



**ALBERTO RANDAZZO**

**VOLONTARIATO ED AUTONOMIE: UN CIRCOLO VIRTUOSO AL SERVIZIO  
DELL'INCLUSIONE SOCIALE\***

Non si tratta d'asciugare vagamente una lacrima  
o di avere un attimo di piet .  
Si tratta di non accontentarsi pi  del nostro piccolo mondo,  
della nostra parte di paradiso.  
Si tratta di non accettare di essere felici da soli.  
Raoul Follereau

SOMMARIO: 1. Brevi osservazioni a proposito della inclusione sociale. 2. Il ruolo del volontariato al servizio dell'inclusione sociale. 3. ... e quello delle autonomie. 4. Notazioni conclusive.

*1. Brevi osservazioni a proposito della inclusione sociale*

Nell'attuale contingenza storica connotata dal mescolarsi di nuove ed antiche povert , si   dell'idea che ci si debba lasciare interrogare e provocare dal significato di "inclusione sociale", a fronte delle larghe sacche di emarginazione oggi esistenti e delle forme di esclusione da un gruppo sociale organizzato che colpiscono molte persone<sup>2</sup>. Tale concetto, per , appare alquanto ambiguo ed atecnico e per questo di difficile definizione.

---

\* Lo scritto costituisce una versione ampliata e corredata di note di quello destinato agli Atti del Convegno annuale del "Gruppo di Pisa", svoltosi a Bergamo il 6 e 7 giugno 2014, su *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, in corso di pubblicazione per i tipi dell'Editoriale Scientifica.

<sup>1</sup> Su ci , ora, A. GRAGNANI, *Inclusione e solidariet *, testo provv., in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>2</sup> Ad avviso di J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, trad. di L. Ceppa, Milano 2013, 151, "inclusiones" significa che questo ordinamento politico pu  servire a parificare i discriminati e a coinvolgere gli emarginati". Si badi, per , che in generale il termine "inclusione", nella sua declinazione sociale, non rimanda sempre e comunque a "qualcosa di buono" (al riguardo, v. quanto rileva I. HORNEMANN M LLER, *Comprendere l'integrazione e la differenziazione: inclusione, emarginazione ed esclusione*, in AA.VV., *Vulnerabilit , inclusione sociale e lavoro*, a cura di V. Borghi, Milano 2002, spec. 80 s.). In questa sede, tuttavia, si prester  attenzione unicamente ai profili positivi.

In merito al significato di "esclusione sociale", v. tra i molti altri, M. KRONAUER, *'Esclusione sociale' e 'underclass': nuovi concetti per l'analisi della povert *, in AA.VV., *Vulnerabilit , inclusione sociale e lavoro*, cit., 37 ss., spec. 45 ss.



Volendo provare a riflettere, in via di prima approssimazione, è possibile rilevare che i lemmi “inclusione” ed “esclusione” rimandano di necessità a qualcosa (e a qualcuno) rispetto ai quali si è inclusi o esclusi ed esprimono pertanto concetti relazionali<sup>3</sup> che si riempiono di senso solo in base alla presenza o meno di una relazione che si riesca ad instaurare (o meno) con altri. Se a ciò si aggiunge che com’è a tutti noto l’uomo è un essere sociale<sup>4</sup>, e quindi la sua piena realizzazione passa di necessità dal rapporto con l’altro, non si può fare a meno di notare che i lemmi stessi non solo richiamano il tema dell’assistenza che può essere necessaria perché si abbia una vera inclusione, ma anche quello del completo sviluppo della persona umana<sup>5</sup>, che può aversi solo nel (e con il) suo relazionarsi con gli altri<sup>6</sup>, come attestato dai padri costituenti che non a caso definirono “sociale” sia la dignità che la solidarietà (artt. 2 e 3 Cost.), declinando e qualificando così i due fondamentali valori che sorreggono l’intero impianto costituzionale in chiave necessariamente relazionale. Il collegamento con il principio personalista che anima l’intera Carta è quindi di palese evidenza, il che rende ad avviso di chi scrive l’inclusione sociale un presupposto per potere attuare l’intera Costituzione e, contemporaneamente, un obiettivo implicito da perseguire attraverso la corretta applicazione della stessa; ed, infatti, finché all’interno del nostro territorio vi saranno esclusi o emarginati vorrà dire che ad essere violato è proprio il principio/valore personalista, venendo in definitiva sacrificata l’intera tavola dei valori costituzionali<sup>7</sup>.

Al tempo stesso è, però, necessario chiedersi come si possano creare le condizioni ideali perché si favorisca l’“inclusione dell’altro”<sup>8</sup>; al riguardo, si è dell’idea che essa passi di necessità dalla tutela dei diritti (ed anzi la presupponga), che “funzionano [...] da sensori per le emarginazioni che vengono praticate nel nome loro”<sup>9</sup>. Nella misura in cui un soggetto può vantare idonea protezione dei diritti fondamentali iscritti nella Carta, tanto più può considerarsi incluso; questo discorso è poi strettamente collegato alle possibilità di partecipazione che allo stesso sono offerte. È infatti potendo

---

(nello stesso volume, si vedano anche G. PROCACCI, *Underclass e esclusione sociale nel dibattito odierno sulla povertà*, 85 ss., L. BOLTANSKI ed E. CHIAPPELLO, *Esclusione e sfruttamento: il ruolo della mobilità nella produzione delle disuguaglianze sociali*, 105 ss.; T. KIESELBACH, *Disoccupazione di lunga durata e rischi di esclusione sociale tra i giovani: uno studio in sei Paesi europei*, 148 ss.).

<sup>3</sup> Cfr. A. GRAGNANI, *Inclusione e solidarietà*, cit., § 2.

<sup>4</sup> ... dell’uomo “*uti socius*” ha discorso anche la Corte costituzionale (sent. n. 75 del 1992, p. 2 del *cons. in dir.*), come opportunamente ricordato da E. ROSSI, *sub art. 2*, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco A. Celotto M. Olivetti, I, Torino 2006, 55. Tra i molti altri, cfr. A. SCALISI, *Il valore della persona nel sistema e i nuovi diritti della personalità*, Milano 1990, 38.

<sup>5</sup> Cfr. A. GRAGNANI, *Inclusione e solidarietà*, cit., § 2; J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro*, cit., 114, precisa che “solo attraverso la socializzazione le persone diventano individui”.

<sup>6</sup> ... com’è pacificamente riconosciuto. A ciò si aggiunga che “la singola persona [...], attraverso l’impegno altruistico e disinteressato verso il prossimo, realizza una parte fondamentale del sé ontologicamente inteso”, come rileva G. COLACINO, *Il volontariato nel “sistema” delle relazioni gratuite. Profili ricostruttivi e regole di tutela*, Torino 2005, 31. Che poi l’inclusione sia, in generale, strettamente (anche se non esclusivamente) connessa all’occupazione e quindi alle *chances* lavorative che si presentano ad un soggetto nella propria vita è cosa nota, sulla quale, però, in questa sede non ci si può soffermare, rimandando per questo profilo ai molti studi sociologici che ne trattano (in argomento, tra i tanti, v. i contributi contenuti in AA.VV., *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, cit.).

<sup>7</sup> Cfr. quanto osserva L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli 2007, 159 s.

<sup>8</sup> J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro*, cit.

<sup>9</sup> J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro*, cit., 223.



partecipare al dibattito pubblico ed, in generale, alla vita di un gruppo sociale che si può realizzare una vera inclusione sociale; al contrario, infatti, chi resta ai margini è solitamente limitato in entrambi questi fattori di sviluppo della personalità umana (quello della tutela dei diritti e l'altro della possibilità/capacità di partecipazione). Infine, l'inclusione non può prescindere dal sentirsi responsabili l'uno nei confronti dell'altro, dell'estraneo<sup>0</sup>; quanto più questo senso di responsabilità sarà avvertito e diffuso, tanto più ci saranno concrete *chances* che una effettiva inclusione possa realizzarsi.

Tuttavia, occorre osservare che nella maggior parte dei casi non ci si trova dinanzi all'alternativa secca inclusione/esclusione, in quanto della prima (come anche della seconda) possono darsi forme graduate; ciò che si intende dire – volendo portare questo discorso alle estreme conseguenze – è che oggi la nostra società è popolata da soggetti spesso ben integrati nella stessa, ma privi di fondamentali diritti connessi allo *status* giuridico di cittadino, come ad es. il diritto di voto. Questo esempio induce a riflettere sul fatto che in alcuni casi una piena ed effettiva inclusione non sia resa possibile dal nostro ordinamento; ci si potrebbe spingere ad affermare che la cittadinanza sia limite – per quanto comprensibile e legittimo – a che l'integrazione e l'inclusione si realizzino in modo compiuto<sup>2</sup>. Anche queste riflessioni porterebbero lontano e non è questa la sede per svolgerle adeguatamente.

Volendo adesso provare a ritracciare ove poggia il fondamento costituzionale e quale sia quindi la copertura di cui goda l'inclusione sociale nella Carta fondamentale, è possibile individuare due piani: uno generale ed uno particolare. A proposito del primo, si è convinti che l'inclusione trovi un fondamento generalizzato in tutto il testo costituzionale se e nella misura in cui essa è strettamente connessa – come detto – al principio personalista; l'inclusione sociale trova, inoltre, la sua base nel principio pluralista che pure esso – come si sa – permea l'intera Costituzione. Se il pluralismo costituisce presupposto perché si inveri l'inclusione sociale<sup>3</sup>, quest'ultima si pone anche come mezzo per l'attuazione dello stesso valore pluralista.

Spostandoci sul piano particolare, è possibile rilevare che l'inclusione sociale, per potersi realizzare ed appagare, contrastando le forme di emarginazione, non può fare a meno della puntuale osservanza del dovere di solidarietà politica, economica e sociale inscritto nell'art. 2 della Costituzione; non sembra infatti possibile che soggetti che versino in stato di esclusione possano inserirsi all'interno di un gruppo sociale senza che chi vi fa già parte mostri un atteggiamento non solo di apertura, ma anche di impegno solidale (nelle tre note declinazioni di cui discorre la Carta)

---

<sup>10</sup> J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, cit., spec. 22 e 42 s. V. anche GIOVANNI PAOLO II, *Sollicitudo rei socialis*, n. 38 (sul punto, v. anche CARITAS ITALIANA, *Volontariato scuola di vita alla «cattedra» dei Poveri. Riflessioni su percorsi di educazione alla gratuità*, Bologna 2012, 63 e 78).

<sup>11</sup> Sul punto, cfr. J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, cit., 239.

<sup>12</sup> Cfr. quanto osserva F. RIMOLI, *Democrazia discorsiva e laicità: il modello di Habermas alla prova del postsecolarismo*, in AA.VV., *L'idea e la differenza. Noi e gli altri, ipotesi di inclusione nel dibattito contemporaneo*, a cura di M.P. Paternò, Soveria Mannelli 2008, 144 s.

<sup>13</sup> Cfr. quanto osserva E. ROSSI, *sub art. 2*, cit., 52.



nei riguardi di chi sta ai margini <sup>4</sup>. Tuttavia l'esercizio del dovere (*rectius*, dei doveri) in parola non solo funge da rimedio alle varie forme di esclusione già in atto, ma com'è ovvio costituisce anche mezzo di prevenzione perché soggetti facenti parte di un gruppo sociale non ne vengano in seguito esclusi qualora mutino le proprie condizioni di vita.

Occorre poi rilevare che l'inclusione sociale può affermarsi solo se vi è una concreta lotta alle disuguaglianze, compito che spetta in ultimo luogo alle istituzioni, ma anche a tutti i consociati nel loro quotidiano operare. A tal proposito, pertanto, è evidente come la reale attuazione del principio di uguaglianza e la creazione quindi di condizioni di vita tali che ognuno venga posto sul medesimo punto di partenza perché si sviluppi la propria personalità costituiscono presupposti imprescindibili perché tutti siano inclusi e nessuno rimanga schiacciato dalle proprie difficoltà e povertà.

È possibile pertanto sostenere che il valore dell'inclusione sociale riposi, in modo specifico, fra le trame degli artt. 2 e 3, che ad esso danno "copertura" in combinato disposto; tale conclusione non sembra di poco conto se si considera che, qualora un interesse trovi fondamento nella Carta, da quest'ultima riceve il crisma della esigibilità e della giustiziabilità. In un certo senso, potrebbe dirsi quindi che l'inclusione è presupposto dell'intero impianto costituzionale e, al tempo stesso, fine cui la Carta stessa tende per potersi conservare nel tempo; portando alle estreme conseguenze questo discorso, una società fatta di esclusi non potrebbe neanche definirsi tale (si tratterebbe infatti di un ossimoro) e pertanto una Carta costituzionale (a maggior ragione se si ispira al principio democratico) non avrebbe neanche motivo di essere, perché tradirebbe e fallirebbe il suo principale obiettivo, ossia assicurare una pacifica convivenza ispirata ai principi di libertà ed eguaglianza e, in definitiva, di dignità umana. Di conseguenza, ove la nostra Carta costituzionale non dovesse frapporre un ostacolo efficace ed idoneo a contrastare fenomeni di emarginazione si potrebbero avanzare seri dubbi circa la sua effettiva vigenza e ci si dovrebbe, pertanto, interrogare in merito alla possibilità di apportare ad essa gli opportuni correttivi.

## 2. *Il ruolo del volontariato al servizio dell'inclusione sociale*

Si può comprendere il formidabile ruolo che può svolgere (ed effettivamente svolge) il volontariato, "modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali", "paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui" che "rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo" <sup>5</sup>. Per quanto questo sia un tema su cui la dottrina si è già a lungo interrogata <sup>6</sup> e sui cui anche la giurisprudenza costituzionale si è più

---

<sup>4</sup> Sulla funzione di integrazione sociale del principio di solidarietà, v., per tutti, E. ROSSI, *sub art. 2*, cit., 55. Non a caso, S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma Bari 2014, 115, osserva che "uno degli elementi costitutivi della solidarietà" è proprio la "finalità dell'inclusione".

<sup>5</sup> Corte cost. n. 75 del 1992, p. 2 del *cons. in dir.*

<sup>6</sup> V., per tutti, AA.VV., *Il volontariato. Un fenomeno internazionale*, a cura di A. Tarozzi e D. Bernfeld, Milano 1981; AA.VV., *Verso uno statuto del volontariato*, a cura di L. Tavazza, Bologna 1982; N. LIPARI, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del Welfare State*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, Parte seconda, 822 ss.; L. MENGHINI, *Nuovi valori costituzionali e volontariato. Riflessioni sull'attualità del lavoro gratuito*, Milano 1989, spec. 71 ss.; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova 1989, 240 ss. in riferimento ai progetti di legge in quel momento presentati per



volte soffermata<sup>7</sup>, sembra opportuno focalizzare ancora una volta l'attenzione sulla capacità che ha l'agire volontario di favorire condizioni e percorsi di inclusione sociale<sup>8</sup> (concetto che appare strettamente connesso a quello di cittadinanza sociale<sup>9</sup>), meglio attuando al tempo stesso il valore costituzionale del pluralismo al quale si accennava poco sopra<sup>20</sup>.

Com'è noto, il volontariato è “scuola di solidarietà in quanto concorre alla formazione dell'uomo solidale e di cittadini responsabili”<sup>21</sup>, costituendo “il modo più attivo e innovativo di espressione della solidarietà sociale”<sup>22</sup>; sembra opportuno precisare che la solidarietà prestata dai volontari si informa ad un puro spirito di liberalità e non è certo in adempimento di un dovere giuridico, come quello prescritto dall'art. 2 della Costituzione, trattandosi piuttosto di un dovere, avente una base di natura etica<sup>23</sup>, che “propone di farsi carico, [a] ciascuno per le proprie competenze, tanto dei problemi locali quanto di quelli globali e, attraverso la partecipazione, di

---

disciplinare la materia; ID., *Principio di solidarietà e legge quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 3/1992, 2348 ss.; ID., *Sfide per il volontariato attore dello sviluppo locale*, in *Studi Zancan*, 6/2004, 51 ss.; ID., *sub art. 2*, cit., 56 ss.; ID., *Quale riforma legislativa per il volontariato?*, in *Riv. Aretè*, 3/2009, 105 ss.; ID., *La legislazione sul volontariato tra riforme tacite e mancate riforme espresse*, in [www.volontariatoggi.info](http://www.volontariatoggi.info), 26 agosto 2011; P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, Parte prima, 308 ss.; AA.VV., *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, a cura di L. Bruscutta E. Rossi, Milano 2002; L. BRUSCUTTA A. PELLEGRINI, (voce) *Volontariato*, in *Dig./disc. priv.*, sez. civ., Agg. II, 2003, 1288 ss.; G. COLACINO, *Il volontariato nel “sistema” delle relazioni gratuite*, cit.; A. LAZZARO, *Volontariato e Pubblica amministrazione. Stato attuale e nuove prospettive*, Milano 2006; F. DAL CANTO, *Il volontariato nell'epoca delle autonomie*, in *Riv. Aretè*, 3/2009, 116 ss.; R. SEMPLICI Q. QUISI, *Il volontariato. Risorsa per sé e per gli altri*, Milano 2010; N. LIPARI, *Il volontariato ieri ed oggi*, in [www.volontariatoggi.info](http://www.volontariatoggi.info), 3/2012, 12 ss.

<sup>17</sup> Oltre alla già cit. sent. n. 75 del 1992, si possono segnalare tra le altre anche le decc. nn. 243 del 1987, 355 del 1992, 500 del 1993, 519 del 1995, 167 del 2010. È dell'11 dicembre 2014 la sentenza della Corte di giustizia (C-113/13) con cui, in sede di rinvio pregiudiziale, il giudice europeo ha riconosciuto che gli artt. 49 e 56 TFUE “non ostano ad una normativa nazionale che ... prevede la fornitura dei servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza ... in via prioritaria e con affidamento diretto ... alle associazioni di volontariato” (p. 65), peraltro riconoscendo quest'ultimo nell'alveo dell'art. 118, ult. co., Cost. (cfr. p. 9).

<sup>18</sup> ... e “veicolo di realizzazione delle istanze sociali più profonde” (G. COLACINO, *Il volontariato nel “sistema” delle relazioni gratuite*, cit., 5).

<sup>19</sup> In argomento, la letteratura è assai ampia; per tutti, v. P. BARCELLONA, *A proposito della cittadinanza sociale*, e U. ASCOLI, *Cittadinanza sociale e azione volontaria*, in *Dem. dir.*, 2 3/1988, rispettivamente 15 ss. e 287 ss.

<sup>20</sup> L. MENGHINI, *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, cit., 124; R. SEMPLICI Q. QUISI, *Il volontariato*, cit., 63.

<sup>21</sup> V. p. 5 della Carta dei valori del volontariato, da ora Cvv.

<sup>22</sup> ... come si osserva nella nota pastorale della COMMISSIONE ECCLESIALE GIUSTIZIA E PACE DELLA CEI, *Stato sociale ed educazione alla socialità*, 1995, n. 56.

<sup>23</sup> Cfr. E. ROSSI, *Principio di solidarietà*, cit., 2354; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. e soc.*, 1/1996, 23; M. FORTINO, *Solidarietà e protezione dei minori*, in *Famiglia*, 1/2003, 104. Cfr., sul punto, G. COLACINO, *Il volontariato nel “sistema” delle relazioni gratuite*, cit., 50 ss.; A. LAZZARO, *Volontariato*, cit., 151 s.; E. ROSSI, *sub art. 2*, cit., 56 ss. Mette in luce un'accezione diversa della solidarietà, G. SARPELLON, *Solidarietà, altruismo, interesse*, in *La ricerca sociale*, 46/1992, 234, per il quale non sarebbe da ricondurre “ad un comportamento altruistico, orientato più ai bisogni altrui che ai propri”, quanto “mettere in atto un comportamento di tipo cooperativo nel quale il legame è particolarmente stretto” (poco dopo osserva che “ciò che dà vita alla solidarietà sono la concordanza e la complementarità degli interessi e non l'amore, la generosità l'altruismo”: 235). Per quanto quest'ultima “visione” di solidarietà possa a volte rispondere a realtà, tuttavia il volontariato si informa certamente ad una solidarietà fondata sull'altruismo e sull'amore per il prossimo (accezione, questa, che invero si predilige e ci si auspica possa orientare sempre di più le relazioni umane).



portare un contributo al cambiamento sociale”<sup>24</sup>. Ciò che a noi ancor più interessa è che “il volontariato produce legami, beni relazionali, rapporti fiduciari e cooperazione tra soggetti ed organizzazioni concorrendo ad accrescere e valorizzare il capitale sociale del contesto in cui opera”<sup>25</sup>; al tempo stesso, il volontariato è altresì “pratica di sussidiarietà”<sup>26</sup>, nella sua accezione orizzontale di cui all’art. 118, IV comma, Cost. Quanto appena rilevato è già sufficiente a mettere in luce lo stretto collegamento che sussiste tra chi opera nel mondo del volontariato e gli enti che compongono la Repubblica; questi ultimi, infatti, come risulta dalla previsione costituzionale adesso riportata, “favoriscono” (e, perciò, *devono* favorire) “l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà” (o, di “*micro sussidiarietà*”, che può essere realizzata grazie all’intervento degli individui e “delle piccole realtà”<sup>27</sup>). Ad ulteriore conferma del prezioso servizio che il volontariato può rendere all’inclusione sociale<sup>28</sup> è sufficiente riflettere sul contributo che esso dà a favore della collettività, nonché sul “sostegno” che esso offre ai “suoi membri più deboli o in stato di disagio e per il superamento delle situazioni di degrado”<sup>29</sup>; pertanto, conforta il dato che esso sia un’esperienza in crescente diffusione<sup>30</sup>. Inoltre, se si considera come ci si va convincendo che l’“inclusione dell’altro” (per riprendere l’espressione di J. Habermas) non dipenda tanto dall’“altro” quanto da noi stessi, se si è consapevoli che essa risponda a ragioni di giustizia sociale e se “nel volontariato la solidarietà si fonda sulla giustizia”<sup>3</sup>, ancora una volta sembra avvalorarsi quanto si sta in questa sede sostenendo; ci si trova, infatti, in presenza di una relazione di circolarità che, se non incontra ostacoli e può svilupparsi armonicamente, può davvero rivelarsi virtuosa ed a servizio dei valori costituzionali.

Quale “responsabile partecipazione e pratica di cittadinanza solidale”, il volontariato è inoltre un formidabile mezzo di contrasto alle disegualianze di vario tipo presenti nella società e promuove l’uso e la protezione dei beni comuni<sup>32</sup>, fondamentali questi ultimi perché si possa realizzare inclusione sociale.

---

<sup>24</sup> P. 5 Cvv.

<sup>25</sup> P. 5 Cvv.

<sup>26</sup> P. 6 Cvv. Cfr. quanto osserva, sul punto, A. LAZZARO, *Volontariato*, cit., 11 ss.

<sup>27</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell’evoluzione della forma di Stato sociale*, in AA.VV., *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, cit., 157 (c.vo testuale).

<sup>28</sup> Cfr. quanto osservano A. FADDA, *Marginalità, inclusione e politiche sociali. Lo spazio del volontariato*, in *La ricerca sociale*, 46/1992, 196 ss. (che, all’interno del contributo, si sofferma molto sul concetto di “marginalità”), e S. LICURSI G. MARCELLO, *Il ruolo del volontariato dove il welfare si fa debole. Frammentazione dell’azione solidale e tendenze ibridizzanti delle associazioni di volontariato in Calabria e in Campania*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3/2010, 443; non a caso, R. SEMPLICI Q. QUISI, *Il volontariato*, cit., 72, ne mettono in luce il ruolo di “connettivo sociale”.

<sup>29</sup> Si veda il p. 6 Cvv, ove si legge pure che “solidale è ogni azione che consente la fruizione dei diritti, la qualità della vita per tutti, il superamento di comportamenti discriminatori e di svantaggi di tipo economico e sociale, la valorizzazione delle culture, dell’ambiente e del territorio”.

<sup>30</sup> ... come, già diversi anni addietro, hanno rilevato A. PROPERSI G. ROSSI, *Il volontariato. Aspetti civilistici. Adempimenti fiscali e contabili delle organizzazioni di volontariato. Statuti*, Milano 1999, 1 s.

<sup>31</sup> P. 6 Cvv.

<sup>32</sup> Cfr. p. 7 Cvv. In argomento, v. L. GIANNI, *Veri strumenti di partecipazione*, in [www.volontariatoggi.info](http://www.volontariatoggi.info), 2/2011, 10 s.



Il ruolo svolto dal volontariato al fine della inclusione sociale lo si apprezza ancora di più se ci si sofferma a ragionare sull'aspetto principale sul quale esso incide e che costituisce la base imprescindibile per una reale (e quindi non fittizia) inclusione; ci si intende riferire alla capacità che il volontariato ha di intessere relazioni, il che viene maggiormente avvalorato dalla considerazione che "la strada dell'uguaglianza è una strada dialogica"<sup>33</sup> ed il dialogo è ovviamente l'ingrediente necessario perché sia abbia una relazione<sup>34</sup>. Infatti, "il volontariato è, in tutte le sue forme e manifestazioni, espressione del valore della relazione e della condivisione con l'altro" e, "considera[ndo] ogni persona titolare di diritti di cittadinanza", svolge un importante compito "per la conoscenza degli stessi e ne tutela l'esercizio concreto e consapevole, favorendo la partecipazione di tutti allo sviluppo civile della società"<sup>35</sup>. Ecco allora che emerge un altro non trascurabile aspetto e che costituisce al tempo stesso un obiettivo che si pone il volontariato: quello della partecipazione; quest'ultima come si sa è fondamentale a sua volta perché si inveri il valore democratico all'interno di un ordinamento, la partecipazione (e quindi il dialogo) insieme alla cultura costituendo il sale della democrazia. Ma sul punto si tornerà in sede di notazioni conclusive.

A questo punto, non si può fare a meno di rilevare il ruolo "politico" del volontariato<sup>36</sup>; esso, infatti, "partecipa attivamente ai processi della vita sociale favorendo la crescita del sistema democratico", tanto che "concorre a programmare e a valutare le politiche sociali in pari dignità con le Istituzioni pubbliche cui spetta la responsabilità primaria della risposta ai diritti della persona"<sup>37</sup>. L'uso del verbo "concorrere" richiama alla mente una concreta presenza e partecipazione alle scelte politiche di chi si dedica all'agire volontario, in situazione di pari dignità rispetto ai soggetti istituzionali; occorrerebbe però chiedersi se le istituzioni permettono in modo adeguato al mondo del volontariato di concorrere e se la pari dignità, che viene data per "scontata" ed acquisita, sia effettivamente riconosciuta dalle stesse istituzioni nella pratica risoluzione delle problematiche che affliggono il sociale e non costituisca invece solo una mera declamazione, una sorta di auspicio di chi ha redatto la Carta in parola. Ma questo richiederebbe un'indagine dell'esperienza che non è possibile fare in questa sede.

A quanto detto può aggiungersi che rispetto alla libertà individuale esso "è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini"<sup>38</sup>. Per loro natura e vocazione, infatti, i volontari sono soggetti esperti in solidarietà ed in prossimità ed in particolare sono in grado rispetto a quanto è nelle possibilità delle istituzioni e nei

---

<sup>33</sup> P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in AA.VV., *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna, Bologna 2013, 59.

<sup>34</sup> Cfr. quanto osserva, nel riprendere l'insegnamento di G. Calogero, M. MUSTÈ, *Alterità e principio del dialogo in Guido Calogero*, in AA.VV., *L'idea e la differenza*, cit., 111 ss.

<sup>35</sup> P. 4 Cvv. Sul rapporto tra democrazia e cittadinanza, cfr. quanto osserva P. DONATI, *Democrazia e cittadinanza: al di là di un codice evolutivo problematico*, in *La ricerca sociale*, 46/1992, 11 ss.

<sup>36</sup> Cfr. M. ORSI, *Il volontariato può cambiare la politica? La scelta dell'educazione alla politica*, e N. LIPARI, *Azione volontaria, modifica del presente, responsabilità personale*, entrambi in AA.VV., *Verso uno statuto*, cit., vol. I, 503 ss. e 653 s. (il secondo contributo è anche nel vol. II, 53 s.); F. DAL CANTO, *La legislazione in tema di volontariato a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Oggidomani Anziani*, 1/2011, 54.

<sup>37</sup> P. 9 Cvv; c.vo aggiunto.

<sup>38</sup> Corte cost. n. 75 del 1992, p. 2 del *cons. in dir.*



loro compiti di instaurare relazioni, che è proprio ciò di cui l'inclusione sociale si nutre e delle quali non può assolutamente prescindere. Se ancora si aggiunge che tipica del volontariato è l'assistenza (e non l'assistenzialismo) ed anche come anticipato la sensibilizzazione verso le situazioni di povertà<sup>39</sup> o addirittura la denuncia di criticità presenti sul territorio<sup>40</sup>, al fine di promuovere percorsi di emancipazione dal bisogno dei destinatari dell'aiuto attraverso la valorizzazione delle competenze di questi ultimi e quindi della loro stessa dignità, ancora meglio si può avere un quadro chiaro della multiforme funzione del volontariato e del ruolo da protagonista che esso svolge a proposito dell'inclusione sociale<sup>4</sup>.

Per il ruolo da essi svolto i volontari possano pertanto fungere da prezioso "ponte" di collegamento tra bisogni e sedi istituzionali (sia quelle più vicine che quelle più lontane ai cittadini)<sup>42</sup>, ove far giungere la voce degli esclusi<sup>43</sup>; ciò che però è fondamentale è che, a loro volta, le istituzioni tengano in adeguata considerazione i volontari come soggetti che riconoscono (e conoscono in profondità) i bisogni, grazie all'angolazione privilegiata dai quali li osservano.

Radicamento sul territorio ed attenzione ai bisogni, da sottoporre all'attenzione pubblica, sono tipici del volontariato.

Quanto appena detto consente di collegarsi allo specifico tema oggetto di questo Convegno; è quanto ora si farà, al fine di verificare se ed in che modo volontariato e autonomie possano (*rectius*, debbano) dialogare ed interagire per creare le condizioni necessarie a garantire inclusione sociale.

### 3. ... e quello delle autonomie

L'autonomia sembra doversi "leggere" e considerare quale forma di prossimità al cittadino<sup>44</sup> ed infatti le autonomie locali sono gli enti (soprattutto quelli "minori") che rispetto ad altri possono conoscere al meglio le esigenze di chi è stanziato sul loro territorio ed ai quali è demandato in via primaria il compito di occuparsi dei servizi sociali (all'interno della cui competenza, dal punto di vista istituzionale, è riconducibile l'inclusione), per questi ultimi intendendo quanto risulta dall'art. 128 del d. lgs. n. 112 del 1998 (ovvero "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e

---

<sup>39</sup> È a tutti nota la preziosa funzione di contrasto alla povertà che svolge il volontariato; in argomento, v., ad es., COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Il ruolo delle organizzazioni volontarie nella lotta contro la povertà*, in AA.VV., *Verso uno statuto*, cit., vol. I, 222 ss.

<sup>40</sup> Sul punto, cfr. CARITAS ITALIANA, *Volontariato scuola di vita*, cit., 67 s., ma *passim*. Cfr. L. MENGHINI, *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, cit., 116 s.

<sup>41</sup> Non a caso, il p. 15 Cvv afferma che "i volontari valorizzano la capacità di ciascuno di essere attivo e responsabile protagonista della loro storia". Cfr. quanto osserva L. MENGHINI, *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, cit., 100 s., nel richiamare opportunamente il cap. II del par. 8 dell'*Apostolicam actuositatem*, noto Decreto del Concilio Vaticano II.

<sup>42</sup> Della figura di volontario quale "uomo ponte" discorre, benchè ad altro riguardo, L. TAVAZZA, *Prospettive di volontariato italiano negli anni ottanta*, in AA.VV., *Il volontariato. Un fenomeno internazionale*, cit., 74.

<sup>43</sup> ... come rilevato anche dalla CARITAS ITALIANA, *Volontariato scuola di vita*, cit., 66.

<sup>44</sup> A. GRAGNANI, *Inclusione e solidarietà*, cit., § 4. Cfr. anche CEI, COMMISSIONE ECCL. GIUSTIZIA E PACE, *Stato sociale ed educazione alla socialità*, cit.





superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”). Se a ciò si aggiunge che l’autonomia è in grado di svolgere la sua vocazione nella misura in cui riesca ad offrire idonea protezione ai diritti fondamentali<sup>45</sup>, è possibile rintracciare un collegamento rispetto a quanto si diceva in apertura quando si è rilevato che l’inclusione sociale a sua volta presuppone la tutela dei diritti (e, in generale, della dignità umana). Ecco allora che si ha conferma di come anche le autonomie svolgano (e debbano svolgere) un ruolo di centrale rilievo nella lotta alle esclusioni ed ai vari tipi di emarginazione.

Il collegamento tra volontariato ed autonomie appare allora ineliminabile<sup>46</sup>; ed infatti, oltre alle competenze che in materia spettano allo Stato, a norma dell’art. 129 del d. lgs. n. 112 del 1998, in base a quanto prescritto dall’art. 131, I comma, del medesimo decreto, “sono conferiti alle regioni e a gli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia dei ‘servizi sociali’, salvo” quanto prescrivono gli artt. 129 e 130 del decreto. In particolare, non è privo di significato ciò che la norma precisa al II comma, ove sancisce che “sono attribuiti ai comuni, che le esercitano anche attraverso le comunità montane, i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali, anche con il concorso delle province”. All’art. 132, II comma, della normativa in discorso, alle Regioni (con l’aiuto di Province, Comuni e altri enti locali; ovviamente i richiami che in questa sede si fanno alle Province sono da intendersi al netto di quanto prescritto dalla c.d. legge Del Rio) spettano “le funzioni e i compiti relativi alla promozione ed al coordinamento operativo dei soggetti e delle strutture che agiscono nell’ambito dei ‘servizi sociali’ con particolare riguardo”, tra l’altro, anche al volontariato (lett. c)<sup>47</sup>. Secondo quanto si legge al I comma del medesimo articolo, è la legge regionale che “conferisce ai Comuni ed agli altri enti locali le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti i servizi sociali” riguardanti una serie di soggetti deboli ivi elencati.

A livello legislativo, poi, di particolare rilievo è la legge-quadro n. 328 del 2000 “per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”<sup>48</sup>, la cui programmazione ed organizzazione “compete agli enti locali, alle Regioni ed allo Stato”, in base a quanto prescritto dal decreto n. 112 al quale si è appena accennato e dalla legge stessa, in applicazione dei principi enunciati all’art. 1, III comma. Degno di nota è altresì il IV comma, a norma del quale “gli enti locali, le Regioni e lo Stato [...] riconoscono e agevolano il ruolo”, tra gli altri, “delle organizzazioni di volontariato”, anch’esse provvedendo “alla gestione ed all’offerta dei servizi” (art. 1, V co., l. n. 328 del 2000). Il VI co. dell’art. 1 precisa poi che le previsioni della legge in parola sono da

---

<sup>45</sup> A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell’ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in [Consulta OnLine](#), 26 aprile 2011, § 4, e ID., *Regioni e diritti fondamentali*, ora in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XV, *Studi dell’anno 2011*, Torino 2012, 170 ss.; da ultimo, v. AA.VV., *Diritti e Autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli L. Trucco, Torino 2014.

<sup>46</sup> F. DAL CANTO, *Il volontariato nell’epoca delle autonomie*, cit. (per i riferimenti che interessano al riguardo nella l. n. 266 del 1991, v. 117 ss.).

<sup>47</sup> In argomento, v. O. ROSELLI, *Il volontariato (e l’insieme del ‘terzo settore’) nella gestione dei servizi sociali*, in AA.VV., *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, cit., 305 ss.

<sup>48</sup> ... sulla quale, tra i molti altri, v. A. LAZZARO, *Volontariato*, cit., 85 ss.



considerare “principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione” e che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome devono provvedere “ad adeguare i propri ordinamenti” al dettato della normativa in discorso.

Il I comma dell’art. 5 della legge n. 328 prescrive che, in “attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le Regioni e lo Stato [...] promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore”. Ancora una volta si ha conferma del ruolo rilevante dei Comuni, i quali esercitano le “funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale” (v. art. 6, in cui vengono anche elencate le attività ad essi specificamente affidate). Gli artt. 7, 8 e 9 sono rispettivamente dedicati alle funzioni di Province, Regioni e Stato in materia.

Non si ritiene necessaria un’accurata disamina della legge n. 328, al cui testo si rimanda; tuttavia, ai fini della presente indagine, sembra opportuna un’ultima notazione; a norma dell’art. 27, è istituita presso la Presidenza del Consiglio una “Commissione di indagine sulla esclusione sociale”, con diversi compiti, tra i quali quello di effettuare ricerche e stilare relazioni in merito alle varie situazioni di povertà ed emarginazione rilevate e di “formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze” (v. II co.).

Prima di concludere sul punto, si vuole chiarire che sembra superflua anche una mera elencazione dei tanti interventi normativi adottati a livello regionale volti a favorire l’inclusione sociale o a valorizzare variamente il ruolo del volontariato<sup>49</sup> (a quest’ultimo proposito, anche in adempimento a quanto richiesto dall’art. 16 della legge-quadro sul volontariato, n. 266 del 1991<sup>50</sup>); tuttavia, in questa sede, ed a titolo esemplificativo, ci si limita a ricordare solamente la legge n. 24 del 2003 della Regione Emilia-Romagna, che questi due temi ricollega. All’art. 8, infatti, si discorre di “utilizzo del volontariato” allo scopo di assicurare una sua “presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinamentale della polizia locale, con il fine di promuovere l’educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l’integrazione e l’inclusione sociale”.

I rimandi alla legge n. 328 danno ulteriore conferma che agli enti locali è affidata la responsabilità primaria in materia di servizi sociali (tra i quali rientrano le attività volte ad eliminare forme di emarginazione anche con l’ausilio dei volontari), come d’altra parte ha ribadito la giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto tale ambito materiale alla potestà legislativa regionale di tipo residuale (*ex plurimis*, v. le sentt. nn. nn. 287 del 2004; 50 e 168 del 2008; 168 e 124

---

<sup>49</sup> A quest’ultimo riguardo e con particolare riferimento alle leggi anteriori all’entrata in vigore della legge quadro sul volontariato, n. 266 del 1991, v. AA.VV., *Verso uno statuto*, cit., vol. II, 89 ss.; G. ROSSI SCIUMÈ, *L’azione volontaria e la ricerca di nuove politiche sociali*, e N. LIPARI, *Gli orientamenti emergenti dall’elaborazione legislativa regionale sul volontariato*, entrambi in AA.VV., *Verso uno statuto*, cit., vol. I, rispettivamente 56 ss. e 84 ss. (v. 291 ss., per altri contributi al riguardo); G.P. MANGANOZZI L. TAVAZZA, *Regioni e volontariato*, Bologna 1985; A. PANICO A. PICCIOTTO, *La legge quadro sul volontariato. L. 11 agosto 1991 N. 266*, Napoli 1992, 185 ss. Successivamente all’entrata in vigore della legge quadro in parola, v. invece A. BASSI, *Le leggi regionali sul volontariato*, in *La ricerca sociale*, 49/1994, 178 ss.; v. l’*Appendice* a cura di A. PIZZOFERRATO, in AA.VV., *Non profit e volontariato. Profili giuridici istituzionali*, a cura di F. Carinci, Cesano Boscone 1999, 273 ss.; cfr. anche A. CELOTTO, *Legislazione regionale sul volontariato (trama e ordito di un vestito di Arlecchino)*, in AA.VV., *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, cit., 93 ss.

<sup>50</sup> Cfr. A. PANICO A. PICCIOTTO, *La legge quadro sul volontariato*, cit., 149 ss.; AA.VV., *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, cit.



del 2009; 10, 121, 226, 274 e 299 del 2010; 40, 61 e 92 del 2011; 296 e 297 del 2012; 36, 62 e 172 del 2013).

Le osservazioni fin qui svolte sembrano allora mettere in luce elementi sufficienti per evidenziare come una collaborazione virtuosa tra autonomie e volontariato possa rivelarsi fondamentale per avviare percorsi di inclusione sociale; non a caso, la Carta dei valori del volontariato, più volte richiamata, si occupa in maniera alquanto estesa del rapporto che deve intercorrere tra istituzioni e volontariato (sul punto si rimanda ai pp. 20 e 21 della Carta stessa, oltre che ovviamente alla legge n. 266 del 1991), quest'ultimo volendo (e potendo) agire da "lievito per la vita della collettività, fermento per tutto il sistema istituzionale"<sup>51</sup>. Al tempo stesso, però, non si deve dimenticare la forte incidenza che le Regioni hanno sulle organizzazioni di volontariato, a tali enti spettando di occuparsi dei registri all'interno dei quali vengono iscritte quelle che hanno diritto ai contributi, stipulare convenzioni ed avere agevolazioni fiscali<sup>52</sup>; è proprio dalle Regioni che dipende la permanenza o meno, nonché la determinazione dei criteri per l'iscrizione, delle organizzazioni nei registri suddetti (v. art. 6, l. n. del 266 del 1991<sup>53</sup>). Tuttavia, alla legislazione di Regioni e Province autonome è demandato il compito di "salvaguardare l'autonomia di organizzazione e di iniziativa del volontariato e favorirne lo sviluppo" (v. art. 10, l. n. 266 del 1991<sup>54</sup>). Tali considerazioni paiono chiarire in maniera inconfutabile la posizione (ovviamente legittima e comprensibile) di preminenza che il sistema delle autonomie (*in primis*, quelle regionali) ha nei confronti delle organizzazioni di volontariato (cfr. art. 10 da ultimo cit.)<sup>55</sup>; occorre soltanto capire come tale posizione di forza possa (e debba) essere temperata affinché non vengano mortificate le formidabili potenzialità del volontariato.

#### 4. Notazioni conclusive

---

<sup>51</sup> N. LIPARI, *Azione volontaria, modifica del presente, responsabilità personale*, AA.VV., *Verso uno statuto*, cit., vol. II, 52. Cfr., sul punto, anche I. COLOZZI, *La prassi e la cultura del volontariato come indicatori e paradigmi di una possibile via di superamento della crisi del modello italiano di Welfare State*, in AA. VV., *Il volontariato. Un fenomeno internazionale*, cit., 58. In merito al rapporto in parola, v. anche E. ROSSI, *Strumenti giuridici per la partecipazione del volontariato*, in AA.VV., *Servizi alla persona e volontariato nell'Europa sociale in costruzione*, a cura di M. Pellegrino, I Quaderni Cesvot, 19/2003, 63 ss.

<sup>52</sup> Sul punto, v. A. PANICO A. PICCIOTTO, *La legge quadro sul volontariato*, cit., 75 ss.; M. GORGONI, *sub art. 6*, in AA.VV., *La legge sul volontariato*, a cura di L. BRUSCUGLIA, Padova 1993, 60 ss.; A. PROPERSI G. ROSSI, *Il volontariato*, cit., 75 s.

<sup>53</sup> Sulla quale, tra i molti altri, cfr. AA.VV., *La legge sul volontariato*, cit.; A. PANICO A. PICCIOTTO, *La legge quadro sul volontariato*, cit.; P. RESCIGNO, *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato*, in *Giur. it.*, 1993, IV, 4 ss.; N. LIPARI, "Spirito di liberalità" e "spirito di solidarietà", in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1/1997, 2 s., *ma passim*; F. ANGELONI, *Aspetti civilistici degli enti non profit e dell'attività di volontariato nel diritto positivo vigente*, in AA.VV., *Non profit e volontariato*, cit., 26 ss.; A. PROPERSI G. ROSSI, *Il volontariato*, cit., 2 ss.; AA.VV., *Il volontariato a dieci anni*, cit.; G. COLACINO, *Il volontariato nel "sistema" delle relazioni gratuite*, cit., 26 ss.; A. LAZZARO, *Volontariato*, cit., 55 ss.; F. DAL CANTO, *La legislazione in tema di volontariato*, cit., 59 ss.; E. ROSSI, *La legislazione sul volontariato*, cit.

<sup>54</sup> Cfr. E. ROSSI, *sub art. 10*, in AA.VV., *La legge sul volontariato*, cit. 96 ss.

<sup>55</sup> Sarebbe auspicabile, infatti, che il legislatore favorisca "un superamento della dipendenza del volontariato dalle istituzioni" (in questo senso, R. SEMPLICI Q. QUISI, *Il volontariato*, cit., 102).



Da quanto detto, pare emergere che i “soggetti” in campo si integrino e si completino nello svolgimento delle proprie funzioni a beneficio dell’inclusione sociale; si è sempre più convinti, infatti, che le autonomie (che come detto hanno specifica competenza in materia di servizi sociali) non possano prescindere dall’apporto del volontariato<sup>56</sup> al fine in discorso, in quanto l’inclusione come già detto non può fare a meno del fondamentale elemento della relazione (e del creare relazioni tra individui), compito che non può esser svolto in sede istituzionale. Gli enti, infatti, non possono che prestare servizi, prestazioni nei confronti di soggetti che sono semplici “utenti”; chi, invece, si dedica all’agire volontario considera chi ha bisogno di aiuto come persona portatrice di valori e considerata nella sua insopprimibile dignità. Ecco perché si ha l’idea avvalorata peraltro dall’esperienza che il volontariato arrivi là dove le istituzioni non possono arrivare<sup>57</sup>. Pertanto, un obiettivo come quello dell’inclusione sociale può (e deve) essere favorito dagli opportuni provvedimenti che le autonomie possono adottare, ma poi occorre che vi siano soggetti “esperti in umanità” o, se si preferisce, “in prossimità” e “in solidarietà” che facciano la loro insostituibile parte (a prescindere dal fatto che ciò si abbia in modo organizzato o meno<sup>58</sup> e che i soggetti stessi si qualificano formalmente “volontari”). Se si ritiene di potersi arrestare al piano “formale” delle normative e se si crede che il mero rispetto delle stesse sia sufficiente per potere realizzare inclusione sociale, allo stesso modo in cui un risultato si raggiunge attraverso una fredda operazione matematica o si ottiene il funzionamento di un motore per mezzo di un mero processo meccanico, si è dell’idea che si rimarrà delusi<sup>59</sup>. Inclusione sociale come si è tentato di dire (pur senza voler rubare il campo di studio ai sociologi) è molto altro; ecco perché il volontariato, che è “la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un’autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona umana stessa” (Corte cost. n. 75 del 1992, p. 2 del *cons. in dir.*<sup>60</sup>), appare mezzo efficace allo scopo (si pensi, ad es., a quanto il volontariato compie a favore dell’inclusione sociale di quella particolare categoria di soggetti deboli che è costituita dai migranti). Per riprendere ancora le parole della Corte riportate in apertura, la

<sup>56</sup> In merito alla questione relativa a chi spetti la competenza legislativa in materia, v. quanto rilevano A. CELOTTO, *Legislazione regionale sul volontariato*, cit., 93 ss.; F. DAL CANTO, *Il volontariato nell’epoca delle autonomie*, cit. 121 ss.; E. ROSSI, *La legislazione sul volontariato*, cit., § 7, e ID., *La legislazione in tema di volontariato*, cit., 63 ss.

<sup>57</sup> In argomento, v. AA.VV., *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, a cura di C. Cittadino, Bagno a Ripoli 2008. In ogni caso, sembra che la funzione del volontariato non possa ridursi all’essere “integrativa del servizio pubblico (nel senso che affronta il bisogno là dove lo Stato o l’ente pubblico è carente o insoddisfacente), talvolta anticipatoria (ossia diretta ad individuare nuove tipologie del bisogno ed a sperimentare inediti strumenti di intervento)”, come rileva L. CELI, *sub art. 1*, in AA.VV., *La legge sul volontariato*, cit., 2.

<sup>58</sup> Sul rilievo del volontariato individuale, v. G. COLACINO, *Il volontariato nel “sistema” delle relazioni gratuite*, cit., spec. 4 ss., ma *passim*. Sembra comunque opportuno ricordare che la legge quadro sul volontariato, come unanimemente rilevato, si rivolge esclusivamente al volontariato organizzato.

<sup>59</sup> Non a caso, BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, 47, ha osservato che “le dinamiche di inclusione non hanno nulla di meccanico”; J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro*, cit., 229, rileva che i “problemi di integrazione che investono oggi tutte le società altamente complesse sono affrontabili con strumenti del diritto positivo soltanto a patto che, con l’aiuto di diritto *legittimo*, venga anche prodotta quella forma astratta di solidarietà civica che fa tutt’uno con il realizzarsi dei diritti fondamentali”.

<sup>60</sup> ... pronuncia annotata, tra gli altri, da E. ROSSI, *Principio di solidarietà*, cit., 2348 ss., e F. DAL CANTO, *Il volontariato nell’epoca delle autonomie*, cit., 119 ss., e ID., *La legislazione in tema di volontariato*, cit., 62 s.



“costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini” cui il volontariato tende e che è proprio ciò di cui si deve nutrire un’inclusione sociale che sia davvero, genuinamente tale e non forzosamente attuata (quest’ultima rischierebbe infatti di essere passeggera, “di facciata” e continuamente esposta alle insidie che capitalismo e soggettivismo portano con sé) avviene, infatti, “al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell’autorità” (Corte cost. n. 75 del 1992, p. 2 del *cons. in dir.*), che pure possono giovare alla causa soprattutto contrastando atteggiamenti pregiudizievole alla stessa.

Se quanto appena detto si condivide, non è senza significato interrogarsi sulle modalità con le quali volontariato ed autonomie possono (e devono) interagire<sup>61</sup>, senza che venga snaturato il ruolo di ciascuno di essi, ma collaborando per creare le condizioni migliori grazie alle quali l’inclusione sociale possa inverarsi nell’esperienza<sup>62</sup>; fondamentale è però che le organizzazioni di volontariato non perdano la loro “essenziale e irrinunciabile” (Corte cost. n. 75 del 1992, p. 2 del *cons. in dir.*) autonomia<sup>63</sup>. Al riguardo, la legge n. 266 del 1991 – come osserva il giudice delle leggi – è preziosa fonte regolatrice dei rapporti fra istituzioni e volontariato<sup>64</sup>.

A tal proposito, la strada da percorrere non sembra sia (soltanto) quella che si fonda sulla maggiore (o minore) erogazione di finanziamenti a favore delle organizzazioni di volontariato, sulla scorta della considerazione che questi ultimi (ovviamente necessari) possano portare il beneficiario degli stessi a perdere parte della propria libertà di azione e di autonomia<sup>65</sup>, che – come detto – sono invece “punti forti” del volontariato<sup>66</sup>, pure affinché quest’ultimo conservi lucidità ed obiettività nello svolgimento del proprio ruolo di denuncia e/o sensibilizzazione e, al tempo stesso, per non condizionare negativamente la sua funzione di *advocacy*<sup>67</sup>. E, invero, proprio l’assenza di un ritorno economico (com’è a tutti noto, la gratuità è elemento fondativo del volontariato) ed il non dover

---

<sup>61</sup> Cfr. P. DONATI, *Il volontariato fra pubblico e privato*, in *La ricerca sociale*, 32/1984, spec. 172 ss.; L. TAVAZZA, *Ordine morale e ordine giuridico*, in G.P. MANGANOZZI L. TAVAZZA, *Regioni e volontariato*, Bologna 1985, 13 s.; G. ROSSI, *La relazione tra pubblico e volontariato: quali implicazioni per la politica sociale*, in *La ricerca sociale*, 49/1994, 163 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici*, cit., 117 ss.; L. MENGHINI, *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, cit., 117 ss.; A. DE CONNO A. DOVERI M. MARCHETTI, *Sussidiarietà, programmazione partecipata e affidamento dei servizi*, non mancano di osservare come sia necessaria “la creazione di strumenti di regolazione che disciplinino efficacemente la nuova rete di rapporti che viene a crearsi tra le istituzioni pubbliche e la cittadinanza”; sulla necessità di regolare i “rapporti tra terzo settore e pubbliche amministrazioni”, cfr. E. STRADELLA, *Welfare e terzo settore: un rapporto biunivoco?* Entrambi i contributi ora cit. sono tratti da AA.VV., *Diritto di welfare*, a cura di M. Campedelli, P. Carrozza e L. Pepino, Bologna 2010 e, rispettivamente, 323 e 381 ss.; cfr. F. DAL CANTO, *La legislazione in tema di volontariato*, cit., 72 ss.

<sup>62</sup> In generale, è fondamentale che il volontariato venga “adeguatamente supportato da istituzioni che funzionano”, come osserva A. LAZZARO, *Volontariato*, cit., 155.

<sup>63</sup> Sul punto, cfr. A. CELOTTO, *Legislazione regionale sul volontariato*, cit., 110 ss. Sull’autonomia delle formazioni sociali in genere, cfr. E. ROSSI, *Le formazioni sociali*, cit., 155 ss.

<sup>64</sup> Non manca di rilevare il “valore educativo” del volontariato anche nei confronti delle istituzioni C. MIRABELLI, *La prospettiva privatistica*, in AA.VV., *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, cit., 594.

<sup>65</sup> Cfr. CARITAS ITALIANA, *Volontariato scuola di vita*, 66 e 68.

<sup>66</sup> Ecco perché, inoltre, si deve scongiurare il rischio che il mondo del volontariato venga strumentalizzato da questa o quella forza politica che pretenda (o semplicemente sia tentata) di etichettare coloro che ne fanno parte (cfr., tra gli altri, L. TAVAZZA, *Prospettive di volontariato*, cit., 86).

<sup>67</sup> Cfr. CARITAS ITALIANA, *Volontariato scuola di vita*, cit., 64 e 77 s.; E. ROSSI, *La funzione di advocacy per la tutela dei diritti della persona*, in AA.VV., *Innovazioni nel welfare e nuovo patrocinio*, Bologna 2009, 183 ss.



dipendere da soggetti finanziatori fanno del volontariato un'attività di genuina liberalità e per questo particolarmente efficace nella cura di chi si trova nello stato di bisogno e nell'azione (spesso riuscita) di emancipazione dalla sofferenza. Non meno importante sembra anche liberare il volontariato dalle logiche di mercato in cui si scade quando esso viene svolto attraverso imprese sociali o cooperative<sup>68</sup>.

Una strada proficua potrebbe invece essere quella di ricorrere ad un maggior uso del modulo convenzionale (*ex art. 7 della legge-quadro n. 266 del 1991*)<sup>69</sup>; sul punto, però, non tutti coloro che operano nel settore sono concordi<sup>70</sup>, ritenendo che non sarebbe questa la “ricetta” che consenta di fare un salto di qualità all'agire volontario, risolvendo i problemi con cui esso nella pratica quotidiana si scontra. Tuttavia, si continua ad essere dell'idea che quella in parola potrebbe essere un'opzione da non scartare e che, insieme ad altre, potrebbe concorrere a rendere i rapporti in discorso più fruttuosi alla causa in questione (ed, in generale, al contrasto dei diversi tipi di disagio che affliggono sia molti tra coloro che fanno già parte della società sia coloro che proprio perché non inclusi non vi fanno parte).

Da salutare con grande favore sono poi le linee-guida (che oggi hanno già preso corpo nel ddl n. 2617, del 22 agosto 2014) per la riforma del Terzo settore (che costituisce un importante “fattore di coesione della società”<sup>71</sup> ed al quale, di fatto, anche il mondo del volontariato è possibile ricondurre<sup>72</sup>), che il governo si propone di attuare<sup>73</sup>; l'aggravarsi della crisi dello Stato sociale<sup>74</sup>, per far fronte alla quale il volontariato offre un prezioso contributo<sup>75</sup>, meritava infatti una accresciuta

---

<sup>68</sup> ... come rilevato dalla CARITAS ITALIANA, *Volontariato scuola di vita*, cit., 77.

<sup>69</sup> In argomento, v. tra gli altri, A. PANICO A. PICCIOTTO, *La legge quadro sul volontariato*, cit., 126 ss.; F. RIGANO E. ROSSI, *sub art. 7*, in AA.VV., *La legge sul volontariato*, cit., 67 ss.; F. PELLIZZER G. SANTI, *La «convenzione» con gli enti non profit fra sistema contrattualistico comunitario, normative nazionali ed intervento attuativo regionale*, in AA.VV., *Non profit e volontariato*, cit., 139 ss.; A. PROPERSI G. ROSSI, *Il volontariato*, cit., 12 ss.; F. DAL CANTO, *La scelta del contraente nelle convenzioni tra enti pubblici ed organizzazioni di volontariato per l'affidamento dei servizi alla persona alla luce della più recente normativa di settore*, in AA.VV., *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, cit., 391 ss.; E. ROSSI, *Sfide per il volontariato*, cit., 64 ss.

<sup>70</sup> Cfr. CARITAS ITALIANA, *Volontariato scuola di vita*, cit., 77.

<sup>71</sup> ... come nota, tra gli altri, P. ADDIS, *Dalla carità all'impresa sociale*, in AA.VV., *Diritto di welfare*, cit., 353. Cfr. quanto osserva in merito al Terzo settore E. ROSSI, *Quale riforma legislativa*, cit., 107 ss.

<sup>72</sup> Cfr. A. LAZZARO, *Volontariato*, cit., 44 s., spec. 51 ss.

<sup>73</sup> Sul punto ci si permette di rimandare ad A. RANDAZZO, *Il Terzo settore all'attenzione del Governo*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 23 giugno 2014. In argomento, si veda quanto in precedenza (luglio 2009) era già stato osservato dall'AGENZIA PER LE ONLUS in *Proposte per una riforma organica del terzo settore*, consultabile in [www.forumterzosettore.it](http://www.forumterzosettore.it).

<sup>74</sup> ... per combattere la quale dovrebbe invero diffondersi una rinnovata “educazione alla socialità” (sul punto, v. CEI, COMMISSIONE ECCL. GIUSTIZIA E PACE, *Stato sociale ed educazione alla socialità*, cit., spec. n. 59, ma v. tutto il cap. IV). Si è dell'idea che lo Stato sociale non riesca ad assicurare e a rispettare uno dei suoi caratteri fondamentali, ossia quello dell'inclusività (cfr. P. CARROZZA, *Riforme istituzionali e sistemi di welfare*, in AA.VV., *Diritto di welfare*, cit., spec. 208).

<sup>75</sup> I. COLOZZI, *La prassi e la cultura del volontariato*, cit., 55 ss., e ID., *Il ruolo del volontariato nella crisi del welfare state*, in AA.VV., *Verso uno statuto*, cit., vol. I, 204 ss.; R.M. KRAMER, *Volontariato e Stato sociale*, a cura di U. Ascoli, Roma 1987. Addirittura L. CEI, *op. cit.*, 4, mette in evidenza il ruolo del volontariato “nell'ottica di un vero e proprio rimodellamento dello stato sociale, reso necessario alla luce dei risultati prodotti dal diffondersi di una cultura nuova di solidarietà (e cioè, alla nascita del c.d. *terzo settore*)”. Cfr., anche, A. LAZZARO, *Volontariato*, cit., 76 ss. A. ARDIGÒ, *Volontariato e welfare State in Europa: il difficile cammino verso ed oltre lo stato del benessere*, in *La ricerca sociale*, 3/1994, 23, rileva che “in Europa occidentale il volontariato organizzato moderno si è affermato ove più efficaci e meno assistenzialistico clientelari sono



attenzione anche da parte del legislatore all'ambito in questione<sup>76</sup>, anche per rendere il *welfare* idoneo all'era della globalizzazione che stiamo vivendo<sup>77</sup>. Ci si potrebbe poi chiedere quale significato abbiano i frequenti riferimenti in questa sede operati alla Carta dei valori del volontariato, visto che tale documento non possiede alcuna forza giuridica; tuttavia, se questo è certamente vero, è altrettanto concreto e reale il rilievo che tale Carta ha per chi opera nell'ambito in questione, essendo considerata da tali soggetti una vera e propria fonte di riferimento, manifesto al quale informare la propria azione, contenente regole di condotta alla cui osservanza si è moralmente tenuti.

Se si tiene a mente l'importante compito che ha il volontariato di avanzare "proposte e progetti coinvolgendo quanto più possibile la popolazione nella costruzione di una società più vivibile"<sup>78</sup>, si è convinti che la strada da percorrere debba ancora meglio essere quella di un maggiore coinvolgimento e di una accresciuta partecipazione in sede decisionale da parte di coloro che prestano servizio in questo campo<sup>79</sup>. Infatti, quella partecipazione che è un connotato dell'agire volontario potrebbe, nel rapporto con le istituzioni, trovare effettivo compimento<sup>80</sup>. Qualora quanto appena detto non avvenisse, il rischio sarebbe quello per cui non potrebbe parlarsi davvero di partecipazione piena, quest'ultima rimanendo in parte mortificata.

In conclusione, volontariato ed autonomie, attraverso una loro interazione virtuosa, possono offrire un prezioso servizio alla stessa democrazia<sup>8</sup>, ma a sua volta "il volontariato è [...]

---

state le politiche sociali di *welfare state*; ove, cioè, il *welfare state* ha raggiunto la sua maturità" (cfr., sul punto, anche A. LAZZARO, *Volontariato*, cit., 155).

<sup>76</sup> ...d'altra parte lo stesso "Libro Bianco sul futuro del mondo sociale" lo auspicava, rilevando la necessità di "aprire una «stagione costituente»", che potrebbe giovare al volontariato per quell'"assegnazione di ruoli definiti" di cui discorre il Libro stesso (sul punto, si rimanda, oltre che al documento in discorso, anche alla opportuna citazione operata da E. STRADELLA, *Welfare e terzo settore*, cit., 380).

<sup>77</sup> ... *welfare* che, ad avviso di P. CARROZZA, *Riforme istituzionali*, cit., 246 s., è "selettivo" e "flessibile", ossia in grado di esprimere "capacità di rispondere ai bisogni mediante percorsi di inclusione e cittadinanza ricalcati sull'effettiva dimensione del bisogno", ma anche "capace di valutare ed articolare, caso per caso, [...] priorità e temporalità degli interventi".

<sup>78</sup> P. 7 della Cvv.

<sup>79</sup> Cfr. p. 21, già cit., della Cvv.; cfr., sul punto, E. ROSSI, *Strumenti giuridici*, cit., 64 ss.; A. LAZZARO, *Volontariato*, cit., 155; cfr. E. ROSSI, *Sfide per il volontariato*, cit., 60 ss. (ma v. anche 72 s.); P. CARROZZA, *Riforme istituzionali*, cit., 248; R. SEMPLICI Q. QUISI, *Il volontariato*, cit., 121; F. DAL CANTO, *La legislazione in tema di volontariato*, cit., 53 ss.; M. VILLA, *Partecipazione del Terzo settore versus partecipazione dei cittadini? Il nuovo welfare locale tra opportunità e contraddizioni sistemiche*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1/2011, 3 ss.; E. VIVALDI, *I livelli della partecipazione*, in [www.volontariatoggi.info](http://www.volontariatoggi.info), 3/2011, 12 s., la quale commenta le "Linee guida sulla definizione di criteri e modelli per la partecipazione del Terzo settore alla determinazione delle politiche pubbliche a livello locale", stilate dall'Agenzia per il Terzo settore nel 2011. Sulla necessità di una maggiore partecipazione del volontariato alle politiche sociali si è espresso anche M. Ansaloni, a Lucca, in occasione di Villaggio solidale, come rilevato da L. GIANNI, *Veri strumenti di partecipazione*, cit., 10; CARITAS ITALIANA, *Volontariato scuola di vita*, cit., 74 (e 77).

<sup>80</sup> Anzi, il volontariato può (e deve) svolgere una "funzione di tramite tra cittadini e istituzioni" (A. LAZZARO, *Volontariato*, cit., 152).

<sup>81</sup> Osservava M.E. Martini, il 31 luglio del 1991, alla Camera dei deputati, in occasione dell'approvazione della legge quadro sul volontariato, che "in democrazia, lo Stato, le istituzioni sono forti non perché appaiono tali o per astratte decisioni, ma per come si collegano con le espressioni della società; per questo, congiungere solidarietà sociale,



possibile solo in democrazia”<sup>82</sup>. Il primo, attraverso i suoi connotati tipici della partecipazione e della pratica della solidarietà<sup>83</sup>, “fonte dell’integrazione sociale”<sup>84</sup>, che valorizza la dignità delle persone, realizzando uguaglianza sostanziale<sup>85</sup>; le seconde, grazie alla loro funzione di tutela dei diritti (funzione che ovviamente svolge anche il volontariato<sup>86</sup>) e di “vicinanza” al cittadino. Quanto detto sembra rilevare ancor di più se si prende coscienza del nesso inscindibile che lega solidarietà e diritti<sup>87</sup>.

Il valore democratico non può certo inverarsi in modo pieno in un contesto in cui sussistono “sacche” di emarginazione; ed infatti solo un ordinamento che non esclude nessuno potrà dirsi veramente democratico<sup>88</sup>, come a sua volta soltanto una società che non emargina nessuno potrà davvero definirsi tale.

---

impegno politico e istituzioni è premessa indispensabile per evitare di ridurre le riforme istituzionali ad atti solo formali”; questo discorso è consultabile in [www.volontariatoggi.info](http://www.volontariatoggi.info), 2/2012, 7.

<sup>82</sup> L. TAVAZZA, *La lezione di Lucca: per una credibile posizione dei volontari nella società*, in AA.VV., *Verso uno statuto*, cit., vol. I, 7.

<sup>83</sup> ... e pluralismo, come già detto (cfr. L. CEI, *op. cit.*, 4).

<sup>84</sup> ... come definita da J. HABERMAS, *L’inclusione dell’altro*, cit., 236.

<sup>85</sup> Cfr. E. ROSSI, *sub art. 2*, cit., 57. Sul ruolo dell’“associazionismo sociale” a favore della partecipazione e della democrazia, v. quanto osservava, già molti anni addietro, L. MENGHINI, *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, cit., 106. In generale, in merito al rapporto tra partecipazione e democrazia, cfr., da ultimo, M. CARRER, *Partecipazione e controllo. Il rapporto tra democrazia e partecipazione alla prova del livello regionale e locale*, vers. provv., in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it). Si veda, da ultimo, S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 33.

<sup>86</sup> A. LAZZARO, *Volontariato*, cit., 80 ss.

<sup>87</sup> Cfr. E. ROSSI, *Agire per la tutela dei diritti oggi: alcune considerazioni*, in AA.VV., *Diritto di welfare*, cit., 455 s.

<sup>88</sup> A. FADDA, *Marginalità, inclusione e politiche sociali. Lo spazio del volontariato*, in *La ricerca sociale*, 46/1992, 202 s., osserva che la crisi del *Welfare State* “sarebbe la crisi della stessa democrazia rappresentativa, in quanto una delle sue componenti, che è l’assistenza pubblica, non compie le necessarie discriminazioni, ma anzi, dedica maggiori attenzioni proprio a quelle fasce più bisognose, portatrici di bisogni particolari. Questa ‘inclusione’ all’interno degli aventi diritto all’assistenza dei più deboli starebbe alla base della crisi dello stato sociale, in quanto, sulla base appunto del principio dell’inclusione, vengono concessi diritti senza in cambio chiedere l’esplicitamento di alcun dovere”.