissitudini che il volontariato ha affrontato, e le diverse forme che ha assunto, nel corso dell'ultimo secolo in Italia e in Spagna.

Nel paragrafo 2.3 sono state analizzate le recentemente rinnovate normative che in entrambi gli Stati disciplinano l'attività di volontariato, e l'ambito in cui essa si svolge, il Terzo settore (*Tercer Sector*). Sono stati messi in evidenza, inoltre, i rapporti che intercorrono tra istituzioni pubbliche e organizzazioni di volontariato (*entidades de voluntariado*), come anche i meccanismi di coordinamento che i due Stati hanno preposto al fine di regolare il settore del volontariato.

Il terzo capitolo è volto, più marcatamente rispetto ai precedenti, a una sintetica comparazione dei due contesti nazionali attraverso la sottolineatura dei principali tratti comuni e differenze concernenti le parabole storiche del Terzo settore e del volontariato italiano e spagnolo, come anche, delle rinnovate legislazioni in materia. In riferimento a quest'ultimo aspetto, il capitolo presenta uno schema riassuntivo delle principali caratteristiche delle organizzazioni di volontariato italiane e delle *entidades de voluntariado* spagnole.

2.1 Le principali caratteristiche e finalità del volontariato

In Italia⁵⁷ e in Spagna⁵⁸ si è assistito, negli ultimi decenni, a uno sviluppo sempre più marcato dell'attività e delle forme di volontariato. Questa rapida crescita ha reso necessario disciplinare la materia tramite legislazioni che hanno subito, nel tempo, un progressivo aggiornamento.

Prima di analizzare i riferimenti normativi in materia è essenziale, tuttavia, cercare di inquadrare le caratteristiche peculiari, come anche le finalità, dell'azione volontaria.

Con il termine "volontariato" si intende, tradizionalmente, «quell'insieme di attività, svolte per libera scelta e gratuitamente, finalizzate a obiettivi sociali e culturali in favore degli altri e/o della collettività»⁵⁹. Tre elementi, in sintesi, costituirebbero il fondamento del volontariato: la spontaneità della scelta, la gratuità delle prestazioni e il beneficio arrecato ad

⁵⁷ (Cerulli et al. 2015).

https://www.csvnet.it/phocadownload/CSV_DEF_Stampa_.pdf

⁵⁸ (Plataforma de Voluntariado de España 2018).

<http://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/09/la-accion-voluntaria-en-2017.pdf>

⁵⁹ (Enciclopedia del Novecento – Treccani 2004).

http://www.treccani.it/enciclopedia/volontariato_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/

altri. Molti studiosi, nondimeno, hanno fatto notare come questi elementi non siano sufficienti a connotare l'azione volontaria. Stefano Zamagni ha sottolineato come, al fine di differenziare l'azione volontaria da qualunque beneficenza privata, il volontariato si diversifichi da essa nella forza del dono gratuito, la quale non si consta «nel quantum donato, ma nella speciale qualità umana che il dono rappresenta per il fatto di costituire una relazione tra persone»⁶⁰. Secondo l'economista, è infatti il desiderio di arricchire il mondo relazionale di ogni singola persona e la capacità di costruire nessi e relazionalità tra le stesse a costituire la specificità dell'azione volontaria.

Un altro elemento fondante del volontariato su cui ha insistito il sociologo spagnolo Joaquin Garcia Roca è la cittadinanza, la quale, per egli, si sostanzia in tre acquisizioni fondamentali: la dimensione civile, la dimensione sociale e la dimensione politica. «Il fondamento del volontariato non può comprendersi se non dagli episodi storici della costruzione della cittadinanza»⁶¹.

Per quanto concerne le finalità dell'azione volontaria, il documento *Il volontariato. La normativa di riferimento* prodotto dall'AVIS Veneto, individua quelle di: rilevazione dei bisogni, prevenzioni, qualificazione delle prestazioni, temporaneità dell'intervento suppletivo, sollecitazione, controllo sulla qualità dei servizi e continuità delle prestazioni⁶².

La Carta dei Valori del Volontariato, prodotta dai Centri di Servizio per il Volontariato nel 2001, identifica inoltre, tra le finalità, quella culturale. Il volontariato costituirebbe, pertanto, il punto di diffusione dei valori della pace, della non violenza, della libertà, della legalità e della tolleranza, facendosi promotore di stili di vita caratterizzati dal senso della responsabilità e della giustizia sociale.

Lo scopo principale, sempre secondo la Carta dei Valori del Volontariato, si identificherebbe, tuttavia, nella solidarietà «in quanto concorre alla formazione dell'uomo solidale e di cittadini responsabili»⁶³. Il volontariato opererebbe in sostanza «per la crescita della comunità locale, nazionale e internazionale, per il sostegno dei suoi membri più deboli o in stato di disagio e per il superamento delle situazioni di degrado»⁶⁴.

In riferimento alla solidarietà, Roca ha evidenziato come il volontariato in essa ritrovi «il proprio valore e la propria essenza»⁶⁵, identificando tre ingredienti che configurano l'*acción voluntaria*: la compassione, in quanto la solidarietà consiste nel vivere come proprio il mondo dell'altro, nel « essere coinvolto, come una reazione dinanzi alla sofferenza delle vittime»⁶⁶; il riconoscimento, strettamente legato alla compassione poiché essa genera solidarietà soltanto nella misura in cui si realizza come esercizio del riconoscimento – quest'ultimo, in particolare, risulta essenziale per caratterizzare la maturità del volontariato, in quanto «essere volontario non significa solo soffrire con compassione, bensì riconoscere

⁶⁰ (Enciclopedia del Novecento – Treccani 2004).

⁶¹ Traduzione nostra dall'originale: La fundación del voluntariado – ha sottolineato – puede entenderse desde los episodios históricos de la construcción de la ciudadanía (Roca 1994).

⁶² (Magarotto 2013).

<https://www.avisveneto.it/wp-content/uploads/2016/01/1-BELLUNO-IL-VOLONTARIATO-IN-ITALIA-2013.pdf>.

⁶³ (CSVnet 2016).

<https://www.csvnet.it/phocadownload/rapportistudio/CARTA%20DEI%20VALORI%20DEL%20VOLONTARIATO.pdf>.

⁶⁴ (CSVnet 2001).

⁶⁵ Traduzione nostra dall'originale: su nervio y su sustancia. (Roca 1994).

⁶⁶ Traduzione nostra dall'originale: sentirse afectado, como una reacción ante el sufrimiento de las víctima. Ibidem.

l'altro come persona che possiede capacità e potenzialità in sé e per sé»⁶⁷ –; *l'universalización*, in quanto solo la compassione che avanza nel senso dell'*universalización* genera solidarietà, e solo quando la compassione come sentimento e il riconoscimento come attitudine acquisiscono la qualità dell'universalizzazione, si costituisce il volontariato attuale. Lo studioso, infatti, sottolinea come «l'amore che riconosce la diversità crea un autentico "noi" che non conosce frontiere: l'universalità è il luogo del volontariato»⁶⁸.

Il volontariato non può, tuttavia, comprendersi appieno senza far riferimento, aldilà delle sue caratteristiche fondanti, a quelli che sono nella società post-industriale le sue prospettive, le sue opportunità, e le minacce al suo operato. Tra le opportunità, come sottolineava nel 1994 Roca, il passaggio a una società post-industriale ha significato uno spostamento dalla necessità di produzione materiale, enfatizzando le «attività vincolate ai servizi personali»⁶⁹. A cambiare è stato soprattutto il ciclo vitale che va a configurare ruoli differenti rispetto a passato. Gli anziani, per esempio, non si identificano più con la passività, bensì godono di salute, autonomia ma anche inquietudini sociali. Ciò ha aperto nuove opportunità per l'azione volontaria, in tal caso finalizzata non solo all'assistenza ma anche all'organizzazione del tempo libero.

Proprio il tempo libero, frutto anch'esso della società post-industriale e dello sviluppo tecnologico, si configura come un'altra opportunità per il volontariato odierno, anzi esso nasce dallo stesso tempo libero: «la prima condizione per la realizzazione del volontariato è la comparsa di un tempo libero suscettibile di convertirsi in tempo disponibile»⁷⁰.

Nondimeno, il volontariato attuale è altresì influenzato da una serie di fattori strutturali e congiunturali. Aldilà dei vari temi di dibattito attuali, tra cui quelli sull'influenza che lo sviluppo delle comunicazioni, delle reti e dei social media ha potuto avere sui livelli di partecipazione e solidarietà sociale⁷¹, è stata innanzitutto la crisi del welfare state a contribuire nel tempo a una crescita sempre più marcata dei servizi sociali e della domanda di miglioramento e ampliamento delle prestazioni, mettendo così in crisi l'intero settore del volontariato. L'impotenza dello Stato nel soddisfare l'esplosione di necessità da esso stesso create, ha portato le organizzazioni di volontariato a divenire delle «sussidiarie di uno stato che non può realizzare ciò che promette»⁷², rappresentando una seria minaccia alla salute del volontariato stesso.

A queste sfide, il settore ha risposto con una decisa rivendicazione di una certa sussidiarietà orizzontale, che in molti paesi sviluppati è stata ascoltata, guidando dagli anni Ottanta del Novecento fino a oltre il Duemila, a un progressivo mutamento del welfare tradizionale verso un sistema misto di collaborazione e maggiore autonomia d'azione per le organizzazioni volontarie.

Questo discorso, che ha messo l'accento sulle criticità e sulle chance del volontariato attuale, è importante in quanto si discute di un settore che ha le capacità di svolgere un'azione fondamentale, sia economica sia sociale, ai fini della crescita di salute dell'intera rete sociale. Come sottolinea Vitale, «la presenza e l'azione del volontariato contribuiscono infatti, e in modo determinante, alla generazione di quell'insieme di relazioni, valori,

⁶⁷ Traduzione nostra dall'originale: ser voluntario significa, no solo padecer con compasion, sino reconocerle al otro como persona que pose capacidades y potencialidades en si misma. Ibidem.

⁶⁸ Traduzione nostra dall'originale: el amor que reconoce la alteridad crea un verdadero "nosotros" que no tiene fronteras: la universalidad es el lugar del voluntariado. Ibidem.

⁶⁹ Traduzione nostra dall'originale: actividades vinculadas a los servicios personales. Ibidem.

⁷⁰ Traduzione nostra dall'originale: la condición primera para la realización del voluntariado es la aparición de un tiempo libre susceptible de convertirse en tiempo disponible. Ibidem.

⁷¹ (Vdossier 2018).

⁷² Traduzione nostra dall'originale: subsidiarias de un Estado que no puede realizar lo que promete. (Roca 1994).

comportamenti, conoscenze, attività associative designato con l'espressione "capitale sociale" (*social capital*), il quale è ormai diventato la vera risorsa scarsa nelle società avanzate»⁷³.

Si potrebbe affermare che il volontariato, in particolare quello sociale, rappresenta, insieme ad altri fattori, un antidoto contro gli eccessi di individualismo, competizione, isolamento, egoismo che i nostri meccanismi di gestione e selezione economica comportano. Un tema che recentemente molti studiosi hanno approfondito, e di cui, come si vedrà, alcuni paesi ne hanno percepito l'importanza, implementando legislazioni atte a favorire l'attività volontaria.

2.2 L'evoluzione del non-profit e del volontariato italiano e spagnolo

Le peculiarità insite nelle attuali legislazioni d'Italia e Spagna sul Terzo settore e sul volontariato riflettono in larga misura le specifiche parabole storiche, economiche e sociali che entrambi i paesi hanno conosciuto nell'ultimo secolo. Allo scopo ultimo di mettere in luce i tratti comuni e le differenze relative al non-profit e al volontariato italiano e spagnolo, si è pertanto provveduto, di seguito, a evidenziare alcuni dei principali momenti che hanno segnato la loro evoluzione.

2.2.1 La fine del regime franchista e lo sviluppo del volontariato in Spagna

Il volontariato, così in Spagna come in tutta Europa, ritrova le sue radici nel Medioevo, quando «la carità veniva considerata una virtù cristiana e la sua manifestazione ricopriva una funzione fondamentale nella vita sociale ed economica»⁷⁴. Tuttavia, come riporta il *Portal Europeo de la Juventud* «l'idea più approssimata che abbiamo oggi del volontariato iniziò a costituirsi alla fine del diciannovesimo secolo e all'inizio del ventesimo secolo, con il contributo disinteressato che presentavano le famiglie benestanti ai più svantaggiati»⁷⁵.

Un importante fattore a cui si lega indissolubilmente lo sviluppo del volontariato in Spagna è la crescita dell'associazionismo alla metà del diciannovesimo secolo, quando le prime organizzazioni, prevalentemente operaie, si pongono come obiettivo principale quello della tutela degli associati.

Come è ben delineato da Anna di Bartolomeo e Camilla Iori nel testo *In servizio civile a Valencia* per SPES⁷⁶, dopo un periodo di grande crescita durante gli anni Trenta del Novecento, lo sviluppo dell'associazionismo spagnolo subisce una brusca frenata con la guerra civile e l'instaurazione del regime franchista. Quest'ultimo non tollera alcuna forma di associazionismo e considera il «welfare più come una forma di beneficenza statale che come un diritto dei cittadini»⁷⁷. Un'idea, questa, che guiderà l'intera politica corporativa del regime. Viene costituita, di contro, un'organizzazione volontaria parastatale, l'*Obra de Auxilio Statal*, basata sul lavoro "volontario" delle donne.

Ciò nonostante, a resistere è l'iniziativa privata della Chiesa, la quale «avrà un ruolo fondamentale nel porre le basi del nascente Stato sociale»⁷⁸, incentivando lo stanziamento di

⁷³(Enciclopedia del Novecento – Treccani 2004).

⁷⁴ Traduzione nostra dall'originale: la caridad se consideraba una virtud cristiana y su manifestación tenía un papel fundamental en la vida social y económica. (Hontangas 2009, pag. 5).

⁷⁵ Traduzione nostra dall'originale: la idea más aproximada que tenemos actualmente del voluntariado empezó a construirse a finales del siglo XIX principio del siglo XX, con la ayuda desinteresada que prestaban familias acaudaladas para los más desfavorecidos. (Portal Europeo de la Juventud).

https://europa.eu/youth/es/article/45/1510_es.

⁷⁶ (Di Bartolomeo e Iori 2006).

⁷⁷ (Ivi, pag. 45).

⁷⁸ Ibidem.

fondi stabili per le associazioni caritatevoli e per lo sviluppo dei servizi sociali, e contribuendo a far crescere la spesa sociale statale del 35% durante gli anni Sessanta del Novecento.

Altro importante *turning point* è il boom economico del 1964, quando «con l'arrivo di molti turisti dall'Europa settentrionale, si produce un'apertura del Regime franchista che permette al volontariato spagnolo di incominciare a svilupparsi»⁷⁹.

La Ley de Asociaciones del 1969 costituisce, in seguito, un momento fondamentale per la storia del volontariato in Spagna, poiché essa permetterà il consolidamento dell'azione sociale della Chiesa e dell'associazionismo corporativo che ancora oggi dominano la scena del *non-profit* spagnolo (Caritas, Croce Rossa, ONCE).

È l'indebolimento del regime negli anni Settanta del Novecento a contribuire, poi, al risveglio della società civile, tant'è che a nascere saranno forme spontanee di associazionismo. Fondamentali sul piano politico si rivelano i *movimientos ciudadanos*, in un periodo che vede, con la morte di Franco nel 1975, la transizione alla democrazia sancita con la Costituzione democratica del 1978.

Come mette in luce Elvira Medina Ruiz, centrale per la storia del volontariato è proprio questa transizione, che guida a una Costituzione favorevole al fine di inquadrare quelle azioni solidali che si erano realizzate nei decenni precedenti. «Quello che possiamo considerare più innovativo è l'applicazione del termine volontariato a un'azione molto più coordinata e organizzata, legata principalmente agli enti senza scopo di lucro»⁸⁰.

È proprio negli anni Ottanta che si inizia a parlare, per la prima volta, di *voluntariado*, in particolare di *voluntariado social*. Si forma così, a decenni di distanza rispetto agli altri paesi dell'Europa Occidentale, uno Stato sociale in cui le *Comunidades Autonomas*, secondo il dettame della nuova Costituzione, possano svolgere un ruolo fondamentale. Diversamente dalle regioni italiane, infatti, le *Comunidades* possiedono un'autonomia molto ampia e competenza esclusiva in materia di servizi sociali, tramite la pianificazione, il coordinamento e la legislazione del Terzo settore. Da questo momento, la strada intrapresa sarà quella di un *welfare-mix*, volto a ottimizzare l'offerta dei servizi tramite una stretta collaborazione tra enti locali e settore privato.

Gli anni Novanta del Novecento costituiscono un decennio di forte slancio dell'iniziativa sociale e di diversificazione della stessa. Uno sviluppo in gran parte fuori controllo, che richiederà un intervento legislativo dello Stato spagnolo, configuratosi nel 1996, quando sarà emanata la *ley del voluntariado* 6/1996⁸¹. Essa si pone l'obiettivo generale di «promuovere la partecipazione solidale dei cittadini in azioni di volontariato all'interno di organizzazioni senza fine di lucro pubbliche o private»⁸². Tra gli aspetti rilevanti di questa legge vi è, inoltre, che lo Stato «si impegna a garantire la libertà dei cittadini a esprimere il loro impegno solidale attraverso le vie che più si confanno alle loro più intime motivazioni»⁸³ e con cui esso, «è obbligato a riconoscere, promuovere e aiutare efficacemente l'azione volontaria nelle sue diverse modalità»⁸⁴.

⁷⁹ Traduzione nostra dall'originale: con la llegada de muchos turistas del norte de Europa, se produce una apertura del régimen de Franco que permite que comience a fraguarse el voluntariado en España. (Portal Europeo de la Juventud).

⁸⁰ Traduzione nostra dall'originale: Lo que podemos considerar más novedoso – sottolinea la Dottoressa a riguardo degli anni Ottanta – es la aplicación del término voluntariado a una acción mucho más coordinada y organizada, ligada principalmente a las entidades sin ánimo de lucro. (Ruiz 2016).

⁸¹ Boletín Oficial del Estado (BOE). “Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado”. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-1071>.

⁸² (Di Bartolomeo e Iori 2006, pag. 47).

⁸³ (Ivi, pag. 48).

⁸⁴ Ibidem.

Gli anni Duemila sono segnati dall'approvazione della *ley Organica 1/2002*, la quale sopprime a un vuoto legislativo riformando il diritto di associazione, regolamentato, al tempo, ancora dalla legge franchista in contrasto con la Costituzione del 1978.

L'ultimo decennio ha conosciuto uno sviluppo costante dell'azione volontaria, seppure recentemente si sia assistito a un breve trend negativo (il numero di volontari sulla popolazione maggiorenne in Spagna è sceso all'8,5% nel 2017⁸⁵ rispetto al 9,3% dell'anno precedente). Nonostante ciò, al momento, più del 50% dei volontari sono impegnati nell'ambito sociale (*voluntariado social*), al quale seguono, in percentuali minori, l'impegno nel settore sociosanitario, educativo, culturale e ambientale⁸⁶.

La continua evoluzione del settore, rinvigorita dal crollo del regime, in definitiva, si è rivelata un'opportunità per lo Stato spagnolo il quale ha risposto con un processo di costante ridefinizione della legislazione sul volontariato e degli enti facenti parte del Terzo settore. L'ultima evoluzione è rappresentata dalla *ley 43/2015 del Tercer sector de Acción Social*⁸⁷ e dalla *ley 45/2015 de Voluntariado*.

2.2.2 Le radici del non-profit e del volontariato in Italia

Le radici del volontariato in Italia possono essere rintracciate nelle tre grandi tradizioni che ne hanno influenzato la sua evoluzione: «una ecclesiale e cattolica, legata all'opera di evangelizzazione della Chiesa, fondata sul concetto di pietas cristiana e tuttora molto viva; accanto a questa, si sviluppa, fin dall'Ottocento, un'intensa attività di volontariato di tradizione operaia e socialista; infine, una tradizione liberale molto ricca, successivamente scomparsa»⁸⁸.

Il ventennio fascista, così come in Spagna al periodo di Franco, si traduce nel completo asservimento dell'azione volontaria e dell'associazionismo al potere governativo, il quale, attraverso la modifica degli statuti delle associazioni esistenti, esclude dalla gestione dei bisogni sociali primari «i corpi intermedi e le stesse amministrazioni locali»⁸⁹.

Proprio la fine del fascismo e della Seconda Guerra Mondiale rappresentano il grande *turning point* della storia del volontariato italiano. La transizione alla democrazia porta con sé una nuova Costituzione, la quale, agli articoli 2 e 3, stabilisce «l'assegnazione originaria della funzione della solidarietà alla comunità, mentre affida alla pubblica amministrazione l'organizzazione del modo di assolvere a tale funzione»⁹⁰.

Ciò nonostante, come sottolinea Vitale (2004), lo sviluppo moderno del volontariato italiano è logicamente e profondamente influenzato dalla mancata menzione del principio di sussidiarietà orizzontale nella Carta Costituzionale. Questa carenza ha fatto sì, secondo egli, che «lo sviluppo storico dell'economia sociale degli ultimi cinquant'anni è stato affidato in modo pressoché esclusivo alla regolazione pubblica con lo Stato sostanzialmente unico finanziatore e gestore dei servizi di assistenza sociale»⁹¹. Ne è dimostrazione che il settore

⁸⁵ (El Periódico 4 dicembre 2017).

<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20171204/desciende-un-punto-el-numero-de-voluntarios-en-espana-que-son-35-millones-6473565>.

⁸⁶ (Plataforma del Voluntariado de España 2018).

⁸⁷ Boletín Oficial del Estado (BOE). “Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social”.
<https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/10/pdfs/BOE-A-2015-10922.pdf>.

⁸⁸ (Redazione SocialNews 1 aprile 2010).

<http://www.socialnews.it/blog/2010/04/01/la-storia-del-volontariato-in-italia/>.

⁸⁹ (ANPAS).

<https://www.anpas.org/component/content/article/59-archivio-storico/931-tra-ventennio-crocerossa.html>

⁹⁰ (Redazione SocialNews 1 aprile 2010).

⁹¹ (Enciclopedia del Novecento – Treccani 2004).

non-profit e il volontariato hanno avuto, per molto tempo nella storia repubblicana, un ruolo residuale (i dati ISTAT⁹² indicano che il numero di organizzazioni sorte negli anni Settanta e ancora operative nel 2011, è del solo 10,4%).

Si devono, infatti, attendere gli anni Ottanta quando, parallelamente allo sviluppo in Spagna, seppur per ragioni e con dinamiche diverse, ha luogo una grande crescita del *non-profit* e del volontariato in Italia. Ciò è stato favorito dalla crisi del modello del welfare centralistico connessa alla crisi finanziaria dello Stato, la quale ha spinto le amministrazioni pubbliche ad affidare sempre più, a soggetti del *non-profit*, compiti che le stesse non riuscivano più a svolgere autonomamente. Si va ad affermare pertanto, dopo quattro decenni dalla sua mancata enunciazione in Costituzione, il principio di sussidiarietà orizzontale. Il Terzo settore inizia così a surrogare «l'amministrazione pubblica, dietro pagamento da parte della stessa, per servizi che da essa vengono esternalizzati»⁹³.

Un fenomeno che, secondo Vitale (2004), nasconde tuttavia delle criticità profonde: la crisi della pubblica amministrazione, infatti, ha reso la stessa l'unica cliente del *non-profit*, che culturalmente e operativamente diviene così sempre più dipendente dallo Stato. Una relazione che, inoltre, spinge le organizzazioni ad adottare le metodologie amministrative disfunzionali e a modificare le sue stesse attività.

D'altro canto, in questo periodo a modificarsi è soprattutto l'idea stessa e la funzione del volontariato, il quale inizia ad assumere un'accezione moderna, diversa dal modello prevalentemente filantropico fino a quel momento adottato, emergendo, invece, come un vero e proprio soggetto politico che non risponde più solo a situazioni di emergenza sociale ma assume anche la funzione «di portare i cittadini alla consapevolezza dei propri diritti e stimolare le pubbliche amministrazioni a compiere le proprie funzioni in modo efficiente»⁹⁴.

Il definitivo boom avviene, comunque, negli anni Novanta, durante i quali le organizzazioni *non-profit* passano dallo svolgere un'attività prevalentemente redistributiva a una per lo più produttiva, rendendosi più complesse organizzativamente e nei rapporti istituzionali e interni.

Lo sviluppo del Terzo settore, «la cui funzione principale – diventa – quella di fattore di contenimento dei costi e di flessibilizzazione della pubblica amministrazione»⁹⁵, «costrinse» il Legislatore italiano ad aumentare la produzione normativa in materia. La legge-quadro 266/1991 sul volontariato, in particolare, segna l'inizio di una nuova fase nella quale il volontariato stesso diviene, per la prima volta, un soggetto di programmazione delle politiche sociali locali, oltre che «gestore accreditato di interventi e servizi non altrimenti reperibili e a elevata produzione di beni relazionali»⁹⁶.

La legge, infatti, costituisce un primo importante riconoscimento del settore, attraverso il richiamo «a partecipare alla riprogettazione dello Stato sociale dopo il declino del vecchio modello – e l'indicazione della – necessità di promuovere un welfare mix di tipo comunitario»⁹⁷. Il varo della legge, in sostanza «rappresenta un solido punto di partenza verso il normale riconoscimento di questo fenomeno sociale»⁹⁸. Ciò si può evincere dal tenore del primo comma articolo 1 della legge nazionale, che «riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne propone lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto

⁹² (Enciclopedia del Novecento – Treccani 2004).

⁹³ (Enciclopedia del Novecento – Treccani 2004).

⁹⁴ (Redazione SocialNews. 1aprile 2010).

⁹⁵ (Redazione SocialNews. 1aprile 2010).

⁹⁶ (Magarotto 2013).

⁹⁷ (Magarotto 2013).

⁹⁸ (NoProfitItalia). <http://www.noprofit.org/terzo/legge266b.htm>.

originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle regioni, dalle provincie autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali»⁹⁹. Vi si trova anche una definitiva enunciazione delle caratteristiche dell'attività di volontariato intesa come «quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontariato fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà»¹⁰⁰.

Gli anni Novanta del Novecento e l'inizio degli anni Duemila vedono poi l'introduzione del decreto legislativo 460/97 sulle detassazioni del *non-profit*, le discipline sulle cooperative sociali (legge 381/1991) e sulle associazioni di promozione sociale (383/2000), e la cosiddetta “legge delle Onlus” (decreto legislativo 460/1997)¹⁰¹. È importante menzionare, infine, la legge costituzionale 3/2001, che modifica il Titolo V della parte della Costituzione, con la quale «entra nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà»¹⁰². Non viene ancora menzionato, tuttavia, il principio di sussidiarietà orizzontale, ma soltanto quello istituzionale tra enti.

Se gli ultimi vent'anni rappresentano un passo decisivo verso il riconoscimento della efficace funzione del Terzo settore (non più solo di quello sociale, ma allargato alla salvaguardia di tutti i fenomeni di degrado territoriale e alla difesa di valori e risorse della comunità), gli anni Duemila hanno delineato un rapporto *non-profit*-volontariato più complesso. Ciò, evidenzia Vitale, «nella misura in cui –questo rapporto- privilegia le organizzazioni di maggiori dimensioni e le entrate di fonte pubblica e non stimola, se anche non scoraggia, le donazioni private»¹⁰³. Più del 70% delle organizzazioni *non-profit* hanno infatti, alla fine degli anni Novanta, entrate annue inferiori ai cinquantamila euro, mentre il 9%, con entrate superiori al milione e mezzo annuo, realizzano l'88% dell'entrate complessive del settore¹⁰⁴.

Dalle indagini prodotte dall'ISTAT si evince, comunque, come nell'ultimo decennio le organizzazioni *non-profit* siano cresciute in numero e dipendenti. Il censimento permanente delle istituzioni non-profit del 2016¹⁰⁵ ha mostrato come esse siano arrivate a costituire il 7,8% del numero totale delle imprese dell'industria e dei servizi, e come, dal 2001 al 2016, i dipendenti siano passati dal 4,8% al 6,9%. La forma giuridica prevalente è rimasta quella delle associazioni riconosciute e non riconosciute con un 85,1% sul totale.

Per quanto concerne le organizzazioni di volontariato, il loro numero ha superato le quarantamila unità. I campi principali di attività risultano essere quelli della sanità, dell'assistenza sociale e della cultura, mentre la forma giuridica privilegiata è quella dell'associazione non riconosciuta.

Tuttavia, l'attuale stato di salute del volontariato italiano non può che risentire dell'importante aggiornamento avvenuto con la promulgazione del “Codice del Terzo settore” (decreto legislativo 117/2017), la quale segna un importante passaggio storico per il volontariato di cui si analizzeranno in seguito i caratteri principali.

⁹⁹ Gazzetta Ufficiale. “LEGGE 11 agosto 1991, n. 266”.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1991/08/22/091G0313/sg>.

¹⁰⁰ Legge 266/1991.

¹⁰¹ (CSVnet 2017).

<https://www.csvnet.it/csv/storia/144-notizie/2448-il-codice-del-terzo-settore-e-legge-cosa-cambia-con-il-grande-riordino>.

¹⁰² (Enciclopedia del Novecento – Treccani 2004).

¹⁰³ (Enciclopedia del Novecento – Treccani 2004).

¹⁰⁴ (Enciclopedia del Novecento – Treccani 2004).

¹⁰⁵ (ISTAT 2017).

<https://www.istat.it/it/files//2017/12/Nota-stampa-censimento-non-profit.pdf>.

La storia recente del volontariato e dell'intero *non-profit* italiano e spagnolo rivela, in conclusione, come la crescita del Terzo settore abbia ricevuto un fondamentale input dall'azione della Chiesa (come anche dell'associazionismo operaio), la quale insieme al filone operaista sono risultati essenziali nella costruzione dello Stato sociale.

Nondimeno, va sottolineato come, in entrambi i paesi, i *turning points* per lo sviluppo del Terzo settore vadano rintracciati in due momenti precisi: la promulgazione della Costituzione democratica (in Italia nel 1948, in Spagna nel 1978), e la crisi del welfare state che ha indotto i due paesi a implementare delle misure legislative atte a disciplinare, favorire e coordinare un fenomeno sempre più in evoluzione.

Il percorso intrapreso nell'ultimo trentennio ha mostrato, pertanto, come i due Stati siano sulla via del riconoscimento del ruolo del Terzo settore, essenziale per rispondere alle sempre maggiori e diverse esigenze che provengono da una società in continuo mutamento.

2.3 La riforma della legislazione su Terzo settore e volontariato in Italia e Spagna

2.3.1. La ley 43/2015 e la ley 45/2015 de Voluntariado: aggiornamenti alla legislazione spagnola in materia

La normativa spagnola in materia di Terzo settore di azione sociale e volontariato ha recentemente subito, con l'entrata in vigore della *ley 43/2015 del Tercer sector de Acción Social* e la *ley 45/2015 de Voluntariado*, significativi aggiornamenti.

La ley 43 del 9 ottobre 2015 ha rappresentato un importante riconoscimento della funzione del Terzo settore impegnato nella sfera sociale, che, come specifica la stessa legge, si è distinto negli ultimi decenni come attore principale nella lotta contro le situazioni di maggiore vulnerabilità sociale, contribuendo «a uno sviluppo sociale equilibrato, alla coesione sociale e a un modello di organizzazione nel quale l'attività economica è al servizio della comunità»¹⁰⁶.

Al fine di incentivare l'esercizio del suo ruolo integratore, «del suo ruolo attivo nella sensibilizzazione e coesione sociale»¹⁰⁷, il Legislatore spagnolo ha dunque reputato «necessario fissare una cornice regolatrice, a livello statale, che assista gli enti del Terzo settore d'Azione Sociale, in accordo con la funzione che dovrebbero svolgere nella società e le sfide che devono affrontare le politiche d'inclusione»¹⁰⁸. Una cornice normativa che, sottolinea l'articolo 1 della legge, si pone l'obiettivo specifico di «regolare gli enti del Terzo settore di Azione Sociale, rinforzare le loro capacità come interlocutori dinanzi alla *Administración General del Estado* per quanto concerne le politiche sociali e definire le misure di promozione che i poteri pubblici potranno adottare a loro vantaggio»¹⁰⁹.

L'articolo 2 comma 1, in particolare, fornisce una precisa definizione delle *entidades del Tercer sector de Acción Social*, intese come «quelle organizzazioni a carattere privato, sorte dall'iniziativa cittadina o sociale, sotto diverse forme, che rispondono ai criteri di solidarietà e di partecipazione sociale, con fini di interesse generale e assenza di finalità di lucro, che

¹⁰⁶ Traduzione: a un desarrollo social equilibrado, a la cohesión social y a un modelo de organización en el que la actividad económica está al servicio de la ciudadanía. Ley 43/2015.

¹⁰⁷ Traduzione nostra dall'originale: de su papel activo en la concienciación y la cohesión sociales. Ley 43/2015.

¹⁰⁸ Traduzione nostra dall'originale: necesario establecer un marco regulatorio, a nivel estatal, que ampare a las entidades del Tercer sector de Acción Social, de acuerdo con el papel que deben desempeñar en la sociedad y los retos que han de acometer las políticas de inclusión. Ley 43/2015.

¹⁰⁹ Traduzione nostra dall'originale: regular las entidades del Tercer sector de Acción Social, reforzar su capacidad como interlocutoras ante la Administración General del Estado, respecto de las políticas públicas sociales y definir las medidas de fomento que los poderes públicos podrán adoptar en su beneficio. Ley 43/2015.

promuovono il riconoscimento e l'esercizio dei diritti civili, così come dei diritti economici, sociali o culturali delle persone e dei gruppi che soffrono di condizioni di vulnerabilità o che sono a rischio di esclusione sociale»¹¹⁰. Nell'elenco delle *entidades* rientrano, specifica il comma 2 dello stesso articolo, «le associazioni, le fondazioni, così come le federazioni o associazioni che le integrino»¹¹¹.

La ley 43/2015, inoltre, specifica i principi che reggono *l'entidades del Tercer sector de Acción Social*, tra cui il possesso di personalità giuridica propria e privata, il non avere scopo di lucro, garantire la partecipazione democratica e un'attività trasparente, contribuire effettivamente alla coesione sociale attraverso la partecipazione cittadina volontaria, nonché i mezzi di promozione dell'Administración General del Estado, come l'appoggio e la promozione dei principi del settore, l'adeguamento dei finanziamenti pubblici, la garanzia di partecipazione del settore nelle politiche sociali, di lavoro e d'inclusione e l'istituzione di organi di partecipazione tra cui il *Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social*.

L'entrata in vigore della legge sul *Tercer sector de Acción Social* ha preceduto di pochi giorni quella della ley 45/2015 de *Voluntariado*. Quest'ultima subentra, quasi vent'anni dopo, alla ley 6/1996 del *Voluntariado*, la quale costituì la prima misura a livello statale volta a regolare il volontariato in Spagna. Una legge, quest'ultima, specifica il *Preámbulo della ley 45/2015*, che tuttavia «si è vista sopraffatta dalla realtà dell'azione volontaria e si rende così necessario un nuovo quadro normativo che risponda adeguatamente alla configurazione e alle dimensioni del volontariato agli inizi del ventunesimo secolo»¹¹².

La ley 45/2015 nasce, pertanto, dalla necessità del Legislatore di inquadrare la nuova realtà del volontariato spagnolo, riconoscendone le nuove forme «come quelle che si traducono nella realizzazione di azioni concrete e per un lasso di tempo determinato, senza integrarsi in programmi globali o a lungo termine o quelle svolte dai volontari attraverso le tecnologie dell'informazione e comunicazione e che non richiedono la presenza fisica dei volontari negli enti di volontariato»¹¹³, e favorendone la promozione negli ambiti esterni al Terzo settore, quali le imprese, le università e le stesse amministrazioni pubbliche.

Al fine della promozione della partecipazione solidale della comunità, la legge pone al centro il ruolo delle *entidades de voluntariado* e il concetto di *interés general*, inteso come il principio guida dell'azione volontaria, volto «al miglioramento della qualità della vita delle persone beneficiarie o destinataria dell'azione volontaria e della società in generale»¹¹⁴. Vengono così fissati chiaramente i contorni dell'attività volontaria, i requisiti che devono

¹¹⁰ Traduzione nostra dall'originale: aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social. Ley 43/2015.

¹¹¹ Traduzione nostra dall'originale: las asociaciones, las fundaciones, así como las federaciones o asociaciones que las integren. Ley 43/2015.

¹¹² Traduzione nostra dall'originale: se ha visto desbordada por la realidad de la acción voluntaria y se hace necesario un nuevo marco jurídico que responda adecuadamente a la configuración y a las dimensiones del voluntariado en los comienzos del siglo XXI. Ley 45/2015.

¹¹³ Traduzione nostra dall'originale: como las que se traducen en la realización de acciones concretas y por un lapso de tiempo determinado, sin integrarse en programas globales o a largo plazo o las que se llevan a cabo por voluntarios a través de las tecnologías de la información y comunicación y que no requieran la presencia física de los voluntarios en las entidades de voluntariado. Ley 45/2015.

¹¹⁴ Traduzione nostra dall'originale: a la mejora de la calidad de vida de las personas beneficiarias o destinatarias de la acción voluntaria y de la sociedad en general. (Plataforma del Voluntariado de España 2018). <http://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/10/guia-facil-la-ley-del-voluntariado-en-5-pasos-ley-45-2015-de-14-de-octubre-de-voluntariado-boe-247-del-15-de-octubre.pdf>.

regolare l'azione dei volontari e il loro rapporto con le organizzazioni, e indicate le tipologie di rapporti cooperativi tra la pubblica amministrazione e le *entidades*, nonché le rispettive aree di competenza.

L'articolo 3 della legge fornisce, innanzitutto, una definizione più estesa del concetto di volontariato rispetto a quella fornita vent'anni prima, fissando i requisiti della *acción voluntaria*, e i limiti entro cui si estende il concetto stesso. Il volontariato viene inteso, al comma 1, come «il congiunto delle attività di interesse generale sviluppate da persone fisiche sempre che rispettino i seguenti requisiti:

- a) Che abbiano carattere solidale;
- b) Che la loro realizzazione sia libera, senza che abbiano la loro ragione in un'obbligazione personale o dovere giuridico e sia assunta volontariamente;
- c) Che si svolgano senza controprestazione economica o materiale, fatto salvo il versamento delle spese rimborsabili che lo svolgimento dell'azione volontaria comporti ai volontari in accordo con quanto previsto nell'articolo 12.2.d);
- d) Che si sviluppino attraverso gli enti di volontariato, conformemente ai programmi concreti e dentro o fuori al territorio spagnolo fatto salvo quanto disposto negli articoli 21 e 22»¹¹⁵.

Al comma 2, vengono poi specificate le attività di interesse generale, identificate come «quelle che contribuiscono in ciascuno degli ambiti di attuazione del volontariato di cui si fa riferimento all'articolo 6, a migliorare la qualità della vita delle persone e della società in generale e a proteggere e a salvaguardare l'ambiente»¹¹⁶, Segue, al comma 3, l'elenco delle attività da non considerarsi come volontariato, tra cui quelle sporadiche e periodiche e quelle realizzate in virtù di una relazione lavorativa.

L'articolo 5 enuncia i valori e i principi che fondano e devono guidare l'azione volontaria. Tra questi: uguaglianza, libertà, solidarietà, difesa del bene comune e diritti fondamentali, quelli che contribuiscono all'equità come anche alla giustizia e alla coesione sociale, l'autonomia e l'indipendenza nella gestione, la gratuità del servizio che viene fornito, l'efficienza in un'ottica di ottimizzazione delle risorse, ma anche, pari opportunità per uomini e donne, la non discriminazione dei volontari in base a nazionalità, razza o origine etnica, religione, convinzioni ideologiche, orientamento sessuale o qualsiasi altra condizione o circostanza personale o sociale e l'accessibilità delle persone con disabilità, degli anziani e di coloro che si trovano in una situazione di dipendenza.

¹¹⁵ Traduzione nostra dall'originale: el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que tengan carácter solidario;
- b) Que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico y sea asumida voluntariamente;
- c) Que se lleven a cabo sin contraprestación económica o material, sin perjuicio del abono de los gastos reembolsables que el desempeño de la acción voluntaria ocasione a los voluntarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.2.d);
- d) Que se desarrollen a través de entidades de voluntariado con arreglo a programas concretos y dentro o fuera del territorio español sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 21 y 22. Ley 45/2015.

¹¹⁶ Traduzione nostra dall'originale: aquellas que contribuyan en cada uno de los ámbitos de actuación del voluntariado a que hace referencia el artículo 6 a mejorar la calidad de vida de las personas y de la sociedad en general y a proteger y conservar el entorno. Ley 45/2015.

L'articolo 6 comma 1 identifica gli ambiti di attuazione dell'attività volontaria: volontariato sociale, volontariato internazionale di cooperazione per lo sviluppo, volontariato ambientale, volontariato culturale, volontariato sportivo, volontariato educativo, volontariato socio-sanitario, volontariato per il tempo libero, volontariato comunitario e volontariato di protezione civile.

Viene fissato poi, all'articolo 7, il contenuto minimo che i programmi di volontariato, strumenti fondamentali per la canalizzazione e la strutturazione dell'azione volontaria, devono contenere. Tra di essi: la denominazione, gli obiettivi, la durata e il numero dei volontari necessari, come anche i meccanismi di controllo e valutazione dello stesso.

Per quanto riguarda i volontari, la riforma espande e rafforza l'universalità e l'accessibilità dell'azione volontaria, aprendo alla partecipazione di chiunque abbia interesse nel volontariato, e in modo che ogni destinatario possa ricevere la protezione necessaria. Una definizione completa della condizione dei volontari viene fornita al Titolo II articolo 8 comma 1: «possiedono la condizione di volontari le persone fisiche che decidano liberamente e volontariamente di dedicare, tutta o parte del proprio tempo, alla realizzazione delle attività definite all'articolo 3.2»¹¹⁷.

Il Titolo II definisce i diritti e i doveri dei volontari, nonché le relazioni, basate su un accordo di incorporazione regolante, tra gli stessi e le *entidades de voluntariado*. Sono inoltre definiti i diritti e dei doveri del volontario, le funzioni dello stesso, la sua formazione, la durata dell'attività e il regime delle spese rimborsabili. Tra i principi a tutela del volontario, centrale si rivela quello di non discriminazione e accessibilità, che, come precedentemente richiamato, obbliga le organizzazioni di volontariato a garantire il diritto alle pari opportunità e l'accessibilità universale.

Saliente risulta soprattutto la disciplina giuridica sulle *entidades de voluntariado*, fondamentale tipologia di organizzazione a carattere privato e non-profit, che persegue l'interesse generale autonomamente dai poteri pubblici¹¹⁸, e che ricopre un'importanza fondamentale nella nuova cornice normativa dal momento che costituisce la struttura essenziale all'interno della quale si svolgono tutte le attività di volontariato.

L'articolo 13 comma 2 del Titolo III specifica come «possiedono la considerazione di enti di volontariato le persone giuridiche che soddisfano i seguenti requisiti:

- a) Essere legalmente costituite e iscritte nei Registri competenti, in accordo con la normativa statale, delle Comunità Autonome e degli altri Stati membri dell'Unione Europea di applicazione;
- b) Essere prive di finalità di lucro;
- c) Essere integrate o contare su volontari, fatto salvo il personale di struttura salariato necessario per il funzionamento stabile degli enti e per lo sviluppo di iniziative che richiedono un grado di specializzazione particolare;
- d) Sviluppare parte o la totalità delle attività mediante programmi di volontariato designati o gestiti nel quadro delle attività di interesse generale, che rispettino i valori, i

¹¹⁷ Traduzione nostra dall'originale: tendrán la condición de voluntarios las personas físicas que decidan libre y voluntariamente dedicar, todo o parte de su tiempo, a la realización de las actividades definidas en el artículo 3.2. Ley 45/2015.

¹¹⁸ (Programa Municipal de Voluntariado).

https://voluntariado.cartagena.es/que_es_una_organizacion_voluntariado.asp.

principi e le dimensioni stabilite nell'articolo 5 e si eseguano in uno degli ambiti riconosciuti nell'articolo 6»¹¹⁹.

Ogni *entidad de voluntariado* acquisisce, inoltre, una serie di diritti e obblighi (articolo 14). Tra i primi risultano quelli relativi ai rapporti con le amministrazioni pubbliche e quelli concernenti la selezione delle competenze dei volontari che partecipano alle proprie attività. Tra i doveri, invece, si richiamano, oltre a quelli derivanti da quanto stabilito nell'ordinamento giuridico specifico di applicazione, gli obblighi di stipulazione di una polizza assicurativa adeguata alle caratteristiche e alle circostanze dell'attività svolta dai volontari, la regolare formazione del personale volontario come anche la promozione della partecipazione dello stesso nell'elaborazione, esecuzione e valutazione dei programmi di volontariato, la regolare valutazione delle attività svolte, la compilazione di un registro dei volontari associati all'organizzazione, la copertura delle spese derivanti dalla fornitura del servizio e la definizione di adeguati sistemi di informazione concernenti le finalità dell'organizzazione.

2.3.2 La ley 45/2015: i rapporti tra entidades de voluntariado e pubblica amministrazione spagnola

La *ley 45/2015 de Voluntariado* ha introdotto delle importanti novità all'intero quadro dei rapporti tra *voluntariado* e *Administraciones públicas*. La legge, se da un lato ricalca il carattere normativo della ley 6/1996 (la quale non possedeva carattere di legge fondamentale e si era pertanto aggiunta al panorama della normativa già esistente nelle *Comunidades Autónomas*¹²⁰, non alternando di fatto la distribuzione delle competenze), dall'altro, come sottolinea il suo preambolo, «reclama un quadro di cooperazione tra le differenti amministrazioni pubbliche che sia particolarmente incline al consolidamento e allo sviluppo del volontariato»¹²¹.

Allo scopo di migliorare l'azione volontaria e la partecipazione solidale della cittadinanza, la *ley 45/2015* ha pertanto stabilito, al Titolo V *De las Administraciones públicas*, i mezzi e i sistemi necessari al fine di rendere possibile l'informazione reciproca, la cooperazione tecnica

¹¹⁹ Traduzione nostra dall'originale: tendrán la consideración de entidades de voluntariado las personas jurídicas que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Estar legalmente constituidas e inscritas en los Registros competentes, de acuerdo con la normativa estatal, autonómica o de otro Estado miembro de la Unión Europea de aplicación;
- b) Carecer de ánimo de lucro;
- c) Estar integradas o contar con voluntarios, sin perjuicio del personal de estructura asalariado necesario para el funcionamiento estable de la entidad o para el desarrollo de actuaciones que requieran un grado de especialización concreto;
- d) Desarrollar parte o la totalidad de sus actuaciones mediante programas de voluntariado diseñados y gestionados en el marco de las actividades de interés general, que respeten los valores, principios y dimensiones establecidos en el artículo 5 y se ejecuten en alguno de los ámbitos recogidos en el artículo 6. Ley 45/2015.

¹²⁰ A riguardo della suddivisione delle competenze, la Costituzione spagnola, prevede (Titolo VIII) tre livelli territoriali (Stato – Comunità Autonome – Province). Una parte delle competenze è regolata in maniera gerarchica, un'altra, invece, prevede una forte autonomia delle Comunità Autonome e delle Province nell'adozione di orientamenti propri. In particolare, l'articolo 148 della Costituzione Spagnola attribuisce, in materia di assistenza sociale, che riguarda da vicino il settore del volontario sociale, la responsabilità pubblica principale alle Comunità Autonome (Di Bartolomeo e Iori 2006).

¹²¹ Traduzione nostra dall'originale: reclama un marco de cooperación entre las diferentes Administraciones públicas que sea especialmente proclive a la consolidación y desarrollo del voluntariado reclama un marco de cooperación entre las diferentes Administraciones públicas que sea especialmente proclive a la consolidación y desarrollo del voluntariado. Ley 45/2015.

e l'azione congiunta tra le diverse amministrazioni pubbliche con competenza in materia di volontariato.

Essa enumera innanzitutto, all'articolo 17 comma 2, gli ambiti di cooperazione tra le amministrazioni pubbliche all'interno dei quali questo proposito può essere raggiunto, «con pieno rispetto delle competenze delle Comunità Autonome definite nei rispettivi statuti di autonomia, degli enti locali e delle città autonome di Ceuta e Melilla, e della libertà d'azione e autonomie degli enti di volontariato»¹²². Tra questi: la sensibilizzazione della società sul valore dell'azione volontaria nella costruzione del capitale sociale; la promozione della partecipazione sociale della cittadinanza attraverso le *entidades de voluntariado* con un occhio di riguardo agli anziani nel quadro delle strategie di invecchiamento attivo; lo sviluppo di piani e strategie di volontariato al fine di orientare e coordinare la sua azione; la definizione degli strumenti di informazione, assistenza tecnica e materiale e di consulenza alle organizzazioni di volontariato; la determinazione di criteri comuni di valutazione e di monitoraggio dei fondi pubblici assegnati; l'appoggio nel lavoro di formazione dei volontari; l'impulso nella creazione di reti con imprese, sindacati e università; la promozione della partecipazione nei programmi di volontariato; il contributo alla semplificazione dei procedimenti amministrativi che coinvolgono le organizzazioni di volontariato; la definizione di meccanismi efficaci di supervisione sullo sviluppo dell'attività di volontariato.

L'articolo 18 identifica poi le prerogative della *Administración General del Estado*. Esse concernono la definizione, nell'ambito delle proprie competenze e in accordo con altre amministrazioni pubbliche competenti in materia, delle linee generali delle politiche pubbliche sul volontariato, il coordinamento delle azioni dei diversi organi della stessa nei diversi campi di attività di volontariato, la definizione dei meccanismi di cooperazione nel settore, la creazione di meccanismi efficaci di valutazione e monitoraggio dei programmi volontari, la collaborazione con le *entidades de voluntariado* nel miglioramento della formazione dei volontari, come anche la promozione di iniziative di volontariato in collaborazione con le organizzazioni, la promozione degli scambi formativi tra organizzazioni e volontari e la promozione dei principi e dei valori dell'azione volontaria nel sistema scolastico, «previa consultazione con le organizzazioni di volontariato o federazioni di organizzazioni di volontariato più rappresentative»¹²³.

Al fine di articolare e rafforzare queste relazioni, infine, la legge ha disposto, alla *disposición adicional segunda*, la creazione di due nuovi strumenti/organizzazioni. Questi sono la *Comisión Interministerial de Voluntariado*, la quale esercita la funzione di «coordinare l'azione dei Dipartimenti ministeriali con competenza sul volontariato in accordo con quanto stabilito nella presente legge»¹²⁴, e l'*Observatorio Estatal de Voluntariado*, che svolge il compito di «organo collegiale di partecipazione delle Comunità Autonome, delle città autonome di Ceuta e Melilla, la *Federación Española de Municipios y Provincias* e le Federazioni, Confederazioni e Unioni di organizzazioni di volontariato»¹²⁵.

¹²² Traduzione nostra dall'originale: con pleno respeto a las competencias de las comunidades autónomas –in materia di azione volontaria - definidas en sus Estatutos de Autonomía, de las entidades locales y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y a la libertad de acción y autonomía de las entidades de voluntariado. Ley 45/2015.

¹²³ Traduzione nostra dall'originale: previa consulta a las entidades de voluntariado o federaciones de entidades de voluntariado más representativas. Ley 45/2015.

¹²⁴ Traduzione nostra dall'originale: coordinar la actuación de los departamentos ministeriales con competencia sobre el voluntariado. Ley 45/2015.

¹²⁵ Traduzione nostra dall'originale: órgano colegiado de participación de las comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, la Federación Española de Municipios y Provincias y las Federaciones, Confederaciones y Uniones de Entidades de Voluntariado. Ley 45/2015.

2.3.3 I rinnovati strumenti di promozione e sostegno del volontariato in Spagna

Nel quadro del nuovo ciclo normativo spagnolo su Terzo settore e volontariato, significativi aggiornamenti sono stati introdotti in merito all'importante ambito riguardante la loro promozione.

Quest'ultima, che si concretizza nelle tradizionali strategie di sensibilizzazione, incentivazione, sovvenzione tramite finanziamenti pubblici e privati, ma anche nelle nuove attività che concernono le convenzioni di collaborazione con attori sociali esterni al Terzo settore, è stata rivisitata innanzitutto dalla ley 43/2015 del *Tercer sector de Acción Social*. Essa specifica, nel suo preambolo, come «dentro al quadro normativo fiscale che sarà in vigore in qualsiasi momento, gli enti del Terzo settore nella sfera sociale godranno dei massimi benefici fiscali riconosciuti con carattere generale nel regime vigente di incentivi fiscali per la partecipazione privata in attività di interesse generale, che si riesaminerà sempre che sia necessario, con l'obiettivo di migliorarlo. Ugualmente, si prevedono strumenti di sensibilizzazione, per rafforzare la funzione di questi enti e consolidare la loro immagine pubblica»¹²⁶.

Il Capitolo IV, intitolato “*Acción de fomento*”, ha poi delineato un programma strutturato d'impulso al Terzo settore impegnato nella sfera sociale, specificando tra l'altro, all'articolo 6 comma 1, gli strumenti di promozione del settore a disposizione dell'*Administración General del Estado*. Tra questi si segnalano: la promozione dei principi del *Tercer sector de Acción Social*, l'adeguamento dei sistemi di finanziamento pubblico nel quadro della legislazione di stabilità di bilancio e della normativa europea in materia di aiuti di Stato, la promozione della diversificazione delle fonti di finanziamento tramite l'incentivazione della responsabilità sociale d'impresa, la promozione della formazione del personale impegnato nel settore, l'incentivazione del buon governo e della trasparenza all'interno delle organizzazioni, la semplificazione e il potenziamento delle iniziative di cooperazione tra imprese e organizzazioni del settore.

In riferimento a quest'ultimo strumento di promozione, la ley 45/2015 ha apportato ulteriori novità per il settore volontario. Il Titolo VI “*Del fomento y reconocimiento de la acción voluntaria*” articolo 20 comma 2, ha infatti stabilito, «in accordo con la legislazione del lavoro o di impiego pubblico e con pieno rispetto di quanto stabilito nella negoziazione collettiva»¹²⁷, la possibilità per le amministrazioni pubbliche, le imprese o le istituzioni private, di promuovere e facilitare l'adozione di misure di riduzione o adattamento della giornata lavorativa e di sospensione della relazione lavorativa con riserva di posto di lavoro (o interruzione di prestazione retributiva), al fine di consentire a impiegati privati o pubblici l'esercizio dell'attività volontaria.

L'accento alla collaborazione e alla negoziazione collettiva tra Stato e imprese non è l'unico strumento innovativo ai fini dell'incentivazione del settore volontario, poiché la *Ley 45/2015* dispone anche, agli articoli 21 e 22, delle misure di promozione del volontariato nell'ambito sia delle stesse imprese che delle università. Allo scopo di promuovere una maggiore visibilità del volontariato nella società, infatti, le imprese potranno promuovere e partecipare nei programmi di volontariato, rispettando i valori dell'azione volontaria, tra cui quello di

¹²⁶ Traduzione nostra dall'originale: dentro del marco jurídico fiscal que sea de aplicación en cada momento, las entidades del Tercer sector de Acción Social gozarán de los máximos beneficios fiscales reconocidos con carácter general en el régimen vigente de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, que se revisarán siempre que sea necesario, con el objeto de mejorarlo. Igualmente, se contemplan medidas de concienciación, para reforzar el papel de estas entidades y consolidar su imagen pública. Ley 43/2015.

¹²⁷ Traduzione nostra dall'originale: de acuerdo con la legislación laboral o de empleo público y con pleno respeto a lo acordado en la negociación colectiva. Ley 45/2015.

operare in nome dell'interesse generale (articolo 21). Le università (articolo 22), inoltre, potranno promuovere, attraverso la sottoscrizione di convenzioni di collaborazioni con le amministrazioni pubbliche e altre istituzioni pubbliche e private, il volontariato dentro i propri ambiti d'azione, cioè quelli della formazione dei giovani e della loro sensibilizzazione.

L'articolo 20 ha, infine, affrontato il tema dei fondamentali finanziamenti pubblici all'attività di volontariato, i quali continueranno a essere veicolati attraverso i consueti canali delle sovvenzioni o convenzioni con le *entidades de voluntariado* «sempre che si soddisfino i requisiti richiesti tanto nella legislazione generale sulle sovvenzioni come in questa in legge, e si realizzino in accordo con i criteri di pubblicità, trasparenza, competitività, obiettività, uguaglianza e non-discriminazione»¹²⁸.

Per quanto concerne il coordinamento e la promozione nazionale e regionale interna allo stesso volontariato spagnolo, è la *Plataforma del Voluntariado de España* (PVE) a rappresentare il referente della sua coordinazione e sistematizzazione, nonché a costituire un attore importante nell'elaborazione delle politiche e dei programmi di volontariato. La PVE, nata nel 1986 «dalla necessità di alcune organizzazioni di coordinarsi in un lavoro unitario e al fine di valorizzare il ruolo attivo e indipendente svolto dal volontariato organizzato»¹²⁹, si pone principalmente gli obiettivi di promozione e diffusione del volontariato e dell'azione solidale a livello statale e all'interno delle organizzazioni, al fine di rafforzarle e rappresentarle di fronte agli altri soggetti, pubblici e privati. In riferimento alle aree di intervento si evidenziano: la promozione e l'appoggio, attraverso la sensibilizzazione, l'informazione e lo sviluppo, di azioni di riconoscimento del volontariato; la formazione e la facilitazione per l'ottenimento di spazi e mezzi per lo sviluppo del volontariato; la creazione e il consolidamento di reti di volontariato tramite la promozione del lavoro in rete; il coordinamento tra organizzazioni di volontariato di ambito nazionale e internazionale.

Accanto alla PVE, svolgono un importante ruolo regionale anche le *Plataformas* nelle diverse Comunità Autonome. Costituite da varie associazioni, federazioni e fondazioni, esse hanno una funzione simile a quella della PVE, ma risultano da essa indipendenti e autonome.

Rilevante a livello nazionale, è, infine, anche la *Coordinadora de ONGD de España* creata nel 1989 da sette organizzazioni. Composta da 78 ONG, 17 *Coordinadoras Autonómicas* e 5 *Entidades Asociadas*, essa coordina altre 400 organizzazioni dedicate alla solidarietà internazionale. Gli obiettivi principali della *Coordinadora* sono quelli di creare un'occasione di incontro, di riflessione e dibattito per tutte le ONG che la compongono, incoraggiare una cittadinanza critica e partecipativa, recuperare una politica pubblica di cooperazione come strumento per la difesa dei diritti umani e della giustizia sociale, promuovere lo sviluppo sostenibile¹³⁰.

¹²⁸ Traduzione nostra dall'originale: siempre que se cumplan los requisitos exigidos tanto en la legislación general sobre subvenciones como en esta ley, y se realicen de acuerdo con criterios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. Ley 45/2015.

¹²⁹ (Di Bartolomeo e Iori 2006, pag. 66).

¹³⁰ (Coordinadora de Organizaciones para el desarrollo 2019).

<https://coordinadoraongd.org/pagina-de-inicio/la-coordinadora/marco-estrategico-19-22/>.

2.3.4 La riforma della normativa italiana in materia di Terzo settore e volontariato: il Codice del Terzo settore

La legge-quadro 266 del 1991 aveva rappresentato, ai tempi, un considerevole passo in avanti del Legislatore italiano verso il pieno riconoscimento della funzione sociale dell'azione volontaria. Un atto che legittimava un settore in forte crescita, di cui il Legislatore aveva interpretato il bisogno di strutturazione organica e, soprattutto, di coinvolgimento all'interno del processo di implementazione delle politiche sociali. La crescita della produzione normativa degli anni Novanta in materia di Terzo settore aveva interessato, inoltre, la disciplina sulle cooperative sociali (legge 381/1991), quella sulle Onlus (decreto legislativo 460/1997), e la normativa sulle associazioni di promozione sociale (legge 383/2000).

L'insieme di questi interventi, tuttavia, vista la loro frammentarietà e complessiva disorganicità, ha a lungo caratterizzato il Terzo settore per «una rilevante disomogeneità e stratificazione normativa»¹³¹.

La crescita esponenziale di cui è stato protagonista il settore negli ultimi anni, sia dal punto di vista numerico (le organizzazioni del Terzo settore superano le 330.000 unità al dicembre 2015 secondo i dati ISTAT¹³²), sia dal punto di vista delle sue forme e settori d'attività, ha reso necessario un intervento legislativo di revisione organica della disciplina, nel tentativo di armonizzare l'intera materia. Un'armonizzazione che includesse anche la revisione della disciplina sul volontariato, in particolare dei canali d'azione volontaria, cioè le organizzazioni di volontariato (ODV). Esse (44.182 al 2014 secondo i dati ISTAT¹³³, e in forte crescita in alcune regioni italiane¹³⁴), infatti, costituiscono oggi uno degli *asset* fondamentali dell'intero Terzo settore.

La revisione ha preso piede nel giugno 2016 con la legge 106/2016 di delega al Governo per la Riforma del Terzo settore. Questa ha, innanzitutto, fornito una definizione più completa di Terzo settore, inteso come «il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi»¹³⁵ (articolo 1). La legge ha, quindi, delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di revisione sul Terzo settore. In particolare, l'articolo 5 ha fornito direttive per «l'armonizzazione delle diverse discipline vigenti in materia di volontariato e di promozione sociale e riconoscimento delle tutele dello status di volontario e della specificità delle organizzazioni di volontariato», per la revisione dei Centri di servizio per il volontariato (CSV) e per la razionalizzazione dei regimi fiscali di favore. Si è, infine, previsto il riordino della disciplina tributaria e delle varie forme di fiscalità di vantaggio a favore degli enti del Terzo settore.

Ciò ha condotto, nel 2017, a tre decreti attuativi di riforma, aventi oggetto: l'istituto del cinque per mille (decreto legislativo 111/2017), la revisione della disciplina dell'impresa sociale (decreto legislativo 112/2017), e il Codice Unico del Terzo settore (CdTs) (decreto legislativo 117/2017)¹³⁶.

¹³¹ (Degani 2018).

¹³² (ISTAT 2011). <http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it/Index.aspx>

¹³³ (Cerulli et al 2015).

¹³⁴ (CSVnet 2010). <https://www.csvnet.it/csv/storia/vent-anni-di-servizio/puglia>.

¹³⁵ Gazzetta Ufficiale. «LEGGE 6 giugno, n. 106».

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg>.

¹³⁶ Invero c'è anche un quarto decreto quello numero 40 del 2017 sul Servizio Civile Universale.

Quest'ultimo, con i suoi 104 articoli, rappresenta il più grande tentativo di razionalizzazione della materia, provvedendo «al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore»¹³⁷. Successivamente integrato dal decreto legislativo 105/2018, dal decreto legislativo 119/2018, dalla legge di bilancio 2019, e infine, dal “decreto crescita” 34/2019, la riforma ha abrogato, tra le altre, le due leggi storiche del settore, cioè la legge sul volontariato (266/1991) e la legge sulle associazioni di promozione sociale (383/2000), ponendosi il fondamentale obiettivo di garantire la «coerenza giuridica, logica e sistematica di tutte le componenti del Terzo settore al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona e valorizzando il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione dei principi costituzionali»¹³⁸.

La prima novità apportata da questa revisione e razionalizzazione della materia concerne la chiara delimitazione del perimetro del Terzo settore, con l'introduzione della nuova categoria generale degli enti del Terzo settore (ETS). Essa comprende: «le organizzazioni di volontariato (ODV), le associazioni di promozione sociale (APS), 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 di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, e iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore»¹³⁹ (Titolo II articolo 4).

Gli articoli dal 5 al 54 sono poi dedicati ai requisiti necessari per l'assunzione della qualifica giuridica di ETS. A questo scopo, l'articolo 5 elenca una lista di attività di interesse generale che costituiscono il primo presupposto per l'assunzione della qualifica. Tra di esse si segnalano: interventi e prestazioni sanitarie; prestazioni socio-sanitarie; organizzazione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale; formazione universitaria, post-universitaria ed extrascolastica; servizi finalizzati all'inserimento e al reinserimento nel mercato del lavoro; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità organizzata. Vengono inoltre introdotti nuovi settori di attività, tra cui il commercio equo e solidale, l'alloggio e l'agricoltura sociale, l'accoglienza umanitaria e l'integrazione sociale.

Ulteriori presupposti ai fini dell'assunzione della qualifica giuridica di ETS riguardano la denominazione sociale dell'ente, che dovrà necessariamente contenere l'acronimo ETS o la dicitura ente del Terzo settore, gli obblighi di trasparenza e pubblicità, con l'imposizione dei libri sociali obbligatori (articolo 15), la trasparenza del bilancio d'esercizio, la pubblicazione, per gli enti di maggiori dimensioni, del bilancio sociale sul proprio sito internet, la pubblicazione annuale degli emolumenti, compensi e corrispettivi attribuiti ai componenti degli organi di controllo, d'amministrazione, ai dirigenti e associati, nonché la destinazione vincolata del patrimonio, il quale dovrà «essere utilizzato per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini del perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale»¹⁴⁰, e l'assenza di scopo di lucro, in quanto gli enti non potranno distribuire, nemmeno indirettamente, i propri utili.

¹³⁷ (Camera dei deputati Servizi Studi). <https://www.camera.it/temi/ap/documentazione/temi/pdf/1105128.pdf>.

¹³⁸ D.lgs. 117/2017.

¹³⁹ D.lgs. 117/2017.

¹⁴⁰ D.lgs. 117/2017.

Un ultimo importante requisito riguarda, infine, l'iscrizione nel Registro Unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), al quale è dedicato l'intero Titolo VI del decreto legislativo (articoli 45-54). Il Registro, a oggi ancora inattivo¹⁴¹, sarà tenuto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sarà pubblico e gestito operativamente in modalità informatica su base territoriale, in collaborazione con Regioni e Province Autonome. Un importante strumento per la conoscenza degli ETS, in quanto saranno pubbliche le informazioni riguardanti la forma giuridica, la denominazione, la sede legale, l'attività d'interesse generale, insieme ai bilanci e rendiconti degli enti, consentendo un riordino, tramite la suddivisione in sette sezioni coincidenti con le diverse tipologie di ETS, dei numerosi e differenti Registri che avevano caratterizzato nel passato il Terzo settore.

Per quanto concerne l'attività volontaria, il Titolo III, intitolato "Del volontario e dell'attività di volontariato" (articoli 17, 18 e 19) fornisce, all'articolo 17 comma 2, una puntuale definizione della figura del volontario, inteso come: «una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà»¹⁴².

Il Titolo III specifica, inoltre, la possibilità degli enti del Terzo settore di potersi avvalere del lavoro volontario. Vengono, tuttavia, stabiliti nuovi obblighi di trasparenza per l'ente che ne beneficia, tra cui quello di tenere un apposito registro nel quale iscrivere tutti i volontari che svolgano l'attività in modo non occasionale (articolo 17 comma 1).

Nello stesso Titolo III si dà, per di più, conferma dell'assoluta mancanza di remunerazione per i volontari, dell'incompatibilità della qualità di volontario con qualsiasi altra forma di lavoro subordinato o autonomo, nonché della copertura assicurativa obbligatoria contro infortuni e malattie connesse con l'attività svolta. Si ammette, inoltre, il rimborso spese al volontario, ma soltanto entro i limiti già stabiliti dallo stesso ente e comunque mai in modo forfettario.

Per quanto concerne le ODV, che assumono la qualifica automatica e di diritto di ETS (in virtù della sola qualificazione soggettiva), la nuova disciplina è stata raggruppata nel Titolo V (articoli 32-34). L'articolo 32 comma 1 definisce queste organizzazioni come «Enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato; per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente delle prestazioni dei volontari associati»¹⁴³. Si noti, innanzitutto, come la suddetta disposizione abbia introdotto, diversamente dalla legge 266/1991, un vincolo di forma per il quale le ODV possono soltanto assumere la veste giuridica di associazioni riconosciute o non riconosciute. L'articolo 32 comma 1, per di più, introduce un limite minimo numerico, in quanto soltanto gli enti con un numero di componenti non inferiori a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato possono costituirsi in ODV. Si prevede, inoltre, la possibilità di associarsi tra ODV, tra ODV e altri ETS (articolo 32 comma 2), o persino tra ODV e altri enti senza scopo di lucro, «a condizione che il loro numero non sia superiore al cinquanta per cento del numero delle organizzazioni di volontariato»¹⁴⁴.

¹⁴¹ (Frangione 12 settembre 2019).

<https://www.ilsole24ore.com/art/il-limbo-non-profit-costi-e-possibili-benefici-ACEnlrj>.

¹⁴² D.lgs. 117/2017.

¹⁴³ D.lgs. 117/2017.

¹⁴⁴ D.lgs. 117/2017.

Un'altra novità riguarda, poi, il rimando dello stesso articolo 32 comma 1 alla lunga lista di attività esercitabili prevista all'articolo 5, «diversamente dalla legge n. 266/1991 che invece parlava solo di "attività di volontariato" senza mai definire in quali settori potesse svolgersi»¹⁴⁵. Si specifica, infine, l'obbligo di svolgimento delle attività di interesse generale avvalendosi in modo prevalente di volontari. Questo, dunque, apre alla possibilità per le ODV di assumere lavoratori subordinati dipendenti o di avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura (articolo 33), «ma esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta»¹⁴⁶, ponendo un nuovo limite a riguardo, che cioè gli impiegati non debbano superare il 50% del numero dei volontari.

2.3.5 Co-programmazione e co-progettazione nel Codice del Terzo settore italiano

Il Codice del Terzo settore è anche intervenuto in merito ai rapporti tra ODV e amministrazioni pubbliche in Italia. Le principali novità riguardano gli istituti della co-programmazione e co-progettazione i quali, per quanto forme di collaborazione tra enti pubblici ed enti del Terzo settore già presenti nell'ordinamento italiano, sono ora stati regolamentati e sono approdati in un Codice di riferimento per tutto il Terzo settore. Una novità considerando che «la co-progettazione in passato era principalmente (se non esclusivamente) inerente al settore dei servizi sociali»¹⁴⁷.

Prima di analizzare le disposizioni in merito, si ricordi come, in materia di rapporti tra Stato e Terzo settore, si faccia riferimento alla modifica costituzionale della legge di riforma del Titolo V della Costituzione, la quale all'articolo 118 ultimo comma dispone: «Stato, Regioni, città metropolitane, Province e Comuni favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»¹⁴⁸. L'articolo, in sostanza, ha introdotto il principio di sussidiarietà orizzontale in Costituzione, cioè quel principio per il quale «le funzioni pubbliche, laddove è possibile e conveniente, devono poter essere svolte in via primaria dagli stessi cittadini, in particolare attraverso le loro formazioni sociali, adeguatamente sostenuti allo scopo dalle amministrazioni pubbliche»¹⁴⁹.

Il Titolo VII "Dei rapporti con gli enti pubblici" (articoli 55, 56 e 57) del CdTs nasce, dunque, dalla necessità di regolamentare, nel quadro di una legge completa e organica, rapporti di collaborazione (non ancora in termini di co-decisione, ma se non altro in termini partecipativi sostanziali) tra gli enti del Terzo settore, tra cui le ODV, e la pubblica amministrazione.

È questo il tenore dell'articolo 55, il quale, al comma 1 della legge, sottolinea chiaramente il ruolo attivo che gli enti del Terzo settore dovranno avere nell'implementazione dei due istituti. La legge infatti dispone: «in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5,

¹⁴⁵ (Iannaccone 15 febbraio 2018).

<https://www.federnotizie.it/organizzazioni-di-volontariato-e-associazioni-di-promozione-sociale/print/>

¹⁴⁶ (Degani 2018).

¹⁴⁷ (Gili 2018).

¹⁴⁸ (Senato della Repubblica). https://www.senato.it/1025?sezione=136&articolo_numero_articolo=118.

¹⁴⁹ (Frisanco 2014).

<http://www.fondazioneterzopilaastrointernazionale.it/wp-content/uploads/2014/12/16-volontariatoesussidiarieta.pdf>.

assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti e in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona»¹⁵⁰.

Il comma 2 dello stesso articolo specifica le finalità della co-programmazione, intesa come forma di partecipazione «ai procedimenti di formazione delle cd. misure generali limitata dall'art. 13 della L. 7 agosto 1990, n. 241»¹⁵¹: «la co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili»¹⁵².

Per quanto concerne, invece, la co-progettazione, essa va a configurarsi – mette in luce Luigi Gili – come un «accordo procedimentale di collaborazione, ossia una sorta di partenariato pubblico privato collaborativo»¹⁵³. Il comma 3 dell'articolo 55 dispone, a riguardo, che «la co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2»¹⁵⁴.

Successivamente, l'articolo 56 stabilisce i requisiti per la sottoscrizione di quelle convenzioni, tra amministrazioni pubbliche e ODV e APS, finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale. Tra di essi si segnalano: l'obbligo, per ODV e APS, di essere iscritte nel RUNTS da almeno sei mesi (comma 1); il solo rimborso a ODV e APS delle spese effettivamente sostenute e documentate (comma 2); la possibilità di sottoscrizione unicamente nel caso in cui la convenzione si riveli più favorevole rispetto al ricorso al mercato (comma 1); il rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, nell'individuazione delle ODV e APS con cui stipulare la convenzione, attraverso l'utilizzo di procedure comparative (comma 3); il rispetto, da parte di ODV e APS, dei requisiti di moralità professionale, adeguata attitudine, capacità tecnica e professionale in riferimento all'attività oggetto di convenzione, alla formazione e aggiornamento dei volontari (comma 3).

Al comma 4 dell'articolo 56, in ultimo, si prevedono i contenuti della convenzioni da stipulare, nella quale dovranno figurare disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità l'attività, il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, la menzione della durata del rapporto convenzionale, il numero, la modalità di coordinamento e le coperture assicurative dei volontari, forme di verifica delle prestazioni e della qualità dell'attività, e la modalità di rimborso spese.

2.3.6 *Promozione e sostegno delle ODV nel Codice del Terzo settore italiano*

Lo stesso CdTs ha apportato delle innovazioni per quanto concerne gli strumenti di promozione e sostegno all'attività di volontariato in Italia, provvedendo, innanzitutto, a una revisione «in chiave evolutiva, che ne riconosce le funzioni svolte nei primi 20 anni della loro esistenza e la adegua al nuovo scenario»¹⁵⁵ del sistema dei Centri di servizio per il

¹⁵⁰ D.lgs. 117/2017.

¹⁵¹ (Gili 2018).

¹⁵² D.lgs. 117/2017.

¹⁵³ (Gili 2018).

¹⁵⁴ (Gili 2018).

¹⁵⁵ (CSVnet 2017).

<https://www.csvnet.it/csv/storia/144-notizie/2448-il-codice-del-terzo-settore-e-legge-cosa-cambia-con-il-grande-riordino>.

volontariato (CSV e della relativa rete CSVNet). La revisione, a cui è dedicato l'intero Capo II "Dei centri di servizio per il volontariato" del Titolo VIII del CdTs, ha riformato i requisiti statutari per l'accreditamento dei CSV, disponendo al comma 1a, l'allargamento della platea a cui i CSV dovranno prestare servizi. Non più cioè, un'attività rivolta ai volontari delle sole ODV (come definito dalla legge 266/91), bensì a tutti i volontari degli enti del Terzo settore. La legge stabilisce, infatti, che «possono essere accreditati come centri di servizio per il volontariato, di seguito CSV, gli enti costituiti in forma di associazione riconosciuta del Terzo settore da organizzazioni di volontariato e da altri enti del Terzo settore, esclusi quelli costituiti in una delle forme del libro V del codice civile, e il cui statuto preveda, tra gli altri:

a) lo svolgimento di attività di supporto tecnico, formativo e informativo al fine di promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore»¹⁵⁶.

Alle novità introdotte dall'articolo 61, si aggiungono quelle degli articoli seguenti del Capo II. Si prevedono, all'articolo 62, le misure di finanziamento per le esigenze di promozione dei CSV attraverso l'istituzione del fondo unico nazionale (FUN), il quale sarà alimentato dai contributi annuali delle fondazioni di origine bancaria (FOB). Ciò non esclude, stabilisce il comma 12, la possibilità per i CSV di avvalersi di risorse diverse da quelle del FUN.

All'articolo 63 vengono poi specificati i compiti e le funzioni dei CSV, i quali sono obbligati a utilizzare le risorse conferite dal FUN «al fine di organizzare, gestire ed erogare servizi di supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore (...) e con particolare riguardo alle organizzazioni di volontariato»¹⁵⁷. Tra le attività permesse, si segnalano i servizi di promozione e orientamento territoriali finalizzati a dare visibilità ai valori e all'impatto sociale del volontariato, a promuovere la crescita del settore e della cultura della solidarietà, in particolare nelle scuole e tra i giovani, i servizi di formazione rivolti ai volontari, i servizi di consulenza e assistenza qualificata ai fini del rafforzamento delle competenze e delle tutele dei volontari, i servizi di comunicazione e informazioni sul volontariato, i servizi di ricerca e documentazione, e i servizi di supporto tecnico-logistico.

Gli articoli 64 e 65, mutando il precedente sistema di *governance* e sostegno dei CSV, istituiscono l'Organismo nazionale di controllo (ONC) e le sue articolazioni territoriali, gli Organismi territoriali di controllo (OTC). L'ONC possiede la funzione di indirizzo e controllo dei CSV, definendo triennialmente gli indirizzi strategici generali da perseguirsi attraverso le risorse del FUN, amministrando lo stesso ricevendo i contributi direttamente dalle FOB.

Al fine del sostegno dell'intero quadro degli ETS, con compiti di esprimere pareri non vincolanti sull'utilizzo dei finanziamenti, sugli atti normativi inerenti al Terzo settore e sulle linee guida in materia di bilancio sociale e di valutazione di impatto sociale delle attività svolte dagli enti, è stato infine istituito, all'articolo 58, il Consiglio nazionale del Terzo settore presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il CdTs ha inoltre predisposto una serie di esenzioni e vantaggi economici per le ODV e, in generale, per tutti gli ETS, per un ammontare che nel triennio 2017-2019, se sarà raggiunto, ammonterà a circa i 200 milioni di euro¹⁵⁸. L'articolo 67, sull'accesso al credito agevolato, estende provvidenze creditizie e fideiussorie, già previste per le cooperative, alle ODV e alle APS, nel caso in cui esse abbiano ottenuto l'approvazione di uno o più progetti di attività/servizi di interesse generale e inerenti alle finalità istituzionali. L'articolo 68, tra le altre specifiche misure, indica i privilegi concernenti i crediti predisposti a ODV e APS, nei

¹⁵⁶ D.lgs. 117/2017.

¹⁵⁷ D.lgs. 117/2017.

¹⁵⁸ (CSVnet).

riguardi dei beni mobili dei debitori. L'articolo 69 predispone, invece, a riguardo dell'accesso al Fondo sociale europeo per gli ETS, la sua promozione da parte dello Stato, Regioni e Provincie. Queste, insieme agli enti locali, potranno prevedere forme e modi (articolo 70) per l'utilizzazione senza oneri di mobili e immobili per manifestazioni temporanee degli ETS, come anche in comodato d'uso per un massimo di trent'anni, tranne che alle imprese sociali (articolo 71), beni mobili e immobili (anche culturali) di loro proprietà per lo svolgimento delle attività istituzionali degli enti.

Il Capo IV del Titolo VIII "Delle risorse finanziarie" stabilisce all'articolo 72 l'accessibilità del Fondo già previsto dalla legge delega 106 del giugno 2016, per gli ETS iscritti nel RUNTS, ai fini del finanziamento di progetti e attività di interesse generale del Terzo settore. Si prevede inoltre, all' articolo 73, il trasferimento delle risorse finanziarie del Fondo nazionale per le politiche sociali volte alla copertura degli interventi in materia di Terzo settore di competenza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, su un apposito capitolo di spesa dello stato di previsione dello stesso Ministero, nel programma "Terzo settore e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni". Con particolare riferimento alle ODV, l'articolo 74 dispone che le risorse dell'articolo 73 riservate alle ODV «sono finalizzate alla realizzazione di progetti sperimentali elaborati anche in partenariato tra loro e in collaborazioni con gli enti locali (...) per far fronte a emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate»¹⁵⁹. A queste fattispecie, si aggiunge quella prevista dall'articolo 76 che dispone l'erogazione delle risorse previste all'articolo 73 attraverso la concessione di contributi per l'acquisto di autoambulanze e autoveicoli per attività sanitarie, come anche di beni mobili e immobili destinati alle attività antiincendio dei vigili del fuoco volontari. Si prevede in seguito, all'articolo 77 l'erogazione da parte di istituti di credito autorizzati operanti in Italia, di "titoli di solidarietà" (obbligazioni e altri titoli di debito non convertibili e non scambiabili) allo scopo di finanziare e sostenere le attività d'interesse generale svolte dagli ETS non commerciali.

Successivamente, il Titolo X fissa il nuovo regime fiscale di favore per gli ETS, il quale è stato razionalizzato, con modifiche riguardanti la definizione delle attività di interesse generale non commerciali ai fini fiscali, svolte dagli stessi ETS fuorché le imprese sociali. È l'articolo 79 comma 2 a darne una definizione: «le attività di interesse generale di cui all'articolo 5, ivi incluse quelle accreditate o contrattualizzate o convenzionate con le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'Unione europea, amministrazioni pubbliche straniere o altri organismi pubblici di diritto internazionale, si considerano di natura non commerciale quando sono svolte a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi, tenuto anche conto degli apporti economici degli enti di cui sopra e salvo eventuali importi di partecipazione alla spesa previsti dall'ordinamento»¹⁶⁰.

Per quanto concerne, invece, il particolare regime specifico delle ODV, disposto all'articolo 84, vanno sottolineate, tra le ulteriori attività delle ODV elencate dal Legislatore come non commerciali (aldilà di quelle sopra citate nell'articolo 79 commi 2 e 3), le attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione, la cessione di beni prodotti dai volontari o assistiti, l'attività di somministrazione di bevande e alimenti durante raduni e manifestazioni occasionali. Vengono inoltre considerati esenti dall'imposta sul reddito delle società, i redditi degli immobili destinati esclusivamente all'attività non commerciale delle ODV.

¹⁵⁹ D.lgs. 117/2017.

¹⁶⁰ D.lgs. 117/2017.

Importanti risultano, infine, le disposizioni inerenti alle agevolazioni fiscali in materia di erogazioni private. Tra queste, una novità è rappresentata dall'articolo 81 comma 1, che istituisce in materia di donazioni private, il cosiddetto "Social bonus", cioè un credito d'impresa pari al 65% delle erogazioni liberali in denaro effettuate da persone fisiche e del 50% se effettuate da enti o società in favore degli ETS «che hanno presentato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali un progetto per sostenere il recupero degli immobili pubblici inutilizzati e dei beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata assegnati ai suddetti enti del Terzo settore e da questi utilizzati esclusivamente per lo svolgimento di attività di cui all'art. 5 con modalità non commerciali»¹⁶¹.

¹⁶¹ D.lgs. 117/2017.

3. Italia e Spagna: gli aggiornamenti normativi su Terzo settore e volontariato a confronto

L'analisi dei riferimenti normativi italiani e spagnoli concernenti il Terzo settore e il volontariato ha rivelato come, negli ultimi decenni, entrambi i paesi si siano avviati verso un processo di riconoscimento delle spinte e del dinamismo provenienti dalla società. Entrambe le riforme, che non per caso contengono insieme la rinnovata disciplina sul volontariato e sul Terzo settore (per esattezza in Spagna *la ley 43/2015* ha preceduto di soli sei giorni la *ley de Voluntariado 45/2015*), hanno modificato e adattato l'ordinamento nazionale agli importanti cambiamenti che si sono succeduti nell'ultimo ventennio in seno al settore. Cambiamenti riguardanti la stessa cittadinanza e la maturazione organizzativa e operativa degli enti.

Gli aggiornamenti legislativi non hanno solo operato una razionalizzazione dell'universo normativo concernente il Terzo settore, rivedendo nello stesso tempo, in termini moderni, le discipline in vigore sul volontariato, ma hanno anche costruito una nuova cornice all'interno della quale inaugurare un nuovo rapporto di collaborazione sostanziale tra pubblica amministrazione e Terzo settore/volontariato.

Analizzando, in particolare, la nuova dell'attività di volontariato e dei principali enti canalizzatori della stessa, nel quadro del CdTs italiano e della *ley 45/2015 de Voluntariado* spagnola, quella che risulta è una certa analogia nell'approccio sviluppato dai due Legislatori. Le due leggi nascono con la stessa ratio: quella di salvaguardare e sostenere un settore, il volontariato, in continua crescita dimensionale e strutturale, fornendo un nuovo quadro normativo che, rispetto alle ormai superate discipline (la legge sul volontariato 266/91 e la *ley 6/96 del Voluntariado*) riesca ad accogliere questo sviluppo e lo sappia promuovere.

Analoga nelle due riforme è anche la centralità del principio dell'interesse generale, in riferimento alle finalità di miglioramento della qualità della vita dell'intera comunità proprie dell'azione volontaria e delle iniziative degli enti che la perseguono. Il richiamo costituisce, all'interno delle due leggi, una grande novità rispetto alle normative degli anni Novanta del Novecento. Come infatti sottolinea l'istant book prodotto dal Centro di Servizio per il Volontariato della Lombardia sul CdTs, (una considerazione che può allargarsi anche alla *ley 45/2015*), «il dato rilevante che emerge (...) è un cambiamento di prospettiva, soprattutto in relazione alla normativa degli anni Novanta. Mentre allora si è costruito l'impianto normativo del Terzo settore sul concetto di "attività di utilità sociale", ovvero di un'attività rivolta al singolo soggetto svantaggiato, oggi il Legislatore attesta un pensiero differente, imperniato sul concetto di "attività di interesse generale", ponendo così attenzione ai bisogni dell'intera società civile»¹⁶². Entrambe le leggi, inoltre, definiscono per la prima volta chiaramente tutti gli ambiti di svolgimento delle attività di interesse generale, allargando quindi la copertura normativa dell'azione volontaria anche a settori diversi da quello sociale, tra cui l'ambiente, la cultura, la cooperazione internazionale per lo sviluppo, lo sport e l'educazione.

Un altro importante ambito su cui le due leggi hanno disciplinato è, poi, quella riguardante i canali di strutturazione e di realizzazione dell'attività volontaria. Sia la disciplina sulle organizzazioni di volontariato, sia quella sulle *entidades de voluntariado*, hanno conferito molta importanza alla chiara definizione di questi enti, ritenuti essenziali ai fini dello sviluppo della cultura della cittadinanza, della solidarietà e del benessere comunitario, e in generale, del capitale sociale.

¹⁶² (Degani 2018).

Esaminando la nuova disciplina dei due enti privati si notano, tuttavia, alcune differenze dal punto di vista della forma giuridica, dei requisiti richiesti dall'amministrazione statale per l'esercizio dell'attività, dei rapporti con le stesse amministrazioni pubbliche e delle modalità di coordinamento e finanziamento.

Innanzitutto, se per entrambi si applicano due precisi e importanti requisiti, cioè quello di svolgere attività di interesse generale (elencate all'articolo 6 della *ley 45/2015* e all'articolo 5 del CdTs) e quello di essere legalmente costituite e iscritte nei registri competenti, riguardo all'ultimo requisito, il CdTs ha istituito il Registro Unico nazionale del Terzo settore, l'iscrizione al quale conferisce alle ODV lo status di ente del Terzo settore. Del resto già in precedenza esistevano in Italia i registri regionali delle ODV. Per quanto riguarda invece il caso spagnolo, rispondendo alla logica della *path dependant* relativa all'originaria regionalizzazione del welfare insita nel modello costituzionale, non vi è un registro nazionale, bensì ogni Comunità Autonoma possiede un *Registro de Entidades de Voluntariado*.

In riferimento al vincolo di forma giuridica di questi due enti, il CdTs risulta poi più chiaro nel disporre il vincolo di assunzione della sola veste giuridica di associazioni riconosciute o non riconosciute, quando la legge spagnola non ne fa invece menzione, rimandando quindi alla situazione normativa previgente, per la quale le organizzazioni di volontariato spagnole possono scegliere di costituirsi come associazioni, fondazioni o federazioni (ma anche confederazioni e unioni) di *entidades de voluntariado*.

Altra differenza concerne la mancata menzione nella *ley 45/2015* del vincolo di composizione interna. Se infatti il CdTs, all'articolo 32 comma 1, introduce un limite minimo di associati nelle ODV non inferiore a sette persone fisiche, o a tre organizzazioni di volontariato, la *ley 45/2015* non prevede nessun vincolo di sorta. Si deve anche dire che è stata una scelta del legislatore italiano, volta a ridurre l'impatto del micro-volontariato, così presente, anche secondo dati ISTAT, nel sistema italiano e percepito come un problema dalla legge di riforma.

È poi presente, nella legge spagnola, il requisito per le *entidades de voluntariado* di svolgere la totalità o parte dell'attività di interesse generale all'interno della cornice dei cosiddetti *programas de voluntariado*, vincolo non presente nella normativa italiana.

Ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, si sono riassunte le succitate analogie e differenze tra i due enti, come anche altri aspetti concernenti le due normative sotto esame, nello schema seguente:

	Organizzazioni di volontariato (ODV) – (CdTs)	Entidades de voluntariado – (ley 45/2015)
Definizione	Enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato; per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente delle prestazioni dei volontari associati (articolo 32 comma 1)	Possiedono la considerazione di enti di volontariato le persone giuridiche che soddisfano i seguenti requisiti: <ul style="list-style-type: none"> • Essere legalmente costituite e iscritte nei Registri competenti, in accordo con la normativa statale, delle Comunità Autonome e degli altri Stati membri dell'Unione Europea di applicazione • Essere prive di finalità di lucro • Essere integrate o contare su volontari, fatto salvo il personale di struttura salariato necessario per il funzionamento stabile degli enti e per lo sviluppo di iniziative che richiedono un grado di specializzazione particolare • Sviluppare parte o la totalità delle attività mediante programmi di volontariato designati o gestiti nel quadro delle attività di interesse generale, che rispettino i valori, i principi e le dimensioni stabilite nell'articolo 5 e si eseguano in uno degli ambiti riconosciuti nell'articolo 6 (articolo 13 comma 1)
Forma giuridica	<ul style="list-style-type: none"> • Associazioni (private) riconosciute e non riconosciute. • Possibilità di costituirsi in associazioni di associazioni di ODV. • Possibilità di associarsi con altri ETS o enti senza scopo di lucro a condizione che il loro numero non sia superiore al 50% delle ODV 	<ul style="list-style-type: none"> • Associazioni • Fondazioni • Federazioni, • Confederazioni, unioni di <i>entidades de voluntariado</i> (private)
Settore di attività	Attività di interesse generale: <ul style="list-style-type: none"> • Sociale • Sanità • Socio-sanitario • Educazione • Formazione • Ambiente • Cultura • Turismo • Ricerca scientifica • Cooperazione allo sviluppo • Lavoro • Accoglienza umanitaria • Alloggio sociale • Agricoltura sociale • Beneficienza • Sport 	Attività di interesse generale: <ul style="list-style-type: none"> • Sociale • Internazionale di cooperazione per lo sviluppo • Ambiente • Cultura • Sport • Educazione • Socio-sanitario • Svago e tempo libero • Comunitario • Protezione civile

	<ul style="list-style-type: none"> • Diritti umani-civili-sociali-politici • Promozione della cultura della legalità • Protezione civile • Riqualificazione di beni pubblici 	
Requisiti di iscrizione	Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS)	Registri competenti delle Comunità Autonome
Requisiti minimi composizione interna	Minimo di sette persone fisiche o tre organizzazioni di volontariato	Nessun requisito
Requisiti minimi composizione interna (numero minimo volontari)	Composte in numero prevalente da volontari associati (numero o percentuale di volontari sul totale degli associati non specificato)	Vincolo di personale volontario (n° o percentuale dei volontari sul totale degli associati non specificato)
Composizione interna (possibilità impiego lavoro dipendente o autonomo)	Nei limiti del regolare funzionamento dell'ente e in numero non superiore al 50% del numero dei volontari	Possibilità d'impiego di personale di struttura salariato necessario per il funzionamento stabile degli enti e per lo sviluppo di iniziative che richiedono un grado di specializzazione particolare
Rapporto ente privato-amministrazioni pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> • Coinvolgimento attivo attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione delle amministrazioni pubbliche nei procedimenti di formazione delle misure generali in materia di attività d'interesse generale. • Possibilità di sottoscrizione di convenzioni con le amministrazioni pubbliche, finalizzate allo svolgimento di attività o servizi sociali di interesse generale in favore di terzi, a patto che esse siano più favorevoli rispetto al ricorso al mercato, le ODV siano iscritte da almeno 6 mesi nel RUNTS. Le convenzioni possono prevedere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate 	<ul style="list-style-type: none"> • Coinvolgimento nelle misure di promozione dell'azione volontaria stabilite dalle amministrazioni pubbliche • Partecipazione attraverso le federazioni/confederazioni/unioni di <i>entidades de voluntariado</i> nella progettazione e nell'esecuzione delle politiche pubbliche in materia di volontariato della <i>Administración General del Estado</i> • Assistenza tecnica e materiale, appoggio nel lavoro di formazione dei volontari
Risorse economiche	Quote associative, contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali e attività di raccolta fondi	Quote associative, contributi pubblici e privati, vendita di prodotti e servizi, donazioni e patrocini
Forme di promozione e sostegno (economico e tecnico)	<ul style="list-style-type: none"> • Accesso a credito agevolato • Risorse finanziarie del Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo sociale europeo, Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale • Finanziamento tramite titoli di solidarietà (obbligazioni e altri titoli 	<ul style="list-style-type: none"> • Sovvenzioni e convenzioni con l'Administración General del Estado • Riduzione, adattamento o sospensione relazione lavorativa con riserva del posto del lavoro per i lavoratori pubblici o privati al fine di esercitare le attività

	<p>di debito) da parte di istituti di credito autorizzati</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizzazione non onerosa di mobili e immobili per manifestazioni e iniziative temporanee • Utilizzazione in comodato d'uso di beni mobili e immobili per lo svolgimento di attività istituzionali • Supporto in materia di atti normativi sul Terzo settore e sull'utilizzo delle risorse finanziarie attraverso l'istituzione del Consiglio nazionale del Terzo settore • Supporto tecnico, formativo e informativo da parte dei Centri di servizio per il volontariato (CSV) 	<p>volontarie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promozione e supporto delle imprese nei programmi di volontariato attraverso l'incorporazione dei lavoratori come volontari (previa scelta di partecipazione libera) • Promozione del volontariato all'interno delle università attraverso l'educazione, la formazione e la sensibilizzazione della comunità universitaria (libera e volontaria) • Istituzione della <i>Comisión Interministerial de Voluntariado</i> con competenze in materia di volontariato • Istituzione di un organo collegiale di partecipazione tra amministrazioni pubbliche e federazioni, confederazioni e unioni di <i>entidades de voluntariado</i>, lo <i>Observatorio Estatal de Voluntariado</i>
<p>Regime fiscale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sono enti non commerciali le ODV che svolgono attività di interesse generale a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi, che svolgono attività per associati, familiari e conviventi, le attività di vendita di beni acquisiti da terzi via sovvenzione gratuita, cessione di beni prodotti dagli associati o dagli assistiti, attività di somministrazione di alimenti o bevande durante manifestazioni occasionali • Sono enti commerciali le ODV i cui proventi delle attività di interesse generale svolte in forma d'impresa non siano in conformità con i criteri sopra indicati, e qualora le attività di interesse superino, nel medesimo periodo d'imposta, le entrate derivanti da attività non commerciali (contributi, sovvenzioni, liberalità, quote associative dell'ente) • Gli enti non commerciali possono optare per la determinazione forfettaria del reddito d'impresa • Enti non commerciali e persone fisiche ricevono un Social bonus, che consiste in un credito d'imposta del 65% delle erogazioni liberali in denaro effettuate da persone fisiche e del 50% da enti o società 	<p>Nessun riferimento a riguardo. Si rimanda alla ley 49/2002 sul Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo</p>

	<ul style="list-style-type: none">• Detrazioni del 30% degli oneri sostenuti dal contribuente per erogazioni liberali in denaro o natura• Gli immobili posseduti e utilizzati per i fini istituzionali sono esenti dall'imposta municipale propria e dal tributo per i servizi indivisibili	
--	--	--

In conclusione, il quadro delineato ha evidenziato le novità apportate dalla revisione della disciplina del Terzo settore e del volontariato nei due paesi. L'analisi delle ODV e delle *entidades de voluntariado* ha permesso, in particolare, di mettere in luce il percorso di riconoscimento e legittimazione intrapreso dai due Legislatori ai fini della costruzione di una cornice normativa protettiva e propulsiva per il volontariato. Un *framework* che potrebbe avere le potenzialità, se correttamente integrato e aggiornato, di accompagnare l'esplosione positiva della società civile e dell'associazionismo, e favorire, tramite la creazione di capitale sociale, alti livelli di benessere e coesione sociale all'interno dei due paesi.

4. Il Terzo settore tra nuove norme e solide realtà

Nell'analisi storico-normativa del Terzo settore in Italia e in Spagna sono state mostrate sia le somiglianze sia alcune ambiguità più significative nelle rispettive legislazioni relative ai compiti e ruoli propri degli organismi non-profit e la persistente cultura centralistica dell'amministrazione pubblica.

Questi due elementi sembrano particolarmente ritrovarsi, in particolare negli ultimi anni, di forme di revisione di una stagione legislativa precedente in cui era favorita l'ascesa diretta nell'arena politica, tanto che ogni progetto di legge regionale relativo alle politiche sociali, ad esempio in Italia non avrebbe potuto più non assegnare un ruolo strategico alle organizzazioni costituite dai cittadini.

Si era venuto a creare, in altre parole, un nuovo modo di implementare lo sviluppo delle politiche sociali locali, che è stato sancito, come afferma Kazepov dal «ricorso al principio di sussidiarietà e alla necessità di un crescente coinvolgimento di attori della società civile e del “non pubblico” – contrapposto a un pubblico inteso come statale e burocratico» (Kazepov 2009, pag. 12). Inoltre, è noto che il provvedimento più importante relativo al settore dell'assistenza sociale, sempre nel caso italiano, la Legge quadro n. 328/2000 identifica e valorizza il ruolo degli organismi privati, in particolare di Terzo settore, sia nella programmazione e gestione dei servizi, sia nella rappresentanza degli utenti. A tal riguardo, gli studiosi avevano parlato di revisione dei processi di gestione delle politiche e dei servizi sociali, ovvero della governance del sistema di intervento pubblico, all'interno di modelli di tipo sistemico (dice la Legge) e degli assetti organizzativi istituzionali. Non si tratta quindi solo di programmazione degli interventi e dei servizi sociali, bensì appunto di gestione degli stessi e del controllo dei processi anche attraverso l'associazionismo solidale e la cooperazione sociale, e secondo l'assunto principale per il quale i «processi simili in contesti diversi assumono un significato differente e hanno impatti differenti» (Kazepov 2009, pag. 18).

Senza tornare sulle contraddizioni istituzionali che hanno modificato l'applicazione della Legge nazionale, nei fatti tuttavia, sia in Italia sia in Spagna si è mostrata in maniera evidente una differente visione locale circa lo specifico ruolo del Terzo settore.

In particolare, sembra potersi dire che seppure nessun governo nazionale abbia mai messo in dubbio i principi ispiratori della sussidiarietà orizzontale, in sintesi è possibile affermare che alcuni recenti atti regolamentativi sembrano perseguire una visione “politica” che pone da una parte il ruolo dello Stato come unico regista nella promozione, organizzazione e gestione dei servizi sociali, e dall'altra parte gli organismi del Terzo settore non solo come enti attuatori ma anche come soggetti direttamente chiamati ad aumentare il controllo democratico e la legittimità delle scelte. Da altra parte, altre norme specifiche privilegiano la crescita e l'affidamento di servizi di natura sociale al protagonismo dei cittadini, delle famiglie, degli enti intermedi e infine dei soggetti economici con forme di “assistenza indiretta” che in sostanza – tuttavia – escludono gli organismi non-profit, fidando su una capacità dei soggetti di auto-regolarsi.

Non si vuole in questa parte conclusiva porre ulteriori questioni. Sembra piuttosto opportuno, partendo dall'esperienza di analisi legislativo-sociale del volontariato nei due paesi descritta nei capitoli precedenti, sottolineare il valore aggiunto della sussidiarietà orizzontale creata proprio dalla partecipazione di soggetti senza scopo di lucro. Si tratterebbe di processi “relativamente nuovi” di *institution building* che aprano a giochi strategici territoriali ai cui estremi ci siano una organizzazione di servizi e progetti delegata interamente al Terzo settore (sostituto dell'Ente pubblico), a una interamente agita dai

cittadini anche in forma non associata (“quasi perfetta” integrazione). Nel mezzo, è inevitabile che i processi di sussidiarizzazione del welfare vadano a modificare i ruoli degli attori presenti (o futuri), aprendo la possibilità di nuovi spazi di discrezionalità, di moltiplicazione di conflitti, di indebolimento del controllo democratico, di legittimazione di pratiche differenziate, di sovra-rappresentazione nel processo decisionale di organizzazioni professionalizzate e ben organizzate e la continua istituzionalizzazione di disparità sub-nazionali considerate le differenze nazionali esistenti nella partecipazione ad attività solidaristiche.

Dello scenario descritto nelle parti precedenti si vuole, con altre parole, sottolineare il valore sociale prodotto a livello territoriale dagli Enti di Terzo settore.

I primi economisti italiani che si sono occupati dell’argomento definivano il “valore economico dei beni relazionali”; da alcuni anni, valutatori, esperti di politica sociale, gli stessi dirigenti del Terzo settore hanno definito e stanno sempre più sperimentando strumenti di misurazione dell’impatto sociale prodotto dall’intervento dei volontari nell’ambito delle iniziative di welfare locale e non solo. Non riconoscere quindi che l’attività del Terzo settore persegua logiche sue fondative (cioè è in grado di corrispondere ai bisogni sociali di un determinato territorio e non solo di beneficiari diretti del proprio intervento), e che è capace di produrre qualcosa in più rispetto a quanto previsto dagli accordi formali sottoscritti ad esempio con l’Ente locale che gli ha affidato un servizio, e che generalmente impiega persone che volontariamente svolgono interventi in cui si sviluppano relazioni e meccanismi sociali che consentano una integrazione di tutta una collettività e quindi il miglioramento pubblico, di tutti e per tutti. Bene, già solo questo non mostra una attenzione storica alla realtà sociale dei due paesi.

Le dinamiche interne al Terzo settore e le modalità di definizione dei partenariati con lo Stato, sono un interessante laboratorio di analisi dei processi di sussidiarizzazione e di privatizzazione delle politiche sociali. Per tale motivo riformare il Terzo settore non significa trasformare le politiche sociali, che invece sembrano – ancora – mancare di obiettivi e di metodologie di intervento condivise. Avviare un processo di riforma del Terzo settore dovrebbe comportare una modifica dei sistemi di *governance* consentendo una maggiore circolazione delle informazioni sull’intervento sociale, l’integrazione e la diffusione di strumenti e di modalità specifiche di qualificazione dei servizi di interesse collettivo, e inoltre contribuire alla messa a regime di buone pratiche in una logica di relazione coordinata, di interazione, con gli altri attori locali.

Riformare il Terzo settore significa anche innovarlo, aspetto per il quale la formazione, e quella accademica in particolare, ha un ruolo fondamentale. Essa può infatti perseguire l’obiettivo di studiare le caratteristiche e i modelli di funzionamento delle principali strutture organizzative e dell’impegno volontario e gratuito, in modo che gli Enti e le organizzazioni sociali possano aprire canali diretti con ricercatori e studiosi coinvolgendoli attivamente in nuovi progetti, valutando la propria attività e – appunto – creare innovazione nel proprio intervento nel sociale.

L’attenzione governativa al settore *non-profit* non può prescindere dal considerare l’identità del Terzo settore e la pluralità di approcci (economici, giuridici, politologici, sociologici etc.), attraverso i quali si è sviluppato un dibattito, accademico e non solo, sul concetto stesso, talora ambiguo, di Terzo settore, e anche sulla produzione di beni e servizi “relazionali”, sulla professionalizzazione degli operatori (volontari e non), sulla cultura del volontariato, sulla creazione di coesione e capitale sociale etc. .

Concordando con Fazzi (2013), gli Enti di Terzo settore si dovranno sempre porre la questione se siano in grado di affrontare le nuove sfide della riorganizzazione del welfare, e

della crescita economica e sociale, e se abbiano gli strumenti teorici e metodologico-operativi per garantire innovazione sociale nelle azioni di governance partecipata (o multilivello). Da altro punto di vista il mondo del *non-profit* dovrà sempre più interrogarsi se possa svolgere efficacemente la propria azione di *lobbying* senza diventare una *lobby* tra le altre (Antonucci 2014).

In conclusione ci si attenderebbe anche che le dichiarazioni governative che hanno accompagnato le nuove norme legislative, riconsiderando il settore appena riformato (e anche in maniera sostanziale non solo in Italia) con una attenzione che supera le disposizioni economico-finanziarie, riconoscano che le organizzazioni promosse e costituite dai cittadini sono l'ambito principale di pratica dei meccanismi di partecipazione democratica e di sostegno nei territori, anche oltre l'impegno dello Stato: promuovere gli Enti di Terzo settore rappresenta un valore, un principio sociale non trascurabile.

Riferimenti bibliografici

- Adelantado José, Noguera José Antonio, “Informe sobre el desvalupament i l’aplicació del Pirmi (1990-1996)”, in *Les desigualtats socials a Catalunya*, AA.VV., (Barcelona: Editorial Mediterrània, 1999).
- Adelantado José, Noguera José Antonio, “Les polítiques de serveis socials i rendes mínimes d’inserció”, in *Polítiques públiques en Catalunya*, S. Subirats, R. Gomà (curatori), (Barcelona: Tecnos UAB, 2001).
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. “Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social”. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10922>.
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. “Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado”. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-1071>.
- Aguilar Manuel, Gaviria Mario, Laparra Miguel, *La cana y el pez*, (Madrid: Fundació Foesa, 1995).
- ANPAS. “Tra Fascismo e Croce Rossa Italiana – le Associazioni cercano prima di sopravvivere e poi di rinascere”. <https://www.anpas.org/component/content/article/59-archivio-storico/931-traventenniocrococrossa.html>
- Antonucci Maria Cristina, *Lobbying e Terzo Settore* (Roma, La nuova cultura, 2014)
- Arriba, Ana, Ibáñez, Zyab. Minimum Income Guarantee and Social Assistance, *Unidad de Políticas Comparadas*, 2002, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Arriba, Ana, Moreno, Luis. Spain: Poverty, Social Exclusion and ‘Safety Nets’. *Unidad de Políticas Comparadas*, 2002, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Associazione Volontari Italiani Sangue (AVIS). “Il volontariato: la normativa di riferimento”. <https://www.avisveneto.it/wp-content/uploads/2016/01/1-BELLUNO-IL-VOLONTARIATO-INITALIA-2013.pdf>
- Bassi, Andrea. “Una nuova metrica per l’impresa sociale: il sistema di rilevazione del Valore Aggiunto Sociale”. <http://www.fondazione-social.it/sito/wp-content/uploads/2014/04/ImpresaSociale-1-2013-saggibassi.pdf>
- Boletín Oficial del Estado (BOE). “Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado”. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11072-consolidado.pdf>
- Camera dei Deputati. “Servizio Studi XVIII Legislatura, Riforma del Terzo settore”. <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105128.pdf>
- Carta dei valori del Volontariato. Roma: CSVnet 2001. <https://www.csvnet.it/phocadownload/rapportistudio/CARTA%20DEI%20VALORI%20DEL%20VOLONTARIATO.pdf>
- Centri di servizio per il volontariato. 2018. “ESSERCI E NON ESSERCI quale partecipazione”, *Vdossier 2*.
- Cerulli, Eleonora, Esposito, Ilaria, Failla, Angelo, Fazzi, Gabriella, Lolini, Lorenzo, Museo, Roberto, Sales, Loredana. Report Nazionale sulle Organizzazioni di Volontariato censite dal sistema dei CSV, 2015, CSVnet.
- Comin Comin Francisco, “Las formas históricas del Estado de Bienestar: El caso Español”, in *Dilemas del Estado de Bienestar*, AA.VV. (Madrid: Fundación Argentaria, 1996).

- Coordinadora de organizaciones para el desarrollo. “Marco estratégico 2019-2022”.
<https://coordinadoraongd.org/pagina-de-inicio/la-coordinadora/marco-estrategico-19-22/>
- Crisnaro, Sara. “La storia del volontariato in Italia” 1 aprile 2010.
<http://www.socialnews.it/blog/2010/04/01/la-storia-del-volontariato-in-italia/CSVnet>.
- CSVnet. Puglia. Una terra dove cresce il volontariato di cittadinanza. Roma: CSVnet.
<https://www.csvnet.it/csv/stor> <https://www.csvnet.it/csv/storia/vent-anni-di-servizio/puglia>
ia/vent-anni-di-servizio/puglia 2010
- CSVnet. Il Codice del Terzo settore è legge. Cosa cambia con il grande “riordino”. Roma: CSVnet.
<https://www.csvnet.it/csv/storia/144-notizie/2448-il-codice-del-terzo-settore-e-legge-cosa-cambia-con-il-grande-riordino> 02 Agosto 2017
- Degani, Luca. Chi sono gli enti di Terzo settore. *Bussole*, 2018, CSVnet Lombardia.
- Di Bartolomeo Anna, Iori Camilla, “Spagna. In Servizio Civile a Valencia per Spes”, in *Il volontariato in Europa. Organizzazioni, promozione, partecipazione. Spagna, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Italia*, (Roma: Spes, 2006), 39-74.
- Donati Pierpaolo, Solci Riccardo, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono* (Torino: Bollati Boringhieri, 2011).
- Donati Pierpaolo, Tronca Luigi, *Il capitale sociale degli italiani. Le radici familiari, comunitarie e associative del civismo* (Milano: Franco Angeli, 2008).
- Enciclopedia del Novecento – Treccani. “Volontariato”.
http://www.treccani.it/enciclopedia/volontariato_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/
- Fazzi, Luca, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia* (Milano: Franco Angeli, 2013).
- Frangione, Giulia. “Il limbo del non profit, costi e (possibili) benefici” 12 settembre 2019.
<https://www.ilsole24ore.com/art/il-limbo-non-profit-costi-e-possibili-benefici-ACEnlrj>
- Frisanco, Renato. “Sussidiarietà e volontariato”. *Sistema Previdenza (INPS)*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. “DECRETO LEGISLATIVO 3 luglio 2017 n. 117”.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/08/2/17G00128/sg>
- Garcia Roca Joaquin, *Solidaridad y voluntariado* (Maliano: Editorial SAL TERRAE, 1994).
- Gili, Luigi 2018. “Il Codice del Terzo settore e i rapporti collaborativi con la P.A.”. *Urbanistica e Appalti*.
- Hontangas, Natividad Araque. 2009. “El voluntariado a través de los cambios legislativos y funcionales”. *Prismasocial*.
- Iannaccone, Maria Nives. “Riforma del Terzo settore – Organizzazioni di Volontariato e Associazioni di promozione sociale” 15 febbraio 2018. <https://www.federnotizie.it/organizzazioni-di-volontariato-e-associazioni-di-promozionesociale/print/>
- ISTAT. *Censimento permanente delle Istituzioni non profit. Primi risultati*. Roma: ISTAT, 2017.
<https://www.istat.it/it/files//2017/12/Nota-stampa-censimento-non-profit.pdf>
- ISTAT. *Censimento Industria Servizi*. Roma: ISTAT, 2011. <http://dati-censimentoindustriaesnostra>
dall'originale <http://dati-censimentoindustriaesnostra.istat.it/Index.aspx>
- Kazepov, Yuri, a cura di, *La dimensione territoriale delle politiche sociali* (Roma: Carocci, 2009).

- Mitxelena, Carmen. Financiación del sistema de Bienestar. *Unidad de Políticas Comparadas*, 2002, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Montagut Teresa, Democràcia i serveis socials (Barcelona: Editorial Hacer, 1994). Teresa Montagut, Política social (Barcelona: Ariel, 2000).
- Moreno, Luis. Ciudadanía, desigualdad social y Estado del Bienestar. *Unidad de Políticas Comparadas*, 2003, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Mur Petit, Rosa. “Pobresa i rendes mínimes a Barcelona ciutat”. PhD diss, Universitat de Barcelona, 2001.
- Plataforma del Voluntariado de España. La Acción voluntaria en 2017. Madrid: Plataforma del Voluntariado de España, 2018. <http://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/09/la-accion-voluntaria-en-2017.pdf>
- Plataforma del Voluntariado de España. La Ley del Voluntariado en 5 pasos. Madrid: Plataforma del Voluntariado de España, 2018. <http://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/10/guia-facil-la-ley-del-voluntariado-en-5-pasos-ley-45-2015-de-14-de-octubre-de-voluntariado-boe-247-del-15-de-octubre.pdf>
- Portal Europeo de la Juventud. “La historia del voluntariado en España”. https://europa.eu/youth/es/article/45/1510_es
- Programa Municipal de Voluntariado, “¿Qué es una organización de voluntariado?”, https://voluntariado.cartagena.es/que_es_una_organizacion_voluntariado.asp
- Putnam, Robert David 1995. “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”. *Journal of Democracy*.
- Rodríguez Cabrero Gregorio, “Los servicios sociales en España: implantación, generación de empleo y evaluación de su efectividad”, in Las políticas redistributivas, AA.VV. (Madrid: Fundación Argentaria, 1996).
- Rodríguez Cabrero, Gregorio, Arriba, Ana, Marbán, Vicente. Spain’s National Report on Policy Maps of Welfare Reform. *Unidad de Políticas Comparadas*, 2003, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Ruiz, Elvira Medina. 2016. “El voluntariado en España: situación actual, tendencias y retos”. *La Razón Histórica*.
- Vidal, Isabel, Claver, Núria. The development of Spanish Wises in depth case studies. PERSE Spanish report, 2003b.

