



Convegno Nazionale CSV

Trento 3-6 ottobre 2019

**Bozza di
Position Paper di
preparazione ai lavori
del**

**Gruppo B5 – Amministrazioni
pubbliche e volontariato, tra
cultura e convenzioni**

Le amministrazioni pubbliche (proprio tutte) sono tenute a promuovere la cultura del volontariato. Le specifiche competenze attribuite ad ognuna di loro suggeriscono varie possibilità di azione. Quali significative iniziative sono state realizzate in materia e con quali esiti? In tali occasioni, come sono state coinvolte le OdV e gli altri ETS? La pratica di alcuni enti locali di organizzare direttamente l'azione volontaria dei cittadini su quali basi giuridiche si basa e come si connette con la generale promozione del volontariato? Che considerazione devono avere i CSV verso questa pratica e con quali conseguenze?

A cura di Paolo Pezzana

Amministrazioni pubbliche e cultura del volontariato

Versione 0.2

Indice

- 1. Premessa**
 - 1.1. Scopo del paper
 - 1.2. Ambito del paper
 - 2. La cultura del volontariato oggi, tra dono e contribuzione**
 - 2.1. L'alternativa del Volontariato**
 - 2.2. Cultura del Volontariato e Paradigma della Contribuzione**
 - 3. Volontariato e Pubblica Amministrazione**
 - 3.1. Aspetti istituzionali e normativi
 - 3.2. Dimensione "politica" e "culturale" del volontariato come partecipazione civica
 - 3.3. Il Volontariato nella PA
 - 4. Tipologie di volontariato nella PA**
 - 4.1. Le convenzioni tra PA e ODV
 - 4.2. Gli Accordi di Partenariato successivi ad un accreditamento
 - 4.3. Il Volontariato Civico o Municipale
 - 4.4. L'Amministrazione condivisa
 - 4.5. Il Baratto Amministrativo
 - 5. Il dovere di promuovere la cultura del volontariato da parte della PA (art. 19 CTS)**
 - 5.1. Chi è la "Pubblica Amministrazione"
 - 5.2. Ratio dell'art. 19 CTS
 - 5.2.1. La cultura del volontariato come "risorsa"
 - 5.3. In che modi una PA può "promuovere la cultura del volontariato"
 - 5.3.1. Processi di socializzazione e connessione
 - 5.3.2. Processi di agevolazione e sostegno
 - 5.3.2.1. Interventi economici
 - 5.3.2.2. Interventi normativi
 - 5.3.2.3. Interventi strutturali
 - 5.3.3. Processi di partecipazione e volontariato civico
 - 5.3.4. Processi educativi
 - 5.4. La strategia fa la differenza: l'importanza dell'intenzionalità
 - 6. Piste di lavoro per una promozione generativa della cultura del volontariato nelle PA**
 - 7. Conclusioni**
- Appendice**

1. Premessa

1.1. Scopo del paper

Il presente position paper ha la funzione di offrire un panorama sintetico ma sufficientemente ampio sulla tematica, spesso controversa, della presenza dell'azione dei volontari in relazione alla Pubblica Amministrazione, allo stato attuale della cultura e delle norme che caratterizzano il nostro Paese.

Tale esposizione non ha pretesa di esaustività teorica ma piuttosto, in questa prima versione, intende essere funzionale ad una discussione il più possibile ampia ed informata tra i partecipanti alla XIX Conferenza nazionale di CSVnet che si svolgerà dal 3 al 6 ottobre a Trento e, di seguito, a provocare l'attenzione dei diversi portatori di interesse rispetto a tale argomento che, come si vedrà, è assai più esteso di quanto possa apparire.

1.2. Ambito del paper

Quando si tratta del rapporto tra Volontariato e Pubblica Amministrazione ci si trova a fronteggiare, per molteplici ragioni, anche di natura storica e culturale, una serie di questioni eterogenee e molto differenti tra loro. Questo paper non ha la pretesa di offrire una soluzione alle molte ambiguità semantiche o alle sovrapposizioni di significati che il tema comporta, ma intende fare un focus specifico e particolare sulle attività svolte a titolo volontario da liberi cittadini in relazione con la P.A., nelle diverse forme in cui ciò può legittimamente avvenire.

Non si tratterà quindi qui né di servizio civile volontario, né di lavoro volontario dei dipendenti pubblici in quanto tali, né di volontariato di protezione civile in senso tipico e formale. Solo marginalmente e a fini di classificazione verrà trattato il tema, spesso spinoso, delle convenzioni tra PA e OdV (OdV) e ETS in genere (ETS) per lo svolgimento di attività specifiche.

Elemento originale della riflessione è, invece, costituito dall'esplorazione intorno al compito di "promuovere la cultura del volontariato" che il Codice del Terzo settore pone a carico di tutte le Pubbliche Amministrazioni.

2. La cultura del volontariato oggi, tra dono e contribuzione

2.1. L'alternativa del Volontariato

Il Volontariato si sostanzia in un insieme di pratiche, ispirate dal desiderio personale e collettivo di contribuire in modo gratuito alla costruzione, cura e sviluppo di uno o più beni comuni, sostenute dalle motivazioni personali di ciascun volontario, supportate funzionalmente dalla mission e struttura delle organizzazioni da questi create (o comunque in cui questi operano) per perseguire i propri scopi e legittimate dal significato socialmente e politicamente riconosciuto che tali pratiche contribuiscono a definire.

Attraverso tale complesso di pratiche, aspettative, significati condivisi, ruoli e funzioni, il Volontariato, in costante interazione con l'ambiente circostante, si è fatto, negli anni, pratica comunicativa ed è divenuto una autentica cultura, caratterizzata dalla centralità dell'idea di dono gratuito come opportunità per mettere in pratica (ma anche rendere istituzionalmente agibili) valori fondamentali come la giustizia, la solidarietà, l'equità e conseguire il benessere, personale e sociale.

La cultura del Volontariato così intesa, a confronto con il modello di sviluppo iper-individualista e tecnocratico degli ultimi vent'anni, è apparsa sovente come una contro-cultura rispetto al modello dominante, anche se non necessariamente ciò ha dato luogo, tra i volontari, a pratiche conflittuali o antagoniste con quest'ultimo.

La crisi che l'insostenibilità del modello di sviluppo del capitalismo tecno-nichilista ha innescato, porta oggi ad un mondo in transizione, disorientato ed in fibrillazione, alla ricerca di nuovi paradigmi.

In questo contesto la cultura del Volontariato è fortemente sfidata, come bene coglie l'organizzazione della XIX Conferenza di CSVNet quando sceglie come proprio provocatorio titolo *"La Follia dei Volontari"* e si chiede, nella presentazione dell'evento, se *"Il dono gratuito del proprio tempo, delle proprie capacità, delle proprie idee costituisce un'eccezione alla regola? Oppure è da considerare parte costitutiva del nostro modello di cittadinanza? Certamente i volontari testimoniano un'alternativa per tutti ad una vita rinunciataria, difensiva, egoistica."*

Per cercare risposte non retoriche né ideologiche a tali questioni occorre interrogare anzitutto la cultura stessa del Volontariato; aggiornare e promuovere tale cultura significa primariamente valorizzarne socialmente il potere conoscitivo e quindi interpretativo, ossia la capacità che contiene in sé per comprendere la realtà e strutturarla attribuendovi senso e significati.

Basta oggi promuovere i valori della gratuità e della solidarietà per rendere socialmente significativa la pratica del Volontariato e permetterne il riconoscimento come "potere istituzionale"¹? E' davvero il dono una dimensione capace di ridefinire i parametri dell'economia tecnocratica globale ed i funzionamenti della società da essa pervasivamente colonizzata negli ultimi cinquanta anni? Hanno la cultura del Volontariato e delle sue istituzioni attuali un autentico potenziale generativo?

2.2 Cultura del Volontariato e paradigma della contribuzione

La società contemporanea attraversa molteplici transizioni: ambientale, sociale, tecnologica, economica, nelle forme organizzative e in quelle comunitarie. Ciascuna di queste richiede, per essere affrontata, una scelta sia personale che collettiva in ordine alle modalità secondo le quali strutturare i propri comportamenti e definire le proprie preferenze ed utilità. Se in passato la società moderna è riuscita in vari modi ad organizzarsi e funzionare intorno allo scambio tra lavoro e welfare (il lavoro di ciascuno per un società in

¹ Al "potere istituzionale della società civile" fa riferimento, tra gli altri, Mauro Magatti, in un suo prezioso saggio dall'omonimo titolo pubblicato da Laterza nel 2005. Possiamo in questo senso considerare potere istituzionale il complesso di attività, idee, pratiche comunicative mediante le quali un'organizzazione è in grado di agire nella sfera pubblica per generare il consenso necessario a dare forma ad istituzioni legittime, riconosciute da tutti e dotate di senso condiviso, finalità, scopi e potere per raggiungerli.

grado di restituire sicurezza sociale), il ventennio che l'Occidente ha attraversato, dalla caduta del Muro di Berlino sino alla grande crisi finanziaria del 2007, ha sovvertito tali modalità, ha scatenato un individualismo ed un potenziale tecnologico estremo ed autoreferenziale e ha strutturato l'idea stessa di libertà e di società intorno alla possibilità senza limiti di scambiare finanza con consumo (non è il lavoro ma la possibilità tecnica della finanza a permettere a tutti di avere ciò che si vuole, ed è la capacità sterminata di consumo il metro della felicità e del successo sociale). Dopo la crisi apertasi con la Grande recessione del 2007 tale modello di sviluppo e strutturazione degli scambi sociali ha mostrato in modo sempre più evidente la propria insostenibilità ed il proprio fallimento, sino a spingere grandi teorici del modello capitalistico avanzato come Michael Porter a sostenere che il capitalismo è morto se non riuscirà a passare da una logica puramente estrattiva del valore a una logica più sociale di "valore condiviso", nella quale non conta solo l'agire economico per il profitto ma anche l'agire contributivo per il bene comune della società, altrimenti condannata all'estinzione per inaridimento.

Oggi ci troviamo ad attraversare un momento storico nel quale tutti, consapevolmente o meno, sono alla ricerca di un nuovo paradigma che possa strutturare gli scambi sociali ed economici in modo da poter sostenere un nuovo modello di sviluppo che garantisca quel benessere e quella possibilità di essere felici che i modelli passati non sono più in grado di garantire se non a pochissimi e a prezzo di un decadimento globale delle possibilità di sopravvivenza sul Pianeta.

Esclusa dalla storia la possibilità di utilizzare soluzioni vecchie per problemi sempre nuovi, nessuno appare avere soluzioni definitive ed il campo sociale è quantomai aperto e desideroso di proposte e stili di vita e consumo sostenibili. Due grandi famiglie di proposte, ancora in larga parte da definire, appaiono fronteggiarsi. Da un lato le proposte "conservative", che propongono di rinunciare a un po' di libertà individuale in cambio di una maggiore sicurezza di poter mantenere ciò che si ha, con tutto il loro portato di chiusure, sovranismi, controllo, incremento delle possibilità di estrarre valore da ciò che si possiede. Dall'altro famiglie di proposte eterogenee ma convergenti intorno all'idea che per avere sostenibilità occorra divenire contributivi, ossia essere capaci di condividere il valore che si genera, anche in modo non economico, per reimmettere linfa vitale nel tessuto sociale e aprire nuove possibilità per la creazione di valore ulteriore.

Le questioni e le sfide per il Volontariato e la sua cultura si collocano oggi tra questi scenari.

Le idee di gratuità e solidarietà che lo informano, la cultura del dono che lo caratterizza rendono certamente il Volontariato un soggetto dall'elevato potenziale contributivo ed un possibile protagonista generativo della costruzione di un nuovo paradigma di società, ma la concretizzazione di questi potenziali è strettamente dipendente dalle pratiche che il mondo del Volontariato è in grado oggi di mettere in campo e dal modo in cui queste sono capaci di comunicare i loro significati.

Sono generative le pratiche che mettono in contatto con il desiderio, dimensione non saturabile dell'animo umano che spinge persone ed organizzazioni a cercare sempre un po' più avanti delle forme date la propria piena realizzazione nella bellezza. E' generativo ciò che mette al mondo qualcosa di nuovo o rigenera alla vita beni, persone e situazioni che parevano avere perduto il loro senso e la loro direzione. E' generativa la capacità di prendersi cura, di accompagnare ciò che si è messo al mondo senza volerlo per forza condurre dove si è anticipatamente deciso per lui. Sono generative le persone e le organizzazioni che sanno riconoscere quando è il momento di lasciare andare ciò che si è messo al mondo ed accompagnato, perché assuma in pienezza la propria libertà, e, in modo autonomo ma sempre relazionalmente connesso, produca a sua volta valore.

Il dono e la gratuità sono certamente ambiti di generatività, ma muovono sempre da una componente etica di scelta personale. La logica della contribuzione, della quale il dono è la specie più preziosa, è più ampia ancora e fa segno verso la necessità di condividere valore come unica possibile via per creare uno sviluppo sostenibile, in cui per tutti sia possibile il bene a prescindere dall'orientamento etico. L'essere generativi si pone a servizio di tale logica come postura esemplare in grado di orientare una pluralità di comportamenti e scelte negli ambiti più diversi.

E' su questo terreno più ampio, non soltanto nell'ambito delle scelte etiche personali, che la cultura del Volontariato ha oggi la maggior parte delle cose da dire e le sfide più grandi da fronteggiare. Il Volontariato come pratica comunicativa pubblica, esemplare per le ispirazioni che può fornire ed universale per i contenuti che da esso possono essere tratti, è probabilmente ciò che oggi più mette in gioco la cultura del Volontariato e lo rende sempre più componente del potere istituzionale della società civile e parte imprescindibile di una funzione pubblica che richiede costante attenzione e promozione.

3. Volontariato e Pubblica Amministrazione

Con riferimento agli obiettivi di fornire stimoli e spunti di riflessione in un campo relativamente poco frequentato, il presente testo dà per acquisite e ben note in questa sede tanto le ambiguità semantiche che da sempre contraddistinguono il termine volontariato rispetto alla Pubblica Amministrazione, quanto le questioni etico-filosofiche inerenti i profili motivazionali che caratterizzano l'impegno personale per il bene comune.

Basti il seguente riferimento. Un consigliere comunale o l'amministratore in un piccolo Comune svolgono sicuramente il loro mandato a titolo volontario, agiscono per lo più gratuitamente, donano alla comunità parte significativa del proprio tempo e delle proprie competenze, in base a motivazioni legate all'impegno per il bene comune, ma, in quanto membri di un organismo amministrativo costituzionalmente previsto e titolari di un potere legalmente stabilito, sono pubblici ufficiali, non sono volontari e non fanno attività di volontariato.

Nella prima parte del documento si tratterà quindi essenzialmente delle forme attuali nelle quali hanno luogo attività di volontariato all'interno, in relazione a o comunque su mandato della Pubblica Amministrazione.

3.1. Aspetti normativi ed istituzionali.

Il Volontariato e la sua cultura sono espressione diretta ed immediata di una libertà fondamentale degli esseri umani, costituzionalmente promossa, garantita e tutelata nel nostro ordinamento dagli articoli 2, 3, 17, 18, 117 e 118 della Costituzione, che riconoscono prima ancora di tutelare l'attività libera e volontaria come una attività originaria che i cittadini possono decidere di intraprendere e che le Istituzioni non possono comprimere, ma devono anzi agevolare e promuovere.

Poiché le forme della legge giungono sempre successivamente alle forme della vita cui si applicano per darvi una cornice normativa, è ovvio e naturale che l'evoluzione della considerazione istituzionale e delle norme legata al Volontariato abbiano seguito, nel tempo e sempre ad una certa distanza, le evoluzioni sociali di tale cultura e di tale insieme di pratiche, chiamandone in causa le rappresentanze in modo sempre più strutturato e complesso.

L'iter che ha portato alla Legge quadro sul volontariato (l. 11 agosto 1991, n. 266), poi alla Legge 328/2000 e infine al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che in attuazione della legge delega 6 giugno 2016, n. 106 ha introdotto il "Codice del Terzo settore" (d'ora innanzi "Codice"), può utilmente essere letto e compreso all'interno di tale dialettica vita/forma legale. È di sicura pertinenza, se si ragiona di rapporto tra Volontariato e Pubblica Amministrazione in un tempo di transizione come questo, chiedersi quale cultura vitale il Volontariato sia riuscito a far esprimere dal Codice, ma anche e forse soprattutto quali siano i desideri e le forme vitali attuali della cultura del Volontariato che le norme non ancora riescono a cogliere. Sono questi probabilmente gli oggetti principali sui quali fare leva se si vogliono individuare con efficacia e senza autoreferenzialità le ragioni portanti ed i possibili orizzonti applicativi nei quali le Istituzioni Pubbliche sono oggi chiamate, nel loro insieme, a promuovere la cultura del volontariato.

3.2. Dimensione "politica" e "culturale" del Volontariato come partecipazione civica

L'art. 4 del Codice compie un significativo passo avanti nel riconoscere un aspetto consolidatosi in modo evidente negli ultimi vent'anni all'interno della cultura del Volontariato, ossia il riconoscimento della sua partecipazione alla funzione pubblica pur senza assumere forme normative di tipo pubblicistico.

Il legislatore esprime con chiarezza, sebbene non in modo esplicito, tale riconoscimento quando statuisce che le OdV sono ETS, «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...». Le OdV sono enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre OdV, per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati

Emergono da tale definizione alcune caratteristiche importanti che le pratiche comunicative del Terzo settore sono riuscite a far comprendere e legittimare negli anni: l'assenza dello scopo di lucro, che per il volontario si esprime sommamente in termini di dono e gratuità; la dimensione di partecipazione civica che sempre si esprime in una attività di volontariato, anche se nascosta o poco visibile; l'esercizio della solidarietà inteso come messa in pratica a livello individuale ed organizzativo di un valore costituzionale; l'utilità sociale, ossia la capacità di mettere in atto azioni ed iniziative percepite dal corpo sociale come utili rispetto ad uno scopo comune orientato al benessere, e come tale legittimato dalle istituzioni rappresentative.

In questo senso la cultura e le pratiche del volontariato, in modo del tutto peculiare all'interno del Terzo Settore, portano con sé la capacità di rendere esemplarmente visibile la vera natura del contributo libero e non economicamente condizionato al bene comune; esso costituisce una forma non tanto di valore aggiunto a qualcos'altro (fattori economici, servizi di welfare etc.) per la produzione del benessere collettivo, quanto un valore specifico ed indispensabile a tali fini, proprio perché capace di rendere la produzione di valore in campo economico e sociale un valore condiviso e non meramente estratto e sfruttato a fini utilitaristici e di profitto particolare.

La partecipazione civica che ha luogo nel Volontariato è dunque elemento nevralgico per mantenere vitali risorse sociali, umane ed economiche di cui la società del nostro tempo ha bisogno per sussistere in modo dignitoso e sostenibile.

La cultura del Volontariato esprime qui l'apice della sua dimensione politica e certamente tale sintesi, nel mondo dei volontari, ha già assunto forme pratiche e generative che vanno oltre la definizione dell'art. 4 del Codice e guardano ancora più lontano in ottica contributiva.

E' secondo questa chiave che ha senso chiedersi quale è il ruolo peculiare del Volontariato oggi all'interno della Pubblica Amministrazione, quali sono le forme nelle quali si esplica e cosa si potrebbe immaginare per rendere tale presenza davvero promozionale rispetto ad un nuovo modello di sviluppo contributivo in cui l'apporto del volontario risulti paradigmatico per tutta l'organizzazione pubblica e sociale.

3.3. Il Volontariato nella PA

Esistono in senso lato molti modi per fare volontariato in relazione alla Pubblica Amministrazione. Il presente testo si focalizza sulle forme strutturate, organizzate e permanenti mediante le quali in relazione alle PA vengono oggi svolte attività di volontariato in modi *lato sensu* assimilabili a quelli che il Codice prevede gli ETS.

Si tratta di un ambito di attività non specificamente normato, per lo meno non nella sua interezza e complessità, che è venuto strutturandosi nel tempo, attraverso prassi anticipatrici, loro consolidamenti successivi, pronunce interpretative che hanno contribuito a definirne il profilo istituzionale (specie Corte di Giustizia UE, ANAC, Consiglio di Stato), sulle quali il Codice è intervenuto con previsioni specifiche ad oggi tuttavia non considerabili come interamente risolutive rispetto ai problemi aperti e pertanto ancora soggette

a discrezionalità applicative ed interpretative da parte della PA e delle Autorità regolative e giurisdizionali competenti.

4. Tipologie di volontariato nella PA

Pur conservando molti elementi di eterogeneità e specificità locale, le modalità pratiche attraverso le quali i volontari partecipano alla funzione pubblica della PA e vengono svolte attività di volontariato in relazione alla PA possono, con sufficiente approssimazione, essere ricondotte a due grandi ambiti di azione:

- le attività di partecipazione alla funzione pubblica mediante programmazione, coprogettazione e accreditamento;
- le attività di prestazione di servizi.

A tali ambiti il Codice dedica due norme specifiche, l'art. 55 e l'art. 56, che tuttavia non esauriscono il novero delle possibili modalità di svolgimento di attività volontaria all'interno della PA.

Per quanto riguarda la partecipazione alla funzione pubblica l'art. 55 del Codice, mettendo a regime una lunga evoluzione interpretativa basata sulle prassi esistenti e sulle normative europee e nazionali in tema di appalti di servizi sociali e di utilità sociale, fa riferimento in modo indistinto a tutti gli ETS previsti dall'art. 4.

L'art. 55 statuisce che alle OdV e a tutti gli ETS e alle loro reti associative di rappresentanza (art. 41) sia assicurato dalla PA il coinvolgimento attivo nelle forme di co-progettazione, co-programmazione, accreditamento partenariale che esse sono tenute a mettere in atto nella programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi previsti dall'art. 5 del Codice, che ineriscono attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, a partire dagli interventi previsti nel sistema locale dei servizi e degli interventi sociali previsti dalla legge 328/2000.

Tale disciplina, che non si applica ai singoli volontari in quanto tali ma alle loro organizzazioni e rappresentanze, aggiorna e sistematizza l'orientamento introdotto dalla legge 328 nel 2000 per i servizi sperimentali rendendolo strutturale e inerente tutte le attività della PA ricomprese nell'ambito di applicazione dell'art. 5 del Codice.

L'art. 55 rappresenta quindi una grande opportunità per le OdV ed il Terzo settore in generale, in quanto ne riconosce la funzione pubblica intrinseca ed estende le loro possibilità di partecipazione al procedimento amministrativo in modo assai significativo.

Come la prassi applicativa della legge 328 e del titolo V della Costituzione Italiana hanno ampiamente dimostrato, tale opportunità non si traduce tuttavia in una possibilità concreta ed immediata di partecipazione, in quanto gli enti di Terzo settore non hanno modo di esigere che la discrezionalità amministrativa della PA nell'organizzazione dei servizi di cui all'art. 5 venga esercitata assicurando il loro coinvolgimento nelle modalità di cui all'art. 55, avendo la Pubblica Amministrazione a disposizione anche altre opzioni legittime per l'organizzazione e la gestione di tali servizi.

L'opportunità aperta dall'art. 55 costituisce pertanto anzitutto una sfida culturale, che è intrinsecamente correlata, come si vedrà in seguito, al dovere di promozione della cultura del Volontariato che il comma 1 dell'art. 19 del Codice pone in capo a tutta la PA.

Soltanto una interazione culturale e pragmatica costante e virtuosa tra volontari e Pubblici Amministratori potrà infatti garantire la maturazione di condizioni, culturali, amministrative e pratiche, idonee a favorire in entrambi una intenzionalità strategica comune volta alla massima valorizzazione possibile del potenziale dell'art. 55 per la costruzione del bene comune e l'efficace perseguimento di obiettivi di pubblica utilità.

E' questo un ambito in cui un ruolo prezioso potrà e dovrà essere giocato, in favore dei volontari e delle loro organizzazioni, dai Centri di servizio per il volontariato e dalle rappresentanze del Terzo settore .

Per quanto riguarda l'ambito delle prestazioni di servizi, il Volontariato in relazione alla PA può essere ulteriormente suddiviso in quattro gruppi di fattispecie:

- Le convenzioni tra PA e OdV o APS per lo svolgimento diretto di compiti in relazione alla PA da parte di personale volontario;
- Gli accordi di partenariato successivi ad un accreditamento aperto;
- Il cosiddetto "Volontariato Civico" o "Municipale";
- La cosiddetta "Amministrazione Condivisa"

A tali ambiti si aggiunge, secondo alcuni, il cosiddetto "Baratto Amministrativo", sebbene non possa ritenersi che in tale caso sussista l'elemento principe per qualificare una pratica come attività di volontariato, ossia la gratuità.

A ciascuno di questi ambiti è opportuno dedicare un breve approfondimento.

4.1. Le convenzioni tra PA e ODV

Le Convenzioni tra PA e OdV o APS sono uno strumento noto, di frequente utilizzo, da tempo oggetto di disciplina legislativa e amministrativa, sia a livello nazionale che regionale e locale, spesso causa di contenziosi in sede giurisdizionale, sia europea che nazionale; si tratta per questo di uno strumento cui il Codice del Terzo settore ha dedicato una attenzione particolare e specifica ma che mantiene un carattere controverso in sede applicativa, specie ove si tratti di distinguere la natura e la rilevanza economica o meno delle attività cui le convenzioni vengono applicate.

Il Codice disciplina le Convenzioni tra PA e OdV o APS iscritte al registro unico nazionale del terzo settore da almeno sei mesi, all'art. 56, modificato dall'art. 13 del Decreto legislativo del 03/08/2018 n. 105² per

² 1. Le amministrazioni pubbliche di cui all' , articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato.

2. Le convenzioni di cui al comma 1 possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate.

3. L'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime. Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale devono essere in possesso dei requisiti di moralità professionale, e dimostrare adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari.

3-bis. Le amministrazioni procedenti pubblicano sui propri siti informatici gli atti di indicazione dei procedimenti di cui al presente articolo e i relativi provvedimenti finali. I medesimi atti devono altresì formare oggetto di pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al . decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

4. Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge. Devono inoltre prevedere la durata del rapporto convenzionale, il contenuto e le modalità dell'intervento volontario, il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate, le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici, le coperture assicurative di cui all'articolo 18, i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa, le modalità di risoluzione del rapporto, forme di verifica

armonizzarlo con quanto previsto dal Codice dei Contratti Pubblici approvato con D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e con le diverse pronunce della Corte di Giustizia Europea, del Consiglio di Stato e della Autorità Nazionale Anticorruzione, specie con la Determinazione di quest'ultima inerente le linee Guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali adottata con delibera n. 32 del 20 gennaio 2016 (ed attualmente in fase di revisione proprio a seguito della novella dell'art.56 e di un controverso parere reso su di essa dal Consiglio di Stato il 20/08/2018).

I criteri generali che l'art. 56 fissa per il convenzionamento sono, in estrema sintesi:

- La natura sociale e l'interesse generale dell'attività o del servizio posto a convenzione;
- La convenienza economica rispetto al mercato;
- La non onerosità della convenzione remunerata in base al principio del rimborso spese;
- La scelta del soggetto contraente mediante procedure comparative nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento;
- La moralità professionale e l'adeguata attitudine dimensionale, tecnica e professionale del contraente.

I contenuti delle convenzioni così individuate devono prevedere:

- la continuità del servizio;
- il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e ove previsti dalla normativa nazionale o regionale degli standard organizzativi e strutturali di legge;
- la durata, il contenuto e le modalità dell'intervento volontario;
- il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate;
- le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici;
- le coperture assicurative di cui all'articolo 18 del Codice;
- i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso;
- le modalità di risoluzione del rapporto;
- forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità;
- la verifica dei reciproci adempimenti nonché le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

E' opinione diffusa, nonostante un orientamento apparentemente ostile del Consiglio di Stato e la revisione in corso delle linee guida ANAC sull'affidamento dei servizi sociali, che le PA che stipulino con le OdV o APS delle convenzioni che rispettino tali criteri, seguano rigorosamente le procedure di evidenza pubblica e motivino adeguatamente le ragioni per le quali fanno ricorso alle procedure ex art. 56 piuttosto che al Codice degli appalti, compiono una scelta legittima e in linea con il diritto europeo in materia, purché siano chiare ed espresse le finalità di solidarietà sociale che, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118 Cost., sorreggono la scelta.

In tali casi infatti l'oggetto del servizio e lo strumento convenzionale che lo disciplina possono e debbono essere considerati come esterni alla sfera del mercato, poiché, proprio a partire dal principio di gratuità che struttura l'impegno e l'organizzazione volontaria, mettono in gioco valori, logiche e dinamiche di scambio che trascendono i funzionamenti del mercato e non possono turbarne gli equilibri.

Quando l'art. 56 comma 1 del Codice fa riferimento al fatto che i servizi sociali di interesse generale possono essere affidati alle OdV o alle APS se effettuati a condizioni più favorevoli rispetto al mercato, esso in realtà

delle prestazioni e di controllo della loro qualità, la verifica dei reciproci adempimenti nonché le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

crea confusione; tale disposizione è stata introdotta dal legislatore a seguito di un parere reso dal Consiglio di Stato nel 2016 che ne suggeriva esplicitamente l'adozione ma che lo stesso Consiglio di Stato oggi, con parere 2052/2018 ritiene controversa, confusiva e inadeguata. Un'attività correttamente disciplinata in convenzione seguendo i criteri che il Codice ha stabilito attenendosi al diritto ed alla giurisprudenza europea, organizzata in forma non economica con l'apporto prevalente di volontari, sostenuta da meri rimborsi spese, non è una attività di mercato e non può essere oggetto di comparazione economica con analoghe attività organizzate in forma di impresa nel mercato.

Si può concludere quindi che, a prescindere dall'improprio riferimento al costo di mercato di una attività, la previsione dell'art. 56 del Codice costituisca ad oggi una vera e propria check-list per la legittimità delle convenzioni tra PA e OdV, seguendo scrupolosamente la quale si possono strutturare accordi legittimi senza incorrere nella maggior parte delle problematiche che in passato avevano reso così critico tale settore.

Resta ovviamente impregiudicato l'obbligo costituzionale per la PA di agire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia ed efficienza, parità di trattamento, ma, quando essa ritenga di agire anche in adempimento dell'altrettanto importante dovere costituzionale di solidarietà sociale e lo motivi adeguatamente, tale intenzionalità e il valore intrinseco che la relazione sussidiaria tra PA e OdV o APS comportano, sono motivazioni più che sufficienti per giustificare, in presenza dei requisiti soggettivi e oggettivi previsti dell'art.56, la scelta di uno strumento differente dall'appalto di servizi e la collocazione fuori dal mercato delle relative attività.

E' evidente che, se una tale impostazione appare giuridicamente convincente e materialmente sostenibile, per renderla davvero concreta ed effettiva occorre che essa sia supportata altresì da una precisa e solida cultura delle relazioni tra PA e OdV o APS come processo gratuito e contributivo di partecipazione e condivisione della funzione pubblica. Una tale cultura ad oggi appare ancora bisognosa di crescita, diffusione e potenziamento, tanto all'interno della PA quanto tra molte OdV e APS, la cui postura rispetto a tale tema e alle relative pratiche negoziali è spesso difficilmente distinguibile da quella di un qualsiasi competitor sul mercato o quasi-mercato dei servizi socio-assistenziali.

Anche per tale ragione, come meglio si vedrà in seguito, assume importanza nevralgica, tanto per la PA quanto per il mondo del Volontariato, l'art. 19 del Codice del Terzo Settore con l'indicazione che esso rivolge alla PA di promuovere in ogni suo ambito la cultura del Volontariato.

4.2. Gli accordi di partenariato successivi ad un accreditamento

L'art. 55 del Codice prevede al 4 comma che la PA possa addivenire ad accordi di partenariato con gli ETS per l'erogazione di servizi e prestazioni destinate a rispondere a specifici bisogni anche a seguito di forme di accreditamento.

Di fatto si tratta di forme convenzionali, la cui legittimità e sostenibilità sono pacifiche e legate al rispetto requisiti di cui all'art. 56, visti sopra.

Vale tuttavia la pena, in considerazione del rilievo dato al tema dal parere 2052/2018 del Consiglio di Stato e della diffusione che tali processi hanno tra le PA, specie negli Enti Locali di maggiori dimensioni, precisare alcuni elementi in merito alle possibili dinamiche di accreditamento, in quanto non si può ritenere, come sembra fare il Consiglio di Stato, che ogni forma di accreditamento equivalga a una procedura selettiva e che ogni procedura selettiva comporti una valenza economica.

In tema di servizi di pubblica utilità alla persona, vanno distinti anzitutto, guardando alle legislazioni regionali esistenti, il cosiddetto "accredimento libero" dall' "accredimento a governo pubblico" che può a sua volta essere "programmato" o "selettivo".

Si ha accreditamento libero da parte della PA quando tutti i soggetti in possesso di determinati requisiti hanno titolo per essere accreditati nella rete dei servizi sociali se lo desiderano, senza predeterminazione da parte

della PA di un fabbisogno specifico né di un contingente specifico di operatori. In tal caso non siamo in presenza di una fattispecie di tipo selettivo né di una procedura di affidamento di un servizio; si tratta di una sorta di abilitazione preventiva secondo procedure di evidenza pubblica, non da luogo alla stipula di convenzioni ex art. 56, non ha contenuto economico, non ricade nell'ambito di applicazione del codice degli appalti ed è quindi sempre utilizzabile nei rapporti tra PA e OdV come strumento di riconoscimento e tutela della qualità, non come strumento negoziale per l'affidamento di servizi.

Si ha accreditamento a governo pubblico quando la PA predetermina con la propria programmazione un fabbisogno da soddisfare secondo determinate linee e modalità cui possono accedere soltanto coloro che propongono un'offerta coerente con le medesime (accreditamento programmato), ovvero quando la PA predetermina fabbisogno e contingente massimo di operatori ammissibili per offrire al pubblico determinate prestazioni preindividuate in nome e per conto della PA (accreditamento selettivo). In tali casi siamo certamente nell'ambito delle procedure selettive, in quanto utili a individuare un soggetto con il quale stipulare un accordo, che dovrà avere le caratteristiche previste dalla legge. Se l'accordo non ha rilevanza economica, ad esempio perché basato sul mero rimborso dei costi, tutta la fattispecie è estranea al contratto di appalto e non ricade nella sfera di applicazione del codice dei contratti ad esso relativa, anche se la procedura seguita è di tipo selettivo. L'accordo conseguente a una tale procedura, ove ne sussistano i requisiti e il partner sia un Ente di Terzo Settore, dovrà quindi prevedere, per essere considerato pienamente legittimo, quanto disciplinato dall'art. 56 per le convenzioni³.

4.3. Il Volontariato Civico o Municipale

Può un singolo cittadino svolgere una attività di volontariato, libera e gratuita, presso una pubblica amministrazione? Molti Comuni italiani, pur in assenza di una normativa specifica in materia, hanno negli ultimi anni cominciato a sperimentare forme mediante le quali rendere possibile tale pratica, prevalentemente fondando le loro procedure, a volte al limite dell'informale, sulla loro autonomia regolamentare, garantita dall'art. 117 della Costituzione, e sul dettato dell'art. 118 della Costituzione medesima, che valorizza tutte quelle attività esercitate a beneficio della comunità in quanto espressione dell'autonoma iniziativa dei cittadini, la quale si traduce in esperienze sociali di collaborazione improntate al principio di sussidiarietà orizzontale.

Anche sulla scorta delle esperienze svolte con i lavori socialmente utili disciplinati dal decreto legislativo 468/1997, in molte città italiane sono nate così forme di volontariato detto "civico" o "municipale", mediante le quali singoli cittadini hanno cominciato a prestare la loro opera gratuita all'interno della struttura della Pubblica Amministrazione, in compiti ausiliari a quelli svolti dal pubblico impiego, per lo svolgimento di servizi di pubblica utilità. Ciò è avvenuto sia mediante l'adozione di specifici regolamenti comunali atti a disciplinare tale attività, sia mediante bandi o programmi locali specifici, sia in modo semi-informale, inserendo semplicemente i volontari coinvolti nell'elenco dei soggetti coperti dalla propria posizione INAIL e/o dalla propria assicurazione comunale contro i rischi dell'attività svolta e contro i danni a terzi.

A indiretto supporto di tale pratica, dal punto di vista delle Amministrazioni Comunali, è intervenuto il DL 90/2014, che ha istituito un fondo finalizzato a reintegrare l'INAIL degli oneri conseguenti alla copertura assicurativa di soggetti beneficiari di forme di integrazione e sostegno del reddito coinvolti in "attività di volontariato a fini di utilità sociale"⁴ in favore di Comuni o altri enti locali. Per quanto si trattasse di una norma

³ Nel caso vi siano legislazioni regionali che prevedono strumenti come i patti di sussidiarietà (es. Liguria) vale per questi ultimi la medesima considerazione

⁴ Così recita l'art. 12 comma 1 del D.L. 90/2014, anche se l'espressione può definirsi impropria, mancando in molti di questi casi quegli stessi requisiti che il Codice (successivo al decreto) indica come propri delle attività di volontariato. Sarebbe stato più corretto che il legislatore utilizzasse qui una espressione differente, come ad esempio "percorsi di attivazione a fini di utilità sociale" o simili.

finalizzata prevalentemente al rimborso della copertura INAIL pagata da enti del terzo settore che, in convenzione con i Comuni, impiegassero presso gli stessi in opere volontarie di pubblica utilità soggetti beneficiari di altre misure di welfare, molti Comuni hanno interpretato tale norma come una indiretta conferma della possibilità di far svolgere attività di volontariato ai cittadini all'interno della PA stessa, specie nell'ambito dei servizi alla persona e dei servizi ambientali e culturali, anche ove non intervenissero il coinvolgimento o la mediazione di un ente di terzo settore.

Tali pratiche, in qualche caso sviluppatesi in modo anche significativo, hanno attirato attenzioni, e in molti casi critiche e censure, tanto nel mondo del Volontariato e del terzo settore, quanto in ambito sindacale ed in ambito giurisprudenziale.

Per alcuni tali prassi rischiano di snaturare il senso del volontariato, inteso come attività non solo personale ma comunitaria, che trova nei corpi intermedi del Terzo Settore il luogo naturale cui l'ordinamento affida il compito di organizzare, promuovere, tutelare la figura dei volontari e il loro corretto inserimento nelle dinamiche di promozione e custodia del bene comune. Secondo altri l'impiego di volontari singoli e non strutturati nella prestazione di servizi pubblici, per la stessa natura libera, spontanea e gratuita del volontariato, rischia di compromettere l'organizzazione e l'erogazione di servizi di pubblica utilità fondamentali, che è compito precipuo della PA garantire. Per altri ancora, l'impiego di volontari a fianco dei dipendenti pubblici nell'erogazione dei pubblici servizi può causare confusione e sostituzioni improprie, mascherando in qualche modo tagli di risorse al pubblico impiego che pure avvengono e di fatto possono compromettere l'effettività dei servizi medesimi.

Di queste e molte altre analoghe opinioni ha tenuto conto la magistratura contabile, che si è occupata in più occasioni, specie a livello regionale ed in sede consultiva, del tema e, in particolare, della legittimità dei regolamenti comunali che lo disciplinano o che avrebbero voluto correttamente disciplinarlo.

I giudici contabili di controllo hanno consolidato nel tempo una posizione prevalentemente restrittiva in materia. Rispetto alla utilizzazione in via diretta dei volontari da parte degli enti locali è stato rilevato come nella normativa vigente non ci fossero ipotesi che permettessero l'utilizzazione diretta da parte degli enti locali delle attività di volontariato, tanto che il legislatore ha demandato il compito alle OdV, cui spettano gli oneri per assicurare i propri aderenti contro gli infortuni, le malattie connesse allo svolgimento dell'attività stessa e per la responsabilità civile verso terzi, con possibilità di riaddebitare, mediante convenzioni, i citati oneri alle amministrazioni pubbliche beneficiarie (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 192/2015). La restrizione, sempre secondo i giudici contabili lombardi, non sarebbe mutata con l'introduzione del Codice del Terzo Settore, che non abroga la disciplina dei rapporti tra PA ed enti del terzo settore, nel cui ambito restano pur sempre comprese anche le OdV e le APS (deliberazione n. 281/2017). Sul tema sono intervenuti anche i giudici contabili toscani, precisando l'impossibilità, da parte dell'ente locale, di un possibile ricorso autonomo a prestazioni di volontari a titolo individuale, potendo tale possibilità sconfinare a forme elusive delle regole sul reclutamento e sull'utilizzazione del personale, nonché foriere, nel tempo, anche di preconstituire pretese di stabilizzazione di rapporti pregiudizievoli per gli assetti della finanza pubblica (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 141/2016).

Sulla base della giurisprudenza contraria alla possibilità che la PA impieghi direttamente volontari, la Corte dei conti, Sezione di controllo della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, con deliberazione n. 54/2017 ha richiesto un parere definitorio alla Sezione delle Autonomie della Corte medesima, che è organismo centrale, espressione delle Sezioni regionali di controllo ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il cui parere è di fatto vincolante per le sezioni regionali.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 26/2017, passando in rassegna tutte le opinioni e le sentenze in materia e il quadro normativo esistente, richiamando in particolare gli artt. 117 e 118 Cost. e il Codice del Terzo Settore, è giunta a formulare una posizione piuttosto chiara e netta, che apre all'utilizzazione

dei volontari anche individuali da parte degli enti locali, individuando alcune condizioni imprescindibili per un loro corretto impiego, cui devono essere subordinate, per essere legittime, le pratiche locali in materia.

Per motivi di brevità è indispensabile rimandare ad una integrale lettura dell'ampio ed articolato dispositivo della Corte chi fosse interessato ad approfondire l'interessante percorso argomentativo da essa compiuto, in quanto esso è frutto di una lettura certamente avanzata, da un punto di vista culturale, delle caratteristiche del volontariato così come inteso e disciplinato nel Codice del Terzo Settore.

In estrema sintesi, essa dispone che: *“Gli enti locali possono stipulare, con oneri a loro carico, contratti di assicurazione per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi a favore di singoli volontari coinvolti in attività di utilità sociale, a condizione che, con apposita disciplina regolamentare, siano salvaguardate la libertà di scelta e di collaborazione dei volontari, l'assoluta gratuità della loro attività, l'assenza di qualunque vincolo di subordinazione e la loro incolumità personale”*.

Si deduce quindi, da tale dispositivo e dalle più autorevoli posizioni in materia, che, per essere legittimo e pienamente ammissibile, l'impiego di singoli volontari da parte degli Enti Locali deve avvenire:

- Sulla base di uno specifico regolamento locale, approvato dall'organo competente (per i Comuni, il Consiglio Comunale), che motivi, in riferimento all'art. 117 e all'art. 118 Cost. e possibilmente anche alla *ratio legis* del Codice Terzo Settore, le ragioni per cui è stato ritenuto opportuno adottare un tale regolamento e indichi le modalità mediante le quali esso si affianca all'ordinario ricorso da parte della PA alle altre forme di collaborazione sussidiaria con il Terzo Settore previste dal Codice.
- Mediante l'iscrizione dei volontari in un apposito registro comunale dei volontari, tenuto in maniera conforme ai criteri previsti dal Codice per la tenuta dei registri in materia, in particolare garantendo che i requisiti soggettivi previsti per l'iscrizione nel registro dei volontari non abbiano carattere discriminatorio e che i requisiti psicofisici e attitudinali eventualmente richiesti siano finalizzati esclusivamente a garantire agli aspiranti volontari attività compatibili con le condizioni soggettive di ciascuno di essi. Analogamente, le modalità di cancellazione dal registro dovranno, secondo la Corte, garantire ai singoli volontari la facoltà di rinuncia incondizionata alla disponibilità da loro manifestata e non potranno avere carattere sanzionatorio, stante l'assenza di vincoli di subordinazione gerarchica o di poteri disciplinari.
- Nel rispetto del principio di piena libertà di scelta e di collaborazione da parte dei volontari, che implica, tra l'altro, l'individuazione delle modalità mediante le quali la PA garantisce comunque le attività di pubblica utilità effettuate dai volontari nel caso l'apporto di lavoro volontario venga meno e le attività riguardino servizi essenziali e non comprimibili. C'è chi sostiene che, per tale ragione, i volontari possano essere impiegati nella PA solo in attività complementari a quelle del pubblico impiego e non essenziali, ma non pare di poter avallare tale opinione sulla scorta del dispositivo della Corte dei Conti, se non come criterio prudenziale cui è bene la PA si attenga se non è certa di poter altrimenti garantire le attività essenziali affidate anche ai volontari nel caso questi non possano per qualsivoglia ragione adempiervi.
- In assenza di qualunque vincolo di subordinazione tra volontari e PA e nel rispetto della salvaguardia della loro incolumità, che implica, come la Corte stessa precisa, che non potrà essere imposto ai volontari altro obbligo se non quello di operare nel pieno rispetto delle persone e delle cose con le quali vengano in contatto a causa delle loro attività. Di converso, continua la Corte, sarà cura dell'ente locale vigilare costantemente sull'incolumità dei volontari e adottare ogni misura idonea ad evitare possibili pregiudizi alla loro sfera personale e patrimoniale. Precisa infine la Corte che i rischi connessi all'attività di volontariato e ogni altro evento che possa modificare le modalità di collaborazione dovranno essere comunicati preventivamente al volontario, affinché questi possa esprimere liberamente il proprio consenso ed accettare spontaneamente di prestare la collaborazione nei tempi e nei modi convenuti. Si deve ritenere che, anche in conformità ai principi che il Codice del Terzo Settore enuncia in riferimento al coinvolgimento di volontari negli ETS, in tali obblighi rientrino l'obbligo per la PA di fornire, direttamente o indirettamente, una formazione

adeguata e permanente ai volontari, l'obbligo di dotarli dei dispositivi di protezione individuale eventualmente necessari, e, in generale, tutti gli obblighi di cura ed attenzione, formali e non, per il volontario che sono richiesti ad una OdV. Tra questi la verifica che ciascun volontario sia assegnato a compiti per i quali egli possessa i requisiti morali e professionali necessari.

- Garantendo l'imprescindibile gratuità delle attività espletate. La Corte è molto chiara nel precisare a questo proposito che è vietata l'erogazione di compensi a carattere retributivo o in forma di rimborsi spese di tipo forfetario e che è da ritenersi, altresì, che l'attività di volontariato sia incompatibile con qualsiasi forma di "riconoscimento" dell'attività svolta, compresa la precostituzione di titoli di merito ai fini dell'accesso a posizioni di pubblico impiego di qualunque natura. Precisa ancora la Corte, al fine di evitare qualunque possibile "rivendicazione" di carattere sindacale da parte del personale impiegato a titolo volontario, che lo stesso è da dirsi per quelle forme di pseudo-volontariato che dissimulano l'esistenza di un vincolo di subordinazione, inteso come assoggettamento del volontario ad un penetrante potere direttivo, disciplinare e di controllo dell'ente in ordine alle modalità e ai tempi della prestazione, o che, comunque, risultano intrinsecamente caratterizzate dall'onerosità della prestazione, tipica della causa associativa o della causa di scambio tra lavoro e retribuzione.
- Garantendo ai volontari iscritti nel registro comunale una idonea copertura assicurativa per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi mediante la stipula di apposite polizze con oneri a carico dell'ente locale, che dovrà prevedere la relativa copertura finanziaria nei propri ordinari strumenti di programmazione e di bilancio.

Dal punto di vista della promozione della cultura del Volontariato, tale pronuncia della Corte, che riguarda solo gli Enti Locali ma che, per analogia, può essere estesa a tutti gli enti pubblici che svolgano servizi di pubblica utilità in ambito non commerciale né industriale, costituisce una sfida ed una opportunità molto interessante per il mondo del volontariato organizzato e per gli stessi Comuni.

La necessità di adottare dei regolamenti con le caratteristiche che la Corte implica comporta infatti, da parte dell'ente locale, una previa riflessione sul ruolo e gli scopi del Volontariato e sulle motivazioni in base alle quali impiegare in modo diretto volontari piuttosto che mediante il ricorso ad altri tipi di accordi con le OdV o altri enti del Terzo settore. A questo modo assumono un rilievo fondamentale l'intenzionalità strategica della PA e le relazioni che essa intrattiene con le organizzazioni di terzo settore nello svolgimento della propria attività. Non è da escludersi che, mediante un dialogo ben impostato e strutturato tra le rappresentanze degli ETS e gli enti locali, si possa addivenire, in sede di stesura di regolamenti tipo, ad una forma integrata e promozionale di utilizzo di tale strumento, che non penalizzi alcuna delle parti in causa, tuteli al meglio i singoli volontari e valorizzi al massimo la cultura del volontariato all'interno della funzione pubblica della PA. Se in passato si è assistito, nella strutturazione dei servizi di welfare del nostro paese, ad una progressiva assunzione ed istituzionalizzazione all'interno della PA di servizi prima non esistenti e avviati in modo "profetico" dal Terzo Settore, oggi, pur non venendo meno tale dinamica, certamente ancora attiva in molti ambiti, potrebbe anche paradossalmente darsi, per questa via, il caso di servizi nuovi e ausiliari alla PA che nascono al suo interno da una lettura dei bisogni e da mutate esigenze operative che portino all'impiego di volontari civici e che poi, proprio per l'azione e l'impulso di tali volontari, diano luogo a nuove forme associative e organizzative di terzo settore che portino avanti tali impegni in modo sussidiario e ancora più appropriato. Ciò che conta, e che andrà osservato ed accompagnato con attenzione, sono quindi le modalità e le strategie che porteranno a formulare o riformare i regolamenti comunali in materia, ambito nel quale il mondo del volontariato organizzato non potrà che cercare di essere protagonista.

4.4. L'Amministrazione condivisa

Per quanto non esista una definizione normativamente codificata di tale fenomeno, si parla di L'Amministrazione Condivisa quando un Ente Locale, tramite proprio regolamento, attiva sul territorio un vero e proprio "patto di cittadinanza" con singoli cittadini attivi o loro forme associative per amministrare in modo condiviso i beni comuni della città.

La più nota esperienza pilota in questo ambito è stata quella promossa da Labsus a Bologna che, dopo un ampio percorso di condivisione, ha portato, nel 2014, alla adozione da parte del Comune di Bologna di un "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani".

Si tratta di una forma che supera l'attivazione di volontari a titolo individuale all'interno della PA e pone al centro un metodo di lavoro e coinvolgimento nel quale tanto i singoli cittadini attivi quanto le forme associative possono trovare e negoziare i loro spazi di coinvolgimento in relazione ad alcune fattispecie date di beni comuni da cogestire.

Dal punto di vista formale non si può parlare, in questo caso, di una vera e propria specie a se di rapporti tra volontariato e PA; si tratta piuttosto di una struttura negoziale ad evidenza pubblica, analoga ma non identica alle procedure di coprogettazione e coprogrammazione, nella quale disciplinare in modo organico e strategico, rispetto al tema dei beni comuni e della loro gestione, i modi nei quali Ente Locale, Cittadini attivi, OdV e più in generale ETS possono collaborare, dalla assegnazione di contributi a quella di spazi, dal rimborso delle spese sostenute sino alle agevolazioni fiscali e contributive inerenti i tributi locali.

Di volta in volta, dal punto di vista del coinvolgimento dei volontari e degli ETS, all'interno di tali regolamenti e dei patti di collaborazione in base ad essi sottoscritti, occorrerà comprendere se e come regolare eventuali rapporti formali che vengano in essere, ricorrendo alle forme previste dal Codice del Terzo Settore e dalla legge in generale.

E' possibile, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost. e del principio generale del diritto per cui le forme sono strumentali alla sostanza dell'atto amministrativo, immaginare un patto di collaborazione per l'amministrazione condivisa di beni comuni come una forma particolare di convenzione tra PA e Terzo Settore, ma è necessario in ogni caso che, per essere legittima ed effettiva, il suo contenuto e le procedure amministrative mediante le quali si è formata, rispettino quanto previsto dal Codice, in particolare dagli articoli 55 e 56.

4.5. Il Baratto Amministrativo

Il baratto amministrativo è un istituto introdotto nel 2014 con l'art. 24 del decreto legge n.133 ("Sblocca Italia"). Si tratta di una particolare forma di impegno civico che prevede la possibilità per i Comuni, con apposita delibera, di definire i criteri e le condizioni affinché progetti di intervento presentati da cittadini singoli o associati potessero beneficiare di esenzioni o riduzioni tributarie in ragione dell'esercizio sussidiario di attività di pulizia, manutenzione, abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati.

La disciplina di tale istituto è stata riprodotta sostanzialmente nell'art. 190 del Codice dei contratti pubblici, approvato con d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, come modificato dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, che consente agli enti locali di stipulare contratti di partenariato "sociale" sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, con rinuncia alla pretesa tributaria in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla comunità di appartenenza.

L'istituto del baratto amministrativo, nel Codice dei Contratti Pubblici, è stato affiancato dalla previsione di analoghi incentivi tributari e fiscali a favore di cittadini residenti costituiti in consorzi o di gruppi di cittadini organizzati per la manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale, ovvero per la realizzazione di opere di interesse locale senza oneri a carico dell'ente locale (art. 189).

Tali contratti di partenariato costituiscono certamente forme virtuose di collaborazione dei cittadini con l'Amministrazione per la cura, il recupero e lo sviluppo di beni comuni, ma sono caratterizzate da una logica che segue principi differenti da quelli che reggono le attività di volontariato e la loro disciplina codicistica. Qui infatti le prestazioni previste sono onerose ed a carico dei cittadini non solo per ragioni di libero impegno

occasionale per il bene comune, ma in virtù del legame esistente con le previste agevolazioni tributarie, che costituiscono una sorta di controprestazione da parte dell'ente pubblico per le prestazioni ricevute.

E' la stessa Corte dei Conti, sezione per le Autonomie, nella già citata deliberazione 26/2017, a rilevare, in modo del tutto condivisibile, che: *"La previsione di detto incentivo fiscale introduce una logica economica incompatibile con lo spirito di solidarietà che contraddistingue l'attività di volontariato, la cui prestazione, oltretutto personale e spontanea, è soprattutto caratterizzata dalla gratuità e dall'assenza di vincoli obbligatori"*.

Ne consegue che, sebbene rappresenti una prassi virtuosa di cittadinanza attiva e spesso sia contemplato in regolamentazioni locali che riguardano anche il volontariato e l'amministrazione condivisa, il baratto amministrativo non può essere assimilato al volontariato, né culturalmente né giuridicamente, né essere considerato propriamente, nonostante molti lo pensino, una modalità mediante la quale si esercita attività di volontariato all'interno o in collaborazione con la PA.

Ben diversa è la logica, prevista anche dal Codice, secondo la quale, nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione, le organizzazioni di Terzo Settore possono ricevere, con evidenza pubblica, locali, contributi ed incentivi fiscali da parte dell'Ente Locale in funzione dell'utilità sociale e dell'orientamento al bene comune della loro complessiva attività o dello svolgimento di specifici progetti innovativi e di pubblico rilievo approvati dall'Amministrazione. In tal caso infatti a rilevare sono la natura e l'oggetto delle attività associative nel loro insieme e la loro partecipazione ad una funzione pubblica definita, non una specifica prestazione in cambio della quale si ricevono delle utilità.

5. Il dovere di promuovere la cultura del volontariato da parte della PA (art. 19 CTS)

L'art. 19 del Codice del Terzo Settore rappresenta probabilmente una delle novità più interessanti per il mondo del volontariato e per la Pubblica Amministrazione e, al tempo stesso, uno degli aspetti sinora meno esplorati del Codice da parte dei medesimi soggetti.

Vista la rilevanza strategica che il modo in cui si intende e vive la cultura del volontariato assume nei processi di coprogrammazione, coprogettazione e partecipazione previsti dal Codice, vale certamente la pena dedicare a tale disposizione, in particolare al suo primo comma, una attenzione più specifica di quanto sinora le sia stato tributato.

Tale norma al comma 1 stabilisce che *“Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 , nei limiti delle risorse disponibili, promuovono la cultura del volontariato, in particolare tra i giovani, anche attraverso apposite iniziative da svolgere nell'ambito delle strutture e delle attività scolastiche, universitarie ed extrauniversitarie, valorizzando le diverse esperienze ed espressioni di volontariato, anche attraverso il coinvolgimento delle OdV e di altri enti del Terzo settore, nelle attività di sensibilizzazione e di promozione”*

L'articolo 19 dunque, come mette bene in evidenza la stessa relazione illustrativa al testo del Codice presentato in Parlamento, si rivolge alle amministrazioni pubbliche, che sono chiamate a promuovere in vario modo, nei limiti delle risorse disponibili, la cultura del volontariato. Come chiarisce lo stesso legislatore: *“Il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella valorizzazione del volontariato trova il suo fondamento nella considerazione che la cultura e i valori del volontariato (reciprocità, condivisione, solidarietà, ecc.) concorrono al perseguimento del bene comune, realizzando mutamenti positivi nel contesto sociale di riferimento.”*

E' dunque il riconoscimento della funzione pubblica del volontariato, anche quando esercitato al di fuori di rapporti di collaborazione con la PA, che giustifica il suo essere considerato un valore che la PA, tutta intera, ha il compito di promuovere, e non il mero svolgimento di uno o più servizi di pubblica utilità che possono intraprendere gli ETS che agiscono attraverso i volontari.

In altre parole, attraverso l'art. 19, il legislatore riconosce che nel volontariato, inteso come pratica svolta con le caratteristiche che il Codice recepisce e formalizza, opera in modo paradigmatico una cultura del bene comune che è in sé un modo per attuare esemplarmente i valori costituzionali.

Promuovere tale cultura non significa quindi semplicemente sostenere il mondo del volontariato nelle sue forme di vita, ma impegnarsi per far sì che, per il tramite dell'azione amministrativa, transitino nella società i modelli contributivi ed i valori che il volontariato incarna con le sue pratiche, così che il perseguimento del bene comune divenga sempre più compito condiviso e azione concreta, effettiva e sostenibile da parte dell'intero corpo sociale.

Vero è che, sin dal secondo comma, il legislatore stesso sembra limitare tale compito promozionale, oltre che alle risorse disponibili, ad azioni che investano il pur fondamentale ambito scolastico ed educativo, con la previsione di appositi decreti che riconoscano crediti formativi, incentivi alla pratica del volontariato per i giovani studenti e certificazione di competenze relative a tale ambito. Tuttavia la portata dell'articolo, per quanto esplicita e nitida in tale ambito educativo, non può essere in alcun modo ad esso solo circoscritta.

Per comprendere al meglio il potenziale che tale disposizione ha e provare ad esplorarne le declinazioni pratiche per il mondo del Volontariato è necessario e può essere utile esaminare un po' più nel dettaglio gli aspetti fondamentali e tentare successivamente di trarne delle possibili conseguenze operative.

5.1. Chi è la “Pubblica Amministrazione”

Il primo fondamentale aspetto che caratterizza l'art. 19 del Codice è che il dovere promozionale rispetto alla cultura del volontariato non è assegnato soltanto agli enti di Governo nazionali e territoriali, ma riguarda l'intero spettro della Pubblica Amministrazione.

Come è noto, la Pubblica Amministrazione è una organizzazione data dall'insieme delle strutture costituite per lo svolgimento di funzioni amministrative, che una legge ha ritenuto rilevanti e degne di essere perseguite in quanto espressione di un valore costituzionalmente protetto ed alle quali sono pertanto assegnati poteri in grado di rendere effettivo lo svolgimento di quelle funzioni. Manca tuttavia nell'ordinamento italiano una definizione generale di “Pubblica Amministrazione” e il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3043 del 2016, anche rifacendosi alla giurisprudenza europea ed al diritto comunitario, ha statuito che l'individuazione dell'ente pubblico deve avvenire in base a criteri non “statici” e “formali”, ma “dinamici” e “funzionali”, ammettendo che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica.

Il Codice del Terzo Settore, come altri provvedimenti legislativi recenti, all'art. 19 adotta come propria la definizione di Pubblica Amministrazione che il legislatore ha stabilito per disciplinare il pubblico impiego nell'art. 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165.

In base a tale norma: *“ Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.”*

Si tratta, come si può facilmente notare, di una previsione assai estesa, che copre, da un punto di vista statico, l'intero spettro della PA e che, per quanto riguarda il tema che qui interessa specificamente, ossia la promozione della cultura del volontariato, chiama direttamente in causa una ampia serie di soggetti ai quali difficilmente sino ad oggi si è pensato quando si è fatto riferimento ai rapporti tra PA e mondo del Volontariato.

Per identificare nello specifico le amministrazioni pubbliche coinvolte nel dovere promozionale della cultura del volontariato previsto dall'art. 19 occorre fare riferimento al Sistema europeo dei conti (SEC 2010, definito dal Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013) e delle interpretazioni del SEC stesso fornite nel *Manual on Government Deficit and Debt* pubblicato da Eurostat (edizione 2016). Su questa base, per legge, ISTAT predispone ogni anno l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche (Settore S13 nel SEC) nell'ambito delle statistiche di contabilità nazionale trasmesse alla Commissione Europea per la vigilanza sui conti pubblici nazionali.

In base a tale classificazione le Amministrazioni Pubbliche Italiana censite da ISTAT sono al momento oltre diecimila, così suddivise⁵:

- Amministrazioni centrali

⁵ ISTAT pubblica annualmente, di solito all'inizio del mese di Ottobre, un elenco sintetico e un elenco completo delle Pubbliche Amministrazioni Italiane. Entrambi sono resi pubblici sul sito dell'Istituto di Statistica. Gli ultimi elenchi disponibili, insieme alla nota metodologica che descrive come vengono composti, sono scaricabili all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/190748>.

- Organi costituzionali e di rilievo costituzionale
- Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri
- Agenzie fiscali (Demanio, Monopoli, Entrate)
- Enti di regolazione dell'attività economica (es. AIFA, AGEA etc.)
- Enti produttori di servizi economici (es. ANAS, ENAC, CONSIP etc.)
- Autorità amministrative indipendenti (es. ANAC, AGCOM etc.)
- Enti a struttura associativa (es, ANCI, UPI etc.)
- Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (es. RAI, CRI, CONI etc.)
- Enti e Istituzioni di ricerca (es. ISTAT, CNR etc.)
- Istituti zooprofilattici sperimentali
- Amministrazioni Locali
 - Regioni
 - Province autonome
 - Province
 - Città Metropolitane
 - Comuni
 - Comunità montane
 - Unioni di Comuni
 - Agenzie, enti e consorzi per il diritto allo studio universitario
 - Agenzie ed enti per il turismo
 - Agenzie ed enti regionali del lavoro
 - Agenzie ed enti regionali e provinciali per la formazione, la ricerca e l'ambiente
 - Agenzie regionali per la rappresentanza negoziale
 - Agenzie regionali per le erogazioni in agricoltura
 - Agenzie regionali sanitarie e aziende ed enti di supporto al SSN
 - Enti di governo dei servizi idrici e/o dei rifiuti (ex AATO)
 - Autorità di sistema portuale
 - Aziende ospedaliere, aziende ospedaliero-universitarie, policlinici e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici
 - Aziende sanitarie locali
 - Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e unioni regionali
 - Consorzi di bacino imbrifero montano
 - Consorzi tra amministrazioni locali (es. società della salute)
 - Parchi nazionali, consorzi ed enti gestori di parchi e aree naturali protette
 - Consorzi interuniversitari di ricerca
 - Agenzie ed enti regionali di sviluppo agricolo
 - Fondazioni lirico-sinfoniche
 - Teatri nazionali e di rilevante interesse culturale
 - Università e istituti di istruzione universitaria pubblici
 - Altre amministrazioni locali
- Enti nazionali di previdenza e assistenza
 - Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale

E' di tutta evidenza che, se per alcune di queste tipologie di PA i rapporti con il mondo del Volontariato sono consolidati e frequenti, per molte altre si tratta di relazioni tutte da costruire ed inventare.

Va inoltre considerato che, seguendo la concezione dinamica e funzionale della PA descritta dal Consiglio di Stato nella sentenza 3043/2016, vi sono molti altri enti (si pensi ad esempio alle libere università o a diverse agenzie culturali di interesse pubblico) che, sotto questo profilo, potrebbero essere estensivamente considerati come Pubbliche Amministrazioni, quantomeno ove fosse evidente la loro inerenza oggettiva con processi di pubblica utilità nei quali la cultura del volontariato e la sua promozione possano avere un rilievo.

E' vero che la norma, limitando alle risorse disponibili il dovere promozionale della cultura del volontariato, pone un vincolo importante nello sviluppo di tali relazioni, specie laddove esse già non siano state storicamente instaurate, ma è anche vero che, in presenza della volontà e della convinzione necessarie per adempiere a tale funzione, possono essere immaginate forme anche molto concrete ed efficaci di promozione della cultura del volontariato all'interno di tali enti e per il tramite della loro azione amministrativa con un impiego di risorse economiche, umane e materiali assai contenuto e sostenibile.

E' ovvio che, affinché una tale volontà e convinzione ed immaginazione si sviluppino, è necessario un lavoro culturale a monte, sia all'interno delle PA coinvolte che nel mondo del volontariato, per portare avanti il quale è necessario avere ben chiare la ratio dell'art. 19 e cosa con esso si intende per "promozione della cultura del volontariato".

5.2. Ratio dell'art. 19 CTS

Come anticipato sopra, attraverso l'art. 19 il legislatore riconosce il Volontariato come portatore non solo di utilità sociali ma anzitutto di una cultura di cittadinanza, orientata in modo paradigmatico ai valori costituzionali capace di favorire al meglio la promozione del bene comune. Una cultura, intesa come pratica svolta con le caratteristiche che il Codice recepisce e formalizza, che è in sé un modo per attuare esemplarmente i valori costituzionali.

Promuovere tale cultura non significa quindi semplicemente sostenere il mondo del Volontariato nelle sue forme di vita, ma impegnarsi per far sì che, per il tramite dell'azione amministrativa, transitino nella società i modelli contributivi ed i valori che il volontariato incarna con le sue pratiche, così che il perseguimento del bene comune divenga sempre più compito condiviso e azione concreta, effettiva e sostenibile da parte dell'intero corpo sociale.

L'art. 19, nel suo insieme, non può che essere interpretato come la richiesta di un impegno per tutta la PA a farsi promotrice e testimone credibile, in alleanza con gli enti del Terzo settore e in particolare le OdV, di una cultura e di un immaginario della solidarietà, della prossimità, della gratuità, della libertà che diviene accessibile e tangibile attraverso le scelte che vengono compiute.

E' un compito che ha certamente una valenza pedagogica, ed è questa la ragione per cui il legislatore, nell'esplicitare il contenuto dell'art. 19, pone un particolare accento sulle progettualità promozionali che potranno essere attuate nelle Scuole, nelle Università e verso il mondo giovanile in particolare. Poiché il Volontariato è una cultura che si esprime anzitutto mediante fatti, è altrettanto naturale che il legislatore, nei commi 2, 3 e 4 dell'art. 19 faccia riferimento specifico a quelle forme di promozione della cultura del volontariato consistenti nell'incentivazione presso i giovani e gli studenti della pratica del volontariato presso organizzazioni del settore.

Resta tuttavia chiaro ed evidente, tanto nella lettera della norma e nel suo spirito, che il legislatore non intende esaurire in tale ambito il compito di promozione che assegna alla PA. L'utilizzo, nel primo comma, della locuzione "*anche attraverso apposite iniziative*" e il riferimento di poco successivo alla valorizzazione delle "*diverse esperienze ed espressioni di volontariato*" non lasciano dubbi in merito al fatto che il dovere di promuovere la cultura del volontariato da parte della PA non è ristretto all'ambito dell'educazione formale ma ha un perimetro aperto e cangiante a determinare l'ampiezza del quale sono anzitutto l'intenzionalità strategica dell'ente pubblico coinvolto e la generatività dinamica scaturente dal dialogo tra PA e mondo del volontariato.

E' per tali ragioni che si può affermare che l'art. 19 non prescrive un dovere funzionalmente codificato alla PA né uno specifico obbligo di mezzi, ma indica un risultato, la promozione della cultura del Volontariato nel corpo sociale, da perseguire in modo differente e creativo, a seconda delle possibilità e dei mandati specifici di ciascuna PA.

L'unico, importantissimo vincolo che il legislatore pone, oltre al limite delle risorse disponibili, la cui valutazione è sempre discrezionale ed ha natura sostanzialmente politica, è la collaborazione, in tale azione promozionale, con le OdV e gli altri enti del Terzo settore, risorsa senza la quale, pare dire indirettamente il legislatore, una vera cultura del volontariato non è possibile.

Se così è, ciò che occorre fare per sfruttare il potenziale dell'art. 19 e valorizzare al meglio ciò che esso aspira a promuovere, è comprendere bene cosa, nella cultura del volontariato, può essere assunto come risorsa promuovibile e valorizzabile e come tale promozione può avvenire da parte di una PA, sia in termini generali che secondo i mandati e le competenze specifiche di ciascuna.

5.2.1. La cultura del volontariato come risorsa

Le scienze sociali nel tempo hanno coniato innumerevoli definizioni del concetto di cultura, spostando l'accento ora sui suoi aspetti materiali ora su quelli simbolici, ora su aspetti oggettivi ora su aspetti soggettivi, ora su aspetti strutturali ora su aspetti interazionali. Non esistono definizioni più appropriate di altre in assoluto, dipendendo l'utilità della definizione che si adotta dall'approccio culturale che si segue, dal punto di vista e dalla cultura stessa dell'osservatore, dagli scopi che si perseguono nell'analisi.

Parimenti, non esiste, nell'ambito pubblico, una definizione condivisa e codificata di "cultura del volontariato" né una individuazione puntuale degli elementi che la compongono, generalmente rinvenuti in un ambito valoriale ed etico afferente alle dimensioni della solidarietà, della gratuità e del dono ma differentemente configurati a seconda delle storie, delle tradizioni, delle credenze e delle pratiche organizzative e comunicative dei contesti nei quali l'attività volontaria si esplica. Le elaborazioni più avanzate in questo senso sono contenute nella Carta dei Valori del Volontariato, originariamente proposta da FIVOL e Gruppo Abele, lungamente discussa e sottoscritta nel 2001 da moltissime organizzazioni afferenti al mondo del Volontariato⁶, e nella Carta della Rappresentanza, mappa per le interazioni del Volontariato, originariamente elaborata da Celivo, CSV di Genova, e poi ampliata e fatta propria da CSVnet alla fine del 2008⁷. A tali riferimenti culturali il Codice certamente si è ispirato. Non si tratta però di documenti cui possa essere attribuita una valenza pubblica formale in quanto non (ancora) recepiti in modo diretto da alcun atto normativo o amministrativo.

Senza pretendere di fornire in questa sede definizioni di alcun tipo, al fine pratico di comprendere cosa può significare "cultura del volontariato" come oggetto di promozione da parte di una PA nel contesto dell'art. 19 del Codice, può essere utile cercare di identificare almeno sommariamente ciò che, nell'esperienza di volontariato, rappresenta una risorsa⁸ per l'intera società, e può quindi essere assunto come elemento fondante di una cultura pubblica della quale l'agire della PA possa essere considerato espressione e che pertanto dalla PA possa e debba essere promossa in vario modo.

Una prima acquisizione può avvenire se si guarda alla storia del Volontariato in Italia. Osservando le sue molteplici ispirazioni ideali e tradizioni e le pratiche che da esse sono scaturite, si può probabilmente affermare che tale storia accompagna e affianca in modo significativo l'evoluzione sociale, istituzionale e politica del Paese, custodendo ed attualizzando in modo del tutto peculiare e significativo il patrimonio di valori sul quale l'Italia costituzionalmente si fonda e per l'adempimento dei quali la PA, al di là di ogni processo tecnicistico di burocratizzazione, è costituita. In tal senso la storia plurale ma unitaria del Volontariato italiano rappresenta per tutto il Paese una risorsa, storica, culturale e sociale, che merita di

⁶ <https://www.csvnet.it/phocadownload/rapportistudio/CARTA%20DEI%20VALORI%20DEL%20VOLONTARIATO.pdf>

⁷ <https://www.csvnet.it/english-version/154-documenti-istituzionali/2619-carta-della-rappresentanza>

⁸ Il termine è qui utilizzato secondo l'accezione che ne dà nel suo lavoro il filosofo francese Francois Jullien; egli considera risorsa non tanto ciò che può essere a priori funzionalmente sfruttato, ma qualsiasi aspetto di una dinamica vitale che possa essere esplorato e percorso da soggetti in ricerca. In questo senso la risorsa non si dà in quanto tale, ma diviene tale esplorandola e sfruttandola. Una risorsa in questo senso non è proprietà di nessuno: in tanto esiste nella realtà, in quanto la si esplora e sfrutta e così facendo la si sviluppa, in ciò esercitando la propria responsabilità.

essere salvaguardata, fatta conoscere e promossa, in quanto rimanda ad un percorso istituzionale di tipo profondamente democratico, radicato nella società civile, in cui la sovranità popolare è rimasta viva e concreta e dal quale si può attingere culturalmente in tempi di crisi per superare le sempre nuove difficoltà del presente.

Una seconda risorsa di cui il volontariato è storicamente e culturalmente espressione, è la capacità di *advocacy*, che inserisce in ogni ambito sociale in cui il volontariato si esprime la capacità di analizzare le cause dei problemi, di denunciare le violazioni dei diritti umani e le dinamiche che generano iniquità e disuguaglianza, di proporre soluzioni nella sfera pubblica, anche attraverso la testimonianza “profetica” della loro praticabilità mediante i servizi posti in essere. L’esercizio dell’*advocacy* da parte di soggetti esterni al potere pubblico, che a loro volta esercitano anche in tal modo il proprio potere di cittadinanza, è una risorsa fondamentale per ogni democrazia e concorre a definirne il livello qualitativo. Le OdV in Italia (e non solo) hanno certamente tale carattere e le relative capacità pratiche nella loro cultura e sanno esprimerlo in forme ricche ed eterogenee, connotandole come esercizio libero e gratuito di cittadinanza attiva e responsabile, che sa farsi alleata della Pubblica Amministrazione anche esercitando il proprio senso critico.

Una terza risorsa che si dà nella cultura del volontariato inerisce la gratuità come paradigma di scambio, che pone al centro la pratica del dono. All’interno del classico modello antropologico in cui i paradigmi di scambio delle società umane sono classificati nelle tre categorie della reciprocità (tipica dei rapporti familiari ed interpersonali), della redistribuzione (tipica del potere statale) e del mercato (tipico dell’economia), i volontari, mediante la gratuità libera ed incondizionata del proprio agire donativo, hanno saputo introdurre in modo trasversale una postura che, senza rinnegare né entrare in conflitto con alcuna delle tre, contribuisce ad umanizzarne le dinamiche facendo segno ad una eccedenza che la vita sempre porta con sé e che non può mai essere ristretta in una forma precostituita. La capacità di donare in modo gratuito e senza attendere ricompense tempo, denaro, competenze e attenzioni che è tipica dei volontari costituisce per tutta la società un antidoto contro la totale funzionalizzazione e tecnicizzazione dei rapporti umani e contribuisce a mantenere tanto nei rapporti interpersonali quanto in quelli politici e di mercato una attenzione agli aspetti più sensibili e immateriali che è fondamentale per la sostenibilità di lungo periodo di ogni relazione e scambio. Promuovendo la cultura del volontariato la PA si impegna pertanto a riconoscere e valorizzare, nella propria azione amministrativa, tutti quegli aspetti, anche di tipo simbolico e valoriale, che sono capaci di stimolare il contributo libero e gratuito dei cittadini e mantenere attiva la consapevolezza che la vita è sempre più ricca delle forme in cui temporaneamente si incarna e va custodita anche per tale suo intimo potenziale.

Una quarta risorsa, strettamente connessa con le precedenti, sta nella prassi del volontariato, ossia nel modo in cui abitualmente, nel mondo del volontariato, si impostano e gestiscono le relazioni, specie ove esse abbiano a che fare con il potere e con il conflitto. Anche se tutti gli ETS, e quindi anche le OdV, non sono scevri da dinamiche di dominio e accentrimento del potere analoghe a qualunque altra organizzazione, esse tuttavia, programmaticamente, fondandosi sul rispetto reciproco, la solidarietà e una idea universalista della persona, sono in grado di esprimere meno rigidità, maggiore pragmatismo, soluzioni organizzative idonee alla soluzione nonviolenta dei conflitti e alla gestione democratica del potere istituzionale. Promuovere la cultura del Volontariato, in dialogo con le OdV e tutti gli ETS che agiscono tramite volontari, per la PA significa quindi assumere una fisionomia aperta e dialettica, che riconosce le posizioni dell’altro e le tiene in considerazione e che ricerca sempre soluzioni integrative evitando quelle “a somma zero”. Ciò tanto nella propria governance interna quanto nella programmazione e verifica delle proprie azioni amministrative e dell’impatto che hanno avuto sui propri destinatari.

Una ulteriore risorsa può essere rinvenuta nello stile comunicativo del Volontariato, che, pur non rinunciando ad utilizzare i moderni mezzi e metodi di comunicazione, nella sua essenza privilegia una spesso silenziosa esemplarità dell’azione rispetto al rutilante dominio dell’immagine. Il Volontariato non ambisce ad essere né riconosciuto ed applaudito né semplicemente imitato. L’azione volontaria, quando si comunica all’esterno, facendosi o facendosi narrare, ambisce a trasmettere anzitutto la propria ispirazione ed il proprio valore, affinché altri possano comprenderlo, declinarlo nella propria esistenza e, a modo loro, portarlo avanti a loro

volta. Nella cultura del Volontariato la pratica della gratuità e del dono, se universalizzate, sono la chiave per un mondo più giusto, equo, responsabile e solidale, ed è questo messaggio, intrinsecamente politico, che anima e pervade ciò che il Volontariato di volta in volta comunica. Anche in questo caso, per la PA, promuovere la cultura del volontariato significa riconoscere, fare proprio e contribuire a diffondere tale messaggio, che fa segno ad un ben preciso stile di cittadinanza, ben lontano dal tecno-nichilismo contemporaneo.

Sono certamente molti altri gli aspetti della cultura del volontariato che, se esplorati a fondo ed insieme alla PA, possono diventare risorsa. Molti di essi hanno una declinazione locale e proprio nella dimensione territoriale del dialogo tra PA e OdV possono emergere al meglio.

Ciò che, al termine di questa breve e non esaustiva rassegna, appare evidente è che, in sintesi, promuovere la cultura del Volontariato nella società significa anzitutto promuovere la contribuzione come nuovo paradigma dell'organizzazione sociale.

Se gratuità e dono sono forme esemplari di contribuzione e ne rappresentano certamente un vertice espressivo, tipicamente manifesto nell'azione strutturata di volontariato, la cultura del volontariato tende tuttavia a non pretendere che tutto, nella società, sia gratuito e scambiato per dono. Ciò a cui essa fa segno è piuttosto la possibilità che in tutto ciò che avviene nell'ambito delle relazioni umane permanga un elemento libero, solidale, non condizionato da logiche tecno-economiche, capace di coinvolgere l'interesse della persona e di valorizzarne anche gli aspetti immateriali e spirituali, così da perseguire benessere e coesione sociale in modo pieno, equo, giusto e democratico.

E' su questa aspirazione che il legislatore ha giustamente visto la possibilità e la necessità di impegnare in senso promozionale l'intera PA, la cui ispirazione più genuina non può che essere fondata su presupposti non troppo differenti da questi.

Resta da capire in quali modi e con quali processi la PA può effettivamente adempiere a tale compito promozionale.

5.3. In che modi una PA può "promuovere la cultura del volontariato"

Formalmente la PA, in quanto organismo tecnico, agisce per procedimenti (legislativi e amministrativi) che culminano in un provvedimento (legge o atto amministrativo) e nella sua esecuzione. Di fatto però, come organismo politico, la Pubblica Amministrazione ha anche altri modi di agire all'esterno, che possono non consistere in un'attività provvedimentale ma estrinsecarsi in processi di tipo comunicativo e relazionale che hanno comunque un impatto sulla realtà.

Nell'ottica dell'art. 19 del Codice Si tratta quindi di comprendere:

1. Come può la PA promuovere la cultura del volontariato all'interno del procedimento amministrativo;
2. Come può la PA promuovere la cultura del volontariato mediante i propri atti normativi;
3. Come può la PA promuovere la cultura del volontariato mediante i propri atti amministrativi;
4. Come può la PA promuovere la cultura del volontariato mediante i propri atti comunicativi e relazionali.

5.3.1. La promozione della cultura del volontariato nel procedimento amministrativo

La PA definisce e manifesta la propria volontà mediante procedimenti regolati dalla legge. Tali procedimenti possono portare, a seconda delle competenze che l'ordinamento attribuisce a ciascuna diversa Pubblica Amministrazione e della tipologia di azioni da compiere, all'adozione di atti normativi, aventi forma di leggi, decreti e atti regolamentari ovvero alla formazione di atti amministrativi o, ancora, all'adozione di atti di

diritto privato. In ogni caso la PA sostanzia la propria funzione seguendo un iter che ha quattro fasi: l'iniziativa; l'istruttoria; la fase costitutiva; la fase integrativa dell'efficacia.

Occorre chiedersi dunque come la cultura del volontariato, nello spirito dell'art. 19, può essere promossa in ciascuna di queste fasi, sia che si tratti, presso gli organi statali competenti, di un procedimento legislativo, sia che si tratti di un procedimento regolamentare o amministrativo a livello decentrato.

In senso molto generale, essendo questa la fase nella quale la PA è discrezionalmente chiamata a ponderare tutti i valori, gli interessi e i principi che la propria decisione chiama in causa, si può dire che, se è vero quanto sinora sostenuto nella lettura dell'art. 19, in questa fase la PA sia tenuta a tenere in considerazione anche la cultura del volontariato e gli aspetti di gratuità e contribuzione che essa veicola tra i parametri che essa utilizza per assumere la propria decisione. Si tratta tuttavia di un auspicio poco più che ideale, non essendo possibile, allo stato attuale dell'ordinamento, definire in modo generale e astratto come ciò potrebbe avvenire ed essendo tale considerazione rimessa di fatto alla sensibilità personale dei singoli decisori.

In senso molto più concreto, la cultura del volontariato può essere promossa nel procedimento amministrativo tenendo conto delle diverse espressioni del mondo del volontariato e delle opinioni maturate dalle organizzazioni dove operano in tutte quelle fasi nelle quali la legge prevede o ammette la partecipazione al procedimento amministrativo di soggetti esterni alla PA, vuoi perché portatori di un interesse specifico al provvedimento vuoi perché rappresentanti di un interesse generale.

In caso di provvedimenti legislativi, a meno che la proposta di legge non venga direttamente dal mondo del volontariato per iniziativa popolare (nel qual caso il collegamento con la cultura del volontariato è intrinseco ed implicito), il legislatore, statale o regionale (ma anche, per analogia, un ente locale che eserciti il proprio potere regolamentare), mediante il procedimento, può promuovere la cultura del volontariato mediante l'audizione formale e sistematica, in fase istruttoria e costitutiva, delle OdV e degli altri ETS, attraverso le loro reti associative e rappresentanze. Se l'obiettivo è la promozione della cultura del volontariato nel senso sino a qui esaminato, tale audizione non dovrebbe avere tanto lo scopo di verificare l'impatto della norma su interessi oggettivi e specifici delle singole realtà, quanto quello di comprendere, con il mondo del volontariato, come quello specifico provvedimento legislativo può concorrere a veicolare positivamente i valori sottesi alla cultura del volontariato nella società. In tal senso questo tipo di audizioni può essere concepito non solo per i provvedimenti settoriali che ineriscono il volontariato ed il terzo settore, ma per qualsiasi provvedimento legislativo la cui portata sia idonea ad avere un impatto sulla cultura e gli stili di vita dei cittadini.

Nel caso di provvedimenti amministrativi ordinari, secondo una analoga logica, la promozione della cultura del volontariato può essere sviluppata aprendo il procedimento, nelle diverse forme che la legge consente (dall'accesso agli atti alle forme di partecipazione al procedimento prevista dalla legge 241/90, alle forme di coprogrammazione e coprogettazione previste dal Codice e dalle diverse normative di settore, come, ad esempio, nella programmazione urbanistica) alle OdV e agli altri ETS, per valutare, in dialogo con loro e sollecitandone l'aiuto, se quello specifico procedimento può concorrere a promuovere la cultura del volontariato e come.

In questo senso occorrono tanto una sensibilità interna alla PA quanto una sensibilità e una preparazione specifiche nel mondo del volontariato, dovendo questo dotarsi al riguardo di competenze e capacità di interlocuzione specifica che al momento non appaiono così diffuse, se non a livello di rappresentanze di secondo e terzo livello.

Il mondo del volontariato, utilizzando gli strumenti partecipativi che il diritto amministrativo prevede e consente, potrebbe avere anche una funzione di impulso diretto verso la PA nella implementazione del dovere di cui all'art. 19, ad esempio richiedendo di essere sentito su procedimenti specifici o accedendo agli atti dei medesimi per valutare se è tenuta in idonea considerazione la promozione della cultura del volontariato al loro interno. Ne deriva pertanto una significativa responsabilità attiva, che conferma come il

dovere previsto dall'art. 19 non implichi soltanto un impegno unidirezionale da parte della PA e quanto esso sia legato alla promozione anzitutto di un metodo dialogico e cooperativo che deve diventare abitudine e stile condiviso nel rapporto tra PA, OdV, ETS, reti associative e rappresentanze.

5.3.2. Come può la PA promuovere la cultura del volontariato mediante i propri atti normativi

Vi sono diversi modi affinché un provvedimento normativo, abbia esso forza di legge statale, regionale o di regolamento o linea guida, possa essere promozionale per la cultura del volontariato.

Qualora esso abbia ad oggetto la disciplina di settore, in quanto i volontari vi sono coinvolti attivamente, ciò che rende la normativa promozionale sono anzitutto il modo in cui essa riconosce e declina principi, valori, spirito del volontariato e il modo in cui essa favorisce l'accesso dei cittadini alla pratica del volontariato e alla conoscenza della sua cultura. Il Codice ne è un esempio, ma in ogni altro ambito direttamente inerente attività ove il volontariato è coinvolto tale compito promozionale deve essere esercitato. Può apparire scontato che ciò accada e financo banale, ma non è sempre così, come dimostra, ad esempio, la travagliata vicenda inerente la regolamentazione, a livello regionale, dei trasporti sanitari. In altre parole, non è detto che, per il fatto che una legge o un regolamento comunale riconoscono il volontariato e lo sostengono in qualche forma, esse siano per ciò stesso anche promozionali della sua cultura. A fare la differenza sono l'intenzionalità e la strategia per cui tali norme sono adottate. Ciò implica che, come peraltro già spesso accade, un dialogo attento ed aperto tra PA e OdV o ETS in genere vada esercitato nelle fasi preparatorie del provvedimento e, una volta in vigore, anche in fase sperimentale del medesimo, così da poter eventualmente apportare i correttivi necessari.

In senso più generale, anche laddove i provvedimenti normativi abbiano oggetti apparentemente non inerenti il volontariato, può essere possibile promuoverne la cultura, ad esempio comprendendo come gli effetti di tali provvedimenti possano stimolare la contributività dei cittadini, o innescare processi di partecipazione e cittadinanza attiva, o dare luogo sussidiariamente a forme di organizzazione su base volontaria della cittadinanza per concorrere a raggiungere i risultati che il provvedimento auspica. Se ciò non è scontato né al momento così diffuso, le indicazioni costituzionali e la declinazione che ne dà l'art. 19 rappresentano ciò non di meno un chiaro invito alla PA a muovere in tale direzione e tenere conto di tali aspetti in ogni procedimento legislativo o normativo, anche immaginando, ad esempio, di adottare, a tali fini, delle griglie di indicatori e valutazione di impatto ex ante dei provvedimenti che il mondo del volontariato possa contribuire a definire.

5.3.3. Come può la PA promuovere la cultura del volontariato mediante i propri atti amministrativi

In questo ambito vale sostanzialmente quanto già sostenuto a proposito degli atti normativi, che può essere qui applicato ad un livello di maggiore dettaglio.

Ogni atto amministrativo, per legge, deve essere motivato; l'utilizzo dell'obbligo di motivazione e la possibilità che in sede di motivazione dei propri atti la PA riferisca su come eventualmente mediante quell'atto possa contribuire a promuovere la cultura del volontariato rappresenta certamente una modalità generale attraverso la quale adempiere a quanto prescritto dall'art. 19, sebbene è difficile immaginare che ciò divenga una consuetudine trasversale a tutti gli atti della PA.

Nello specifico tuttavia, quantomeno nei settori nei quali il volontariato possa essere considerato un portatore diretto di interessi o un soggetto rappresentativo di interessi diffusi tra la popolazione, è possibile immaginare che la motivazione degli atti amministrativi porti sempre un riferimento all'art. 19. Per questa via infatti la PA verrebbe chiamata a dare conto di come si è posta il problema della promozione culturale del volontariato e di come lo ha risolto in quello specifico atto.

Affinché l'adempimento di tale obbligo, che peraltro il legislatore non stabilisce in modo specifico, non sia motivato in modo solo formale (è sempre possibile dire formalmente che un provvedimento che riguarda il volontariato ne promuove anche la cultura), è utile che siano chiari all'autorità amministrativa i significati della disposizione di cui all'art. 19 e le modalità attraverso le quali la promozione culturale del volontariato può avvenire. Come abbiamo visto, perché ciò avvenga, è indispensabile che le OdV, gli ETS in genere e le loro reti associative e rappresentanze si pongano in modo propositivo e attivo nei confronti della PA e ne stimolino l'interesse in tal senso, anche portando esempi pratici, fornendo strumenti di valutazione ex ante ed ex post, suggerendo l'inserimento, nel testo del provvedimento o nei capitolati allegati agli atti delle procedure ad evidenza pubblica, di clausole e disposizioni che vadano nel senso della promozione della cultura del volontariato.

Richiedere di intervenire nel procedimento amministrativo mediante il quale tali atti vengono formati ed intervenire con cognizione di causa è certamente un modo efficace che si ha a disposizione per attivare tale dialogo, ma anche l'organizzazione di momenti seminariali e formativi in cui coinvolgere e sensibilizzare, ai loro diversi livelli, le pubbliche amministrazioni coinvolte nell'ambito di applicazione dell'art. 19 può essere una azione utile.

5.3.4. Come può la PA promuovere la cultura del volontariato mediante i propri atti comunicativi e relazionali.

La PA è sempre e comunque una organizzazione, fatta di persone e di strutture. Come tale essa compie dunque, sia nel formare la propria volontà che nell'estrinsecarla, atti non solo formali ma anche informali e comunicativi, nei quali essa intreccia relazioni, conduce dialoghi, realizza apprendimenti. Tale azione è necessaria ed imprescindibile, sia quando è propedeutica all'istruttoria di un provvedimento, sia quando avviene a prescindere dall'attività procedimentale, come momento "politico" di dialogo, confronto, studio, approfondimento, sia esso condotto dalla componente tecnica o da quella politica dell'Amministrazione pubblica.

Nelle proprie azioni comunicative e relazionali, di qualsiasi genere siano, dall'attività culturale a quella mediatica, dall'azione politica a quella informativa, sindacale e negoziale, la PA ha modo di promuovere la cultura del Volontariato ed il dialogo aperto con le OdV, gli ETS in genere e le loro reti associative e rappresentanze, in modo ampio e penetrante.

Se è indubitabile che una disposizione normativa o un richiamo esplicito alla cultura del volontariato abbiano una efficacia comunicativa oggettiva ed evidente, si può tuttavia, per certi versi, sostenere, che sia proprio nell'azione comunicativa informale che la PA può mostrare l'effettività della propria volontà di promuovere la cultura del volontariato secondo i dettami dell'art. 19, manifestando più diffusamente la propria intenzionalità strategica in tal senso e rendendo esplicita la congruenza dei suoi atti procedimentali e provvedimentali con tale obiettivo.

Se la PA non parla del volontariato e della sua cultura, se il dialogo con le OdV e gli ETS in genere non è fitto e costante, se i valori di cui la cultura del volontariato è espressione sono proclamati a parole ma disattesi, o, peggio, contraddetti nell'esecuzione dei provvedimenti, se l'azione della PA non genera in alcun modo coinvolgimento e partecipazione contributiva da parte dei cittadini, è plausibile che la promozione della cultura del volontariato, anche se proclamata a parole, non stia avvenendo e non sia stata neppure assunta dalla PA come parametro per la propria azione.

E' in questo senso e sotto quest'ottica che, considerando le prassi attuali della generalità delle PA, l'obiettivo dell'art. 19 del Codice manifesta tutta la sua ambizione e si presenta come particolarmente sfidante, per le

PA stesse anzitutto, ma anche per coloro che, in dialogo con esse, sono chiamati a farsi portatori e promotori della cultura del volontariato, ossia i volontari stessi e le loro organizzazioni.

Anche nell'ambito dell'agire comunicativo della PA, fatto di pratiche, simboli, significati e relazioni, occorre quindi investire tempo, energie e capacità innovativa se si vuole raggiungere l'obiettivo di fare della cultura del volontariato un pilastro dell'azione educativa che la PA persegue nei confronti dei cittadini e dell'azione amministrativa per il bene comune che essa è sempre chiamata a porre in essere.

5.4. Oggetti e strategie per la promozione della cultura del volontariato: l'importanza dell'intenzionalità

L'analisi sinora compiuta è posta a dimostrare che, in ogni ambito del suo agire, la PA, in tutte le sue forme, può effettivamente, in coerenza con il disposto dall'art. 19 del Codice, promuovere in modo multiforme la cultura del volontariato.

Gli esempi che sono stati portati nei paragrafi precedenti sono solo alcune delle modalità possibili e certamente efficaci.

In senso più generale si può dire che, tanto in ambito procedimentale che provvedimentale, tanto in campo legislativo che amministrativo, la PA, per promuovere il volontariato e la sua cultura, può mettere in atto:

5.4.1 Processi di socializzazione e connessione tra volontari, tra PA e mondo del volontariato, tra PA, volontariato e cittadinanza, allestendo o supportando contesti dove tale connessione possa avvenire e creando occasioni di scambio e confronto perché ciò accada.

5.4.2. Processi di agevolazione e sostegno alle OdV, agli ETS in genere che operano tramite volontari, alle loro reti associative e rappresentanze, affinché esse possano farsi promotrici dirette della cultura del volontariato e alleati contributivi della PA nell'esercizio del dovere promozionale di cui all'art. 19. Tali processi, come il Codice stesso testimonia e contribuisce a disciplinare, possono assumere, nel rispetto dei principi di equità e non discriminazione, la forma di riconoscimenti normativi, incentivi economici, contributi a fondo perduto, agevolazioni tributarie, assegnazione agevolata di spazi pubblici, messa a disposizione gratuita di strutture, competenze e risorse pubbliche. E' importante tuttavia sottolineare che non sussiste una equazione automatica che lega la messa a disposizione di forme di sostegno alle OdV e agli ETS in genere con la promozione della cultura del volontariato. Affinché ciò accada occorre una intenzionalità specifica e dichiarata ed è necessaria una strategia, possibilmente esplicita, nella quale la PA promotrice le organizzazioni sue alleate nel compito promozionale, dichiarino in che modo ritengono che quelle azioni siano capaci di promuovere la cultura del volontariato in generale, e non soltanto una o più organizzazioni specifiche.

5.4.3. Processi di partecipazione e volontariato civico, mediante i quali fornire direttamente occasioni ai cittadini di fare esperienza del volontariato e della sua cultura ed avvicinarsi al mondo del volontariato organizzato, sperimentando altresì in modo immediato e diretto come la funzione pubblica sia una dimensione aperta alla contribuzione di ciascuno per il bene comune e non una funzione tecnicistica, burocratica e distaccata delegata ad un'organizzazione (la PA) esterna e lontana dal cittadino. E' ovvio che una tale esperienza può essere fatta dal cittadino in modo ancora più significativo prestando la propria attività volontaria presso una OdV o un ETS che operi attraverso volontari, ma è necessario, affinché ciò accada, che, a monte, tra quella organizzazione e la PA sia stata stabilita una alleanza chiara per la partecipazione contributiva alla funzione pubblica. Ove ciò avvenga, la cultura del volontariato sta già sviluppando i suoi effetti, ma non è così scontato che accada sempre così.

5.4.4. Processi in ambito educativo, promuovendo e sostenendo in vario modo le istituzioni scolastiche ed educative e curandone, anche mediante opportuni incentivi e protocolli di attività, la

sensibilizzazione verso i temi del volontariato la capacità di offrire ai giovani molteplici ed adeguate opportunità di accesso all'esperienza del volontariato. Si tratta, come visto in precedenza, dell'ambito sul quale il legislatore dell'art. 19 probabilmente punta di più, ed è una scelta corretta vista l'importanza della formazione alla cultura del volontariato delle nuove generazioni, dalle quali proverranno nel prossimo futuro quadri e dirigenti tanto delle OdV e degli altri ETS quanto della PA e delle imprese. Tuttavia, giova ribadirlo, la portata dell'art. 19 non può e non deve in alcun modo essere circoscritta a questo pur fondamentale ambito, essendo ben più vasta e inerendo tutta la PA e tutta la cittadinanza.

5.4.5 Processi comunicativi nei quali il Volontariato è promosso presso i media e nell'immagine pubblica che la PA mostra di volerne dare, come un alleato fondamentale nella funzione pubblica proprio per il carattere contributivo e partecipativo della sua cultura e per il rilievo che essa può avere nella formazione di una cittadinanza attiva e responsabile presso tutto il corpo sociale. Per quanto anche una mera "pubblicizzazione" dell'attività OdV e delle opportunità di fare volontariato da parte della PA sia apprezzabile, anche qui si tratta di riuscire ad esprimere un passaggio in più, concentrando l'attenzione sui contenuti culturali prima ancora che su quelli funzionali.

Da tutto questo insieme appare evidente quanto più volte già ribadito: promuovere la cultura del volontariato non vuol dire semplicemente promuovere la diffusione delle attività di volontariato, ma vuol dire anzitutto comprenderlo nelle sue valenze più profonde e politiche, ricavarne dei paradigmi per l'azione pubblica nel suo complesso, declinare tali paradigmi in senso pratico e storicamente situato, adeguare l'intera azione legislativa ed amministrativa in modo che tali paradigmi vi siano incorporati, ancorché in maniera non esclusiva.

E' l'intenzionalità dell'amministratore pubblico dunque a poter fare la differenza tra la considerazione pratica del volontariato come una risorsa funzionale al sistema ma pur sempre accessoria e la promozione culturale del volontariato come risorsa per l'intera attività amministrativa. Il modo in cui è concepito l'art. 19 del Codice lascia intendere che la strada auspicata sia la seconda, e buona parte del successo che la sua applicazione potrà avere dipenderà dalla consapevolezza e della qualità del dialogo culturale che i pubblici amministratori ed i volontari, attraverso le proprie organizzazioni, reti associative e rappresentanze, sapranno mettere in campo.

6. Piste di lavoro per una promozione generativa della cultura del volontariato nelle PA

L'importanza dei centri di servizio per il volontariato, e di CSVnet come loro rete associativa di livello nazionale, visti anche il rilievo e la disciplina ad essi dati dagli articoli 61, 62 e 63 del Codice, è certamente cruciale per l'implementazione dell'art. 19, in quanto la loro funzione di promozione, orientamento ed animazione territoriale con riferimento al volontariato, sia esso esercitato in una OdV o in altro ETS, li colloca nel novero dei soggetti idonei a condurre in maniera integrata e strategicamente orientata il dialogo con la PA sui temi culturali inerenti il Volontariato.

Se a livello di Pubblica Amministrazione Locale è naturale pensare ad un ruolo dei CSV territoriali, sia essi operanti a livello regionale o sub regionale, a livello nazionale è senza dubbio immediato riferirsi alle funzioni in capo a CSVnet.

Come abbiamo visto, il dialogo e la condivisione intorno alla cultura del volontariato tra PA e Terzo Settore è una realtà storicamente e territorialmente situata, che avviene nel limite delle competenze e delle risorse di ciascuna PA e che si definisce in primo luogo intorno a desideri, aspirazioni, obiettivi e modalità relazionali che sono concretamente patrimonio delle persone e dei luoghi e non meramente definibili in astratto. Ne discende necessariamente il fatto che l'individuazione concreta delle modalità mediante le quali individuare come ogni singola PA può promuovere la cultura del volontariato, almeno sino a che non si sarà sedimentato

e condiviso un significativo deposito di buone pratiche esemplari, deve essere effettuato in concreto e mediante un dialogo attivato con pazienza e metodo a livello puntuale, ente per ente.

Le indicazioni contenute in questo position paper possono rappresentare, ai fini di tale compito, una traccia di riferimento, tanto per il mondo del Volontariato quanto per i decisori competenti nella PA, ma non possono sostituirsi al lavoro relazionale specifico che è necessario.

La vera sfida è cominciare ad assumere in tutte le sue implicanze le prospettive delineate dalle disposizioni dell'art. 19, facendo tesoro delle buone prassi già maturate ed evitando il riproporsi di approcci non connaturati nello spirito della legge e nell'identità del volontariato italiano. È plausibile che il primo impulso spetti proprio al mondo del volontariato affinché, progressivamente, tutte le PA siano sollecitate ad approfondire i significati dell'art. 19 ed a corrispondervi.

7. Conclusioni

La sfida che questo position paper pone, leggendo in modo ampio ma sicuramente non abusivo l'art. 19 del Codice del Terzo Settore, è in realtà una delle sfide pedagogiche fondative del Volontariato italiano: dimostrare con i fatti che, attraverso l'impegno gratuito e volontario di ciascuno, senza nulla togliere alle responsabilità ed ai doveri di equità e giustizia che il potere pubblico ha, si può costruire una cultura diffusa del bene comune nella quale è per tutti possibile giungere a condizioni di benessere altrimenti non accessibili.

Questo atteggiamento, che abbiamo qui definito “contributivo” è oggi più che mai una postura essenziale per la sostenibilità complessiva del nostro modello di sviluppo e costituisce probabilmente l’unico paradigma davvero generativo che ad ampia disposizione per evitare lo scivolamento inesorabile verso la distruzione irreparabile del tessuto relazionale, ambientale, economico e produttivo della nostra società.

Perseguire tale sfida e farla divenire, in alleanza con la PA, una sfida pubblica ed universale, è quindi oggi una esigenza di sostenibilità. Se ancora essa può apparire utopica e visionaria è perché non a tutti è probabilmente così chiara la posta in gioco e perché a molti poteri consolidati fa comodo alimentare altri paradigmi, come quello della paura e del sospetto reciproco.

C’è però una categoria di persone che, per natura e vocazione, tali sfide le sa cogliere come identitarie e fondanti, e si tratta proprio dei volontari, la determinazione e l’esemplarità dei quali può da alcuni essere considerata “follia”, ma invece rappresenta oggi più che mai un pragmatismo illuminato e necessario.

Se la “follia dei volontari” costituisce un potente attivatore per la società contributiva di cui i nostri tempi hanno bisogno, le organizzazioni dove questi operano sono i soggetti istituzionali cui è affidato in primis il compito di esplorare e sperimentare le forme che tale attivazione può conoscere.

L’art. 19 del Codice fornisce oggi una cornice istituzionale di pregio entro la quale saldare quegli indispensabili legami interni alla funzione pubblica tra PA e OdV, e ETS in genere, attraverso i quali possono transitare, come su una vera e propria infrastruttura immateriale, le esperienze, le pratiche, le narrazioni contributive che potranno condurre la cultura del volontariato e la cultura della pubblica amministrazione ad evolvere in una cultura sempre più prossima ai bisogni delle persone e capace di manifestarsi e comunicarsi ai cittadini come desiderabile e proficua.

E’ la “follia” di un mondo migliore, che non può che partire dal cambiamento e dalla messa in gioco personale, proprio come il volontariato, con la sua cultura, invita da sempre a praticare.

Appendice

Senza pretesa di sostituire, neppure metodologicamente, la capacità di iniziativa e di dialogo che tali enti storicamente hanno dimostrato di possedere e sapere esprimere, la griglia che segue può auspicabilmente rappresentare, seguendo i contenuti sin qui espressi, uno strumento utile per il loro lavoro.

La griglia è molto semplice da usare ma richiede tempo e lavoro per l'analisi necessaria alla sua compilazione.

Una volta identificato l'ente della PA con il quale avviare l'interlocuzione e la sensibilizzazione propositiva in merito all'art. 19, la griglia prevede che se ne identifichino la competenza territoriale (anche per individuare il referente più corretto nel mondo del volontariato), gli organi di governo politici (quelli cioè dipendenti da elezione pubblica o da designazione diretta da parte di organismo elettivo), gli organi di governo tecnico (ossia gli organi apicali dell'amministrazione, titolari di posizioni direttive ed organizzative), che sono i soggetti con i quali fisicamente ricercare il dialogo, ed infine che si identifichi che cosa fa quell'organismo, facendo riferimento allo Statuto o ad eventuali altri provvedimenti istitutivi.

Nella seconda parte la griglia riporta una matrice nella quale le colonne rappresentano i possibili interventi che la PA in questione può porre in essere, classificati per ambito di supporto, come fatto al capitolo 4.4, e le righe indicano la tipologia di intervento promozionale che si potrebbe immaginare, secondo la classificazione proposta al cap. 4.3. Dall'incrocio di righe e colonne possono scaturire in modo analitico ed ordinato le possibili proposte con le quali il CSV o CSVnet possono approcciare la PA in questione e dare impulso al dialogo istituzionale sull'art. 19.

Nome Ente:

Livello di competenza:
Nazionale/Regionale/Provinciale/Metropolitano/Comunale/Intercomunale

Organi di governo politico:

Organi di governo tecnico:

Competenze Statutarie:

Possibili Interventi di Promozione della Cultura del Volontariato ex art. 19 d. lgs. 03/07/2017 n. 117								
	<i>Socializzazione e Connessione</i>	<i>Agevolazione Tributaria</i>	<i>Sostegno Infrastrutturale</i>	<i>Sostegno Economico</i>	<i>Sostegno Materiale</i>	<i>Organizzazione Volontariato Civico</i>	<i>Promozione Educativa</i>	<i>Comunicazione e Fund Raising</i>
Norme emanabili								
Partecipazione ai procedimenti								
Atti Amministrativi								
Azioni comunicative e di dialogo istituzionale								

