

# SECONDO RAPPORTO SUL TERZO SETTORE IN TOSCANA



Regione Toscana





---

# SECONDO RAPPORTO SUL TERZO SETTORE IN TOSCANA

---

## ANNO 2019

Regione Toscana



## Secondo rapporto sul Terzo settore in Toscana Anno 2019

Regione Toscana - Direzione Diritti di Cittadinanza  
e Coesione Sociale - Settore Welfare e Sport  
Osservatorio Sociale Regionale

### Attribuzioni

Il rapporto sul Terzo settore in Toscana è stato curato da Paola Garvin (Regione Toscana - dirigente settore Welfare e Sport e responsabile Osservatorio Sociale regionale) e Stefano Lomi (Regione Toscana - coordinatore del gruppo di lavoro Terzo settore dell'Osservatorio Sociale regionale).

La redazione del rapporto è frutto di un lavoro collettivo al quale hanno partecipato come autori: Luca Bagnoli, Marco Bellucci, Carmela Nitti e Chiara Chimirri (Università di Firenze e ARCO-Action Research fo Co-development)

Sandra Gallerini e Cristiana Guccinelli - CESVOT  
Luca Gori (Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa)  
Stefano Lomi e Cristina Corezzi (Regione Toscana)

Carlo Paolini e Luca Caterino (ANCI Toscana)  
Andrea Salvini e Francesco Monceri (Università di Pisa)

Alle attività di ricerca e di revisione del testo hanno partecipato a vario titolo:

Laura Tesi, Arrigo Lupo Berghini, Cristiana Corezzi, Stefania Collarini, Paola Tronu, colleghe e colleghi del gruppo di lavoro Terzo settore dell'Osservatorio Sociale.

Sandra Gallerini, Cristiana Guccinelli - CESVOT  
Liuba Ghidotti, Carlo Paolini, Luca Caterino - ANCI Toscana

Rita Lupi, Maria Pia Perrino - Assistenza generale  
COPAS/Consiglio Regionale della Toscana.

Eleonora Vanni - COPAS/Consiglio Regionale  
della Toscana.

Progetto grafico di Andrea Meloni

Per il download della pubblicazione digitale e per approfondimenti e maggiori dettagli si veda: [www.regione.toscana.it/osservatoriosocialeregionale/attivita/terzo-settore](http://www.regione.toscana.it/osservatoriosocialeregionale/attivita/terzo-settore)

In collaborazione con:



Conferenza Permanente



Autonomie Sociali



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
**DISEI**  
DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE PER L'ECONOMIA  
E L'IMPRESA



CIP (Catalogazione nella pubblicazione) a cura  
della Biblioteca della Toscana Pietro Leopoldo  
del Consiglio Regionale della Toscana

Secondo rapporto sul Terzo Settore in Toscana :  
[anno 2019] / [Regione Toscana, Direzione diritti  
di cittadinanza e coesione sociale, Settore welfare  
e sport ; Osservatorio sociale regionale ; a cura di  
Paola Garvin e Stefano Lomi ; autori del rapporto  
sono Luca Bagnoli, Marco Bellucci, Carmela  
Nitti, Chiara Chimirri, Sandra Gallerini, Cristiana  
Guccinelli, Luca Gori, Stefano Lomi, Cristina  
Corezzi, Carlo Paolini, Luca Caterino, Andrea  
Salvini e Francesco Monceri]. - Firenze : Regione  
Toscana, 2019

1. Toscana <Regione> : Direzione diritti di  
cittadinanza e coesione sociale : Settore welfare  
e sport 2. Toscana <Regione> : Osservatorio  
sociale regionale 3. Garvin, Paola 4. Lomi,  
Stefano 5. Bagnoli, Luca 6. Bellucci, Marco 7. Nitti,  
Carmela 8. Chimirri, Chiara 9. Gallerini, Sandra  
10. Guccinelli, Cristiana 11. Gori, Luca 12. Corezzi,  
Cristina 13. Paolini, Carlo 14. Caterino, Luca 15.  
Salvini, Andrea 16. Monceri, Francesco

361.76309455

Organizzazioni senza scopo di lucro - Toscana -  
2019 - Rapporti di ricerca

Maggio 2019  
Distribuzione gratuita



Questo è un PDF  
interattivo.  
Usa l'icona presente in  
ogni pagina per andare  
all'indice e da lì  
muoverti agilmente tra  
i contenuti del  
Rapporto.

**“Sono due i principali ostacoli  
alla conoscenza delle cose:  
la vergogna che offusca l’animo,  
e la paura che, alla vista del pericolo,  
distoglie dalle imprese”**

**ERASMO DA ROTTERDAM**





# INDICE

<b>PRESENTAZIONE</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUZIONE E NOTA METODOLOGICA</b>	<b>11</b>
<b>1. QUADRO CONOSCITIVO DEL TERZO SETTORE TOSCANO</b>	<b>15</b>
1.1 Il Terzo settore “formalizzato”: volontariato, promozione sociale, cooperazione sociale	17
1.2 La fotografia del Terzo settore toscano dai dati ISTAT	30
<b>2. LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE</b>	<b>43</b>
2.1 La riforma del Terzo settore e la sua attuazione nel quadro giuridico-legislativo	43
2.2 Il quadro economico-rendicontativo e tributario	56
2.3 La prospettiva sociale della riforma	63
<b>3 RAPPORTI TRA TERZO SETTORE E PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</b>	<b>73</b>
3.1 I procedimenti partecipativi previsti dal nuovo Codice del Terzo settore	73
3.2 I contratti di appalto e gli affidamenti con convenzione	85
3.3 Rendicontare l’impatto sociale del Terzo settore in Toscana: metodologie e indicatori	109



<b>4 ESPERIENZE E PERCORSI IN TOSCANA</b>	<b>125</b>
4.1 Legge regionale 58/2018 sulla cooperazione sociale	125
4.2 Percorsi formativi e di accompagnamento sulla Riforma del Terzo settore. L'esperienza di Cesvot in Toscana	127
4.3 Alcune evidenze dalla Conferenza regionale del Terzo settore	133
4.4 I contributi al Terzo settore per attività in ambito sociale	135
4.5 Comunità e reti territoriali: modelli organizzativi e buone pratiche	141
<b>5 CONCLUSIONI</b>	<b>145</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>151</b>





# PRESENTAZIONE

Sono davvero lieta di presentare il secondo rapporto sul Terzo settore, realizzato dall'Osservatorio Sociale regionale, con il contributo di un gruppo di lavoro composto da ANCI, Cesvot, dalle Università di Pisa e Firenze e dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e con la collaborazione del Forum regionale del Terzo settore e della Conferenza Permanente delle Autonomie Sociali.

Questo volume, a partire ovviamente della recente riforma nazionale del settore, prova a fornire dati, informazioni e conoscenze utili a comprendere questo mondo, tanto articolato quanto diffuso capillarmente in tutta la regione.

Un mondo di piccole e grandi realtà, composto da oltre 26.000 soggetti appartenenti al non profit che operano in Toscana nell'ambito sociale, sanitario, sportivo, culturale, ricreativo, ambientale, della protezione civile, dei beni comuni, ecc. Soggetti che alimentano le economie sociali e solidali nelle nostre comunità locali e che ci aiutano a riconoscere ed a individuare i tratti distintivi e salienti della nostra socialità.

Stiamo vivendo una stagione di grandi trasformazioni legate ai cambiamenti sociali, economici e culturali e il Terzo settore appare, in modo sempre più nitido, soggetto protagonista della solidarietà e della sussidiarietà in Toscana ed anche nel resto del Paese.

Nel rapporto trovano spazio diversi approfondimenti: dalla consistenza e caratteristiche del Terzo settore e del non profit in Toscana, ad alcuni aspetti della riforma nazionale con analisi e commenti di grande valore, alle politiche

regionali di promozione e valorizzazione degli Enti del Terzo settore, ad alcune strategie istituzionali che, a partire dalle indicazioni della riforma, provano a prefigurare nuovi e più efficaci equilibri sociali.

A ottobre scorso il Consiglio regionale ha approvato la nuova legge n.58 sulla Cooperazione sociale, da poche settimane si è chiusa la Conferenza regionale del Terzo settore che ha rappresentato un'occasione di riflessione e di proposta per il mondo del non profit, siamo al lavoro per avviare un percorso normativo di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore della Regione Toscana. Quindi processi sociali, amministrativi, culturali di grande mobilitazione che, partendo dalle comunità, dai territori, dalle reti formali e informali, spingono verso società locali più coese, solidali, inclusive.

In tutto questo appare centrale il rapporto tra Pubbliche Amministrazioni e Terzo settore. Un rapporto che, in Toscana, si basa su fiducia e corresponsabilità, incrementa e qualifica l'economia inclusiva e generativa, rafforza la componente democratica e partecipativa nella società civile. Una collaborazione paritetica che favorisce crescita, sviluppo e sostenibilità, che aiuta tutti a muoversi con decisione verso quella che possiamo definire la "mutualità 4.0".

Le trasformazioni del welfare, le nuove frontiere e le nuove sfide di coesione sociale di un territorio sono legate anche alla necessità di far crescere il potenziale umano, a partire dall'accrescimento delle competenze e delle conoscenze disponibili, dalla mobilitazione di idee, energie e risorse. Per fare questo è necessario penetrare più a fondo i meccanismi della vita amministrativa pubblica, costruendo percorsi condivisi tra Pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo settore, volti a rendere prassi ordinaria gli istituti della coprogrammazione, coprogettazione e valutazione dei risultati e dell'impatto sociale.

Questo è il nuovo e interessante confine che Regione Toscana intende superare per esplorare e conquistare nuovi spazi di dialogo, di concertazione e di decisione che pubblico e privato sociale devono pensare e costruire insieme nell'interesse di tutti. Gli esiti di questa stagione saranno cruciali per la vita e l'identità delle nostre comunità locali.

Il riferimento politico e culturale è la comunità competente e corresponsabile che riconosce i bisogni di salute, di benessere, di qualità della vita dei cittadini e attiva le risorse formali e informali per soddisfarli. Potenziare perciò il ruolo del Terzo settore è indispensabile perché, di concerto con le Pubbliche amministrazioni, alimenta il sistema di risposte ai bisogni concreti delle persone, costruisce cittadinanza, promuove qualità sociale e sviluppo economico, alimenta il senso civico dei cittadini.



Regione Toscana vuole essere un grande laboratorio di sperimentazione, attivazione e innovazione, grazie al dialogo permanente e formalizzato tra i soggetti che si preoccupano di beni e servizi di pubblica utilità, incluse le Fondazioni bancarie che svolgono una funzione essenziale perché, sostenendo le progettualità del Terzo settore, contribuiscono a presidiare tanti spazi scomodi e angusti della vita sociale.

“Una società senza prossimità, dove la gratuità e l'affetto senza contropartita – anche fra estranei – vanno scomparendo, è una società perversa”, ci ricorda Papa Francesco.

È con questo ammonimento che auguro una buona lettura a tutti, nella speranza che le crepe della contemporaneità siano saldate e ricucite grazie anche alla sapienza e alla creatività del Terzo settore, un mondo fatto di donne e uomini che agiscono e si impegnano per costruire comunità più giuste, coese e felici.

**Stefania Saccardi**

Assessore al diritto alla salute, al welfare, all'integrazione socio-sanitaria e sport della Regione Toscana





# INTRODUZIONE E NOTA METODOLOGICA

Questo secondo rapporto, curato dall'Osservatorio Sociale regionale (OSR), mette a disposizione i risultati di alcuni percorsi di ricerca, fornisce una ricostruzione ragionata delle informazioni disponibili negli archivi amministrativi degli enti pubblici e del Terzo settore, si pone l'obiettivo di valorizzare dati e conoscenze presenti al fine di restituire e diffondere scenari condivisi e funzionali ai processi programmatori regionali e locali.

Il volume è frutto di un lavoro collegiale e ha visto impegnati diversi soggetti che, partendo da competenze e conoscenze diverse, hanno partecipato alla fase progettuale, di analisi e di stesura del testo con contributi di elevato valore giuridico, economico e sociale.

Un lavoro evidentemente influenzato dall'approvazione della recente riforma del Terzo settore (Legge 106/2016 e successivi decreti), ha inteso riordinare un sistema sempre più orientato a rispondere a bisogni di interesse generale.

Sul piano metodologico abbiamo scelto di non avviare ulteriori percorsi di ricerca in quanto le informazioni disponibili, i risultati di studi e ricerche conseguiti in questo ambito, forniscono già un consistente e abbondante patrimonio informativo che, in questo volume, si svela al lettore per orientarlo nella conoscenza di un mondo molto articolato, variegato e ampiamente diffuso in Toscana.

Il gruppo di lavoro ha strutturato questo volume a partire da un primo quadro conoscitivo del Terzo settore in Toscana, con un capitolo curato da ANCI Toscana che intende restituire una fotografia della consistenza e delle carat-

teristiche di questo movimento, descrivendo tratti e profili del volontariato, della promozione sociale e della cooperazione sociale, all'interno del più ampio mondo del non profit.

Il secondo capitolo, curato dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e dalle Università di Pisa e Firenze, si concentra sugli effetti della recente riforma del cd. Codice del Terzo settore (a partire dal D. Lgs. 117/2017 e dal D. Lgs. 112/2017 sull'impresa sociale) e, in particolare, su tre aspetti rilevanti, ovvero l'attuazione della stessa all'interno del quadro giuridico-legislativo, del quadro economico-rendicontativo e tributario, del quadro sociale e culturale. Un capitolo davvero interessante che può fornire analisi e interpretazioni approfondite ad una platea di soggetti interessati che va al di là dei confini regionali. Anche il terzo capitolo, curato dalle Università di Pisa e Firenze (con la preziosa collaborazione della Conferenza permanente delle autonomie sociali - Copas) e da ANCI Toscana, si sofferma su alcuni degli elementi più discussi della riforma, in quanto presenta alcuni apprezzabili studi sulle modalità di rapporto tra Pubblica amministrazione e Terzo settore, i procedimenti amministrativi con i quali è possibile stabilire collaborazioni tra pubblico e privato sociale, e presenta anche un interessante studio sulla valutazione d'impatto sociale.

Il secondo ed il terzo capitolo risentono evidentemente della ampia discussione in corso a livello nazionale sull'opportunità normativa prevista dagli articoli 55 e 56 del D. Lgs. 117/2017, ovvero gli istituti della coprogrammazione, della coprogettazione e le convenzioni, che appaiono come modelli di amministrazione cooperativa e corresponsabile. Questi due capitoli lasciano intuire come la Toscana abbia aperto una riflessione nel merito, in quanto la corretta e coerente applicazione del Codice rappresenta una tappa essenziale nel processo di modernizzazione dell'ordinamento costituzionale, civile e amministrativo del nostro Paese.

Il quarto capitolo, curato da OSR e Cesvot, racconta esperienze e percorsi che hanno caratterizzato gli ultimi mesi di lavoro e di collaborazione tra Regione e Terzo settore. Un primo paragrafo è dedicato alla nuova legge sulla Cooperazione sociale in Toscana, approvata dal Consiglio regionale a fine ottobre 2018: è la prima legge in Italia che, a seguito della riforma, prova a disciplinare i rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano nell'ambito regionale, sottolineando la centralità della persona nell'attuazione dei diritti di cittadinanza, a partire dalla dignità del lavoro. Il capitolo prosegue con un secondo paragrafo dove si descrivono percorsi formativi e di accompagnamento attivati in Toscana da Cesvot volti a favorire un'ampia conoscenza della riforma, poi si sofferma a raccontare alcune prime evidenze emerse dalla recente Conferenza regionale del Terzo settore. Il quarto e



quinto paragrafo presentano rispettivamente il quadro progettuale attivato grazie ai contributi legati all'attuazione degli articoli 72 e 73 del d.lgs 117/2017 ed al relativo cofinanziamento regionale ed i risultati dei seminari di studio promossi da Regione Toscana insieme a Caritas Toscana e rivolti ad operatori pubblici e del privato sociale.

Il volume si conclude con alcune riflessioni in ordine alle prospettive di sviluppo del Terzo settore in Toscana, un settore che rappresenta un patrimonio di esperienze, competenze e potenzialità che ci aiuta ad avere sguardi plurali sulla società locale, sul suo funzionamento, sui suoi profili conosciuti o su quelli meno esplorati, sul cantiere della riforma del welfare e, più in generale, sulle modalità con cui alimentiamo trama e ordito della socialità. Una socialità sussidiaria e solidale alimentata dalla forza, dalla consistenza e dalla presenza capillarità del Terzo settore nella nostra regione, un mondo che considera la mutualità e la prossimità aspetti ancora essenziali nell'essere società locale in Toscana.

Un secondo rapporto che prova ad estendere i margini del ragionamento sul Terzo settore, collocando i soggetti delle economie solidali all'interno di una visione più ampia di sviluppo locale e di dialogo collaborativo e fecondo con le autonomie locali, per offrire alla platea degli interessati un quadro conoscitivo da cui attingere informazioni utili sia alla programmazione locale, sia alla costruzione di percorsi ed esperienze condivise nella produzione di beni e servizi di pubblica utilità.

**Stefano Lomi**

Coordinatore gruppo di lavoro sul Terzo settore  
Osservatorio Sociale regionale





# QUADRO CONOSCITIVO DEL TERZO SETTORE TOSCANO

La prima sezione del presente Rapporto intende fornire la descrizione in termini quantitativi del ricco e composito panorama del Terzo settore toscano, con particolare riferimento alla sua dinamica temporale e alle principali caratteristiche in termini di settori di attività coperti e risorse umane impegnate, tra addetti e volontari.

L'analisi delle evidenze relative al Terzo settore regionale tiene conto – in continuità con la prima edizione – di due fonti informative:

- i registri regionali delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale e l'albo regionale delle cooperative sociali, che consentono di analizzare il Terzo settore 'formalizzato' e più strutturato;

<sup>1</sup> Le organizzazioni di volontariato sono organismi liberamente costituiti al fine di svolgere un'attività senza fini di lucro, ed esclusivamente per fini di solidarietà, avvalendosi in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti. Le associazioni di promozione sociale sono associazioni, riconosciute o non riconosciute, movimenti e gruppi costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale, a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati. Le cooperative sociali sono strutture organizzative imprenditoriali, aventi lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini. Le tre tipologie di organizzazione sono oggetto di specifiche leggi regionali che ne riconoscono il ruolo, e istituiscono i rispettivi registri/albi: Registro regionale delle organizzazioni di volontariato (LR 28/1993 e successive modifiche); Registro regionale dell'associazionismo di promozione sociale (LR 42/2002); Albo regionale delle cooperative sociali (LR 87/1997). L'iscrizione non è obbligatoria, tuttavia dà diritto ad agevolazioni di natura economica, amministrativa e gestionale. Questo quadro normativo e tributario è in fase di trasformazione in virtù della Riforma di settore (Legge 106/2016) che prevede la nascita del RUNTS (Registro unico nazionale del Terzo settore).

- il Censimento permanente delle Istituzioni non profit in Toscana condotto da Istat, che tiene conto della realtà più ampia del Terzo settore, costituita anche da quei soggetti che, pur non iscritti ad albi e registri pubblici, svolgono attività non profit sul territorio. L'Istat ha di fatto superato la logica dei censimenti decennali mirando a produrre, con cadenza almeno biennale, le informazioni statistiche storicamente fornite dai censimenti tradizionali, utilizzando come fonti il registro statistico delle Istituzioni non profit e le rilevazioni campionarie di settore. Il registro statistico delle Istituzioni non profit, realizzato dall'Istituto attraverso l'integrazione di diverse fonti amministrative, fornisce annualmente i dati di carattere strutturale del settore. La rilevazione campionaria sulle istituzioni non profit 2016 (prevista dal Programma statistico nazionale 2014-2016 - Aggiornamento 2016) è necessaria a completare il quadro informativo delle caratteristiche delle istituzioni non profit (ad un elevato livello territoriale). L'aggiornamento dei dati offre gli strumenti per cogliere gli aspetti peculiari e la dinamicità del settore non profit, garantendone anche l'analisi in serie storica<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Per un approfondimento, si rimanda al sito Istat dedicato:  
[www.istat.it/it/censimenti-permanenti/istituzioni-non-profit](http://www.istat.it/it/censimenti-permanenti/istituzioni-non-profit)



## 1.1 Il Terzo settore 'formalizzato': volontariato, promozione sociale, cooperazione sociale

Il Sistema informativo toscano del Terzo settore raccoglie l'anagrafica delle organizzazioni iscritte ai registri regionali di volontariato e promozione sociale e all'albo regionale delle cooperative sociali; tale strumento è in grado di fornire in tempo reale le principali informazioni relative a un ambito dinamico per definizione, quasi un "termometro" del capitale sociale territoriale. Le informazioni di seguito fornite sono aggiornate al 31/12/2018.

**Cresce il Terzo settore formalizzato toscano:**

**6.514**

**enti, di cui la metà afferisce al volontariato**

Il Terzo settore toscano formalizzato registra la presenza di 6.514 soggetti, in leggera crescita rispetto al 2016 (+1,2%). Le 3.280 organizzazioni di volontariato rappresentano la metà dell'intero movimento, anche se in questo ambito si evidenzia una leggera contrazione in termini quantitativi rispetto al 2016 (-2,4%); le associazioni di Promozione sociale fanno registrare invece, nello stesso periodo, un significativo incremento delle unità (+6,2%), arrivando a 2.653 organizzazioni, pari al 40,7% degli enti afferenti al Terzo settore toscano.

Per quanto riguarda la cooperazione sociale, le evidenze quantitative (581 soggetti) mostrano la sostanziale stabilità del numero di imprese cooperative.

A livello territoriale si evidenziano comunque alcune caratterizzazioni, nel senso di una maggiore incidenza sul totale di una delle tre tipologie di organizzazioni considerate: Lucca e Siena, ad esempio, presentano una quota relativa più elevata di associazioni di volontariato, mentre Pisa si caratterizza per una più marcata presenza di associazioni di Promozione sociale. Sul fronte delle imprese cooperative, infine, sono le province di Prato e Arezzo a presentare una maggiore incidenza di tale tipologia all'interno del Terzo settore locale.

TABELLA 1.1. - ORGANIZZAZIONI ISCRITTE AI REGISTRI/ALBO DEL TERZO SETTORE IN TOSCANA.  
DATI AL 31/12/2018 (V. ASSOLUTI E %)

	VOLONTARIATO	PROMOZIONE SOCIALE	COOP SOCIALI	TOTALE
	VALORI ASSOLUTI			
Arezzo	305	268	72	645
Firenze	800	781	180	1.761
Grosseto	207	139	28	374
Livorno	221	150	32	403
Lucca	478	241	53	772
Massa Carrara	186	175	43	404
Pisa	336	358	42	736
Pistoia	258	212	43	513
Prato	182	158	46	386
Siena	307	171	42	520
Toscana	3.280	2.653	581	6.514
	VALORI %			
Arezzo	47,3	41,6	11,2	100
Firenze	45,4	44,3	10,2	100
Grosseto	55,3	37,2	7,5	100
Livorno	54,8	37,2	7,9	100
Lucca	61,9	31,2	6,9	100
Massa Carrara	46,0	43,3	10,6	100
Pisa	45,7	48,6	5,7	100
Pistoia	50,3	41,3	8,4	100
Prato	47,2	40,9	11,9	100
Siena	59,0	32,9	8,1	100
Toscana	50,4	40,7	8,9	100

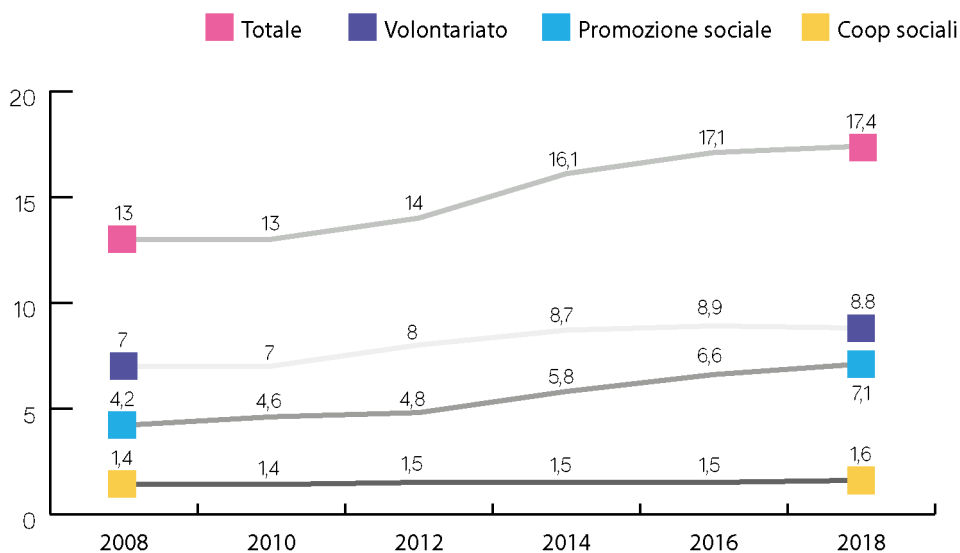
Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana – Sistema informativo Terzo settore



Andando ad osservare la dinamica del Terzo settore nel periodo 2008-2018, in relazione alla popolazione residente, si evidenzia una significativa crescita dell'universo non profit toscano formalizzato, che passa da un indice di 13 organizzazioni ogni 10mila residenti, nel 2008, a 17,4 organizzazioni nel 2018.

Tale trend ha riguardato indistintamente le tre tipologie di enti, seppur in misura differente e dinamiche temporali peculiari: il mondo del volontariato ha conosciuto una crescita significativa soprattutto nel periodo 2011-2014, mentre gli ultimi anni registrano una tendenza di stabilità/lieve decrescita; la promozione sociale, coerentemente con i dati presentati in precedenza, risulta essere la tipologia di ente più in salute dal punto di vista della crescita quantitativa, intensificatasi soprattutto a partire dal 2013; gli enti afferenti alla cooperazione sociale mostrano invece una maggiore stabilità, seppure anche in questo caso la dinamica segnali polarità positiva dell'indicatore.

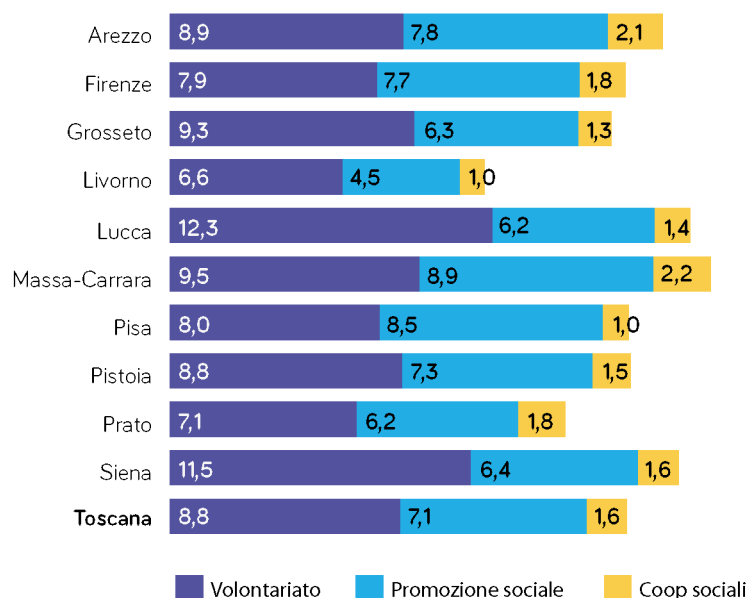
FIGURA 1.1 - INDICE DI PRESENZA DEL TERZO SETTORE FORMALIZZATO IN TOSCANA (ORGANIZZAZIONI ISCRITTE AI REGISTRI PER 10.000 RESIDENTI) PER TIPOLOGIA DI ORGANIZZAZIONE. ANNI 2008-2018



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana - Sistema informativo Terzo settore

La figura successiva mostra a livello provinciale e regionale, per il 2018, l'indice di presenza del Terzo settore formalizzato (Organizzazioni ogni 10mila residenti), restituendo le peculiarità locali anche rispetto alle singole tipologie di non profit. In tutti i territori, ad eccezione di Pisa, è il volontariato a mostrare la maggiore capillarità in rapporto alla popolazione.

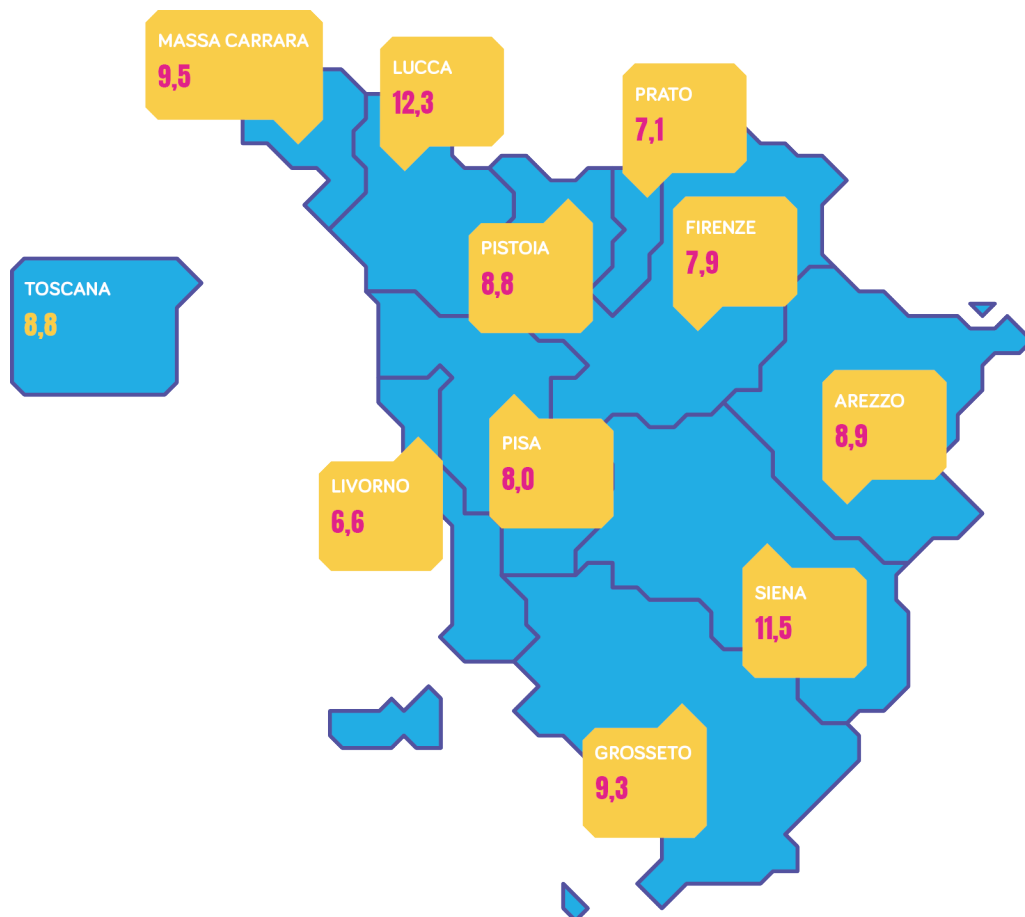
FIGURA 12. - INDICE DI PRESENZA DEL TERZO SETTORE FORMALIZZATO IN TOSCANA (ORGANIZZAZIONI ISCRITTE AI REGISTRI PER 10.000 RESIDENTI) PER TIPOLOGIA DI ORGANIZZAZIONE E PROVINCIA. DATI AL 31/12/2018



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana - Sistema informativo Terzo settore

Entrando nel dettaglio dell'indicatore di presenza territoriale, per tipologia di organizzazione, si osserva una discreta variabilità a livello provinciale già a partire dal volontariato, che costituisce la tipologia di ente più diffuso nel panorama del non profit regionale. Le aree di Lucca e Siena sono quelle in cui risulta essere più elevata l'incidenza in rapporto alla popolazione residente (rispettivamente, 12,3 e 11,5 organizzazioni ogni 10mila residenti), mentre al di sotto della media toscana troviamo le province più urbanizzate, ovvero Livorno, Prato, Firenze e Pisa.

FIGURA 1.3. - INDICE DI PRESENZA DEL VOLONTARIATO IN TOSCANA (ORGANIZZAZIONI ISCRITTE AI REGISTRI PER 10.000 RESIDENTI) PER PROVINCIA. DATI AL 31/12/2018

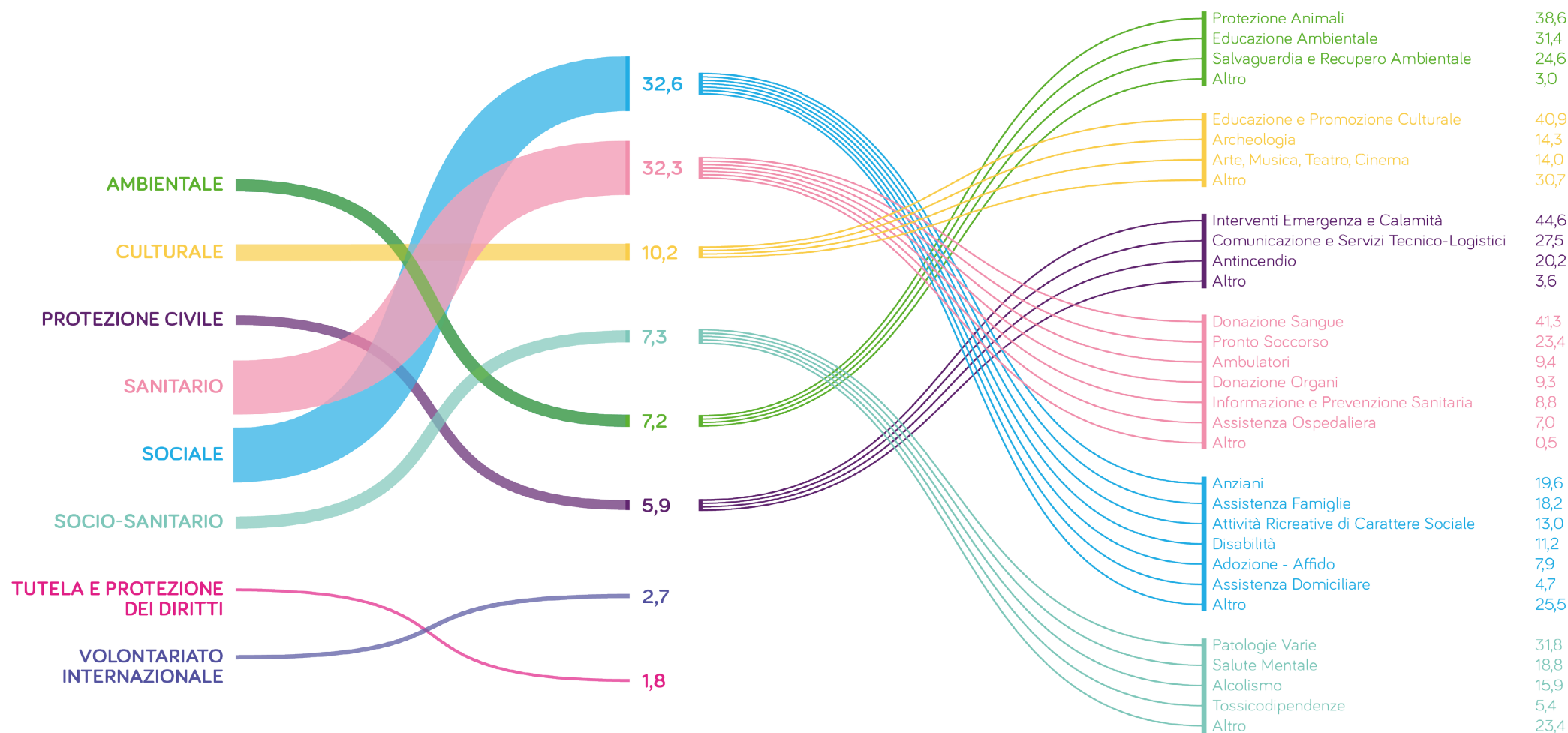


Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana - Sistema informativo Terzo settore

**Sociale e Sanitario  
rappresentano i  
settori di attività  
prevalente di  
circa 2/3 delle  
organizzazioni di  
volontariato**

Per quanto riguarda i settori di attività più rappresentativi del volontariato toscano, gli ambiti sociale e sanitario coprono quasi i 2/3 dell'intero movimento, con quote relative - rispettivamente - del 32,6% e 32,3%. Il settore culturale copre il 10,2% delle associazioni di volontariato presenti in regione, mentre socio-sanitario e ambiente rappresentano, ognuno, oltre il 7% di questa tipologia di enti non profit. Nella figura successiva si riporta il dettaglio e il peso dei settori di attività e delle relative attività peculiari.

FIGURA 14. - ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO ISCRITTE AL REGISTRO REGIONALE AL 31/12/2018 PER SETTORE DI ATTIVITÀ E TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ PRINCIPALE



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana - Sistema informativo Terzo settore

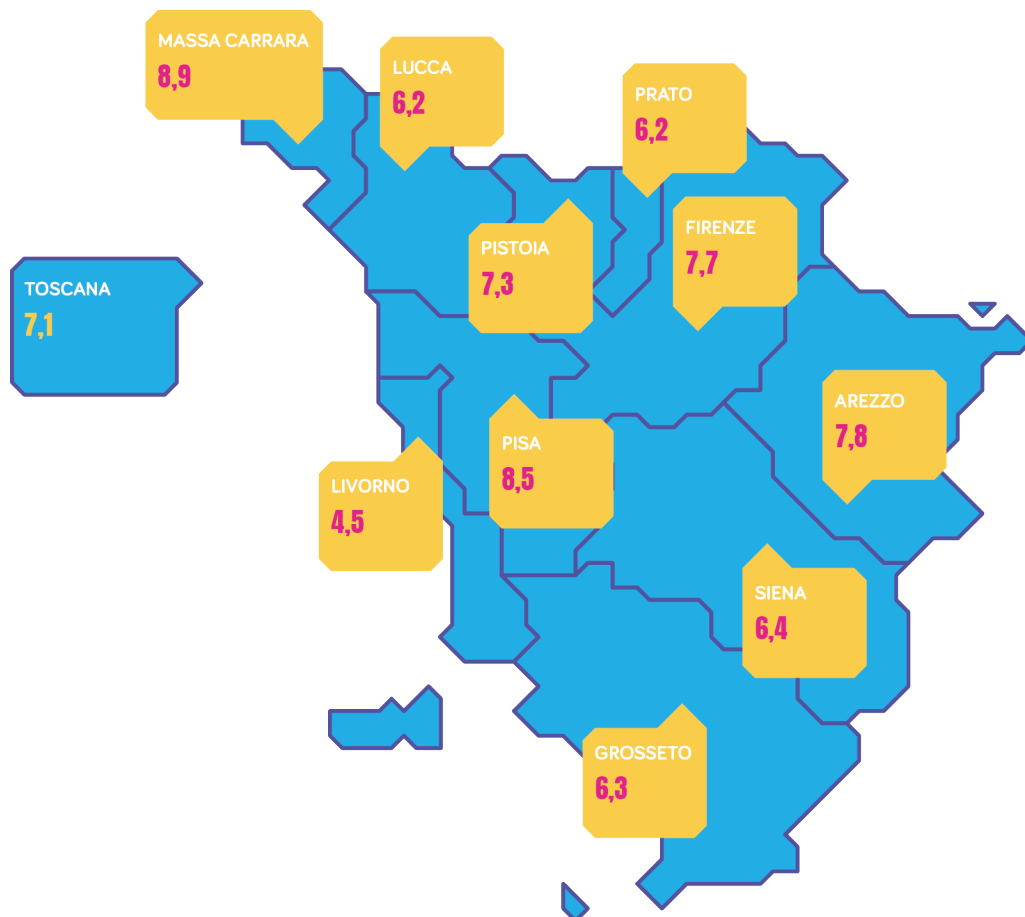




Sul fronte della promozione sociale, che abbiamo visto essere la tipologia di organizzazione che ha fatto registrare il tasso di crescita più significativo negli ultimi anni, si evidenzia la sua maggiore capillarità all'interno delle aree territoriali di Massa Carrara e Pisa (8,9 e 8,5 organizzazioni ogni 10mila residenti), mentre Livorno risulta essere la provincia con il più basso indice di presenza di tale tipologia di organizzazione (4,5).



FIGURA 15. - INDICE DI PRESENZA DELLA PROMOZIONE SOCIALE IN TOSCANA (ORGANIZZAZIONI ISCRITTE AI REGISTRI PER 10.000 RESIDENTI) PER PROVINCIA. DATI AL 31/12/2018

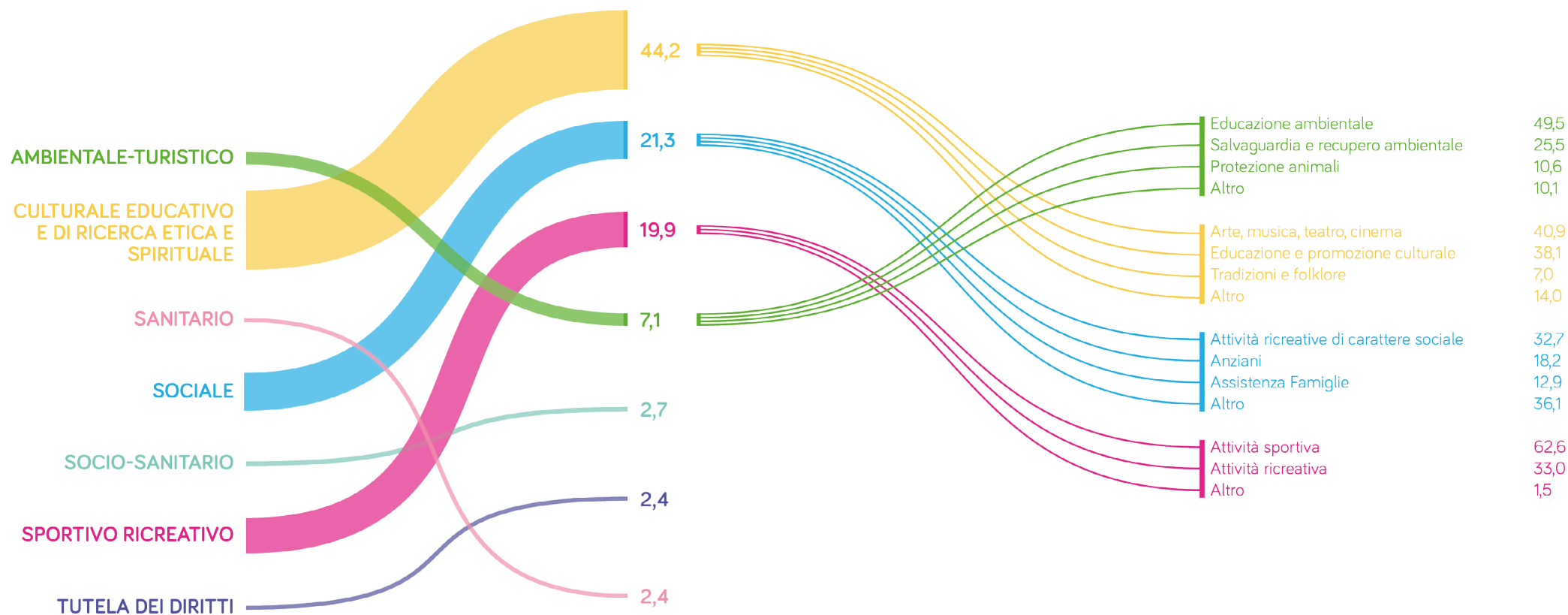


Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana - Sistema informativo Terzo settore

**In crescita  
il rilevante peso  
della quota del  
settore culturale  
educativo  
44,2%**

Il settore culturale-educativo, che raccoglie quei soggetti che si occupano di arte, musica, cinema, teatro, educazione e promozione culturale rappresenta il 44,2% dell'intero movimento della promozione sociale toscana. Tra gli altri settori assumono un peso rilevante quello sociale (21,3%) e quello sportivo ricreativo (19,9%).

FIGURA 16: ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE ISCRITTE AL REGISTRO REGIONALE AL 31/12/2018 PER SETTORE DI ATTIVITÀ E TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ PRINCIPALE



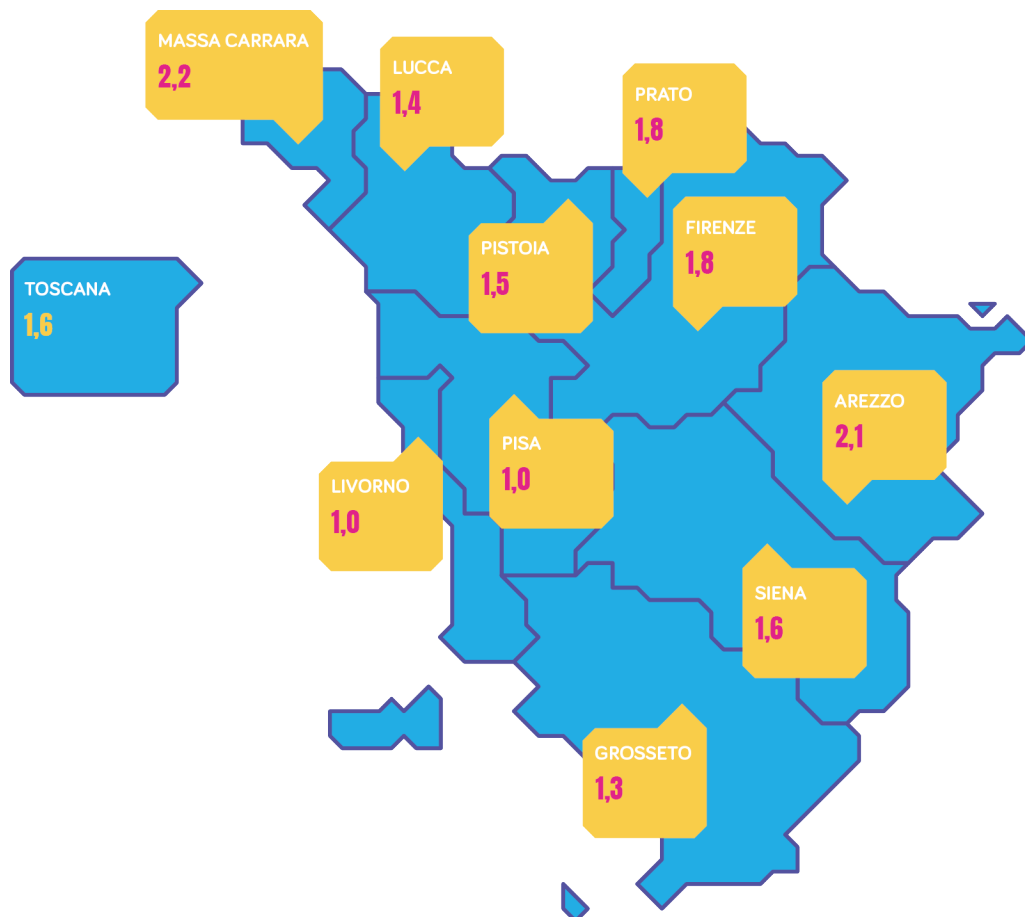
Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana - Sistema informativo Terzo settore

La Cooperazione sociale designa una particolare tipologia di società cooperativa fondata con lo scopo di sostenere la promozione umana e l'integrazione sociale e lavorativa dei cittadini appartenenti alle cosiddette categorie svantaggiate e deboli. È istituita e disciplinata dalla L. 381/1991 e dalla L.R. 58/2018 che distinguono diverse tipologie:

- le cooperative sociali di tipo A perseguono l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale attraverso la gestione dei servizi socio sanitari ed educativi;
- le cooperative sociali di tipo B svolgono attività agricole, industriali, commerciali o di servizi finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate;
- le cooperative sociali di tipo misto svolgono sia attività tipiche delle cooperative di tipo A che attività tipiche di quelle di tipo B;
- i consorzi di cooperative sociali sono una forma aggregativa (temporanea o finalizzata alla partecipazione di un bando di gara o per accedere a finanziamenti per cooperative sociali) che permettono di realizzare economie di scala grazie al cumulo degli enti dei soci. Per costituire un consorzio di cooperative occorre che queste non siano minori di tre.

L'indice di presenza della Cooperazione sociale in Toscana segnala una maggiore incidenza di tale tipologia di ente non profit nei territori di Massa Carrara e Arezzo con, rispettivamente, 2,2 e 2,1 Organizzazioni ogni 10mila residenti; i numeri più bassi si evidenziano invece per Pisa e Livorno, con una organizzazione ogni 10mila abitanti.

FIGURA 17. - INDICE DI PRESENZA DELLA COOPERAZIONE SOCIALE IN TOSCANA (ORGANIZZAZIONI ISCRITTE AI REGISTRI PER 10.000 RESIDENTI) PER PROVINCIA. DATI AL 31/12/2018

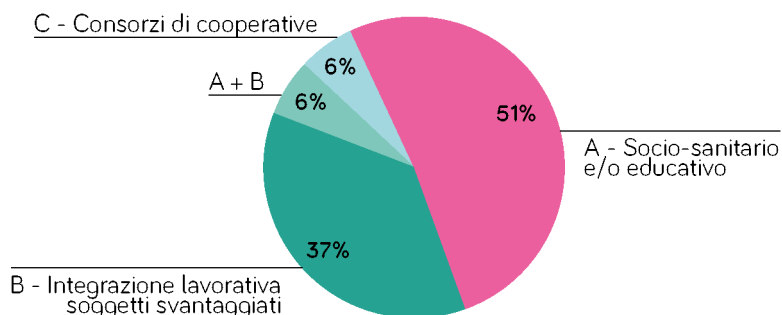


Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana - Sistema informativo Terzo settore

**Stabile la  
Cooperazione  
sociale, in cui la  
metà delle imprese è  
impegnata nell'area  
socio-sanitaria e/o  
educativa**

Per quanto riguarda gli ambiti di operatività della Cooperazione sociale toscana, prevale l'area socio-sanitaria e/o educativa (tipo A), con il 51% delle organizzazioni, seguita dall'integrazione lavorativa dei soggetti svantaggiati (tipo B) con il 37% degli enti. Il 6% delle Cooperative sociali iscritte all'Albo regionale copre entrambe le tipologie di attività, A e B, mentre la medesima percentuale caratterizza le forme aggregative del panorama cooperativo in Toscana.

FIGURA 1.8: COOPERATIVE SOCIALI ISCRITTE ALL'ALBO REGIONALE AL 31/12/2018 PER SETTORE DI ATTIVITÀ PRINCIPALE



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana - Sistema informativo Terzo settore

## 1.2 La fotografia del Terzo settore toscano dai dati ISTAT

Nel 2016 l'Istat ha avviato la prima edizione del Censimento permanente delle Istituzioni non profit, svolgendo nel periodo novembre 2016 - aprile 2017 la rilevazione campionaria che ha coinvolto circa 43 mila unità in tutto il Paese. Si è data così attuazione alla strategia definita dall'Istat per i censimenti permanenti, che prevede la realizzazione di indagini campionarie ad integrazione dei registri statistici e dei dati di fonte amministrativa.

Tale strategia consente di rendere disponibili informazioni con maggiore frequenza, tempestività ed impatto informativo sui cambiamenti strutturali e i fenomeni emergenti. In tal modo è possibile monitorare continuamente l'evoluzione del settore e il contributo allo sviluppo sociale ed economico del Paese; inoltre l'Istat realizzerà a cadenza triennale approfondimenti tematici finalizzati ad indagare aree particolarmente rilevanti per il mondo del Terzo settore.

Al 2016 risultano presenti in Italia oltre 343 mila Istituzioni non profit, cui fanno riferimento 812 mila dipendenti e circa 5,5 milioni di volontari. Tali volumi sono in grado già di restituire la rilevanza e l'impatto delle attività non profit sulla vita sociale ed economica del Paese. In Toscana le 26.869 Istituzioni non profit rilevate dall'ultima indagine Istat rappresentano il 7,8% dell'intero stock nazionale. A partire da tale quota relativa, possiamo rilevare invece la minore incidenza toscana sul dato nazionale per ciò che concerne i dipendenti (5,9%) mentre, al contrario, la quota di volontari risulta più elevata (8,5%), denotando



perciò una struttura regionale delle Istituzioni non profit che vede un peso più rilevante della componente volontaria tra le risorse umane impiegate.

In Toscana si  
registrano  
**1,3**  
**volontari**  
ogni 10 residenti

Sempre in riferimento al confronto nazionale, un dato utile a misurare la maggiore o minore presenza del Terzo settore non può che tenere conto delle dimensioni demografiche dei diversi territori: così, dalla tabella successiva, osserviamo che in Toscana l'incidenza degli enti non profit ogni 10mila abitanti è tra le più alte in Italia (71,8 vs. 56,6 del dato nazionale), così come il numero di volontari rapportati alla popolazione (1.254 ogni 10mila abitanti, vs. 911 della media Paese).

Si conferma, invece, la minore incidenza della componente di lavoro dipendente, che registra 127 addetti ogni 10mila abitanti, dato inferiore alla media nazionale e più basso dell'intera ripartizione Centro-Nord (dopo le Marche).

TABELLA 1.2. - ISTITUZIONI NON PROFIT, DIPENDENTI E VOLONTARI. N. TOTALE E OGNI 10MILA ABITANTI. REGIONI E RIPARTIZIONI ITALIA. ANNO 2016

	ISTITUZIONI NO PROFIT		DIPENDENTI		VOLONTARI*	
	TOTALE	X10.000 AB.	TOTALE	X10.000 AB.	TOTALE	X10.000 AB.
Piemonte	29.017	65,9	70.297	159,6	439.893	998,8
Valle d'Aosta	1.370	107,6	1.865	146,5	25.935	2.036,8
Lombardia	54.984	54,9	181.143	181,0	1.009.795	1.009,0
Liguria	10.668	67,9	22.035	140,3	186.554	1.187,4
<b>NORD-OVEST</b>	<b>96.039</b>	<b>59,6</b>	<b>275.340</b>	<b>170,9</b>	<b>1.662.178</b>	<b>1.031,7</b>
Trentino-A. Adige	11.520	108,8	21.239	200,5	274.873	2.595,3
Veneto	30.235	61,5	75.068	152,7	505.239	1.027,9
Friuli-Ven. Giulia	10.495	85,9	18.268	149,6	168.916	1.383,2
Emilia-Romagna	27.162	61,1	75.260	169,2	473.060	1.063,5
<b>NORD-EST</b>	<b>79.412</b>	<b>68,2</b>	<b>189.835</b>	<b>163,0</b>	<b>1.422.089</b>	<b>1.221,3</b>
<b>Toscana</b>	<b>26.869</b>	<b>71,8</b>	<b>47.606</b>	<b>127,1</b>	<b>469.495</b>	<b>1.253,9</b>
Umbria	6.745	75,7	11.632	130,5	133.042	1.492,9
Marche	11.443	74,1	17.919	116,1	177.966	1.152,8
Lazio	31.274	53,1	105.798	179,7	485.958	825,3
<b>CENTRO</b>	<b>76.331</b>	<b>63,3</b>	<b>182.955</b>	<b>151,6</b>	<b>1.266.461</b>	<b>1.049,5</b>
Abruzzo	7.853	59,2	10.958	82,6	129.354	975,1
Molise	1.933	61,9	3.064	98,2	25.255	809,4
Campania	19.562	33,4	32.389	55,4	238.858	408,2
Puglia	17.355	42,6	35.551	87,2	218.695	536,4
Basilicata	3.627	63,2	7.000	122,0	58.527	1.020,2
Calabria	9.070	46,0	11.054	56,1	97.717	495,9
<b>SUD</b>	<b>59.400</b>	<b>42,1</b>	<b>100.016</b>	<b>70,9</b>	<b>768.406</b>	<b>544,6</b>
Sicilia	21.291	42,0	42.579	83,9	216.534	426,7
Sardegna	10.959	66,1	21.981	132,6	193.091	1.164,5
<b>ISOLE</b>	<b>32.250</b>	<b>47,9</b>	<b>64.560</b>	<b>95,9</b>	<b>409.625</b>	<b>608,4</b>
<b>ITALIA</b>	<b>343.432</b>	<b>56,6</b>	<b>812.706</b>	<b>134,0</b>	<b>5.528.760</b>	<b>911,4</b>

Fonte: Censimento permanente delle Istituzioni non profit

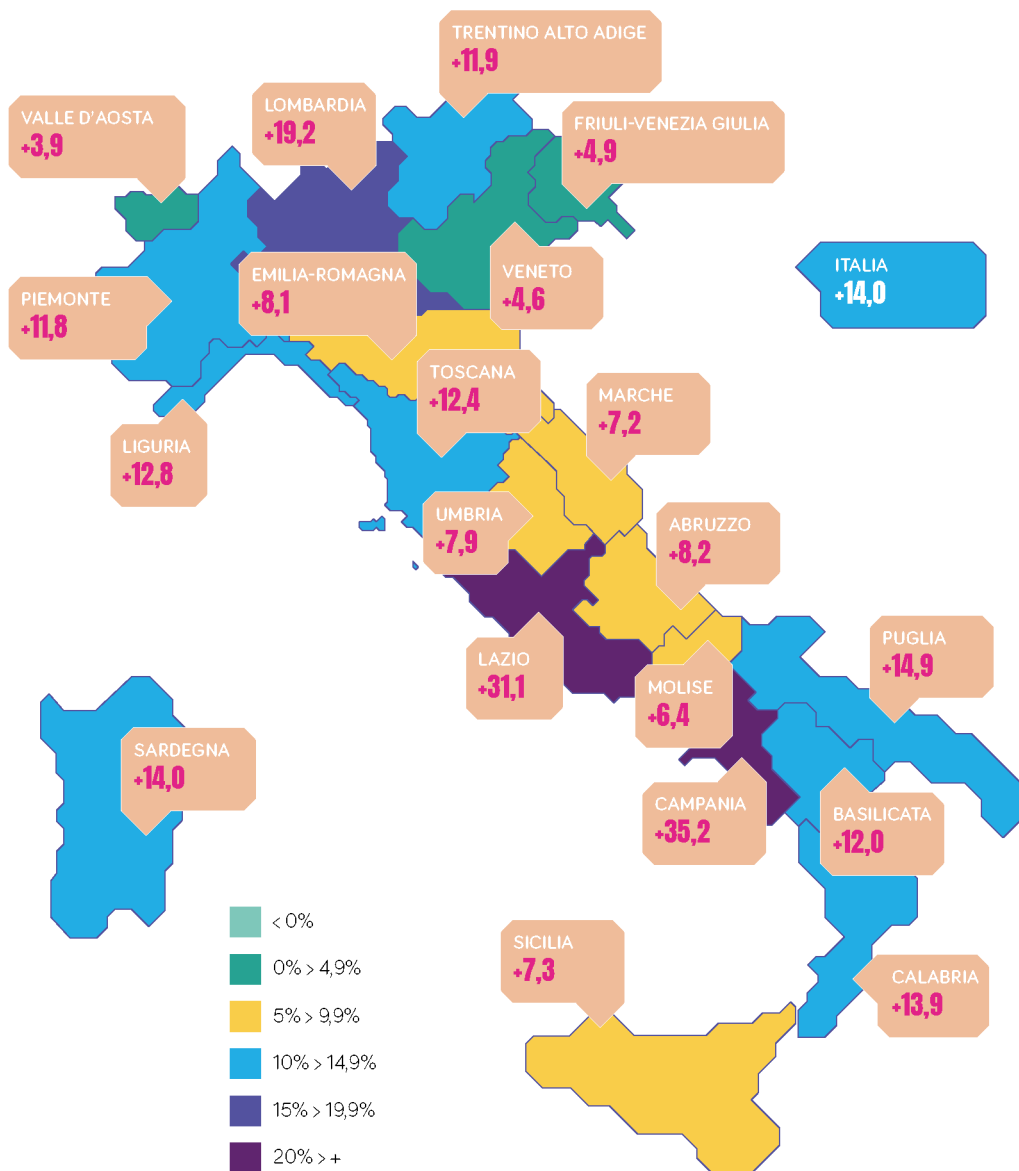
\* Dato riferito al 2015





L'ambito del non profit sembra godere di buona salute per ciò che concerne la sua crescita in termini quantitativi. Nel periodo 2011/2016, a livello nazionale, il numero di Istituzioni è cresciuto del 14%, quello dei volontari (dato 2011/2015) del 16,2% e quello dei dipendenti del 19,4%. La Toscana registra tassi di crescita simili per quanto riguarda gli enti e i dipendenti, mentre il pur rilevante incremento dei volontari (+8,6%) si pone ben al di sotto del dato nazionale. Il dato più confortante arriva certamente dal fronte degli addetti dove, come visto in precedenza, le Istituzioni non profit toscane mostrano evidenze più basse.

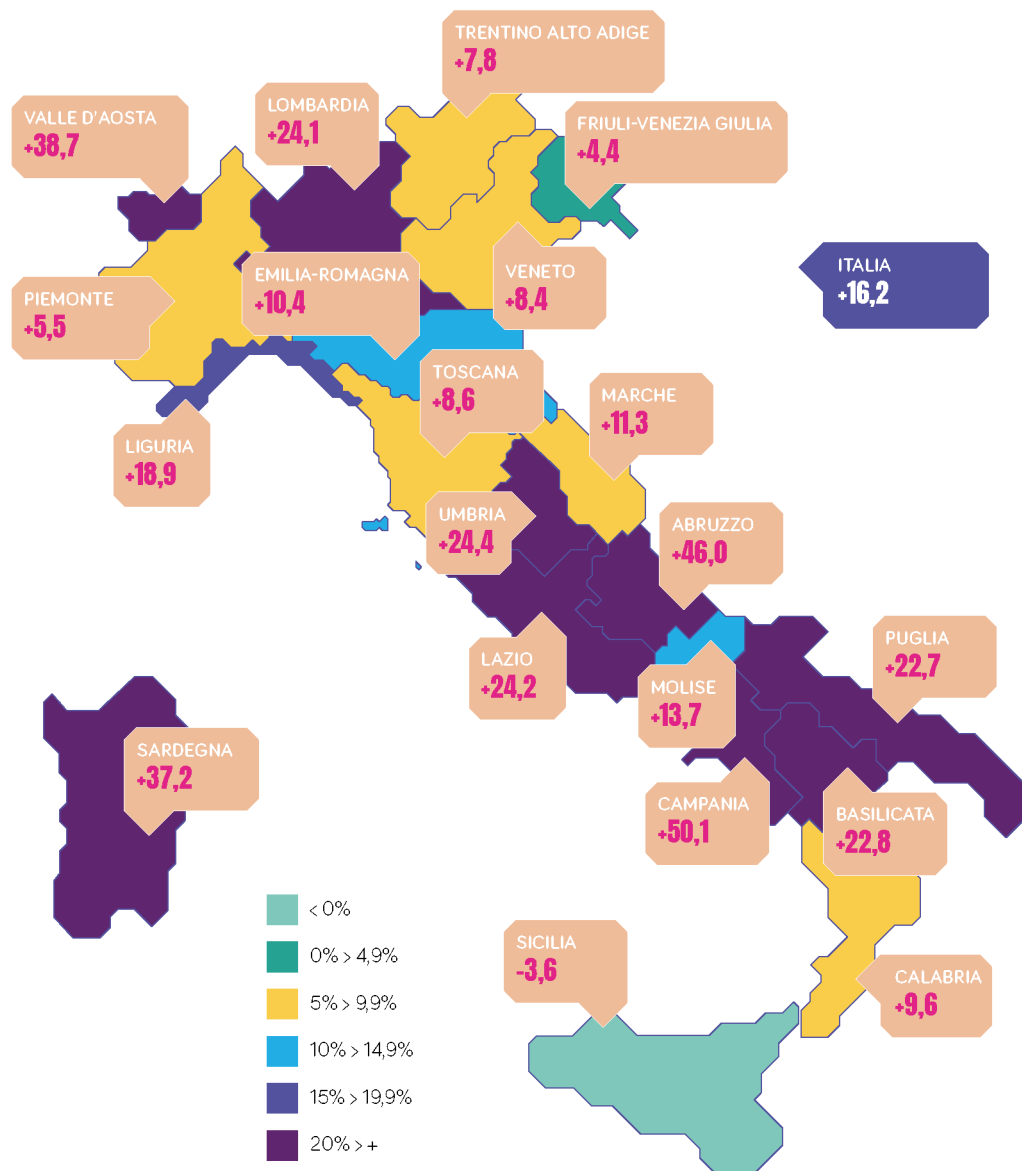
FIGURA 1.9A - ISTITUZIONI NON PROFIT. VAR. % 2011/2016



Fonte: Censimento permanente delle Istituzioni non profit

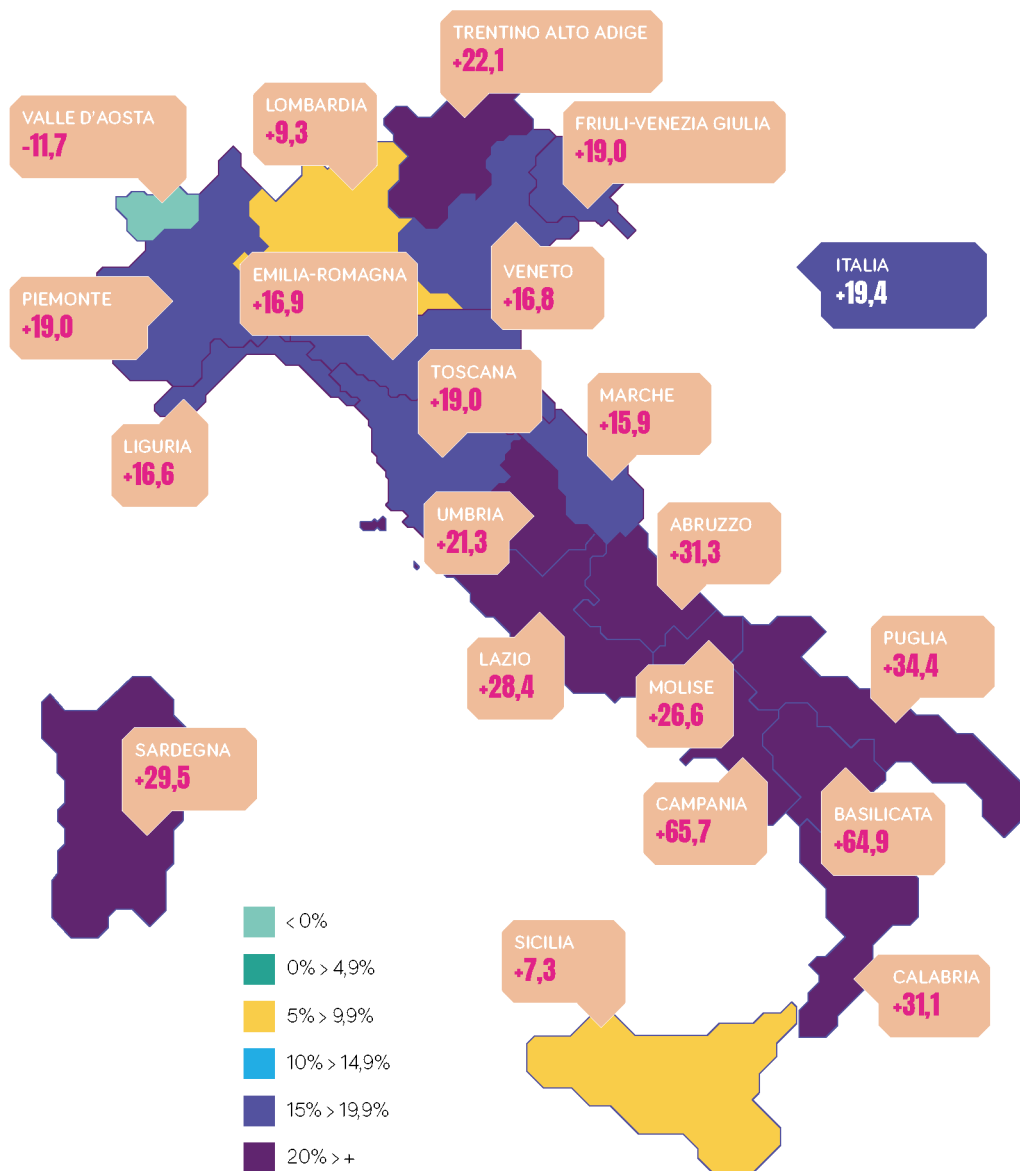


FIGURA 19.B - VOLONTARI NELLE ISTITUZIONI NO PROFIT. VAR. % 2011/2015



Fonte: Censimento permanente delle Istituzioni non profit

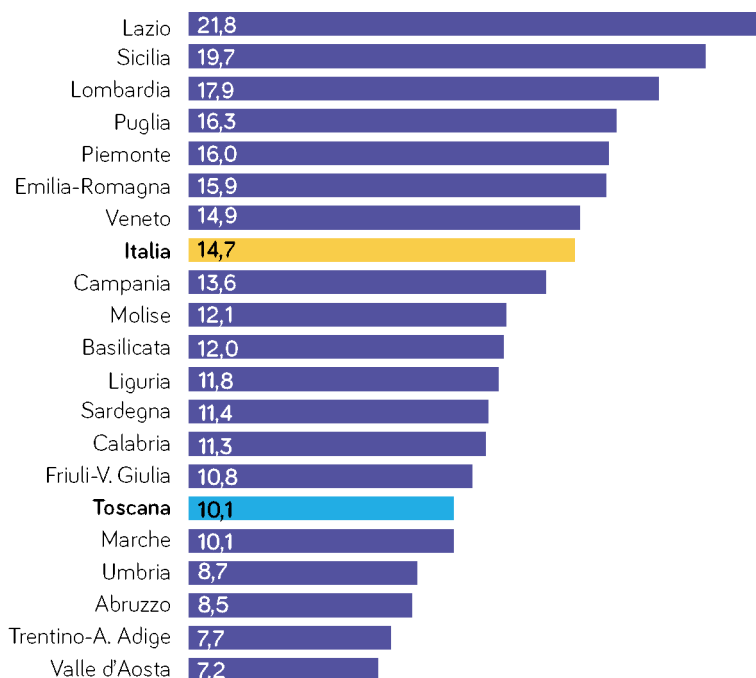
FIGURA 1.9C - DIPENDENTI NELLE ISTITUZIONI NO PROFIT. VAR. % 2011/2016



Fonte: Censimento permanente delle Istituzioni non profit

La figura seguente mostra il rapporto tra volontari e dipendenti delle Istituzioni non profit: come si vede, la Toscana registra uno dei valori più bassi del Paese, con 10 dipendenti ogni 100 volontari, a ulteriore conferma della maggiore forza espressa dalla componente volontaristica del Terzo settore toscano.

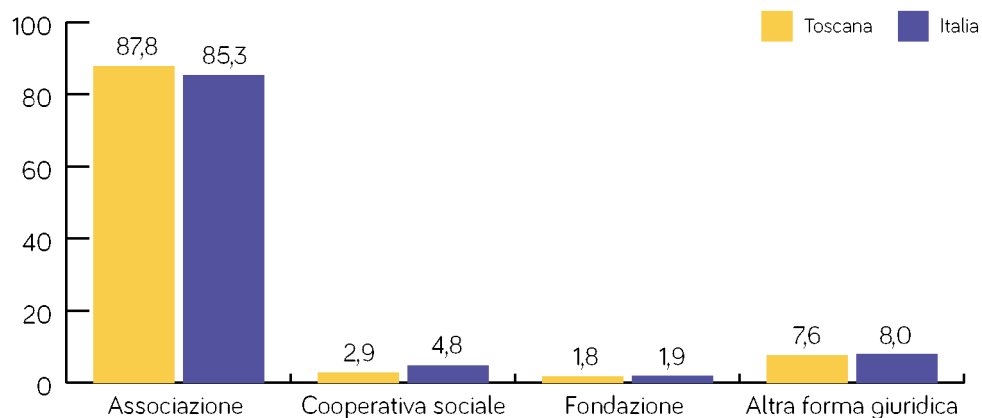
FIGURA 1.10 NUMERO DI DIPENDENTI OGNI 100 VOLONTARI DELLE ISTITUZIONI NON PROFIT, PER REGIONE. ANNO 2016



Fonte: Censimento permanente delle Istituzioni non profit

Per quanto concerne le forme giuridiche rilevate dal Censimento Istat, quasi 9 organizzazioni su 10 sono costituite in forma associativa. Il dato che esprime meglio di altri la caratterizzazione toscana nel contesto nazionale è la minore incidenza della cooperazione sociale (2,9%, circa due punti in meno della media italiana) rispetto allo stock complessivo di Istituzioni non profit. Tale evidenza è, del resto, coerente con il dato precedente mostrato che vede il Terzo settore regionale meno strutturato in termini di addetti.

FIGURA 1.11 ISTITUZIONI NON PROFIT PER FORMA GIURIDICA. TOSCANA E ITALIA. ANNO 2016



Fonte: Censimento permanente delle Istituzioni non profit

Poche cooperative, quindi, che assorbono però il 58,7% dell'intera occupazione prodotta dagli enti non profit toscani e un dimensionamento medio (41,7 addetti) che avvicina la cooperazione toscana più al mondo delle medie imprese che a quello delle micro e piccole<sup>3</sup>. Rilevante risulta altresì il peso occupazionale delle Fondazioni (7,9%), costituendo appena il 2,1% del totale delle Istituzioni. Di converso, il peso occupazionale del tessuto associativo (21,8%) risulta sbilanciato rispetto alla prevalenza di tale forma giuridica che caratterizza il settore.

Per quanto riguarda le caratteristiche dei dipendenti degli enti del Terzo settore, che nell'ultima indagine Istat tuttavia non fornisce con il dettaglio territoriale, emergono interessanti peculiarità del non profit rispetto alle altre imprese dell'industria e dei servizi (Istat, 2018):

- maggiore peso dell'occupazione femminile (71,9% vs. 40,4%);
- lavoratori e lavoratrici con titoli di studio mediamente più elevati rispetto a quelli impiegati dalle imprese: i laureati sono il 31,0% (14,4% nelle imprese) mentre i lavoratori con al più un attestato di scuola secondaria di primo grado (licenza media) sono circa il 25% (34% nelle imprese);

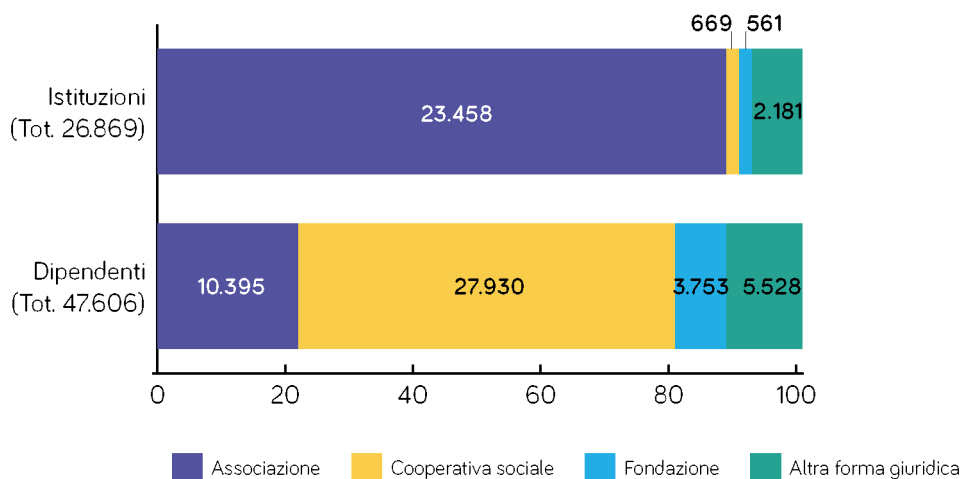
**Gli enti del Terzo settore presentano un profilo occupazionale del tutto peculiare**

<sup>3</sup> La micro impresa impiega meno di 10 addetti e realizza un fatturato inferiore a 2 milioni di euro in un anno; la piccola impresa impiega un numero di addetti che va da 10 a 49 e realizza un fatturato fino a 10 milioni; la media impresa impiega da 50 a 249 dipendenti, con un fatturato fino a 50 milioni di euro.



- i lavoratori dipendenti per i quali le Istituzioni non profit hanno beneficiato di sgravi contributivi rientrano, nel 70,8% dei casi, tra le fasce socialmente deboli rispetto all'ingresso nel mercato del lavoro (come detenuti, disabili e donne svantaggiate) mentre le imprese hanno usufruito di agevolazioni fiscali principalmente per l'impiego di giovani (65,4%);
- l'occupazione dipendente nel settore non profit si differenzia da quella delle imprese anche in relazione all'inquadramento professionale, alla tipologia contrattuale e al regime orario. I dipendenti delle istituzioni non profit sono prevalentemente inquadrati con la qualifica di impiegati (54,5%) e lavorano con un regime orario a tempo parziale (51,8%) mentre quelli delle imprese sono assunti principalmente con la qualifica professionale di operaio (54,2%) e con un contratto di lavoro a tempo pieno (71,9%). Inoltre, la quota di lavoratori a tempo determinato è lievemente superiore nel settore non profit rispetto a quella osservata tra le imprese (15,5% contro 12,3%).

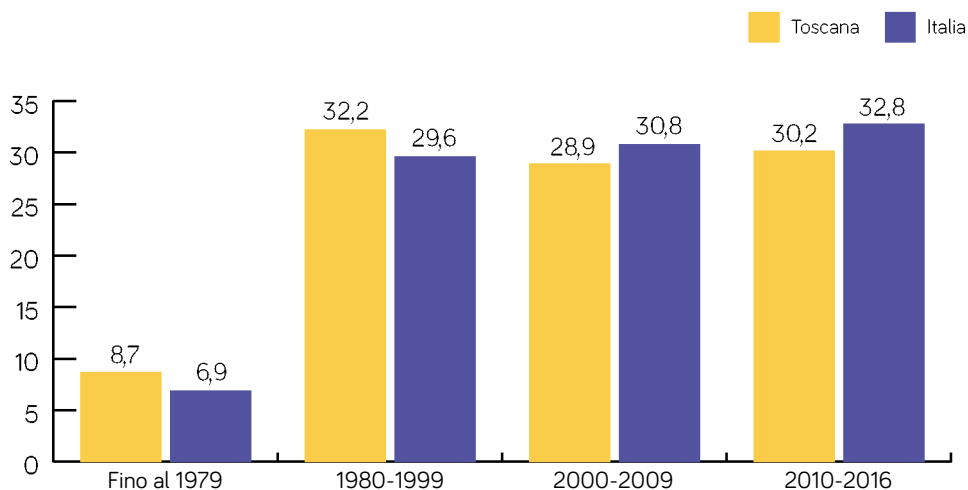
FIGURA 1.12. - N. ISTITUZIONI E DIPENDENTI DI ENTI NON PROFIT IN TOSCANA, PER FORMA GIURIDICA. ANNO 2016



Fonte: Censimento permanente delle Istituzioni non profit

I dati Istat evidenziano la maggiore 'storicità' del non profit toscano nel quadro nazionale: l'8,7% delle Istituzioni regionali si è costituita in un periodo antecedente al 1979 (dato nazionale pari a 6,9%), mentre il 32,2% si è costituita nel periodo 1980-1999 (dato nazionale pari a 29,6%). Circa 6 enti su 10 fanno invece risalire il proprio atto costitutivo a partire dagli anni Duemila, una quota inferiore di 4,5 punti percentuali rispetto al dato medio italiano.

FIGURA 1.13 - ISTITUZIONI NON PROFIT PER PERIODO DI COSTITUZIONE. QUOTA %. TOSCANA E ITALIA



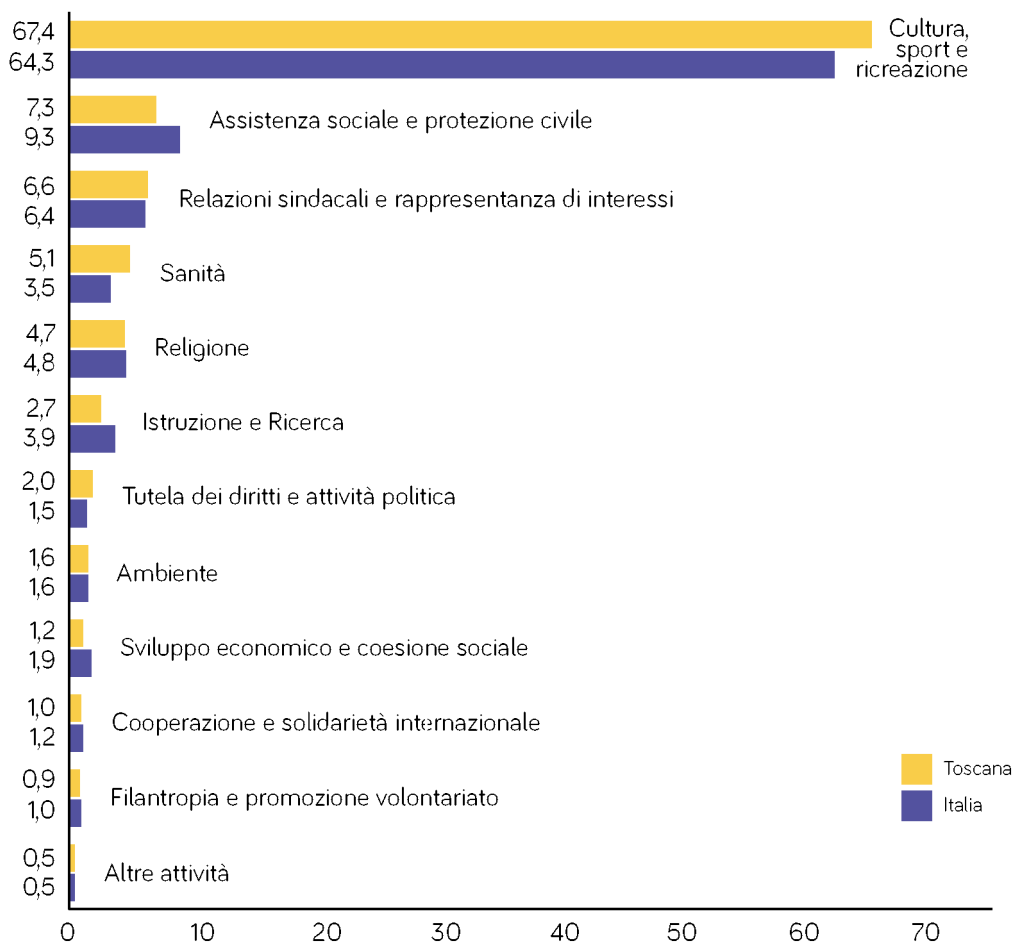
Fonte: Censimento permanente delle Istituzioni non profit

Rispetto agli ambiti di operatività del non profit, l'area 'Cultura, sport e ricreazione' raccoglie oltre i 2/3 delle Istituzioni in Toscana; tra i settori più rilevanti, va evidenziato il peso di 'Assistenza sociale e protezione civile' (7,3%), 'Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi' (5,6%) e 'Sanità' (5,1%). Nel confronto con la struttura settoriale italiana, la Toscana si caratterizza per una maggiore incidenza dei settori 'Cultura e Sport' e 'Sanità'; di converso, 'Istruzione e ricerca' e 'Assistenza sociale' registrano un numero relativo minore di Istituzioni in Toscana rispetto alla media italiana.





FIGURA 1.14 - ISTITUZIONI NON PROFIT PER SETTORE DI ATTIVITÀ PREVALENTE. VALORI % (TOSCANA E ITALIA). ANNO 2016



Fonte: Censimento permanente delle Istituzioni non profit



# LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

## 2.1 La riforma del Terzo settore e la sua attuazione nel quadro giuridico-legislativo

La legge delega n. 106 del 2016 *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale* è stata approvata a seguito di un lungo iter iniziato nel 2014, con la pubblicazione da parte del Governo di una consultazione pubblica su un documento dal titolo *Linee guida per una Riforma del Terzo settore*. Il Governo ha presentato un disegno di legge nell'estate del 2014, il cui esame parlamentare è stato assai approfondito nelle due Camere, con ampie parti dell'originario testo modificate in profondità. Una "gestazione" lunga quasi due anni che potrebbe apparire assai lunga. In realtà, se si tiene presente la portata epocale della riforma, il tempo impiegato dall'esame nelle Camere deve essere valutato come del tutto congruo rispetto all'obiettivo prefissato.

Assai breve rispetto ad un oggetto così impegnativo, invece, è stato il tempo assegnato al Governo per predisporre i decreti legislativi di attuazione: appena dodici mesi per l'adozione dei decreti legislativi principali (3 luglio 2017), ed un ulteriore periodo di dodici mesi – a decorrere dall'entrata in vigore dei decreti legislativi principali – per i decreti legislativi integrativi e correttivi (3 luglio 2018). La legge-delega, infatti, prevedeva che il Governo potesse adottare uno o più decreti legislativi su cinque oggetti (art. 1, c.2) : a) revisione della disciplina del codice civile in tema di associazioni, fondazioni ed altre istituzioni a carattere privato senza scopo di lucro; b) riordino della disciplina speciale e, più in generale, della normativa vigente in materia di enti del Terzo settore;

c) revisione della disciplina tributaria applicabile agli enti del Terzo settore; d) revisione della disciplina dell'impresa sociale; e) revisione del servizio civile nazionale.

Il nuovo *diritto del Terzo settore* – in attuazione degli oggetti che sopra si sono indicati alle lettere b), c) e d) – è contenuto oggi principalmente (ma non esclusivamente) in due decreti legislativi: d.lgs. n. 117 del 2017, il c.d. *Codice del Terzo settore*, ed il d.lgs. n. 112 del 2017, in tema di impresa sociale. I decreti legislativi integrativi e correttivi sono stati adottati nell'estate del 2018, agli esordi della XVIII legislatura, ed hanno apportato alcune modifiche di “manutenzione” dei decreti legislativi principali, senza toccare i nodi più problematici della disciplina. Merita sottolineare che il tema della revisione del codice civile – che riguarda tutti gli enti del Libro I c.c. e non solo quelli del Terzo settore – non è stato affrontato dai decreti legislativi: ciò ha creato una “differenziazione” nel trattamento di associazioni, fondazioni e comitati assai vistoso, a seconda che essi rimangano al di fuori del Terzo settore (quindi, soggetti alle *scarne norme* del codice civile) oppure decidano, al contrario, di entrarvi. Il Governo Conte ha depositato, il 27 marzo 2019, un disegno di legge (A.S. 1151), *Delega al Governo per la revisione del codice civile*, che ha come obiettivo, fra l'altro, «integrare la disciplina delle associazioni e fondazioni, ad esclusione delle fondazioni di origine bancaria, con i necessari coordinamenti con la disciplina del Terzo settore e nel rispetto della libertà associativa, con particolare riferimento alle procedure per il riconoscimento, ai limiti allo svolgimento di attività lucrative e alle procedure di liquidazione degli enti».

Il cantiere riformatore, quindi, rimane ancora aperto.

Peraltro, immediatamente dopo l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore, si è posta l'esigenza di coordinare la nuova disciplina con tutte le altre che toccano le diverse attività di interesse generale che gli enti del Terzo settore possono assumere come propria *mission* (elencate all'art. 5 del Codice del Terzo settore ed all'art. 2 del d.lgs. n. 112 del 2017). Ciò è avvenuto, ad esempio, nel settore della protezione civile, dello spettacolo, della cultura.

Per quanto concerne, invece, gli atti di attuazione previsti dalla nuova disciplina, essi sono (almeno) trentasei, solo in parte adottati. Il legislatore ha rinviato ad atti secondari la disciplina di aspetti decisivi del nuovo diritto del Terzo settore: dal Registro unico nazionale del Terzo settore, alla definizione dei limiti alle attività secondarie e strumentali, alle linee guida per la redazione del bilancio sociale, ecc. Appare necessario che il Governo completi rapidamente la vasta gamma degli atti di attuazione, tasselli indispensabili per il posizionamento degli enti dentro il panorama del nuovo Terzo settore. Un ritardo protratto dell'attuazione, infatti, rischia di porre l'intero sforzo riforma-

---

**Un lungo processo  
di riforma, ancora  
in cammino**

---

tore in una sorta di *ibernazione* a tempo indefinito, non essendo la disciplina legislativa di per sé autosufficiente; oppure di costringere gli enti a compiere scelte “provvisorie” in attesa di conoscere gli elementi mancanti.

Come si vede, quindi, l'architettura della riforma è tutt'altro che elementare o intuitiva.

Per leggere la riforma nel merito, si propongono due chiavi di lettura, fra le molte possibili, che possono aiutare ad orientare l'interprete delle norme.

Bisogna muovere, in ogni caso, dalla definizione data dal Codice del Terzo settore di «ente del Terzo settore» (art. 4, c.1 CTS): sono enti del Terzo settore «le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

### **Enti registrati ed enti *non* registrati (dentro o fuori dal Registro)**

Una prima chiave di lettura può essere rintracciata nell'onere di iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore per tutti gli enti che aspirino, appunto, ad assumere la qualifica di ETS.

Precedentemente alla riforma, era nota la c.d. «fuga dai registri», ovvero la tendenza degli enti a qualificarsi di “fatto” come organizzazione di volontariato o promozione sociale o, più genericamente, come ente del Terzo settore, senza però adempiere all'onere dell'iscrizione in uno dei registri istituiti dal legislatore statale o regionale. Si riteneva, infatti, che quell'atto di iscrizione costituisse una forma di limitazione alla libertà di organizzazione e funzionamento ed esponesse a controlli pubblici troppo invasivi. Anche per questo motivo, la tenuta dei registri presenta modalità di gestione e gradi di completezza differenti a seconda dei territori e delle amministrazioni.

La riforma, al contrario, prevede un onere di iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore al fine di poter godere della relativa qualifica di «ETS». L'ente che, pur avendo in astratto tutti i requisiti per poter assumere la qualifica di ETS ma che non adempia all'onere dell'iscrizione, rimarrà semplicemente un ente di diritto comune, impossibilitato ad accedere al sistema di benefici ed incentivi che la riforma prevede.

---

**RUNTS, registro  
unico nazionale  
del Terzo settore**

---

Le norme che disciplinano l'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore, tuttavia, segnano – almeno in astratto – un deciso “cambio di passo” nel sistema di registrazione degli ETS, avvicinandolo significativamente a quello oggi previsto per le imprese e per le cooperative sociali. Il *Titolo IV* del Codice istituisce, infatti, un Registro unico nazionale, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, articolato su base territoriale a livello regionale, accessibile a chiunque ne abbia interesse in forma telematica. La giurisdizione è affidata al giudice amministrativo a sottolineare la marcata natura pubblicistica del registro.

Il Registro unico nazionale deve essere alimentato, per ciascun ente, da una serie di informazioni rilevanti (previste dall'art. 48 del Codice), riguardanti sia l'identità giuridica sia gli aspetti gestionali (bilanci, bilanci sociali, attività straordinarie, ecc.). L'ente si iscrive al Registro in una sola sezione dello stesso, corrispondente alla “qualifica” rivestita. Tuttavia, se vengono meno i requisiti ad una sezione ma permangono quelli per l'iscrizione in altra sezione, può essere formulata una *richiesta di migrazione interna* (art. 50).

L'elemento di maggiore novità discende dagli effetti degli atti e dei fatti trascritti nel Registro. Ai sensi dell'art. 52 del Codice, «gli atti per i quali è previsto l'obbligo di iscrizione, annotazione ovvero di deposito presso il Registro unico nazionale del Terzo settore sono opponibili ai terzi soltanto dopo la relativa pubblicazione nel Registro stesso, a meno che l'ente provi che i terzi ne erano a conoscenza». Tale regime di opponibilità, mutuato dal sistema del registro delle imprese, rappresenta uno degli elementi più innovativi nel sistema di registrazione degli enti ed introduce un fattore di certezza e di pubblicità nei rapporti giuridici senza precedenti nel Terzo settore, che si deve salutare con favore e di cui si avvertiva la necessità, sia nei rapporti con la P.A. sia in quelli inter-privati.

Se, però, si considera il punto di partenza odierno, bisogna considerare seriamente se tale onere di registrazione, così impegnativo, risulti vantaggioso al punto tale da “incentivare” gli enti in possesso dei requisiti di cui all'art. 4 del Codice a iscriversi, fregiandosi così della qualifica di ETS e fruendo dei benefici conseguenti (*in primis*, la possibilità di accedere ai rapporti con la P.A. ai sensi degli artt. 55 e ss. del Codice); oppure se, al contrario, scoraggerà gli enti proprio perché risulta un adempimento complesso non controbilanciato da un sistema di benefici ed incentivi sufficientemente strutturato ed appetibile.

Ciò riguarderà, in particolare, la miriade di enti di piccole o piccolissime dimensioni, per i quali il legislatore della legge delega n. 106 del 2016, individua come criterio direttivo di «disciplinare gli obblighi di controllo interno, di ren-

dicontazione, di trasparenza e d'informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi» differenziando in «ragione della dimensione economica dell'attività svolta e dell'impiego di risorse pubbliche, tenendo conto di quanto previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, nonché prevedere il relativo regime sanzionatorio» (art. 4, c. 1, lett. g).

Non può non rilevarsi una certa preoccupazione diffusa fra gli enti del Terzo settore rispetto all'istituzione del Registro unico. Molti enti, specialmente quelli di più piccole dimensioni e, quindi, privi di una significativa organizzazione, potrebbero non essere in grado di sostenere non tanto i costi legati alla registrazione, bensì anche quelli prodromici o strumentali (ad es., per costruire una contabilità nel rispetto di quanto previsto dal Codice: si veda, a tal proposito, quanto previsto dal Codice del Terzo settore agli artt. 13, in tema di bilancio, art. 14 in tema di bilancio sociale e altre forme di pubblicità; art. 83, c.3 in tema di dichiarazione della commercialità o meno; art. 9 del d.lgs. n.112 del 2017, in tema di bilancio sociale delle imprese sociali). Agli adempimenti previsti dal Codice, poi, si aggiungono gli altri previsti da altre fonti, in primis quelli legati alla trasparenza degli enti che hanno rapporti con le PPAA. (ad es., il d.lgs. n. 33 del 2012, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*; art. 1, cc. 125 ss., della legge n. 124 del 2017, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*; più di recente, la discussa norma contenuta nella legge n. 3 del 2019, c.d. *Spazzacorrotti*).

Dunque, un primo test dell'intera riforma sarà rappresentato dalla misurazione di quanti enti rimarranno fuori dal perimetro del Terzo settore, al termine della fase transitoria e sul medio-lungo periodo.

### **Terzo settore imprenditoriale e Terzo settore non imprenditoriale**

La riforma detta una definizione unitaria di ente del Terzo settore (art. 4, c.1), come si è visto. Eppure, il dato che emerge plasticamente – a giudizio di chi scrive – è una bipartizione abbastanza definita (sul piano giuridico, sebbene con alcune zone oscure) fra ETS *non-imprenditoriali*, che perseguono la propria *mission* mediante attività di interesse generale svolte secondo i moduli tipici dell'azione volontaria, dell'erogazione gratuita di beni, danaro o servizi o la mutualità, ed ETS *imprenditoriali*, la cui *mission* di interesse generale si realizza attraverso la produzione e lo scambio di beni e servizi.

La *definizione* di «impresa sociale» (art. 1, d.lgs. n. 112 del 2017) recita che tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile (a differenza degli *altri* ETS disciplinati dal Codice del Terzo settore, che possono assumere la forma giuridica di associazione, fondazione o di altri

enti a carattere privato) che esercitano in via stabile e principale un'attività *d'impresa* (ovverosia, preordinata alla produzione o scambio di beni o servizi) di interesse generale, *di norma* senza scopo di lucro soggettivo e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, «adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività» (precisazione, quest'ultima, non presente all'art. 4 del Codice del Terzo settore) possono assumere la qualifica di "impresa sociale". Sono imprese sociali di diritto le cooperative sociali costituite ai sensi della legge n. 381 del 1991, le quali assumono la qualifica *in quanto tali*, senza dover dimostrare il possesso dei requisiti stabiliti dal d.lgs. n. 112 del 2017.

La riforma crea, di fatto, due *statuti* diversi a seconda della natura imprenditoriale (o meno) dell'ETS. In questo, però, ha replicato un vizio della legislazione italiana: affidare il "ruolo" di guida alla disciplina fiscale. È, infatti, il regime della fiscalità diretta o indiretta che "induce", attraverso un sistema di vantaggi e svantaggi (ancorché non sempre di immediatissima comprensione), all'assunzione della qualifica di *impresa sociale* allorché l'ETS svolga una attività che, fiscalmente, si qualifichi come *attività commerciale* (art. 79 CTS). Si può quindi affermare che, in linea generale, l'assetto complessivo della riforma renda più vantaggiosa questa qualifica nel caso di svolgimento di una attività imprenditoriale di interesse generale in via esclusiva o principale.

A questo punto, però, si aprono alcuni problemi.

Il primo: essere *impresa sociale* non è un dato di natura, né esistono indici normativi univoci in presenza dei quali, automaticamente, si assume *ope legis* la qualifica di impresa sociale. L'art. 1 del d.lgs. n. 112 del 2017 detta una definizione che, pur nella sua chiarezza, necessita che sia compiuto un "auto-riconoscimento" da parte dell'ETS della propria natura (prevalentemente o esclusivamente) imprenditoriale, non essendovi una autorità esterna che possa *ex ante* attribuire la qualifica o certificare la presenza dei requisiti essenziali contenuti nella definizione legale. Spesso gli ETS si trovano in una sorta di "terra di nessuno", sospesi fra attività svolte in forma imprenditoriale di interesse generale ed altre, invece, puramente erogative. Quale qualifica giuridica assumere, in questi casi? È indispensabile scindere le attività?

Secondariamente, un ETS che è, a tutti gli effetti, una *impresa sociale*, ma che non è, sul piano fiscale, un ente commerciale (per effetto della novella dell'art. 79, c.5 CTS, poiché i ricavi derivanti dalle attività di interesse generale non superano i costi effettivi per una percentuale superiore al 5 %), potrebbe avere una convenienza a rimanere nel novero degli ETS generico ed a non assumere la qualifica (più consona) di impresa sociale.





Terzo aspetto da considerare è che il passaggio dagli ETS diversi dall'impresa sociale a quest'ultima, comporta una modificazione del profilo giuridico e fiscale assai rilevante. Ciascun ente è chiamato, quindi, a districarsi in una "selva" di norme che contemplano agevolazioni di tipo soggettivo o oggettivo, che stridono con l'aspirazione a dettare una definizione unitaria di Terzo settore: se, infatti, l'attività è di interesse generale, poco dovrebbe rilevare che questa sia svolta in forme imprenditoriali o non imprenditoriali, atteso che i "vincoli" cui gli enti sono soggetti sono del tutto analoghi (a partire dall'assenza dello scopo di lucro soggettivo, diretto o indiretto). Non è un caso, infatti, che la Corte costituzionale sia stata investita di una questione di legittimità costituzionale di una legge regionale (L.R. Puglia n. 80 del 2018; reg. ric. n. 49 del 2018), che ha equiparato imprese sociali ed altri enti del Terzo settore, operanti nel settore socio-sanitario, ai fini della concessione in comodato d'uso di immobili regionali. La Corte sarà chiamata a breve a "sciogliere" questo primo nodo.

È indubbio che una delle più rilevanti novità statutarie delle nuove imprese sociali, ancorché limitata alle sole imprese sociali costituite in forma societaria, è la possibilità di destinare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti, «ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci, nei limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, calcolate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per il periodo corrispondente a quello dell'esercizio sociale in cui gli utili e gli avanzi di gestione sono stati prodotti, oppure alla distribuzione, anche mediante aumento gratuito del capitale sociale o l'emissione di strumenti finanziari, di dividendi ai soci, in misura comunque non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato» (art.3, c.3, lett. a) d.lgs. n. 112 del 2017).

Si è inteso, per questa via, incentivare l'impresa sociale, riconoscendo un limitato spazio (si è parlato, a questo proposito, di *low-profit*) ad uno scopo lucrativo soggettivo che deve, tuttavia, coniugarsi con le prioritarie finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Una delle critiche che è stata rivolta alla riforma è la forte attenzione riservata dal legislatore alla dimensione del Terzo settore imprenditoriale, al fine di valorizzare fortemente quegli enti che svolgono attività di impresa. Se, da un lato, questo disvela l'idea di un Terzo settore "produttivo", in grado di assicurare la produzione e lo scambio di beni e servizi in forme governate da criteri di economicità, professionalità e stabilità, con un allontanamento dalla

dipendenza dal finanziamento pubblico e dall'apporto decisivo e prevalente di volontari (sempre meno "inquadri" all'interno delle organizzazioni), dall'altro, bisogna riconoscere che l'*impresa sociale* aveva bisogno di un "quadro" regolativo nuovo, in grado di intercettare esigenze oramai ben note e semi di novità che iniziano ad intravedersi. Il "fallimento" del d.lgs. n. 155 del 2006 e certi fenomeni di svolgimento dell'attività di impresa in forme irregolari o occultate, hanno reso improcrastinabile un serio intervento normativo.

Stupisce, da questo punto di vista, che la cooperazione sociale sia rimasta in gran parte ancorata alla legge n. 381 del 1991, quasi che da *fenomeno tipico* o per eccellenza di imprenditoria sociale, sia rimasta quasi come *modello ancillare*, con settori di attività più limitati rispetto all'impresa sociale e una definizione di "soggetto svantaggiato" più ristretta.

### **Una lunga e complessa fase transitoria**

La riforma ha avviato almeno tre *fasi transitorie*.

La prima: fino alla autorizzazione delle misure che attribuiscono un vantaggio fiscale agli enti del Terzo settore da parte della Commissione europea (art. 104, c.2 CTS), continua ad applicarsi il previgente regime fiscale. Le norme del *Titolo X* del Codice del Terzo settore (fatta eccezione per quelle indicate all'art. 104, c.1 che sono entrate in vigore, invece, dal 2018), pur essendo vigenti, sono però inefficaci e non è dato conoscere la data entro la quale lo diverranno.

La seconda transitorietà riguarda l'istituzione del Registro unico nazionale del Terzo settore. È noto che il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha sottoscritto con Unioncamere una convenzione per la gestione informativa del RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo settore). Successivamente alla sua istituzione, con D.M., ciascuna Regione dovrà istituire l'ufficio regionale del Registro unico e disciplinare le modalità di iscrizione, cancellazione e controllo.

L'art. 101, c.2 CTS, tuttavia, stabilisce che «fino all'operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, continuano ad applicarsi le norme vigenti ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei registri Onlus, Organizzazioni di Volontariato, Associazioni di promozione sociale e Imprese sociali (...)». L'art. 101, c.3 CTS, inoltre, garantisce una sorta di continuità fra il vecchio ed il nuovo sistema di registrazione, prevedendo che «il requisito dell'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore (...), nelle more dell'istituzione del Registro medesimo, si intende soddisfatto da parte delle reti associative e degli enti del Terzo settore attraverso la loro iscrizione ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore».

La terza transitorietà riguarda, infine, l'adeguamento degli statuti degli enti del Terzo settore già costituiti, alla data di entrata in vigore del Codice e del decreto sull'impresa sociale, come ODV, APS, Onlus e imprese sociali ed iscritti nei relativi registri. L'art. 101, c.2 CTS stabilisce che tali enti «si adeguano alle disposizioni del presente decreto entro ventiquattro mesi dalla data della sua entrata in vigore. Entro il medesimo termine, esse possono modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria».

Una importante circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha chiarito, assai opportunamente, quali siano le norme inderogabili cui ciascuno statuto è chiamato ad adeguarsi (sfruttando, eventualmente, le modalità semplificate) e quali le norme facoltative. Qualche difficoltà potrebbe sorgere in relazione all'assenza di alcuni atti di attuazione della riforma (in particolare, il D.M. sulle attività c.d. *diverse*, art. 6 CTS) ed all'assenza di indicazioni da parte dell'Agenzia delle entrate sugli obblighi gravanti sulle ONLUS (sebbene sia intervenuto un *Telefisco*: ci sarebbe da chiedersi, in termini generali, se possa trattarsi di una fonte in grado di costituire obblighi giuridici a carico di soggetti privati).

In linea generale, tuttavia, l'adeguamento dello statuto non è un adempimento eccessivamente complesso (le reti associative ed i CSV si sono attrezzati per sostenere lo sforzo degli ETS in questo momento di passaggio). Il vero “nodo” è, in realtà, costituito dall'esigenza di scegliere con attenzione la *qualifica del Terzo settore* verso la quale tendere: questa sì che è la vera sfida posta dalla riforma.

### 2.1.1 IL POSSIBILE INTERVENTO REGIONALE

Le Regioni hanno, nel quadro della riforma, un ruolo delicato.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 185 del 2018 ha confermato come la disciplina del Terzo settore sia attratta all'interno dell'area di competenza legislativa esclusiva statale «ordinamento civile», di cui all'art. 117, comma secondo, lett. l), Cost., in quanto dà corpo ad una fondamentale esigenza di uniformità nella disciplina dei rapporti tra privati preordinata ad assicurare il godimento delle libertà costituzionali in maniera omogenea sul territorio dello Stato (esigenza già evidenziata nella importante sentenza n. 75 del 1992).

A cascata, il legislatore statale è intervenuto per dettare una nuova e (auspicabilmente) coerente disciplina tributaria (ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. e) Cost.) ed esercitando gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, ferma restando la possibilità per le Regioni di intervenire sui tributi

propri e sui tributi, istituiti dalla legge dello Stato, ma il cui gettito sia attribuito alle Regioni e rispetto ai quali quest'ultime abbiano competenza di carattere meramente attuativo, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119 Cost.

Altro titolo competenziale nel quale si radica l'intervento legislativo è la tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lett. e), Cost.) in special modo, tutte le disposizioni legate ai rapporti con la Pubblica amministrazione e, ancora, quelle fiscali.

Eppure, residuano spazi assai estesi di intervento regionale.

Alcuni di essi sono richiamati direttamente dal Codice del Terzo settore, che affida spazi di autonomia a ciascuna Regione (art. 69 CTS, in tema di accesso al fondo sociale europeo; art. 70 CTS, strutture e autorizzazioni temporanee per manifestazioni pubbliche; art. 71, c.1 CTS, concessione in comodato di beni immobili e mobili di proprietà regionale e enti locali; art. 71, c.2 CTS, Concessione di beni culturali immobili di proprietà regionale; art. 82, c. 7 CTS, riduzione ed esenzione del pagamento di tributi nei confronti degli enti del Terzo settore che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale; art. 82, c.8 CTS, riduzione o esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive; art. 89, c.17 CTS, forme speciali di partenariato con enti del Terzo settore che svolgono le attività indicate all'articolo 5, comma 1, lettere f), i), k) o z), individuati attraverso le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dirette alla prestazione di attività di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica).

L'ambito di intervento più ampio della fonte regionale non viene espressamente evocato, ma è legato alla circostanza che tanto il Codice quanto il decreto legislativo sull'impresa sociale, nell'individuare le attività di interesse generale degli ETS, precisa che tali attività sono svolte «*in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio*» (art. 5, Codice del Terzo settore; specularmente l'art. 2 del d.lgs. n. 112 del 2017). È possibile ipotizzare, quindi, una disciplina regionale del Terzo settore che, nell'ambito delle proprie competenze legislative, assuma caratteri "promozionali" di determinate attività di interesse generale. In questo senso, ciascuna Regione potrebbe davvero esprimere la propria "vocazione" specifica, valorizzando determinate esperienze sul territorio: dalle attività socio-sanitarie (si pensi all'attuazione della legge n. 112 del 2016 sul c.d. dopo-di-noi), alla tutela del paesaggio ed alle attività culturali, alle nuove forme di imprenditoria di comunità, ecc.

Indubbiamente, uno dei terreni di elezione è rappresentato dalla disciplina dei rapporti fra la Regione e gli ETS, in attuazione degli articoli 55 e 56

---

**Gli spazi di  
"regionalizzazione"  
della Riforma**

---



del Codice in tema di coinvolgimento degli ETS nella co-programmazione e co-progettazione di servizi di interesse generale.

Ciascun ente pubblico «nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5» deve assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

È noto che, su questo punto, a seguito di un orientamento espresso dal Consiglio di Stato (parere 28 agosto 2018, n. 2052), vi sia un non trascurabile problema interpretativo dal quale occorre uscire, con celerità, al fine di non disperdere un patrimonio di feconde relazioni fra Terzo settore e pubblica amministrazione.

A giudizio del Consiglio di Stato, infatti, il Codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 50 del 2016), in quanto fonte di derivazione europea sui rapporti giuridici fra soggetti pubblici e soggetti privati per l'acquisto di beni o lo svolgimento di servizi, prevarrebbe sulla disciplina Codice del Terzo settore in tema di rapporti fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione. Gli istituti di "collaborazione" fra ETS e P.A. prefigurati dal Codice del Terzo settore sfuggirebbero all'applicazione della disciplina europea sulla tutela della concorrenza *solo* se l'espletamento delle attività avvenga in modo completamente "gratuito" (cioè, copertura delle sole spese effettivamente sostenute e documentate). In tutti gli altri casi, essi dovrebbero ritenersi attratti *in toto* nella disciplina del Codice dei contratti pubblici.

Rinviano al contributo specifico sul tema contenuto in questo *Rapporto*, in questa sede conviene notare che, per il diritto dell'Unione europea, ciascuno Stato è abilitato a definire speciali modalità di relazione con soggetti qualificati espressivi di particolari istanze sociali. Nel nostro caso, gli ETS sono enti connotati da finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale convergenti con quelle della P.A., che male si acconciano ad essere trattati alla stregua di soggetti *for profit* e ad essere messi "in competizione" fra di loro. Gli ETS, pur essendo enti privati costituiti *autonomamente* (senza, cioè, alcuna imposizione da parte dei pubblici poteri) non perseguono finalità dissimili da quelle dell'ente pubblico e coltivano, fra loro, relazioni di collaborazione, creando "reti" di soggetti ed attività. Pertanto, l'applicazione delle regole dei c.d. contratti pubblici appare del tutto incongrua.

È dunque importante che il laboratorio regionale si muova lungo l'asse di valorizzazione degli artt. 55 e 56 CTS, disciplinando, nell'ambito della propria autonomia, i modelli di co-programmazione, co-progettazione e convenzionamento nelle attività di interesse generale. Analogamente possono fare gli altri enti territoriali (Comuni, Province) ed enti pubblici (Società della Salute, Aziende sanitarie, Agenzie regionali, ecc.).

Nella Regione Toscana, l'art. 14 della legge regionale 31 ottobre 2018, n. 58 in tema di cooperazione sociale, già costituisce un primo quadro regolativo intervenuto dopo la riforma e guarda sia alla platea delle cooperative sociali sia a quella degli altri enti del Terzo settore. Approfondire questa prospettiva costituisce oggi come una delle frontiere “strategiche” della disciplina del Terzo settore.

### 2.1.2. IL «PERCORSO» DOPO LA RIFORMA

La riforma chiama una serie di soggetti ad uno sforzo congiunto per l'*attuazione*.

In primo luogo, il legislatore. Il c.d. *Codice del Terzo settore* merita apprezzamento poiché riconduce ad unità una disciplina frastagliata e stratificata nel corso del tempo. Si può affermare che la “codificazione” ha costituito il presupposto di una nuova stagione del Terzo settore italiano. Non può negarsi che si tratti di una codificazione parziale (è restata fuori la disciplina dell'impresa sociale e della cooperazione sociale; la disciplina dell'associazionismo sportivo dilettantistico; le nuove imprese culturali e creative; l'associazionismo nel settore della protezione civile, la cui disciplina è confluita nel d.lgs. n. 1 del 2018; le società di mutuo soccorso, ancora disciplinate alla legge n. 3818 del 1886). Ma, soprattutto, la codificazione è un *metodo di legislazione*: tutte le evoluzioni normative dovrebbero trovare una coerente collocazione all'interno del Codice del Terzo settore, in modo da garantire l'armonia del sistema normativo nel suo complesso e consentendo che le novità siano immediatamente conoscibili da parte dei destinatari. Purtroppo, il Codice del Terzo settore, appena entrato in vigore, è già stato oggetto di modifiche implicite ad opera di altre fonti primarie (ad es. in tema di obblighi di trasparenza, anticorruzione, rapporti con la P.A., ecc.). Occorre prestare una vigile attenzione a questo aspetto, poiché si rischia di disperdere l'importante vantaggio derivante dall'approvazione del Codice.

Più in generale, il legislatore è chiamato a muoversi creando le condizioni di maggior consenso politico possibile per sottrarre la disciplina del Terzo settore al rischio di “mutare” ad ogni cambio di maggioranza. Proprio per la sua delicatezza e rilevanza costituzionale, è importante cogliere l'esigenza di *stabilità* normativa, che costituisce l'occasione di progettare ed investire.

In secondo luogo, l'amministrazione. La scelta di non costituire una Agenzia per il Terzo settore, quale ente pubblico presso il quale allocare tutte le delicate funzioni amministrative concernenti il monitoraggio, il controllo e la promozione degli enti del Terzo settore, ha fatto sì che tali funzioni siano state collocate primariamente presso l'ufficio nazionale o regionale del Registro unico e presso tutte le altre amministrazioni che, a vario titolo, entrano in contatto con gli ETS (art. 93, c.4 CTS) o esercitano funzioni amministrative in determinati ambiti (*in primis*, l'Agenzia delle entrate).

Al fine di evitare che ciascuna amministrazione sviluppi proprie interpretazioni e modalità applicative del Codice, risulta necessario l'esercizio di una attività di coordinamento che è affidata, istituzionalmente, alla *Cabina di regia* per il coordinamento delle politiche di governo per il Terzo settore, la quale, fra l'altro, «promuove le attività di raccordo con le amministrazioni pubbliche interessate, nonché la definizione di accordi, protocolli di intesa o convenzioni, anche con enti privati, finalizzati a valorizzare l'attività degli enti del Terzo settore e a sviluppare azioni di sistema» (art. 97, c.2, lett. b), CTS). La difficoltà ed il ritardo con i quali la Cabina è stata istituita (*Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 gennaio 2018*) e poi riunita, lasciano intendere come l'obiettivo del “raccordo” fra le amministrazioni sia davvero un obiettivo tanto necessario, quanto arduo. Se il Terzo settore ha assunto una più chiara e distinta fisionomia istituzionale, ciò comporta anche un ripensamento della collocazione delle funzioni amministrative, sia fra i diversi livelli di governo sia fra le diverse amministrazioni, centrali e periferiche.

In terzo luogo, le “infrastrutture” del Terzo settore. I centri di servizio per il volontariato e reti associative sono i soggetti chiamati a moltiplicare i luoghi in cui la riforma diviene “diritto vivente”, tramite azioni di informazione, formazione e promozione di modelli e buone prassi. I CSV sono protagonisti di una stagione di riforme e stanno ridefinendo la loro *mission* e strategia di azione. Le reti associative – soggetti al loro “debutto” giuridico – stanno affrontando l'adeguamento statutario non senza qualche difficoltà, derivante dalla necessità di *fare i conti* con il rapporto fra attività di interesse generale svolta, relazioni fra centro e periferia, grado di autonomia di ciascun *nodo* della rete.

In quarto luogo, gli “interpreti” della riforma, in senso ampio. I professionisti chiamati all'applicazione del dato normativo, i pubblici funzionari, gli studiosi, i formatori. Pare importante cogliere che il dato normativo che il legislatore ha definito non è solo una serie di *technicalities* alle quali “sopravvivere”: è, in realtà, una disciplina che “valorizza” il diritto costituzionale di associarsi per lo svolgimento di attività di interesse generale. In particolare, è importante riuscire a cogliere le nuove tendenze ed esigenze, per riuscire a offrire risposte e criteri di orientamento più validi.

Infine, ciascun ente del Terzo settore. La responsabilità principale di riuscire a fare vivere la riforma è, principalmente, di ciascun ETS: ciò avviene scegliendo la qualifica giuridica più coerente con la propria *mission*; utilizzando i vincoli di “trasparenza” che il legislatore ha previsto come fattore di legittimazione e occasione di crescita per “rendicontare” l’impatto delle proprie attività nel contesto di riferimento; riuscendo a farsi *interpreti* dei bisogni delle proprie comunità nei confronti dei poteri pubblici, in forme convincenti; assumendo, in definitiva, un ruolo *propriamente politico* dentro le comunità.

## 2.2 Il quadro economico-rendicontativo e tributario

La riforma del Terzo settore (D.Lgs. 117/2017) presenta al contempo tratti innovativi e di conferma delle regole pre-esistenti.

Da una parte, ha predisposto un articolato e innovativo modello di rendicontazione per gli enti del Terzo settore. Accanto alla tradizionale rendicontazione economico-finanziaria (art. 13) viene previsto l’obbligo di rendicontazione sociale (art.14), ivi compresa la valutazione di impatto sociale, e di rendicontazione delle raccolte fondi occasionali (art. 87, comma 6). Dunque siamo di fronte a un vero e proprio sistema di bilancio, a sua volta integrato da alcune specifiche previsioni volte a garantire, nelle intenzioni del legislatore, la massima trasparenza dell’operato degli enti coinvolti.

Dall’altra, ha confermato l’impostazione tributaria, basata sulla distinzione ente non commerciale – ente commerciale, assimilando quest’ultimo alle società di capitale.

Ne discende un modello economico-rendicontativo e tributario variegato per dimensione e attività dell’ente, peraltro non ancora definito in attesa degli ultimi decreti ministeriali e delle necessarie autorizzazioni comunitarie, e pertanto un giudizio complessivo non potrà che essere espresso al momento della piena operatività.

### 2.2.1. GLI OBBLIGHI DI RENDICONTAZIONE

Gli Enti del Terzo settore devono redigere il bilancio d’esercizio, formato da stato patrimoniale, rendiconto gestionale (con l’indicazione dei proventi e degli oneri) e relazione di missione.

Per quanto riguarda gli aspetti formali l’art. 13 comma 3 rimanda a apposita modulistica da approvarsi a livello ministeriale. In linea generale:

- lo stato patrimoniale riporta le attività, le passività e il patrimonio netto dell’ente con riferimento alla data di chiusura del periodo amministrativo;





- il rendiconto gestionale indica componenti economici positivi (proventi) e componenti economici negativi (oneri) e quindi rappresenta il risultato gestionale dell'esercizio;
- la relazione sulla missione è chiamata a illustrare le poste di bilancio, l'andamento economico e finanziario dell'ente e le modalità di perseguimento delle finalità statutarie. In aggiunta, tale relazione accoglie la documentazione del carattere secondario e strumentale delle attività diverse di cui all'art. 6 (art. 13 comma 6). Essa è destinata a rappresentare, in un unico documento, le informazioni che per le società di capitali sono affidate a nota integrativa e relazione sulla gestione.

Il d.lgs. 117 non fornisce indicazioni sull'iter di formazione del bilancio d'esercizio, salvo per quanto riguarda gli obblighi di deposito. Entro il 30 giugno – termine da conciliare con le tempistiche statutarie – devono essere depositati presso il Registro unico nazionale del Terzo settore il bilancio d'esercizio, il bilancio sociale e il rendiconto delle raccolte fondi. Al contrario, gli enti del Terzo settore che svolgono la loro attività attraverso la gestione in via esclusiva o prevalente di un'impresa commerciale si ritiene siano legati alla tempistica del codice civile (art. 2364 c.c.).

Il legislatore ha previsto alcune semplificazioni per gli enti di minori dimensioni. Gli Enti del Terzo settore non commerciali che nell'esercizio delle attività di cui agli articoli 5 e 6 non abbiano conseguito in un anno proventi di ammontare superiore all'importo stabilito dall'art. 13 comma 2 (220 mila euro) possono tenere per l'anno successivo, in luogo delle scritture contabili previste ai fini fiscali, il rendiconto (finanziario) di cassa di cui al medesimo articolo 13, comma 2 (art. 87 comma 3).

### **Rendicontazione e accountability: il bilancio sociale**

Gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi e entrate superiori a un milione di euro hanno altresì l'obbligo di redazione del bilancio sociale. Forma e sostanza di tale documento seguiranno linee guida di futura emanazione ministeriale e dovranno tener conto della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'ente, anche ai fini delle valutazioni di impatto sociale delle attività svolte<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Per quanto riguarda le valutazioni di impatto si rinvia al par. 3.3.

Il bilancio sociale:

- ha il compito di rappresentare il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale;
- deve essere depositato con le stesse tempistiche del bilancio d'esercizio;
- deve essere pubblicato sul sito internet dell'ente o della rete associativa di riferimento. In mancanza di una previsione dei tempi entro i quali provvedere a tale pubblicazione, si ritiene opportuna farla coincidere con il deposito presso il Registro unico.

Per completezza, nel bilancio sociale dovranno ulteriormente essere indicati:

- il rispetto del parametro massimo di differenza retributiva, pari al rapporto uno a otto, tra lavoratori dipendenti;
- l'esito del monitoraggio dell'osservanza delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, avuto particolare riguardo alle disposizioni di cui agli articoli 5, 6, 7 e 8, effettuato dall'organo di controllo;
- nel caso degli enti filantropici, l'elenco e l'importo delle erogazioni deliberate ed effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche.

Infine, nel caso di raccolte pubbliche occasionali di fondi gli enti del Terzo settore non commerciali devono predisporre e inserire all'interno del bilancio d'esercizio un rendiconto specifico dal quale devono risultare in modo chiaro e trasparente, anche a mezzo di una relazione illustrativa, le entrate e le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione di cui all'art. 79, comma 4 lett. a). Per quanto riguarda forma e contenuti dei rendiconti di raccolta fondi un buon riferimento è rappresentato dalla "rendicontabilità" individuata all'interno delle Linee Guida per la raccolta fondi dell'Agenzia per le Onlus<sup>2</sup>.

## 2.2.2. L'ASSENZA DELLO SCOPO DI LUCRO SOGGETTIVO

Le risorse degli enti del Terzo settore - ricavi, rendite, proventi e entrate comunque denominate - devono essere destinate allo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

---

<sup>2</sup> cfr. Agenzia per le onlus, *Linee Guida per la Raccolta dei Fondi*, maggio 2010.



Ne consegue, quale regola generale, l'assenza di scopo di lucro soggettivo. Dunque, è pacificamente ammessa la possibilità di realizzare risultati di esercizio positivi (il c.d. lucro oggettivo) mentre ne è esplicitamente vietata la distribuzione, diretta o indiretta.

Il legislatore individua alcuni divieti assoluti di distribuzione indiretta, le quali trovano evidenza e possono essere verificate partendo dalle scritture contabili e dal bilancio d'esercizio:

- la corresponsione ad amministratori, sindaci e a chiunque rivesta cariche sociali di compensi individuali non proporzionati all'attività svolta, alle responsabilità assunte e alle specifiche competenze o comunque superiori a quelli previsti in enti che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni;
- la corresponsione a lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori del quaranta per cento rispetto a quelli previsti, per le medesime qualifiche, dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'articolo 5, comma 1, lettere b), g) o h);
- l'acquisto di beni o servizi per corrispettivi che, senza valide ragioni economiche, siano superiori al loro valore normale;
- le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, a condizioni più favorevoli di quelle di mercato, a soci, associati o partecipanti, ai fondatori, ai componenti gli organi amministrativi e di controllo, a coloro che a qualsiasi titolo operino per l'organizzazione o ne facciano parte, ai soggetti che effettuano erogazioni liberali a favore dell'organizzazione, ai loro parenti entro il terzo grado ed ai loro affini entro il secondo grado, nonché alle società da questi direttamente o indirettamente controllate o collegate, esclusivamente in ragione della loro qualità, salvo che tali cessioni o prestazioni non costituiscano l'oggetto dell'attività di interesse generale di cui all'articolo 5;
- la corresponsione a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, di interessi passivi, in dipendenza di prestiti di ogni specie, superiori di quattro punti al tasso annuo di riferimento.

Eventuali utili e avanzi di gestione sono amministrativamente destinati a incrementare il patrimonio netto e conseguentemente ad essere re-investiti, direttamente o indirettamente, nell'attività dell'ente.

In caso di estinzione o scioglimento il patrimonio netto residuo è devoluto, raccolto il parere positivo dell'Ufficio regionale (provinciale) del Registro unico del Terzo settore, ad altri enti in base alle indicazioni dello statuto o dell'organo di governo (art. 9).

### 2.2.3. LA FISCALITÀ

Si considerano non commerciali gli enti del Terzo settore che svolgono in via esclusiva o prevalente le attività di interesse generale (art. 5, d.lgs. 117/2017) svolte secondo i criteri indicati per le attività non commerciali (art. 79 co. 5 del d.lgs. 117/2017).

In particolare, le suddette attività di interesse generale si considerano di natura non commerciale quando sono svolte:

- a titolo gratuito;
- dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi, tenendo conto anche degli apporti economici delle pubbliche amministrazioni in caso di attività convenzionata con queste ultime.

Le attività di interesse generale si considerano non commerciali anche qualora i ricavi non superino di oltre il 5% i relativi costi per ciascun periodo d'imposta e per non oltre due periodi d'imposta consecutivi.

Possono essere svolte anche attività diverse (art. 6 d.lgs. 117/2017) da quelle di cui all'articolo 5, a condizione che l'atto costitutivo o lo statuto lo consentano e siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale, secondo criteri e limiti definiti con decreto ministeriale.

In merito, secondo le bozze di decreto attualmente in circolazione le condizioni di secondarietà e strumentalità delle attività diverse da quelle di interesse generale ricorrono in presenza delle seguenti condizioni:

- per un ente di Terzo settore sono strumentali le attività diverse che, indipendentemente dal loro oggetto, sono esercitate per la realizzazione in via esclusiva delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite. Devono essere finalizzate a supportare, sostenere, promuovere o agevolare il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente;



- tali attività diverse si considerano secondarie qualora, in ciascun esercizio, alternativamente, i ricavi derivanti dalla vendita di beni e servizi ceduti:
  - non siano superiori al 30% delle entrate complessive dell'ente (importo che include, oltre i ricavi, anche quote e contributi associativi, erogazioni liberali, lasciti testamentari, raccolta fondi, contributi pubblici, ecc.);
  - non siano superiori al 66% dei costi complessivi dell'ente.

Nei suddetti costi complessivi rientrano anche i costi figurativi relativi all'impiego di risorse gratuite quali volontari iscritti nell'apposito registro (valorizzando le ore di volontariato in base alla retribuzione oraria lorda prevista dal contratto collettivo per analoga mansione), le erogazioni gratuite di denaro e le cessioni o erogazioni gratuite di beni o servizi per il loro valore normale, etc.

Indipendentemente dalle previsioni statutarie, gli enti del Terzo settore assumono fiscalmente la qualifica di enti commerciali qualora i proventi delle attività di interesse generale, svolte in forma d'impresa non in conformità ai criteri indicati per le attività non commerciali, nonché le attività diverse (escluse le attività di sponsorizzazione), superino, nel medesimo periodo d'imposta, le entrate derivanti da attività non commerciali.

Per entrate derivanti da attività non commerciali si intendono: i contributi; le sovvenzioni; le liberalità; le quote associative dell'ente; ogni altra entrata assimilabile alle precedenti; il valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti le attività svolte con modalità non commerciali.

Il modello di rendicontazione per un Ente del Terzo settore risulta influenzato in modo significativo dagli adempimenti tributari previsti dal d.lgs. 117. Pertanto ne appare opportuna una sintetica trattazione in questa sede.

Gli Enti del Terzo settore non commerciali ai fini tributari e a pena di decadenza dai benefici fiscali previsti sono chiamati ad assolvere a una serie ben definita di obblighi contabili (art. 87, comma 1):

- in relazione all'attività complessivamente svolta, devono redigere scritture contabili cronologiche e sistematiche atte ad esprimere con completezza e analiticità le operazioni poste in essere in ogni periodo di gestione;
- devono inoltre rappresentare adeguatamente nel bilancio di cui all'art. 13 (bilancio d'esercizio o rendiconto di cassa) distin-

tamente le attività diverse (art. 6) dalle attività di interesse generale (art. 5). La suddetta distinzione influenzerà le modalità di rendicontazione, anche se al momento manca una indicazione puntuale della natura di tale distinzione – economica, finanziaria, patrimoniale - e conseguentemente l'individuazione del o dei documenti deputati a ciò;

- infine, le scritture e la relativa documentazione vanno conservate per un periodo non inferiore quello indicato dall'articolo 22 D.P.R. 600/1973.

Per il legislatore una contabilità formata da libro giornale e libro degli inventari tenuti secondo le disposizioni di cui agli articoli 2216 e 2217 del codice civile permette di assolvere ai su citati obblighi (art. 87 comma 2).

In relazione alle attività (di cui all'art 5 e all'art. 6) svolte con modalità commerciali, gli Enti nel Terzo settore non commerciali devono tenere le scritture contabili previste dalle disposizioni di cui all'articolo 18 D.P.R. 600/1973, anche al di fuori dei limiti quantitativi previsti al comma 1 del medesimo articolo.

Inoltre, in relazione all'attività commerciale esercitata, tali enti hanno l'obbligo di tenere la contabilità separata.

Gli Enti del Terzo settore non commerciali:

- che sono associazioni di promozione sociale o organizzazioni di volontariato;
- e che non superano 130 mila euro di ricavi su base annua;

possono optare ai fini tributari per il regime forfetario di cui all'art. 86. A fronte di questa determinazione forfetaria del reddito imponibile tali enti sono esonerati dalla tenuta delle scritture contabili ai fini tributari, fermo restando l'obbligo di conservazione della documentazione emessa e ricevuta.

Infine, gli Enti del Terzo settore che svolgono le loro attività con modalità commerciali sono tenuti a seguire gli adempimenti contabili di natura tributaria delle imprese commerciali.



### 2.2.4. I CONTROLLI SU MODELLO DI RENDICONTAZIONE E SISTEMA DI BILANCIO

La riforma concede ampio spazio alla previsione di un organo di controllo nonché alla revisione legale dei conti.

In linea generale, l'organo di controllo vigila:

- sull'osservanza della legge e dello statuto;
- sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, anche con riferimento alle disposizioni del D. Lgs. 231/2001;
- sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento.

All'organo di controllo è poi attribuito il compito di monitorare l'osservanza delle finalità costitutive di cui all'art. 4, comma 1, laddove si parla di enti [...] «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».

La revisione legale, obbligatoria al superamento di determinati limiti dimensionali o in presenza di patrimoni destinati, può essere esercitata dall'organo di controllo, qualora formato da revisori legali, o da un revisore o una società di revisione nominati ad hoc.

## **2.3 La prospettiva sociale della Riforma**

La riflessione sui quadri sociologici entro i quali sia possibile interpretare la Riforma del Terzo settore si soffermerà essenzialmente su due punti.

Nel primo (A) si porterà all'evidenza la circostanza per la quale la Riforma si inserisce in un percorso ormai decennale di inclusione del Terzo settore all'interno della struttura delle istituzioni di welfare, e se ne discuteranno le implicazioni per gli enti di Terzo settore (ETS) e per il Terzo settore (TS) tutto. Qui si discuteranno inoltre gli effetti di "auto-selezione" che potrebbero verificarsi in questa fase di transizione verso la situazione prefigurata dalla Riforma, nonché i meccanismi di partecipazione individuale nelle organizzazioni di Terzo settore e si porrà a tema la questione dell'azione pro-sociale di tipo personale o "individuale", continuando una riflessione avviata nella Prima Edizione di questo Rapporto, nel 2018.

Nel secondo (B) , ci si interroga su un aspetto legato ai caratteri generali del Terzo settore all'interno della più generale crisi dei meccanismi della rappresentanza socio-politica.

Si tratta di due punti che, senza ambizione di esaustività, costituiscono alcune delle criticità più interessanti che si innestano nei processi sociali e organizzativi e che necessitano di una messa a tema specifica, soprattutto per comprendere con maggiore efficacia l'impatto della Riforma nel vasto universo del Terzo settore.

### **A. Gli Enti di Terzo settore nel sistema di Welfare**

La Riforma del Terzo settore costituisce indubbiamente un dispositivo legislativo di notevole rilievo al fine di rimettere ordine, in un quadro complessivo e possibilmente coerente, in una situazione di frammentazione normativa per la quale ogni segmento interno al TS era regolato da un proprio schema di riferimento. Si è trattato di uno sforzo diretto a garantire maggiore sistematicità e chiarezza al sistema di regolazione del Settore, sebbene a tutt'oggi non sia ancora possibile avanzare una valutazione complessiva dell'impatto della Riforma sui processi di riorganizzazione, consolidamento e sviluppo dei vari soggetti operanti nel TS.

Al di là di ogni ulteriore valutazione sul Codice, sui decreti attuativi, sulle circolari interpretative, e sui loro effetti pratici per la vita quotidiana delle organizzazioni, la Riforma può essere considerata uno strumento essenziale nel percorso di graduale inclusione del TS all'interno del più complessivo sistema di welfare, di cui è destinato a diventare parte integrante. In questo senso, la Riforma del TS è l'esito di un processo avviato con la riforma del titolo V della Costituzione, con l'emanazione della Legge Quadro 328/2000 e con il consolidamento, nel corso degli ultimi due decenni, di pratiche di stretta interdipendenza istituzionale tra il Terzo settore – o meglio tra alcuni segmenti del Terzo settore, come parte del volontariato e la cooperazione sociale – e le istituzioni pubbliche locali. Si potrebbe forse sostenere che il TS è già adesso partecipe dei processi di ampliamento della “sfera pubblica” di cui ha parlato A. Wagner già molti anni fa; tuttavia, il punto è che il nuovo assetto normativo aumenta il livello di coerenza tra la normazione del TS e quella delle amministrazioni pubbliche, istituzionalizzando di fatto l'integrazione l'amministrazione pubblica e i soggetti del privato sociale (emblematici e controversi sono gli articoli 55 e 56 del CTS).

Di conseguenza, il Terzo settore “perde” nella sostanza il proprio carattere di “tertium” ed assume sempre più i contorni di un soggetto istituzionale il cui assetto di regolazione formale permette sempre più consistenti compa-

**Il Terzo settore  
all'interno dello  
spazio di  
definizione del  
Welfare locale**





tibilità (e somiglianze) con le amministrazioni pubbliche. Non è un caso che questa circostanza abbia prodotto la reazione e l'irrigidimento del Consiglio di Stato, la cui Commissione Speciale ha rilasciato il parere n. 2052 del 20 agosto 2018 sugli istituti introdotti dagli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo settore, parere - già citato in altre parti del rapporto - che promuove - come si legge in un documento elaborato recentemente da un gruppo di studiosi<sup>3</sup> in risposta a quel parere - in forma conservativa, una visione meramente mercantile a tutela della concorrenza - estendendola alle "forme di collaborazione tra organismi pubblici e privati che perseguono obiettivi simili se non coincidenti" ("Il Diritto del Terzo settore preso sul serio", p. 3)<sup>4</sup>.

Il parere del Consiglio di Stato merita ovviamente di essere rimeditato, come auspica il "Club", la cui iniziativa appare del tutto meritoria ed opportuna, e le cui argomentazioni sono del tutto fondate e condivisibili. Resta, tuttavia, ineludibile il punto in base al quale il Codice del Terzo settore introduce e promuove una trasformazione sostanziale del modo in cui il Welfare viene prima pensato e poi realizzato, in quanto si riconosce che gli enti di Terzo settore «esprimono pure una attitudine specifica a collaborare con gli enti pubblici, su un piano paritario, in forza della sostanziale comunanza di obiettivi e del loro riconoscimento costituzionale nell'art. 118, u.c. Cost., per il perseguimento più efficace dei fini pubblicistici» (ibidem, pp. 2-3).

Alla luce di queste considerazioni, gli ETS costituiscono i soggetti referenti per le istituzioni pubbliche nelle pratiche di progettazione e di programmazione cioè, in buona sostanza, nella definizione e realizzazione delle politiche pubbliche, e il meccanismo di riforma del Terzo settore costituisce il percorso normativo attraverso cui si creano le condizioni affinché questa circostanza possa effettivamente realizzarsi<sup>5</sup>.

Alla luce di questa situazione, tre sono gli aspetti che, dal punto di vista dei soggetti implicati in questi processi di trasformazione, dovranno o potranno essere tenuti in considerazione.

Il primo ha a che fare con le dinamiche di definizione e ri-definizione dell'identità dei diversi segmenti che compongono l'articolato e differenziato universo del Terzo settore. La stretta compartecipazione degli ETS alla formu-

<sup>3</sup> Denominato "Club dell'articolo 55".

<sup>4</sup> [www.cesvot.it/comunicare-il-volontariato/news-e-comunicati-stampa/affidamento-contratti-pubblici-e-terzo-settore-il-documento-del-club](http://www.cesvot.it/comunicare-il-volontariato/news-e-comunicati-stampa/affidamento-contratti-pubblici-e-terzo-settore-il-documento-del-club).

<sup>5</sup> In altri termini, l'argomento attraverso cui si vuole - giustamente - contrastare la deriva "mercantile" sostenuta dal Consiglio di Stato si basa sulla considerazione della sostanziale coincidenza degli obiettivi tra organismi pubblici e privati (sociali), il che non può non avere conseguenze sul modo in cui gli organismi privati definiscono se stessi.

lazione e realizzazione del Welfare locale implica ovviamente la revisione, se non della *vision* delle organizzazioni, sicuramente della loro *mission* e delle modalità attraverso cui si realizza la loro presenza sul territorio e le interdipendenze che in esso si creano per il raggiungimento dei propri obiettivi. La Riforma del TS, in relazione a quanto detto fino ad ora, promuove e sostiene i segmenti di TS che abbiano una specifica vocazione all'offerta di servizi continuativi, stabili e a rilevante contenuto professionale nell'ambito del Welfare locale, in particolare (sebbene non esclusivamente) di tipo sociale e sanitario.

Appare ovvio che l'intervento del TS in questo quadro si colloca prevalentemente sul piano tecnico-operativo e professionale, dato che il piano più strettamente politico-programmatico si realizza ovviamente nei luoghi deputati della dialettica politica che si sviluppa negli organismi della rappresentanza politica. In che modo questi due piani possano essere tra loro interconnessi, non è chiaro, ma appare ovvio che questo elemento costituisce un punto cruciale. Il Terzo settore ha costruito le condizioni della propria legittimazione sociale, culturale, politica e perfino economica in virtù della capacità di innovazione sociale e metodologica nell'animazione del territorio sviluppate in autonomia rispetto agli enti locali e alle amministrazioni pubbliche; si è trattato di una autonomia prima di tutto politica e culturale, che ha consentito lo sviluppo di una capacità di elaborazione critica basata su rappresentazioni progettuali spesso innovative, e persino alternative rispetto a quanto proposto dalle amministrazioni pubbliche. L'etichetta di "Terzo settore" non appare qui come un richiamo nominalistico a un ambito produttivo che è "terzo" solo perché non assume le caratteristiche del "primo" (lo stato) e del "secondo" (il mercato), ma perché i soggetti che vi fanno parte adottano una modalità di porsi e di operare che è finanche alternativa ai primi due<sup>6</sup>. Appare dunque necessario che i processi di attuazione della Riforma, siano accompagnati da una profonda riflessione sull'identità del Terzo settore, sul senso della propria presenza e delle modalità di realizzazione dei propri obiettivi organizzativi.

Il secondo aspetto – in parte collegato al primo – ha a che fare con il rischio di auto-selezione rispetto alla scelta e ai requisiti per legittimarsi in quanto ETS e con il posizionamento delle singole organizzazioni rispetto alle pratiche di animazione sociale sul territorio. Assumere lo status di ETS non implica una mera transizione formale, ma si fonda sul possesso di una serie di requisiti la cui acquisizione implica un investimento di varia natura per le organizzazioni; tale investimento ha, ovviamente dei costi – non soltanto e non tanto

---

<sup>6</sup> Non era infrequente, a questo proposito, qualche decennio fa, il richiamo al ruolo politico rivoluzionario del "terzo stato" nella rivoluzione francese e del "terzo mondo" nei nuovi assetti internazionali del secondo dopoguerra, nella narrazione di quale fosse la natura del "Terzo settore". Ma questo succedeva trent'anni fa, almeno...

a carattere economico, quanto di natura organizzativa-gestionale – rispetto ai quali le organizzazioni mostrano diverse possibilità di assunzione. La capacità o possibilità di assumere (e sostenere nel tempo) quei costi, in altre parole, costituiscono variabili che si distribuiscono in modo differenziato all'interno dei soggetti di Terzo settore, che evidentemente valuteranno il da farsi su basi di opportunità, di convenienza e di possibilità reali. Il processo di transizione dalla configurazione giuridica attuale a quella di ETS, dunque, è un processo selettivo – tutto da verificare e da monitorare – in cui un certo numero di organizzazioni potrebbero valutare di restare in un ambito non regolato dal Codice del Terzo settore. Ad esempio, le organizzazioni di volontariato e le APS di piccole dimensioni, non appartenenti alle reti nazionali, le cui attività costituiscono ambiti di nicchia e si reggono sul contributo di un ristretto numero di volontari, sulla base di una progettazione minima ed essenziale, potrebbero non essere in grado (o non valutare conveniente) l'adozione di un nuovo status giuridico<sup>7</sup>. Tra le APS – considerato il livello di limitata consapevolezza circa i cambiamenti che stanno avvenendo all'interno del TS nonché il grado di limitata strutturazione organizzativa, almeno rispetto al sotto-settore delle organizzazioni di volontariato<sup>8</sup> – potrebbe trovarsi un certo numero di associazioni in situazione di estrema difficoltà rispetto alla scelta da compiere.

Il terzo aspetto, infine, ha a che fare con i cambiamenti che coinvolgono la definizione di “azione volontaria” e il posizionamento dei singoli individui

---

<sup>7</sup> L'eventualità non appare certo irrealistica, tanto che è già apparso qualche “vademecum” per mettere a fuoco le implicazioni per quelle organizzazioni che decideranno di non diventare ETS; cfr. a tale proposito, G. Martinelli, *Per chi non è Ente del Terzo settore: che cosa succede?*, Le Bussolle, 2, CSVNet Lombardia, maggio 2018. Nel testo di presentazione di questa collana di InstantBook, ad opera di due nomi importanti nel Terzo settore, si legge questo passaggio piuttosto rilevante ai fini del nostro ragionamento: “Quando parliamo di Terzo settore e di non profit intendiamo soprattutto volgere lo sguardo a quel patrimonio di esperienze, di partecipazione civile, di cittadinanza attiva, che nelle diverse sfumature culturali e sociali viene espresso per il tramite delle organizzazioni che compongono questo variegato mondo. Ciascuna di esse dovrà avviare un ripensamento e una ri-collocazione. Lo spartiacque sarà rappresentato dall'essere dentro o fuori dal Registro nazionale degli Enti di Terzo settore, ma anche dalla sezione specifica dello stesso nella quale andrà a collocarsi. Un ripensamento che andrà a incidere fortemente sugli scopi di ogni singolo soggetto e in modo sostanziale sulla quotidianità organizzativa e nel sul modo di intendere e fare non profit. Il cambiamento sarà anche e soprattutto culturale, sociale, partecipativo e democratico, nelle pratiche associative e, nella governance” (Rossato, A., Tabò, S., *Inquadramento agli Instantbook*, cit., p. 2). Quali siano i caratteri di tale cambiamento e le implicazioni per le organizzazioni, nonché per il territorio, in effetti, non viene discusso; il volumetto si sofferma soltanto sulla configurazione giuridica che le organizzazioni potranno assumere e sulle fonti normative di riferimento, ma non sulle effettive implicazioni culturali, sociali, partecipative e democratiche nelle pratiche associative.

<sup>8</sup> Si tratta di una considerazione del tutto provvisoria, fondata sull'analisi della situazione che emerge attualmente dalla rilevazione in corso sulle APS toscane, promossa da Cesvot e realizzata dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa; ovviamente è necessario evocare la massima cautela interpretativa, in attesa della conclusione della raccolta dei dati.

rispetto alla scelta di svolgere attività a carattere pro-sociale. La centralità che nella riforma viene assegnata ai soggetti di Terzo settore che erogano servizi ad alto contenuto professionale e la gravosità della gestione amministrativa e fiscale connessa con le attività di erogazione, impongono il consolidamento di una tendenza ormai in atto da molti anni all'interno del TS, connessa alla lenta ma graduale trasformazione della natura dell'azione volontaria, che sta sempre più assumendo i caratteri di lavoro *volontario*. Non è un caso che all'interno dei segmenti del TS maggiormente dipendenti dalla presenza di volontari (ad esempio nelle OdV e nelle APS), si percepisca con sempre maggiore intensità il problema della mancanza dei volontari stessi, in particolare delle fasce d'età più giovani. Ma, come si sa, si tratta di un falso problema, o di un problema posto in modo non corretto. Le statistiche dell'ISTAT che ci restituiscono annualmente l'andamento degli individui che dichiarano di svolgere attività di volontariato in organizzazioni, segnalano, per la Toscana, solo una lieve flessione rispetto agli anni precedenti, di 0,6 punti percentuali<sup>9</sup>. Nella nostra Regione, infatti, il 10,4% della popolazione dichiara di svolgere attività di volontariato in organizzazioni, a fronte dell'11% registrato nel 2016 e nel 2015; va tuttavia ricordato che nel 2012 si era al 9,6%.

La percezione della mancanza dei volontari, diffusa all'interno delle OdV e delle APS, deve essere attribuita dunque, in una situazione di sostanziale stabilità temporale dei volontari stessi, ai cambiamenti che attraversano la natura dell'azione volontaria richiesta dalle organizzazioni alle persone che si dichiarano disponibili a svolgere volontariato, all'aumento quantitativo dei servizi offerti dalle organizzazioni e dalla natura di maggiore complessità dei contenuti dei servizi stessi. Tali servizi, infatti, richiedono un incremento nei livelli di professionalità dell'azione volontaria, l'acquisizione di competenze specifiche e la continuità dell'impegno – oltre che l'assunzione di responsabilità rilevanti sul piano civile e penale. Si tratta di aspetti già registrati in tutte le indagini disponibili sia a livello locale e nazionale, che ovviamente sono destinati a consolidarsi in virtù degli effetti della Riforma del Terzo settore e che segnalano con evidenza la metamorfosi dell'azione volontaria verso la dimensione – tipica dei contesti europei – del *voluntary work*. Il lavoro volontario, dunque, è esigente rispetto alle risorse (materiali e temporali) di cui le persone disponibili a fare volontariato possono disporre, e dunque è, anch'esso, selettivo.

In altri termini, coloro che dispongono di risorse temporali limitate o discontinue, che non hanno possibilità di formarsi in modo adeguato per l'acquisizione delle competenze richieste, e hanno necessità di gestire l'impegno

<sup>9</sup> La fonte è l'indagine Multiscopo "Aspetti della vita quotidiana"; i dati sono raccolti e diffusi all'interno del Rapporto BES, in particolare nel capitolo su "Le relazioni sociali".

### Lo sviluppo del volontariato individuale e non formalizzato

volontario in modo compatibile con le esigenze della vita quotidiana – anche rispetto ai compiti che la propria collocazione familiare o nei diversi cicli di vita richiedono – si trovano in difficoltà rispetto al corrispondere alle richieste e alle attese dell'organizzazione e si trovano spesso costrette – loro malgrado – a rinunciare al volontariato organizzato. Questa rinuncia, tuttavia, non è definitiva e non riguarda lo svolgimento di volontariato in modo non organizzato; infatti, si sta diffondendo, come è già noto, il fenomeno del volontariato individuale, che sembra essere maggiormente in grado di corrispondere alle caratteristiche di persone che non hanno la possibilità di ottemperare alle obbligazioni che vengono richieste dalle organizzazioni. In qualche misura, sebbene in un nuovo clima socio-culturale, il volontariato individuale (o non organizzato), sembra recuperare gli aspetti tipici del volontariato originario, perché fondato su una carica etica genuina, sulla spontaneità, sulla gratuità e sulla flessibilità, sulla libera espressione delle proprie inclinazioni, sul rifiuto delle procedure eccessivamente burocratizzate e su un grado elevato di reversibilità (cioè sulla possibilità di “rivedere” le scelte compiute e di modificare i propri percorsi di impegno scegliendo altre opzioni). Il fenomeno del volontariato individuale ovviamente deve essere seguito con interesse, non solo perché si costituisce in modo coerente con i tratti socio-culturali di questa congiuntura tardo-moderna (caratterizzati, come dicono gli osservatori, dai processi di individualizzazione), ma perché è destinato a entrare pienamente in gioco nella dinamica di riconfigurazione delle modalità di animazione sociale del territorio locale. Nella misura in cui solo gli Enti di Terzo settore possano formalmente e legittimamente costituire il “Terzo settore” in quanto tale, si apre uno scenario in cui lo spazio “pubblico” tra la dimensione delle istituzioni pubbliche e quello della cittadinanza viene ridefinito in primo luogo dalla collocazione del Terzo settore nei suoi livelli più “alti” (quelli più vicini e adiacenti alle istituzioni pubbliche stesse), e poi dalla ri-collocazione, da una parte, di soggetti organizzati che prima (della Riforma) erano considerati di Terzo settore, e che tra poco potrebbero chiamarsene fuori (sempre per via della Riforma), e, dall'altra, di un universo di soggetti individuali o organizzati in forme non convenzionali, come le reti (o attraverso le reti online) che si porranno come modalità davvero nuove di esercitare l'impegno pro-sociale e di cittadinanza attiva.

### B. Terzo settore e nuove forme di mobilitazione sociale e politica

Lo spazio pubblico della cittadinanza, dunque, si trova in fase di ri-configurazione, anche grazie agli effetti che sono e saranno generati dalla Riforma, non appena troverà avvio, ad esempio attraverso la definizione del RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo settore). Tuttavia, va riconosciuto che questi processi di ri-configurazione non dipendono soltanto dagli effetti della Riforma, ma si inquadrano in una dinamica storicamente più ampia, che ha

visto anche la trasformazione (e l'arretramento) del ruolo dei soggetti politici tradizionali (i partiti e i sindacati) e il consolidamento di movimenti politici, sociali e culturali di varia natura e entità, caratterizzati da modalità aggregative flessibili e non strutturate, nei quali le persone possono esercitare la propria vocazione di cittadini attivi, senza tuttavia "obbligarsi" in forme organizzate vincolanti e predefinite.

Da un certo punto di vista, l'estrema frammentazione del Terzo settore, e la sua distribuzione "diffusa" all'interno di quello che abbiamo definito "spazio pubblico della cittadinanza", ha favorito l'aggregazione dei cittadini intorno a istanze rilevanti sul piano territoriale, rispondendo a un bisogno di mobilitazione, di rappresentanza, e di interlocuzione – anche critica – con le istituzioni pubbliche. Il problema principale che il Terzo settore ha mostrato in passato è quello relativo – appunto – alla sua estrema frammentazione. In altre parole, il TS non ha costituito e non costituisce un soggetto collettivo coeso, nonostante i lodevoli meriti attribuibili al Forum del Terzo settore e alle varie rappresentanze territoriali.

Tuttavia, il TS non mostra difficoltà di dialogo e di coesione tra i diversi segmenti che lo compongono, ma anche all'interno di tali segmenti, specie in quelli più numerosi, come le OdV e le APS. L'esperienza della cooperazione sociale, che ha trovato forme di aggregazione di tipo secondario nei consorzi, non appare replicabile all'interno degli altri segmenti sia a causa della numerosità delle organizzazioni, sia, soprattutto, a causa della estrema differenziazione interna – aspetto che ha costituito e costituisce, nel contempo, elemento di forza e di debolezza di quegli stessi segmenti. Elemento di forza, perché la differenziazione è l'esito della capacità di dare risposte le più diversificate e specifiche alla complessità dei bisogni che emergono sul territorio; punto di debolezza, perché la differenziazione ha prodotto una consistente difficoltà al dialogo e alla collaborazione inter-organizzativa, che spesso si è espressa anche in dinamiche di competizione per l'accesso alle risorse territoriali e istituzionali. In altri termini, sia le OdV sia le APS hanno mostrato una difficoltà strutturale a rappresentarsi prima e ad agire poi come soggetto collettivo, in grado di porsi come interlocutore coeso rispetto all'interlocuzione istituzionale.

Va riconosciuto, tuttavia, che negli ultimi anni si è diffusa sempre più l'esperienza delle reti<sup>10</sup> di collaborazione tra soggetti di Terzo settore, che hanno

---

**Collaborare  
e fare rete.  
La sfida di unire le  
diversità**

---

<sup>10</sup> Qui non si fa riferimento alle "Reti" delle grandi organizzazioni, che si definiscono tali in base alla diversa articolazione territoriale in cui esse si esprimono ed operano, ma alle forme e alle dinamiche di collaborazione tra soggetti diversi per la realizzazione sul territorio di progettualità concertate, con modalità di governance negoziata. Per la descrizione di alcune esperienze signi-



aggregato in forme nuove e variamente strutturate soggetti tra loro anche diversi per il raggiungimento di obiettivi coerenti con la propria *mission*, ma che da soli avrebbero avuto difficoltà a realizzare. Il fenomeno delle reti tra soggetti del Terzo settore è un patrimonio da non perdere e da valorizzare ulteriormente negli scenari futuri, anche se il processo di riconfigurazione di cui si è parlato in precedenza pone inedite questioni circa i criteri e le dinamiche di inclusione nelle reti dei vari soggetti organizzati.

La rete è un dispositivo organizzativo particolarmente flessibile e adatto alla condivisione delle risorse organizzative per la realizzazione di obiettivi progettuali ben definiti e negoziati, dalla erogazione di servizi innovativi, alla aggregazione intorno a istanze rilevanti in cui si esprime la cittadinanza sociale; sono veicoli di inclusione e di coesione, e dunque promuovono la costruzione di soggettività politiche e sociali collettive. Sarà interessante capire in che modo gli ETS continueranno a promuovere esperienze di rete, magari attraverso il sostegno delle istituzioni pubbliche; tuttavia si può immaginare che l'aggregazione degli ETS in qualità di soggetti essenziali per la realizzazione delle politiche di welfare, possa rischiare di lasciare dei vuoti nella funzione di animazione della società civile e nella aggregazione e rappresentanza di istanze da parte della cittadinanza, specie quando queste portino all'evidenza limiti e inconsistenze proprio nell'azione delle amministrazioni pubbliche. In questo caso è difficile immaginare che gli ETS possano essere soggetti in grado di farsi carico di queste istanze.

Si deve anche riconoscere che la nascita di nuovi movimenti sociali e politici, modifica radicalmente il modo di intendere la partecipazione dei cittadini "dal basso" nella cosa pubblica, movimenti che per definizione evitano di strutturarsi in forme organizzative stabili<sup>11</sup>. Si tratta di esperienze che intercettano il bisogno di aggregare interessi e istanze individuale a carattere pubblico in modalità inedite, poiché introducono un modo nuovo di intendere il ruolo dei corpi intermedi negli assetti di interlocuzione istituzionale, avanzando nuove modalità di aggregazione delle persone e di interpretazione dei bisogni comunitari a livello locale. Queste forme di mobilitazione sono effetto emergente di relazioni orizzontali tra individui che si organizzano in reti di relazioni finalizzate al raggiungimento di obiettivi di volta in volta individuati. Il carattere orizzontale, reticolare e territoriale di queste aggregazioni costituisce un significativo fattore di modificazione sia degli stili di governance (che si differenziano dalle organizzazioni di tipo gerarchico, come i partiti o gli stessi

---

ficative di rete, si veda il paragrafo 4.5 di questo Rapporto.

<sup>11</sup> Ad esempio, si ricordano qui i Gruppi di Acquisto Solidale, e l'esperienza dei gruppi o dei laboratori di quartiere, come ad esempio quelli di Bologna, di Brescia e di molte altre città italiane e europee. In Toscana si vanno moltiplicando esperienze di questo tipo, sebbene assai differenti tra loro, a partire dai Gruppi di Controllo di Vicinato di Empoli, fino alla significativa esperienza dei Quartieri Uniti Equo-Solidali di Livorno.



ETS) che dell'interlocuzione politico-istituzionale, che non sono più fondate sul principio di rappresentanza, proprio in virtù del carattere di orizzontalità.

Queste forme di mobilitazione e di aggregazione introducono dunque una modalità diversa di partecipare alla vita pubblica e sociale, che si affianca a quella realizzata mediante le organizzazioni e gli enti di Terzo settore, anche se, rispetto ad esse, si impongono per la loro flessibilità e attrattività, nonché per la vicinanza alle istanze espresse dai cittadini. Lo spazio pubblico della cittadinanza si popola di nuovi attori, che ovviamente pongono a tema il loro protagonismo e il loro ruolo nelle dinamiche di animazione sociale del territorio, e chiamano in causa la capacità delle organizzazioni "tradizionali", come quelle del TS, di accogliere la sfida della collaborazione e dell'interconnessione per la crescita delle comunità locali.



# RAPPORTI TRA TERZO SETTORE E PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

## 3.1 I procedimenti partecipativi previsti dal nuovo Codice del Terzo settore

Il rapporto tra pubbliche amministrazioni incaricate, nella tradizione dello Stato sociale, di assicurare ai cittadini l'erogazione dei servizi di interesse generale ed Enti del Terzo settore consegue, con l'approvazione del dlgs 117/2017, una notevole evoluzione<sup>1</sup>.

Nel quadro della valorizzazione dell'intervento degli Enti del Terzo settore in questo ambito, sanciti dal Codice del Terzo settore, la norma che segna il più importante avanzamento nella strutturazione dell'anzidetto rapporto è l'art.55 che *istituzionalizza* e *generalizza* gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione (e dell'accreditamento). Tali istituti divengono, nell'intenzione del legislatore, i procedimenti ordinari attraverso cui il sistema dei servizi di interesse generale assicurati sul territorio viene a scaturire dalla collaborazione tendenzialmente paritetica tra pubbliche amministrazioni ed ETS.

**Co-programmazione  
e co-progettazione  
per il sistema dei  
servizi di interesse  
generale**

Proprio ciò costituisce, forse, il più importante riconoscimento del ruolo solidaristico che la stessa Costituzione assegna agli ETS contenuto nel Codice, che vale ad alterare una situazione precedente in cui la tradizionale posizione di supremazia gerarchica dell'amministrazione sul cittadino valeva a connotare i rapporti tra PP.AA. e ETS al più come rapporto tra *committente* e *fornitore* (in senso conforme Zamagni S., *Il Terzo settore in transito. L'urgenza della*

<sup>1</sup> Per i tratti salienti della riforma v. Consorti P., Gori L., Rossi E., *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2018.

*normativa sociale*, in P. Venturi-S. Rago, *Il Terzo settore in transito. Normativa sociale ed economie coesive*, Aiccon, Forlì, 2018, 15).

Si deve, infatti, osservare come le attività di programmazione e di progettazione costituiscano, usualmente, il campo di elezione della funzione amministrativa quale attività necessariamente procedimentalizzata orientata alla realizzazione di pubblici fini.

Attraverso tali attività, dunque, l'amministrazione declina la propria discrezionalità dapprima individuando le priorità e poi i modi per realizzarle in un contesto di risorse economiche sempre più scarse per l'effetto della prolungata crisi economica<sup>2</sup>.

E, purtuttavia, nonostante questa tendenza *centralizzante* dell'elaborazione delle scelte in capo all'amministrazione, è innegabile come il sistema di *welfare* moderno abbia, sin dalla sua nascita, contato sull'apporto della solidarietà privata, la cui funzione è, come detto, espressamente riconosciuta a livello costituzionale, almeno come forma di *integrazione sussidiaria* del sistema di prestazioni rese ai cittadini (Tiberi G., *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in Cittadino C. (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Firenze, 2008)

Ciononostante, guardando all'esercizio della funzione amministrativa concernente le attività di interesse generale di cui all'art.5 d.lgs. 117/2017, l'esplicita previsione contenuta nell'art.55 concernente la *generalizzazione* degli istituti della co-programmazione e co-progettazione tra pubbliche amministrazioni ed ETS costituisce, dunque, un vero e proprio mutamento di paradigma<sup>3</sup>.

Mentre in precedenza il coinvolgimento degli ETS nello svolgimento di tale funzione costituiva una facoltà *eventuale* e *sperimentale* delle amministrazioni, con la positivizzazione degli istituti in discorso tale paradigma si infrange.

---

<sup>2</sup> Sui nuovi rapporti PPAA/ETS innescati dalla crisi economica vedi almeno Rossi E., *Valore e ruolo del Terzo settore nel welfare in evoluzione*, in Pellegrini M. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 2017; Benvenuti S., Martini S., *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n.106/2016*, in Osservatorio costituzionale, 2/2017, 1 ss. Rispetto alla situazione Toscana v. Salvini A., *I risultati: uno sguardo di sintesi (e tendenze evolutive)*, in Salvini A., Psaroudakis I. (a cura di), *Oltre la crisi. Identità e bisogni del volontariato in Toscana*, I quaderni di Cesvot, n.73, 2015, 34 ss.

<sup>3</sup> Peraltro deve essere sottolineato sin da subito che la nozione di ETS restituita dall'art.4 del dlgs 117/2017 comprende sia gli enti privati che esercitano attività d'impresa di interesse generale nelle forme di cui al libro V del c.c. (le figure dell'impresa sociale e della cooperativa sociale, recentemente regolate dal dlgs 112/2017); sia le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, ...le società di mutuo soccorso, le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società, che operano senza scopo di lucro per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale erogando gratuitamente denaro, beni o servizi.



L'etimologia stessa di tali istituti vale, infatti, a segnare il superamento del ruolo *esclusivo* dell'amministrazione nella responsabilità della programmazione generale, e nella progettazione particolare che ne consegue, dei servizi (sociali) di interesse generale.

*Programmare con e progettare con* implica una *corresponsabilizzazione* della titolarità di una funzione che, come abbiamo accennato, è stata, in precedenza, patrimonio esclusivo dei pubblici poteri.

L'evoluzione *qualitativa* è evidente almeno nella misura in cui il particolare *status* costituzionale degli ETS, e le finalità solidaristiche che ne guidano l'azione, costituiscono il presupposto per assegnare loro (nel rispetto della spontaneità e dell'autonomia che ne anima l'azione) una vera e propria *pubblica funzione* condivisa con l'amministrazione.

Con il Codice del Terzo settore si inaugura, dunque, una stagione in cui gli ETS si vedono assegnati veri e propri compiti tipici della decisione pubblica, proceduralizzati nella co-programmazione e co-progettazione.

Tale funzione va al di là dell'effettiva capacità di raccogliarla pienamente che gli ETS dovranno dimostrare, e si pone oltre la stessa "sussidiarietà" orizzontale, sconfinando nel campo più proprio della scelta amministrativa.

Peraltro la "rivoluzione" che ne consegue, che si pone nel solco di un percorso avviato da tempo, genera nuove prospettive e nuovi problemi<sup>4</sup>.

Innanzitutto conluma l'assunto che co-programmare e co-progettare in partenariato pubblico/ETS sia una soluzione maggiormente rispondente all'interesse pubblico del programmare e progettare in via unilaterale da parte dei pubblici poteri.

In secondo luogo, rende necessario che gli ETS, pur nel rispetto della spontaneità e originalità che sono loro proprie, "assomiglino" di più alle amministrazioni per quel che riguarda le garanzie ed il sistema di controlli anche interni agli stessi.

Tra gli altri molteplici aspetti innescati dalla co-programmazione e dalla co-progettazione deve poi essere annoverato un più preciso riferimento al rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa.

---

<sup>4</sup> In questa prospettiva valgono già le considerazioni evocate da Tiberi G., *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in Cittadino C. (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Passigli, Firenze, 2008, 2, «L'emersione negli ultimi anni del Terzo settore come categoria rilevante anche sotto il profilo giuridico, quale riferimento unitario che sottende e racchiude una multiforme tipologia di soggetti collettivi privati operanti in un ambito "terzo" rispetto allo Stato e al mercato, situati al crocevia tra individuo e autorità, ha finora scontato l'inconveniente di una legislazione assai frammentaria e disorganica».

Nel nuovo quadro che va così delineandosi, il profilo della *specialità* della materia che regola l'attività degli ETS va vieppiù accentuandosi. Tale specialità ha fondamento nell'assoluta convergenza dei fini che ispirano l'azione dell'amministrazione e quella degli ETS, entrambi indirizzati al perseguimento, con finalità solidaristica, del *bene comune* attraverso la progressiva ed adeguata assicurazione dei servizi di interesse generale, specialmente alle categorie svantaggiate.

Partendo da queste considerazioni preliminari è possibile esaminare più nel dettaglio le evidenti innovazioni apportate dall'art.55 del Codice del Terzo settore ai rapporti tra amministrazioni ed ETS.

### 3.1.1. LA CO-PROGRAMMAZIONE

L'art.55, comma 2, del Codice definisce la co-programmazione come attività «finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione precedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili».

La co-programmazione, difatti, implica valutazioni che si pongono a monte dell'elaborazione del contenuto dei servizi sociali e degli altri servizi di interesse generale.

L'attività di programmazione impone una preventiva ricognizione dei bisogni dei territori e degli interventi da porre in essere anche su scala pluriennale, compiendo scelte che tengano conto delle necessità più importanti e delle risorse economiche a disposizione che, come abbiamo visto, nei periodi di crisi economica tendono drammaticamente a decrescere.

Le anzidette scelte sono *tipiche* della funzione amministrativa e della responsabilità politica relative all'impiego delle risorse pubbliche.

Dunque, prevedere in via generale che ciò debba essere frutto di co-programmazione significa che gli enti del Terzo settore devono essere ammessi a partecipare attivamente alla decisione sull'individuazione dei bisogni più importanti del territorio e della scala degli interventi da eseguire e su cui concentrarsi nel medio-lungo periodo.

Cosicché, imboccando la via della co-programmazione, il legislatore valorizza e riconosce il fatto che gli ETS dispongono di un punto di vista privilegiato che consente loro di collaborare con l'amministrazione all'individuazione dei bisogni primari dei cittadini.

La co-programmazione ha carattere *generale e pluriennale* e non si rivolge all'erogazione di un singolo servizio, ma alla pianificazione dei servizi da realizzare con scala di priorità.

Si realizza così una forma di *amministrazione condivisa* tra amministrazioni ed ETS che, peraltro, si innesta sulle attività di programmazione già in essere

**Co-programmare  
attraverso la  
valorizzazione delle  
competenze del  
Terzo settore**

soprattutto a livello regionale di predisposizione di piani, individuazione degli ambiti territoriali, forme di integrazioni di servizi, etc. (M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, 385).

Di talché, a questo proposito, sarà interessante notare se, in sede di attuazione pratica della co-programmazione, prevarrà la volontà di esplorare forme nuove di elaborazione delle politiche pubbliche che tengano conto delle peculiarità e dell'originalità dell'apporto del Terzo settore, o se si procederà per inclusione degli ETS in percorsi programmatori già consolidati.

Lo stesso art. 55 del Codice non manca di richiamare la disciplina antecedente riferibile alla programmazione, ossia la legge 328/2000 nella quale, invero, già si faceva riferimento all'utilità della co-programmazione, intesa come auspicabile partecipazione degli ETS all'elaborazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; collaborazione prevista anche nella delibera ANAC 32/2016 che, nel definire il "piano di zona", prevede che esso si sostanzi in un accordo di programma da elaborarsi con la partecipazione degli ETS.

Purtuttavia tale partecipazione, come abbiamo già sottolineato, non costituisce una procedura amministrativa formalizzata, con corrispondente attribuzione di specifiche funzioni di interesse generale agli ETS, ma piuttosto una buona prassi. Oltre alla *generalizzazione* dell'istituto, avvenuta con l'emanazione del Codice, si deve altresì registrare un ampliamento dell'oggetto della co-programmazione, non più rivolto ai soli servizi sociali ma a tutte le attività di interesse generale contenute nell'ampia elencazione dell'art. 5 Codice del Terzo settore.

Da strumento partecipativo della sussidiarietà orizzontale, la co-programmazione tende, dunque, a spingersi oltre la sussidiarietà orizzontale, assegnando, almeno in potenza, uno specifico ruolo amministrativo agli ETS in ordine alla composita congerie dei servizi di interesse generale tradizionalmente garantiti dai pubblici poteri (Contra L. Gili, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urb. e App.*, 1/2018, 17).

Di talché la disciplina precedente, pur ispirata alla partecipazione, subisce una rivoluzione *qualitativa* che renderà necessario indagare quali possano essere le forme procedurali più idonee a garantire che gli aspetti co-decisi vengano effettivamente realizzati, seppur in un contesto in cui la garanzia ultima dei servizi di interesse generale sul territorio continua ad essere costituita dalla presenza dei poteri pubblici.

La co-programmazione, che non ha un effetto diretto nel campo dell'erogazione dei servizi ma ne costituisce un presupposto fondamentale, da un lato amplia la natura stessa dell'attività degli Enti del Terzo settore conferendogli funzioni tipicamente amministrative, dall'altro rivoluziona il paradigma della

scelta amministrativa come responsabilità unicamente riferibile ai pubblici poteri introducendo forme di condivisione della decisione amministrativa tra amministrazioni ed ETS.

Rispetto alla funzione che gli ETS svolgono in seno alla società non si può escludere che forme di proto-programmazione costituiscano un patrimonio, pur se frammentato e settoriale, già insito nel DNA degli ETS, in quanto la scelta degli stessi di intervenire in un determinato settore sociale, garantendo servizi di interesse generale, implica una seppur embrionale forma di ricognizione delle necessità e dei bisogni dei consociati.

Con la co-programmazione tale forma di proto-programmazione degli ETS si congiunge con l'attività programmatica dell'amministrazione nell'intento di dar vita ad un procedimento generalizzato nuovo in cui l'attività programmatica diviene la risultante della collaborazione, tendenzialmente paritetica, dei soggetti pubblici e privati coinvolti.

Ciò determina una ulteriore complessificazione dell'agire amministrativo che, a seguito della sua esplicita previsione nell'art.55 del Codice, dovrà essere concretamente invero da fonti legislative e regolamentari che provvedano a definirne con accuratezza i tratti sottoponendolo, allo stesso tempo, alle regole fondamentali del procedimento amministrativo.

Difatti, la co-programmazione, pur presupponendo una visione d'insieme che guarda ai bisogni generali della collettività (che ricomprende, ora, la più vasta gamma dei servizi di interesse generale e non solo i c.d. servizi sociali) e non alla singola attività concretamente svolta dagli ETS, non può, tuttavia, che essere considerata parte di un processo strettamente connesso sia alla co-progettazione, che la presuppone, sia all'affidamento.

Per questo motivo, le garanzie del procedimento amministrativo devono essere, conseguentemente, estese alla selezione dei soggetti ammessi alla co-programmazione che deve avvenire attraverso forme di coinvolgimento trasparenti e non discriminatorie.

Ciò in quanto la co-programmazione influenza, come detto, la co-progettazione e, dunque, riversa effetti anche sul successivo affidamento dei servizi co-programmati e co-progettati.

Ne consegue che l'amministrazione non può risultare libera di scegliere discrezionalmente gli ETS da ammettere alla co-programmazione, ma deve garantire il massimo coinvolgimento possibile dei soggetti interessati e deve anche assicurare che, quando esigenze di efficacia del procedimento amministrativo suggeriscano di restringere la platea dei soggetti coinvolti, si debba provvedere attraverso meccanismi di selezione che garantiscano una scelta imparziale degli interlocutori privati.

Rilevate queste interconnessioni procedurali tra co-programmazione, co-progettazione e affidamento, il tratto saliente della co-programmazione risulta, comunque, costituito dallo specifico ruolo co-programmatorio generale che viene assegnato agli Enti del Terzo settore. Un ruolo che costituisce una delle più rilevanti sfide che gli ETS dovranno affrontare nella fase attuativa della riforma.

#### 3.1.2. LA CO-PROGETTAZIONE

L'attività di co-progettazione viene, invece, ridefinita nel codice come un'attività di tipo *realizzativo* e *successivo/consequente* alla co-programmazione.

L'art 55, comma 3, del Codice afferma, infatti, che tale attività è «finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2».

La co-progettazione tende, così, a coincidere con la realizzazione concreta dei singoli interventi considerati come necessari in sede di co-programmazione.

Occorre, dunque, notare che l'art.55 del Codice iscrive la disciplina dei servizi di interesse generale in una precisa cornice procedimentale che presenta un'interconnessione più esattamente definita che in precedenza.

Il nesso logico tra co-programmazione e co-progettazione diviene, infatti, una prescrizione giuridica: si procede alla co-progettazione quando, a monte, si sia proceduto ad una attività di co-programmazione che prevede la successiva realizzazione di quel determinato servizio.

Il che vale a significare che il procedimento previsto dal legislatore presenta caratteristiche di unitarietà, intese come dipendenza della co-progettazione dalla co-programmazione.

Attraverso un preciso *iter* logico il legislatore confida nel fatto che le politiche inerenti ai servizi di interesse generale siano prima di tutto *condivise* tra pubbliche amministrazioni ed ETS attraverso l'individuazione dei campi di intervento prioritario; e, non secondariamente, nel fatto che quegli stessi servizi individuati come prioritari vengano successivamente co-progettati in concorso con ETS individuati dall'amministrazione attraverso meccanismi trasparenti di selezione.

La previsione di un determinato servizio e della sua scala di priorità rispetto al complesso dei servizi di interesse generale da realizzare diviene, così, un presupposto fondamentale per la successiva attivazione di partenariati pubblico/ETS per la co-progettazione.

Dovrà, dunque, essere esplorata l'ammissibilità di deroghe al suddetto percorso procedimentale qualora l'amministrazione ritenesse necessario avviare un'attività di co-progettazione non prevista in sede di co-programmazione, ritenendola assolutamente necessaria.

Ciò innescherebbe, infatti, una serie di problemi, il primo dei quali essendo costituito dalla possibile alterazione degli obiettivi fissati, anche sotto il profilo strettamente economico, in sede di co-programmazione. Co-progettare un servizio al di fuori delle previsioni assunte in sede di co-programmazione potrebbe, dunque, confliggere con l'attività che costituisce il suo presupposto logico, col pericolo di rendere illegittimo l'intero processo partecipativo.

Con la co-progettazione si intende coinvolgere gli enti del Terzo settore nell'elaborazione del contenuto del servizio sociale che si vuole assicurare su un determinato territorio.

Il presupposto dell'introduzione di questa figura è costituito dal riconoscimento che molta parte dei servizi sociali e degli altri servizi di interesse generale sono erogati dagli enti del Terzo settore. Di conseguenza tali enti hanno la capacità di dare un prezioso contributo ai pubblici poteri nella definizione delle caratteristiche essenziali del servizio.

Formalmente, dunque, l'attuale disciplina della co-progettazione, si pone allo snodo di un procedimento complesso e, oggi, generalizzato, che presuppone un prius, la co-programmazione, ed un posterius, l'affidamento del servizio di interesse generale all'ETS selezionato per la co-progettazione.

### 3.1.3. VERSO UN MODELLO DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA PUBBLICO/ETS NEL SETTORE DEI SERVIZI DI INTERESSE GENERALE

Attraverso la co-programmazione e la co-progettazione viene costruito un nuovo paradigma in cui la cura dell'interesse pubblico deve essere perseguita attraverso la condivisione tra P.A. ed ETS delle funzioni amministrative generali (co-programmazione) e particolari (co-progettazione).

Il ruolo costituzionale degli ETS e l'esperienza pluriennale degli stessi nell'erogazione, senza scopo di lucro, di servizi di interesse generale ha, dunque, indotto il legislatore del Terzo settore a riconoscergli precise funzioni amministrative fondamentali anche esulanti dalla specifica vocazione naturale degli ETS.

Soprattutto per la co-programmazione, tale funzione, oltre a costituire una funzione nuova per gli ETS, rappresenta anche un evidente aggravio in termini di risorse umane ed economiche. La condivisione della programmazione, infatti, non è direttamente collegata con la gestione/assegnazione di un servizio di interesse generale, dunque, la partecipazione attiva degli ETS a tale fase costituisce un'attività ulteriore che gli ETS sono chiamati a svolgere senza scopo di lucro a favore della collettività, anche a prescindere dalla specifica garanzia che ne conseguirà l'assegnazione del servizio svolto statutariamente dall'ETS.





La sfida della co-programmazione è, appunto, quella di partecipare alla decisione amministrativa indipendentemente dal proprio raggio di azione, ma per contribuire alla miglior ricognizione dei bisogni dei territori, che possono anche esulare o addirittura confliggere con il singolo servizio erogato dall'ETS che partecipa alla co-programmazione.

Infatti, una responsabile partecipazione alla co-programmazione degli ETS presuppone che questi partecipino alla stessa anche nella prospettiva di concludere che il servizio reso dalla propria associazione sia recessivo di fronte alla necessità di programmare altri interventi prioritari più necessari, soprattutto in ragione della scarsità crescente delle risorse pubbliche.

Ma anche per quanto riguarda la co-progettazione, la finalità che sembra muovere il legislatore ad assegnare una specifica funzione amministrativa agli ETS nella progettazione puntuale dei servizi di interesse generale sul territorio riposa sul fatto che un servizio co-progettato ha maggiore possibilità di realizzare il miglior vantaggio per i cittadini.

Dunque, almeno in linea di principio la co-progettazione degli aspetti specifici e organizzativi di un particolare servizio in partenariato con l'amministrazione rappresenta un valore anche se tale servizio non fosse poi svolto effettivamente dall'ente del Terzo settore selezionato per la co-progettazione.

Non è in discussione il fatto che il procedimento individuato dal legislatore presupponga, implicitamente, il successivo affidamento al soggetto co-progettante soprattutto in caso si versi al di sotto della soglia prevista dall'art.35 d.lgs. 50/2016, e purtuttavia la generalizzazione dell'istituto della co-progettazione fonda la propria giustificazione principalmente sulla capacità, riconosciuta agli ETS, di organizzare gli aspetti morfologici e organizzativi del servizio in maniera più adeguata di quanto potrebbe assicurare l'intervento completamente autonomo dell'amministrazione, e non sulla successiva gestione del servizio che pure ne è una conseguenza.

L'assunzione della funzione amministrativa inerente alla co-progettazione consente, dunque, di distinguere tra due ruoli degli ETS, entrambi svolti nell'interesse generale, ossia quello di co-progettare servizi di interesse generale e quello di erogare servizi.

Una funzione di interesse generale, quella di co-progettare, che, perciò, in linea di principio gli ETS potrebbero anche svolgere in maniera indipendente *rispetto* all'erogazione del servizio co-progettato.

Ciò consente di superare, almeno in potenza, precedenti concezioni che tendevano ad assimilare la co-progettazione ad un appalto o ad una concessione di servizi, proprio sulla base del fatto che la co-progettazione come vera e propria funzione amministrativa non era prevista nella legislazione di settore, ma essa era esclusivamente riferibile alla gestione del servizio (V., ad es., Tar Lombardia, sez.IV, sent.727/2017 del 28 marzo 2017).

Ciò detto, la seconda faccia della co-progettazione è, appunto, costituita dal successivo affidamento del servizio all'ente co-progettante.

Il procedimento complesso innescato dall'art.55 del Codice ha, infatti, il suo logico punto di arrivo nell'affidamento del servizio al soggetto del Terzo settore co-progettante, selezionato con metodi di scelta ispirati alla trasparenza e non discriminazione.

Logico, in quanto è la specialità della materia, in cui il ruolo sociale degli ETS quali soggetti che contribuiscono attraverso un'azione *non profit* alla realizzazione di interessi pubblici, che lo giustifica.

E allora l'impianto della materia si fonda sulla condivisione pubblico/ETS della co-programmazione e co-progettazione dei servizi di interesse generale e sull'affidamento agli ETS dell'erogazione dei servizi sul territorio.

Ed è il riconoscimento di una specifica funzione amministrativa agli ETS che consente di tenere assolutamente distinta la materia dal resto della contrattazione pubblica viepiù investita, come noto, dall'applicazione delle regole della concorrenza.

Ciononostante, momenti di conflitto tra le diverse discipline sono alle porte soprattutto nella misura in cui l'art.55 del Codice individua nella co-progettazione il procedimento ordinario di realizzazione dei progetti specifici di servizi di interesse generale, mentre l'art. 56 del medesimo Codice dispone che le amministrazioni possano ricorrere allo strumento della convenzione con gli ETS quando più favorevole rispetto al *ricorso al mercato*.

In verità, le differenze tra ETS ed imprese *for profit* sono evidenti e, dunque, la ponderazione imposta all'amministrazione tra ricorso al mercato e convenzionamento, ossia stabilire quale scelta sia più favorevole risulta, in concreto, assai arduo poiché comporta una comparazione tra soluzioni disomogenee. Cioché, poco comprensibili risultano gli stessi parametri ai quali l'amministrazione dovrebbe ispirarsi.

Sebbene sia innegabile che le imprese *for profit* abbiano interesse a erogare servizi sociali di interesse economico generale, ed in effetti lo fanno, diversi sono i fini per cui esse operano. In questo caso l'interesse è quello di realizzare un profitto, mentre l'erogazione del servizio sociale è il mezzo attraverso il quale tale profitto può essere realizzato.

E', dunque, normale che, qualora si intenda ricorrere al mercato, l'erogazione del servizio sociale di interesse generale debba seguire le regole generali della concorrenza tra imprese. Regole che si basano sulla competizione finalizzata alla acquisizione di un certo mercato da parte di un operatore economico.

Diversamente da ciò, purtroppo, la compresenza di amministrazioni incaricate di perseguire interessi pubblici nel settore dei servizi sociali, e di ETS,

pur essi ispirati a realizzare interessi generali, parrebbe suggerire che il miglior modo per raggiungere obiettivi comuni possa non essere quello della *competizione* tra imprese pubbliche e private (compresi gli ETS).

Difatti, soprattutto nell'ambito del servizio pubblico, è da tempo emersa la consapevolezza che alla ciclica riproposizione dei fallimenti del mercato e dello Stato si siano aggiunti rilevanti problemi derivanti dai fallimenti della regolazione.

Nel settore dei servizi sociali, dunque, va facendosi strada, e l'approvazione del Codice ne è un portato, che alla competizione regolata possano sostituirsi forme di amministrazione collaborativa o, addirittura, condivisa tra pubbliche amministrazioni ed ETS, tendenti alla creazione di un sistema integrato di servizi sociali elaborato su base partecipativa. Ciò non sarebbe, ovviamente, possibile puntando, viceversa, sul conflitto tipico delle procedure concorrenziali.

Casomai, le regole dell'evidenza pubblica e della trasparenza devono, ragionevolmente, essere anticipate al momento dell'accreditamento e della scelta degli ETS con cui co-programmare e co-progettare.

Il mutamento di paradigma, che deriva da questa concezione nuova dell'azione amministrativa come funzione condivisa con gli ETS, costituisce un vero e proprio elemento di *specialità* che sembrerebbe precludere *hic et nunc* l'applicazione delle regole della concorrenza, contenute ad esempio nel Codice dei contratti pubblici. Tale normativa persegue, infatti, il fine della parità di trattamento delle imprese nel mercato, ma non si pone l'obiettivo di ottimizzare l'intervento dei soggetti impegnati nella ricerca del *bene comune*.

Pare anzi che la stessa funzione dello Stato nell'economia, transitata da un forte interventismo alla regolazione, soprattutto a seguito della proliferazione del diritto europeo in ambito nazionale, vada viepiù ri-organizzandosi in forme nuove di esercizio dei pubblici poteri.

L'affermazione di tale impostazione, dimostra la volontà di valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale, ma guarda al di là della sussidiarietà orizzontale postulando, addirittura, che l'amministrazione rinunci a parte della propria egemonia sulle scelte intorno alle politiche connesse ai servizi di interesse generale, per consentire che l'effettiva assegnazione di un ruolo di amministrazione attiva agli ETS determini, come risultante di percorsi procedurali generali e particolari di tipo partecipativo, il rafforzamento del sistema integrato dei servizi sociali.

La co-programmazione e la co-progettazione sono, come detto, strettamente connesse al successivo affidamento diretto dei relativi servizi di interesse generale risultanti da dette attività.

Nella nuova prospettiva che così si delinea, per evitare che i nuovi percorsi partecipativi previsti dal Codice entrino in contrasto con le norme del diritto

europeo e nazionale a tutela della concorrenza, significativamente denominato diritto euro-unitario anche nel recente parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato del 26 luglio 2018<sup>5</sup>, sarà, tuttavia, necessario esattamente distinguere su quali presupposti (e finanche per quale categoria di ETS, visto che taluni enti del Terzo settore esercitano anche attività di tipo imprenditoriale come nel controverso caso dell'impresa sociale<sup>6</sup>) sia ammissibile deviare dalle regole generali che sovrintendono all'affidamento dei servizi sociali che presentino carattere economico in ragione della specialità della materia.

La codificazione della co-programmazione e della co-progettazione vale, dunque, a innescare una vera e propria rivoluzione prima di tutto nel modo di intendere l'azione amministrativa nell'ambito dei servizi di interesse generale, unificando ed allargando i confini del sistema della solidarietà nazionale.

Una prospettiva senza dubbio assunta con convinzione dal legislatore del Terzo settore che, peraltro, ben si rapporta, inverandolo, con il ruolo assegnato dalla Costituzione all'intervento del privato nella realizzazione di scopi a carattere sociale.

Purtuttavia, il sistema di risulta non potrà che risentire di altri fattori che potranno confermare o, ridurre, la portata degli istituti in discorso che vanno ad aggiungersi a quelli che atterranno più propriamente alla capacità degli enti del Terzo settore di cogliere i nuovi compiti amministrativi che sono loro affidati.

---

<sup>5</sup> V. sul punto Tondi Delle Mura V., *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del Terzo settore*, in AIC, 1/2018.

<sup>6</sup> La formale istituzione dell'impresa sociale si ha, come noto, con l'emanazione del dlgs 155/2006, che costituisce l'evoluzione della "cooperativa sociale" introdotta nell'ordinamento dalla L.381/1991. Il rinvio a tali norme è, peraltro, operato dall'art. 40 della l. 117/2017. In argomento v. G.P. Barbetta, *Arriva l'impresa sociale*, in *Impresa sociale*, 2/2005; M. Bombardelli, *L'impresa sociale e la realizzazione di finalità di interesse generale*, in *Impresa sociale*, 2/2005; L. Bruscu-glia-E. Rossi, *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Aspetto giuridici, economici e fiscali*, Milano, 2000; G. Ponzanelli, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, 1996.

## 3.2 I contratti di appalto e gli affidamenti con convenzione

### 3.2.1 LA SPECIFICA DISCIPLINA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI PER GLI APPALTI E LE CONCESSIONI DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI E PER GLI "APPALTI RISERVATI" DI CUI AGLI ARTT. 112 E 143

Nell'attività di organizzazione e gestione dei servizi socio-sanitari viene indubbiamente ad incidere il rinnovato quadro giuridico derivante dal nuovo codice dei contratti pubblici e dalla riforma del Terzo settore. Con queste note, nel riferirsi alle innovazioni recate da tali nuovi codici dei contratti e del Terzo settore, si cercherà di affrontare alcuni dei profili attinenti all'applicazione di tale innovativa disciplina e la questione del coordinamento delle due fonti normative. Infine, proprio riguardo alle relazioni fra i due codici, essendo intervenuto, richiesto dall'Anac, un recente e problematico parere del Consiglio di Stato, non lo si poteva certo non considerare come una sorta di elemento critico, più volte evocato in questo ampio capitolo.

Con il d.lgs. n. 50/2016, successivamente modificato dal d.lgs. n. 56/2017<sup>7</sup>, è stato approvato il nuovo codice dei contratti pubblici, che si completa con i numerosi decreti ministeriali attuativi già emanati e in corso di emanazione, nonché con l'approvazione delle linee guida ANAC intervenute sui vari aspetti ad essa demandati dal codice stesso. Quali ultime vicende in materia, va ricordato che, nonostante il breve periodo di vita del nuovo codice dei contratti, il Governo ha deciso di procedere alla sua modifica con alcuni primi interventi immediati introdotti con il c.d. decreto-legge in itinere "Semplificazioni" (D.L. n. 135/2018), salvo l'anticipazione della deroga alla disciplina degli affidamenti sottosoglia di cui al comma 912 della legge di bilancio 145/2018, quindi, con le numerose modifiche introdotte dall'articolo 1 del D.L. n.32/2019. Nello stesso periodo di approvazione del codice dei contratti pubblici è poi intervenuta l'approvazione della riforma del Terzo settore (L. n. 106/2016), cui hanno fatto seguito i decreti legislativi attuativi della delega n. 112/2017, modificato e integrato con d.lgs. n.95/2018, e n. 117/2017, modificato e integrato con d.lgs. n.

<sup>7</sup> La bibliografia sulla materia del nuovo codice dei contratti pubblici tanto è vasta ed estesa che richiederebbe un lavoro a parte. Per utilità degli operatori si fa rinvio al Dossier di documentazione, mensilmente aggiornato: *Il nuovo codice dei contratti pubblici, Dlgs.18 aprile 2016, n. 50*, a cura di L. Antonelli, Ministero dell'Interno, Biblioteca Albo nazionale segretari comunali e provinciali, archivio documentale <http://albosegretari.interno.it/contents/8824/dossier-di-documentazione-nuovo-codice-dei-contratti-aggiornamento-aprile-2018>

In tale Dossier sono elencate, con i relativi link ipertestuali, le fonti normative, le deliberazioni ANAC ed i pareri del Consiglio di Stato, la giurisprudenza più rilevante, la dottrina e il dibattito sulla materia.

Riguardo al correttivo generale di cui al D.lgs. n. 56/17 cfr. AA.VV., *Il correttivo al Codice dei contratti pubblici*, 2017, Giuffrè; R. Garofoli-G. Ferrari, *La nuova disciplina dei contratti pubblici dopo il correttivo approvato con il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56*, Nel diritto Editore, 2017/2018.

105/2018, rispettivamente di revisione della disciplina in materia di impresa sociale e di approvazione del codice del Terzo settore<sup>8</sup>.

Va subito ricordato che la precedente disciplina degli appalti di cui al d.lgs. n.163/2006, ripetutamente modificato, escludeva dalla sua applicazione i servizi sociali compresi nell'Allegato IIB (salvo il rispetto dei principi generali di economicità, imparzialità, trasparenza, parità di trattamento e proporzionalità e gli articoli del "163" dedicati alle specifiche tecniche e all'avviso relativo ai risultati delle procedure di aggiudicazione, in quanto esplicitamente estesi anche ai servizi rientranti nell'allegato IIB), mentre con il nuovo codice dei contratti pubblici non esiste più tale esclusione; nel nuovo regime contrattuale anche i servizi sociali e sanitari e servizi connessi (quali risultano elencati nell'Allegato IX del codice contratti) sono pertanto assoggettati alla disciplina del codice stesso, che tuttavia prevede, per tali servizi, alcune fondamentali disposizioni speciali e specifiche, che peraltro, come accennato, vanno coordinate con la citata riforma del Terzo settore.

Poiché, come ben noto, il codice dei contratti costituisce attuazione delle direttive comunitarie 2014/23-24-25/UE sembra utile, per le categorie dei servizi di cui al richiamato Allegato IX (servizi sociali allargati) ed al fine di pervenire alla più corretta applicazione della nuova normativa conformemente all'ordinamento comunitario, fare richiamo ad alcuni "Considerando" delle direttive stesse esplicitativi delle ragioni che giustificano la specialità di regime contrattuale prevista per i servizi sociali e connessi. In particolare va richiamato il fondamentale "Considerando 114" della direttiva 2014/24/UE con il quale si spiega che tali servizi alla persona rendono giustificabile un regime specifico che si esplica:

1. sia prevedendo una soglia di interesse comunitario più elevata di quella che si applica agli altri servizi (750.000 euro, invece di 221.000 euro);
2. sia mantenendo in capo agli Stati membri, anche per gli appalti sopra soglia, una ampia discrezionalità nelle modalità ritenute più adeguate per la scelta dei fornitori imponendo *"solo il rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e parità di trattamento e assicurando che le amministrazioni aggiudicatrici abbiano la facoltà di applicare criteri di qualità specifici per la scelta dei fornitori di servizi, come i criteri stabiliti dal quadro europeo volontario della qualità per i servizi sociali"*<sup>9</sup>;

<sup>8</sup> Cfr, per tutti, CESVOT, *La riforma del Terzo settore, come orientarsi nella nuova normativa*, a cura di P. Balli, R. Berni, L. Gori, F. Lenzi, E. Pignatelli, S. Raggianti, Ottobre 2017, ed ivi sitografia di riferimento [https://www.cesvot.it/sites/default/files/def\\_web\\_Dispensa\\_La%20Riforma%20del%20Terzo%20settore\\_0.pdf](https://www.cesvot.it/sites/default/files/def_web_Dispensa_La%20Riforma%20del%20Terzo%20settore_0.pdf).

<sup>9</sup> Il documento *Quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali* è stato approvato dal



3. sia, infine, confermando il pieno diritto di ogni Stato membro (cioè dei rispettivi soggetti della pubblica Amministrazione dotati delle necessarie competenze) all'“autoproduzione” (gestione diretta di tali servizi), ovvero al ricorso ad altre forme che non comportino la conclusione di contratti pubblici, quali l'autorizzazione e l'accreditamento.

Ma vanno altresì richiamati il “Considerando 28” e il “Considerando 36”. Il primo – il “Considerando 28” – per escludere dalla direttiva (e, quindi, a cascata dal codice dei contratti pubblici) “taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro”, che nel concreto sono costituiti dai servizi di trasporto sanitario d'emergenza e urgenza specificamente disciplinati dall'art. 57 del codice del Terzo settore. Il secondo – il “Considerando 36” – per giustificare il ricorso agli appalti riservati ad operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate.

A proposito di quest'ultimo, va sottolineato il rilievo che assume la previsione della possibilità degli Stati membri di prevedere gli “appalti riservati” (art. 20, dirett. 2014/24/UE) il cui scopo principale sia costituito, come accennato sopra, dall'obiettivo dell'integrazione sociale e professionale di disabili e svantaggiati, che nel nostro codice dei contratti pubblici trova riscontro all'articolo 112, su cui si tornerà. Al riguardo è bene evidenziare che tale disciplina speciale viene a collegarsi con una delle finalità perseguite dalla cooperazione sociale del Terzo settore, su cui – va ricordato – è consentito intervenire alla legislazione regionale (artt. 1, co. 4 e 7; e 5, legge n. 328/2000), come si avrà modo di riprendere a proposito della recente legge regionale toscana n. 58 del 31 ottobre 2018 “Norme per la cooperazione sociale in Toscana”.

Venendo nello specifico alla normativa del nuovo codice dei contratti pubblici, si è già detto che gli appalti nel settore dei servizi sociali non sono più ricompresi tra quelli parzialmente esclusi dall'applicazione del codice, quindi tali appalti sono adesso assoggettati alla disciplina del codice stesso. Tuttavia va ricordato che il codice prevede, fra i regimi particolari di appalto di cui al Tit. VI del codice stesso, le disposizioni specifiche per gli “Appalti nei servizi sociali”<sup>10</sup> recate agli artt. 140 (Norme applicabili ai servizi sociali dei settori

---

Comitato per la protezione sociale del Consiglio dell'Unione Europea nella riunione del 6 ottobre 2010 <http://www.igitalia.it/doc/conv1402-17polidori.pdf>.

<sup>10</sup> Per la organicità della trattazione cfr, per tutti, C. Polidori, *I contratti pubblici nel settore dei servizi sociali*, Pordenone, ottobre 2017 <http://www.igitalia.it/doc/conv1402-17polidori.pdf>. Riguardo a tale lavoro si consideri che, relativamente alla questione del coordinamento della normativa sugli appalti con la normativa speciale del Terzo settore, lo scritto citato fa riferimento alla situazione precedente alla approvazione del nuovo codice del Terzo settore, che con il presente con-

speciali); 142 (Pubblicazione degli avvisi e dei bandi); 143 (Appalti riservati per determinati servizi; 144 (Servizi di ristorazione). Ai fini della individuazione dei servizi di cui i citati articoli 140, 142, 143 e 144 occorre, poi, fare riferimento all'Allegato IX che elenca partitamente, con i relativi numeri di CPV, i servizi ricadenti in tale regime particolare. Riprenderemo in seguito in cosa consiste la particolarità del regime dei servizi sociali, ma fin d'ora va evidenziato che l'ambito di applicazione di tale regime particolare è delimitato dall'oggetto dell'appalto, cioè dal fatto che l'appalto concerne servizi compresi nel citato allegato IX.

Come già accennato, fra le disposizioni speciali del codice va altresì richiamato l'art. 112 di disciplina degli "Appalti e concessioni riservate". Tale articolo inizia facendo *salve le disposizioni vigenti in materia di cooperative sociali e di imprese sociali, quindi passa ad enunciare la disposizione principale in base alla quale le stazioni appaltanti possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione o possono riservarne l'esecuzione ad operatori economici e a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate o possono riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando almeno il 30 per cento dei lavoratori dei suddetti operatori economici sia composto da lavoratori con disabilità e da lavoratori svantaggiati.*

La prima parte della disposizione in questione richiama, per confermarle, le disposizioni sugli affidamenti alle cooperative sociali che risalgono alla legge 8 novembre 1991, n.381, successivamente modificata, la quale, all'art. 5, prevede che *gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica Amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lett. b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità Europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, e purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1.*

Passando alla disposizione centrale dell'art.112, che ammette appalti e concessioni riservate, è bene evidenziare che essa è caratterizzata, da una parte, dall'essere riferita alla generalità degli appalti e delle concessioni, senza quindi alcuna limitazione oggettiva, e, dall'altra, di richiedere, quale condizione

---

tributo si è invece inteso riaffrontare proprio a seguito dell'entrata in vigore di detto nuovo codice.



di ammissione, che si abbia come scopo principale “*l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate*” ovvero quando l'appalto risulti da eseguire “*nel contesto di lavoro protetto*”. È rimessa pertanto alla valutazione delle singole Amministrazioni (vedi *infra* quanto previsto dalla recente L.R. n. 58/2018) quali appalti siano da riservare a operatori impegnati nel recupero di soggetti svantaggiati, così come individuati al comma 2 del citato art. 112, sempreché questi siano in grado di assicurare la necessaria qualità dei servizi a garanzia delle attese dei relativi fruitori.

Proprio a seguito del mutato quadro normativo è da registrare, come si evince da quanto sopra riportato, la valorizzazione delle cooperative sociali che operano per l'integrazione sociale e lavorativa delle persone svantaggiate. Ebbene, come più sopra accennato, la Regione Toscana, in linea con tale orientamento ha recentemente approvato apposita legge regionale sulla cooperazione sociale in Toscana ponendo in essere un riferimento giuridico chiaro per le Amministrazioni pubbliche che intendano avvalersi di tali soggetti del Terzo settore per interventi e servizi nelle materie di propria competenza. Per ora ci si limita a farne richiamo riproponendoci di riprenderne alcuni contenuti quando si faccia esame dei casi di ricorso ad affidamenti al Terzo settore.

Ritornando ai servizi sociali elencati all'allegato IX del codice va detto che, rispetto all'iniziale formulazione del codice stesso, sono state apportate, con il decreto legislativo n. 56/2017, modificazioni integrative e correttive che, sebbene non abbiano adeguatamente sviluppato – come secondo noi era da ritenersi ammesso e possibile dal citato “Considerando 114” della direttiva 2014/24/UE - quanto previsto dalla stessa direttiva comunitaria, almeno hanno reso meglio leggibile ed applicabile la normativa specifica sui servizi sociali del codice medesimo. A parte alcune correzioni ad evidenti errori formali, le principali innovazioni riguardano l'art. 142 con l'introduzione, dopo il comma 5, di ulteriori otto commi, dal 5-*bis* al 5-*nonies*.

In buona sostanza, fermo restando gli appalti riservati di cui al successivo art. 143, con le suddette disposizioni si è definito il regime particolare degli appalti dei servizi sociali di cui all'allegato IX del codice. Passiamo ora in rassegna tali innovazioni ultimamente introdotte.

Con il comma 5-*bis* è stato delimitato l'ambito di applicazione di tali speciali disposizioni: servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi, servizi di prestazioni sociali, altri servizi pubblici, sociali e personali, inclusi i servizi forniti da associazioni sindacali, da organizzazioni politiche, da associazioni giovanili e altri servizi di organizzazioni associative.

Con il comma 5-*ter* si sono riportate pressoché pedissequamente le disposizioni dell'art. 76 della direttiva 2014/24/UE: l'affidamento dei servizi di cui al comma 5-bis deve garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità, la disponibilità e la completezza dei servizi, tenendo conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e promuovendo il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti .

Si prevede, inoltre, (comma 5-*quater*) che la obbligatoria programmazione, estesa dall'art. 21 del codice anche ai servizi e le forniture, debba raccordarsi con gli strumenti previsti dalle legislazioni statali e regionali (nel caso della Toscana, la L.R. n.41/2005 e s.m.i.).

Con il comma 5-*quinqies* si raccorda la disciplina della centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti alle diversificate forme di aggregazione socio-sanitarie nelle diverse Regioni.

Proseguendo con i commi 5-*sexies* e 5-*septies*, viene definito il regime normativo applicabile alla materia dei servizi sociali, indicando ed enumerando gli articoli del codice da applicare. Per il fatto che una serie di articoli ne sono esclusi (77 e 78: commissioni; 89: avvalimento; 93: cauzione provvisoria; 97: anomalia dell'offerta; 103: garanzia definitiva; 105: subappalto; 106: esecuzione; 164ss.: PPP; 204: contenzioso; 205 ss.: rimedi alternativi), per il nostro legislatore in ciò si concretizzerebbe quell'alleggerimento consentito dalla ampia discrezionalità riconosciuta agli Stati membri dalla citata direttiva comunitaria. Va detto, tuttavia, che è difficile immaginare una struttura coerente degli atti di gara che prescindano da buona parte di quelle disposizioni, che ovviamente in via di decisione autonoma le Stazioni appaltanti possono comunque introdurre.

Infine, con il comma 5-*octies* si precisa il regime degli appalti sottosoglia (al di sotto di 750.000 euro) da affidare nel rispetto di quanto previsto dall'art. 36, che qui ci si limita a richiamare quale disciplina semplificatoria sottolineandone l'importanza per le Amministrazioni appaltanti<sup>11</sup>.

Il finale comma 5-*nonies* fa da raccordo con la disciplina sui servizi di ristorazione di cui all'art. 144.

Riguardo al regime (speciale) degli appalti dei servizi sociali deve inoltre farsi menzione alla normativa sugli appalti riservati di cui all'articolo 143. Salvo la correzione dell'erroneo richiamo all'allegato XIV con quello corretto all'allegato IX, la normativa degli appalti riservati per i servizi sanitari, sociali e

---

<sup>11</sup> L'ANAC con deliberazione del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018 ha approvato l'aggiornamento al D.lgs. n. 56/17 delle linee guida n. 4 concernenti le Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione e degli elenchi di operatori economici.

culturali di cui al (corretto) allegato IX è rimasta, dopo le correzioni al codice dei contratti del 2017, completamente immutata nel testo che riproduce pedissequamente l'articolo 77 della direttiva n.24/2014/UE.

Dal suo esame risulta che, diversamente dal "112", l'articolo 143 circoscrive la riserva all'esclusiva categoria dei servizi socio-sanitari e culturali specificamente elencati nello stesso articolo. Per quanto attiene, poi, all'identikit degli operatori aventi diritto alla riserva, tale articolo fa riferimento alle "organizzazioni" che abbiano tutti i requisiti indicati al comma 2 dello stesso articolo, che sembra, per quanto si dirà, vengano a riferirsi essenzialmente ai soggetti del Terzo settore.

Infatti l'"organizzazione" deve avere come obiettivo statutario il perseguimento di una missione di servizio pubblico legato ai servizi di cui sopra (co. 2, lett. a). Poiché la riformata disciplina dell'impresa sociale (che si estende, ai sensi dell'art. 1, co. 4 del D.lgs. n. 112/17, alle cooperative sociali) prevede che la finalità di tali imprese sociali è l'esercizio di una o più attività di interesse generale, può ritenersi che tale condizione richiesta dal co. 2, lett. a) dell'art. 143 sia da rinvenirsi in tali soggetti.

Riguardo alla seconda condizione (co. 2, lett. b), cioè dell'obbligo del reinvestimento dei profitti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione, si riscontra anche per questo aspetto la sussistenza della condizione in forza della disciplina dell'art. 3 del citato D.lgs 112/17, che impone infatti alle imprese sociali di destinare gli utili e avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o all'incremento del patrimonio. In ogni caso, come prevede il secondo periodo del citato co. 2, lett. b) dell'art. 143, la eventuale distribuzione o redistribuzione dei profitti non dovrà mai basarsi sull'esclusivo criterio dei conferimenti di capitali bensì su *considerazioni partecipative*, che sembra proprio descrivere il modello della cooperazione.

Quanto infine alla terza condizione (co. 2., lett. c) secondo cui *le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedano la partecipazione attiva dei dipendenti, utenti o soggetti interessati*, viene in effetti ad evocare quello che si potrebbe indicare come lo "statuto tipico del Terzo settore" quale risultante dalla revisione della disciplina a seguito della succitata riforma.

Va infine ricordato che fra le condizioni da rispettare l'articolo 143, al comma 3, stabilisce una durata massima del contratto non superiore a tre anni e, correlativamente, l'aggiudicazione può essere disposta unicamente nei confronti di organizzazioni che da almeno tre anni non abbiano conseguito dalla stessa Amministrazione aggiudicatrice appalti per gli stessi servizi (co.2, lett. d) ai sensi del medesimo articolo.

Il quadro che si è sopra delineato definisce il regime degli appalti dei servizi sociali e, nel caso degli appalti riservati di cui al citato art. 112, di tutte le categorie contrattuali (servizi, forniture e lavori) che le Amministrazioni sono tenute ad osservare nel caso di affidamenti da effettuare nel rispetto delle regole pro-concorrenziali del mercato. Si è visto che in entrambi gli articoli 112 e 143 concernenti gli appalti riservati si prevede il coinvolgimento del Terzo settore della cooperazione sociale (e dell'impresa sociale). Va anche evidenziato che la possibilità di partecipare alle gare assoggettate alla disciplina del codice dei contratti da parte di soggetti del Terzo settore riguarda non solo l'impresa sociale e le cooperative sociali ma anche gli altri soggetti del Terzo settore in quanto rientranti, per quanto si preciserà, nella nozione di "operatore economico".

E' da considerarsi acquisito infatti il concetto di "operatore economico" (il soggetto che nel mercato offre la realizzazione di lavori, forniture e servizi) da intendersi secondo una nozione "ampia" di derivazione comunitaria. Oltre alle imprese organizzate secondo le forme previste dai codici e dalle leggi dei vari paesi, rientrano in tale nozione di operatore economico, per quanto a noi qui interessa, anche i soggetti del Terzo settore, ivi comprese le associazioni di volontariato e di promozione sociale.

Risulta ormai consolidato il conforme orientamento giurisprudenziale comunitario e domestico secondo cui la nozione (di derivazione comunitaria) di imprenditore non presuppone la coesistenza dello scopo di lucro dell'impresa, ragion per cui l'assenza del fine di lucro non è di per sé ostativa della partecipazione ad appalti pubblici. Inoltre si aggiunge, da parte di tale giurisprudenza, che la nozione di "contratto a titolo oneroso" di derivazione comunitaria riguarda anche i contratti per i quali la remunerazione convenuta sia limitata al solo rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio oggetto dell'appalto (v., da ultimo, a livello UE: Corte di Giustizia, con richiami alla precedente giurisprudenza, C-50/2014 del 28.1.2016 - c.d. sentenza Casta -; a livello interno: Cons. Stato, sez. III 15/1/2016, n. 116). Nello specifico afferma, infatti, il Consiglio di Stato che perfino alle associazioni di volontariato non è precluso partecipare agli appalti, "ove si consideri che la legge quadro sul volontariato (dell'epoca nel caso della sentenza, adesso sostituita dal nuovo codice, comunque confermativo sul punto) menziona anche le entrate derivanti da attività commerciali o produttive svolte a latere, con ciò riconoscendo la capacità di svolgere attività d'impresa".

Tuttavia finora si sono esaminate casistiche di ricorso ad operatori economici, ancorché rientranti nel Terzo settore, nel rispetto della normativa pro-concorrenziale (il codice dei contratti pubblici) di derivazione comunitaria.

ria. Naturalmente – si ribadisce – le ipotesi di appalti riservati aprono spazi di non poco rilievo per soddisfare esigenze di interesse generale quale quella dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, in primis attraverso la valorizzazione della cooperazione sociale, ma anche, per gli appalti sopra soglia di cui all'articolo 112 del codice dei contratti, con clausole sociali che prevedano, quale condizione generalizzata di partecipazione, l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate.

La riforma del Terzo settore ha disciplinato in modo organico tale settore del mondo economico e sociale prevedendo nel codice di riforma anche una specifica disciplina sui rapporti fra la pubblica Amministrazione ed i soggetti del Terzo settore. A questo punto si impone di esaminare la specifica disciplina della riforma del Terzo settore che ha specificamente previsto, agli articoli 55 e 56 del d.lgs. n. 117/2027, la regolamentazione dei rapporti con gli Enti pubblici, non senza prima aver indicato sinteticamente i capisaldi della riforma.

#### 3.2.2. LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI DEI SOGGETTI DEL TERZO SETTORE CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEL QUADRO DELLA RIFORMA E DELLA LEGGE REGIONALE SULLA COOPERAZIONE SOCIALE

Elementi comuni di tutti i soggetti del Terzo settore sono individuabili nell'essere costituiti per l'esercizio di attività di interesse generale, senza scopo di lucro, per finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale. Sotto il profilo economico organizzativo il Terzo settore si articola, poi, nelle due branche, formate rispettivamente:

- dagli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale (sempre ovviamente senza scopo di lucro) costituite dalle figure dell'impresa sociale e delle cooperative sociali (e loro consorzi), adesso fra loro equiparate e che insieme vengono a formare il vario mondo dell'imprenditoria sociale regolato dal recente decreto legislativo n. 112/2017, modificato e integrato con il d.lgs. n. 95/2018;
- dalle organizzazioni di volontariato, dalle associazioni di promozione sociale e dagli enti filantropici (e dalle relative reti associative) organizzate in associazioni, riconosciute o non riconosciute, in fondazioni, o costituite da altri enti di diritto privato diversi dalle società, che esercitano una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi; tali soggetti del Terzo settore costituiscono il mondo associativo basato sul carattere volontario, spontaneo

e gratuito che realizza il principio di solidarietà sociale regolato specificamente dall'altro decreto legislativo n. 117/2017, modificato e integrato con il d.lgs. n. 105/2018, di approvazione, appunto, del codice del Terzo settore. Va precisato che il codice del Terzo settore costituisce la fonte di disciplina di applicazione generale di tutti i soggetti espressamente elencati all'articolo 4 del codice stesso più sopra richiamati (le organizzazioni di volontariato; le associazioni di promozione sociale; ecc.), salvo la specifica disciplina del citato d.lgs. n. 112/2017 per gli enti privati strutturati sul modulo d'impresa (le cooperative sociali e l'impresa sociale).

La riforma ha elencato le attività considerate di interesse generale, sia quelle esercitabili dall'impresa sociale e dalle equiparate cooperative sociali (art. 2, d.lgs. n. 112/2017), sia quelle proprie dall'associazionismo basato sul volontariato e la solidarietà sociale a carattere essenzialmente gratuito (art. 5, d.lgs. n. 117/2017). Si tratta di un campo molto vasto che va ben oltre i servizi sociali e socio-sanitari e che si estende ad un ventaglio di attività, molte delle quali si collegano alle funzioni degli Enti locali (educazione, istruzione e formazione professionale; salvaguardia dell'ambiente ed uso razionale delle risorse naturali – eccetto il servizio rifiuti -; tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, turistiche di interesse sociale e culturale; accoglienza umanitaria e integrazione sociale di migranti; protezione civile; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata, per restare, come detto, nell'ambito di stretto interesse degli Enti locali).

Nella riforma è prevista la istituzione di un Registro Unico Nazionale del Terzo settore (RUNTS) a cui devono obbligatoriamente iscriversi tutti i soggetti del Terzo settore non commerciale per beneficiare del regime di agevolazioni previste dalla riforma stessa. Tuttavia, fino all'operatività del RUNTS (l'istituzione del quale deve essere disciplinata da apposito decreto ministeriale) continuano ad applicarsi le norme previgenti sulle iscrizioni nei vari registri di solito disciplinati finora dalle Regioni. Inoltre è previsto che gli enti del Terzo settore esistenti alla data della riforma debbano conformare alla disciplina della riforma stessa i propri statuti entro un certo termine dalla pubblicazione dei citati decreti legislativi, avvenuta rispettivamente il 19 luglio 2017 (d.lgs. 112) il 2 agosto 2017 (d.lgs. 117), che è previsto, in seguito alla proroga dei termini da parte dei citati decreti correttivi, in 24 mesi per gli enti non commerciali e in 18 mesi per gli enti commerciali. Per quest'ultimi l'obbligo della iscrizione deve essere effettuato nell'apposita sezione del Registro delle

---

**Le attività di  
interesse  
generale  
esercitabili  
dagli enti di Terzo  
setto**

---



Imprese. La riforma prevede un regime fiscale speciale e agevolato con la precisa indicazione dei requisiti e degli adempimenti che debbono essere osservati per rientrare in tale regime, che qui, come detto, si può solo accennare, sottolineandone la rilevanza.

Delineato l'impianto fondamentale della riforma del Terzo settore, assume rilievo centrale la disciplina dei rapporti fra la pubblica Amministrazione (enti pubblici) ed i soggetti del Terzo settore contenuti, come già sopra accennato, agli articoli 55, 56 e 57 del d.lgs. n. 117/2017, più volte esaminati in questo capitolo.

Va considerato il diverso ambito soggettivo di tali articoli. L'articolo 55 contiene la disciplina volta ad assicurare il coinvolgimento dell'intero ventaglio degli enti del Terzo settore, sia quelli di impianto imprenditoriale (cooperazione sociale e impresa sociale) sia quelli basati sul volontariato in funzione solidaristica (principalmente le organizzazioni del volontariato e le associazioni di promozione sociale). L'articolo 56, su cui ci soffermeremo in modo particolare, tenuto altresì conto dell'impatto del recente parere del Consiglio di Stato (n. 1382/2018), si riferisce invece esclusivamente ai rapporti da stabilire con le organizzazioni del volontariato e le associazioni di promozione sociale attraverso la sottoscrizione di convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale. Infine un cenno va fatto all'articolo 57 che stabilisce sia data priorità per i servizi di trasporto sanitario di emergenza e di urgenza all'affidamento diretto alle associazioni di volontariato stabilendone presupposti e condizioni<sup>12</sup>.

Riprendendo l'esame dell'articolo 55, è di chiara evidenza che la connotazione solidaristica e di utilità sociale espressa dagli enti del Terzo settore con l'esercizio delle attività di interesse generale costituisce il fondamento che riconosce utilità pubblica al coinvolgimento degli enti del Terzo settore stesso attraverso forme di co-programmazione, di co-progettazione e di accreditamento, che debbono essere poste in essere nel rispetto dei principi della legge n. 241/90 (economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità) e delle norme che disciplinano specifici procedimenti, in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

---

<sup>12</sup> Nella prima giurisprudenza successiva ai nuovi codici (v. TAR Puglia Lecce n. 32 del 1.3.2018) specificamente riguardante il servizio di trasporto sanitario e di emergenza e di urgenza disciplinato dal nuovo codice del Terzo settore all'art. 57 del d.lgs. n. 117/17, dopo aver richiamato le succitate sentenze "Spezzino" e "Casta" della Corte di Giustizia (esaminate infra nel presente scritto), il giudice del TAR Puglia Lecce afferma che "I principi affermati dalle sentenze sopra citate sono stati cristallizzati con l'adozione del codice del Terzo settore nel quale è stata individuata in maniera specifica la disciplina riguardante le modalità di affidamento del servizio di trasporto sanitario di emergenza e di urgenza" da cui scaturisce un obbligo di ricorso alle organizzazioni del volontariato che siano disponibili e in grado di svolgere tale servizio sussistendo le condizioni di cui allo stesso articolo 57 del codice del Terzo settore.

Con tale articolo 55 del decreto legislativo 117/2017 sono indicate le finalità da perseguire con tali forme di coordinamento. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica Amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui sopra si è detto. Per l'“accreditamento” deve infine farsi riferimento alle specifiche normative che lo prevedono e lo disciplinano.

Sempre con specifico riferimento alla nostra regione Toscana, la nozione di co-programmazione deve essere inquadrata nel sistema vigente. Dal punto di vista istituzionale la disciplina sulla programmazione e organizzazione delle funzioni è contenuta nella L.R. n. 41/2006 e s.m.i., agli articoli da 26 a 32 (Programmazione) e da 33 a 39 (Organizzazione territoriale e funzioni gestionali). A livello di zona-distretto in cui si articola la Toscana, la programmazione fa capo alla Conferenza zonale dei Sindaci, che devono assicurare il coordinamento fra l'esercizio delle competenze in materia sociale di competenza dei Comuni e quello dell'esercizio delle funzioni di integrazione socio-sanitaria in cui vi è la concorrente competenza Comuni/ASL. Varrà ricordare che i moduli gestionali previsti dalle leggi regionali 40 e 41 del 2005, quali risultano a seguito delle profonde modifiche apportate, possono essere: a) la società della salute (SdS), che è un consorzio formato dai Comuni e dall'ASL, che gestisce sia i servizi sociali che quelli di integrazione socio-sanitaria, ovvero, laddove manchi la SdS, b) i Comuni, in forma singola o associata (mediante la convenzione o l'unione), i quali mantengono la gestione dei servizi sociali, mentre l'integrazione socio-sanitaria è attuata attraverso apposita convenzione approvata dalla conferenza dei Sindaci e stipulata con l'ASL-distretto zonale.

Come si sa, in forza dell'art. 21 del codice dei contratti, le Amministrazioni aggiudicatrici (i Comuni, singoli o associati, e le SdS) sono obbligati all'adozione e approvazione del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi e aggiornamenti annuali. In attuazione del codice dei contratti è stato pubblicato sulla G.U. n. 57 del 9 marzo 2018 il Decreto n. 14 del 16 gennaio 2018 di adozione del Regolamento recante procedure e schemi tipo per ottemperare agli obblighi di previa programmazione, triennale per i lavori pubblici e biennale per i servizi e forniture, la cui applicazione decorre dal prossimo periodo 2019-2020 per servizi e forniture.

Da quanto esposto gli Enti di governo già nella fase della programmazione debbono assicurare il coinvolgimento dei soggetti del Terzo settore (cooperazione sociale e volontariato, in primis). Ma sarebbe bene per la speditezza

**La co-programmazione nel quadro toscano**





attuativa delle previsioni della programmazione individuare anche le modalità contrattuali per l'affidamento delle attività e dei servizi in modo da non precludersi le possibilità che, come sopra indicato, prevede il codice del Terzo settore (co-progettazione, accreditamento, gare riservate alla cooperazione sociale o con clausola sociale, diremo, e, pur con tutti i problemi che diremo, la convenzione con le organizzazioni del volontariato). Al riguardo riveste molta importanza la recente innovativa legge regionale n. 58 del 31 ottobre 2018 che affronta le questioni dei rapporti con le cooperative sociali (al riguardo, cfr. *Infra*, § 4.1).

Di tale legge regionale ci si limita qui a fare riferimento ad alcune disposizioni di rilievo centrale d'interesse primario per l'intero sistema territoriale toscano, ovviamente Enti locali compresi. Come sancito all'articolo 1, la legge toscana, oltre a porre una rinnovata disciplina dell'Albo delle cooperative sociali, prevede al Capo III, articoli da 12 a 17, norme per la co-programmazione e per la co-progettazione con le stesse cooperative sociali (costituisce, nei termini che si dirà, fonte cui possono rapportarsi gli enti locali) unitamente alle norme sulle modalità di erogazione di servizi da parte delle cooperative sociali stesse in modo che vengano a contemperarsi valorizzazione della cooperazione sociale e salvaguardia della qualità dei servizi alla persona e tutela delle condizioni di svantaggio lavorativo.

All'articolo 12 si fissano i principi comuni per l'affidamento dei contratti pubblici alle cooperative di tipo A e B, mentre al successivo articolo 13 si riportano le modalità di erogazione dei servizi delle cooperative di tipo A, che possono essere: a) in regime di autorizzazione e accreditamento secondo la normativa in materia; b) mediante co-progettazione nel rispetto della normativa prevista dalla stessa legge regionale al successivo articolo 14; e c) a seguito di gara ad evidenza pubblica nel rispetto del codice dei contratti e delle norme introdotte dalla legge regionale in esame. E', come detto, all'articolo 14 che sono stabiliti i principi ed i criteri direttivi sulla co-programmazione e co-progettazione.

Quindi ai successivi articoli 15 e 16 si prevede la disciplina per l'affidamento "riservato" alle cooperative sociali di tipo B stabilendo: a) per i contratti sottosoglia relativi a servizi strumentali ad alta intensità di manodopera di attestarsi in una percentuale di quanto previsto nella programmazione annuale di riferimento compresa fra il tre e l'otto per cento (art. 15), mentre b) sempre per i servizi strumentali ad alta intensità di manodopera da affidare mediante gara prevedendo la stessa percentuale di riserva fra il tre e l'otto per cento con inserimento di idonea clausola sociale per la tutela dei soggetti svantaggiati, così come risulta consentito dall'articolo 112 del codice dei contratti.

Secondo il disposto della legge regionale n.58/2018, tale normativa è direttamente precettiva per la Regione, i suoi enti dipendenti e le aziende e

gli enti del servizio sanitario regionale. Gli enti locali, singoli o associati, e le aziende pubbliche di servizio alla persona possono applicare le citate disposizioni nell'ambito dei propri ordinamenti. Consapevole dell'importanza che riveste tale normativa per il sistema di governo territoriale è previsto (art. 12, co. 3) che la Regione supporti gli Enti locali e le aziende pubbliche di servizi alla persona mediante specifiche "linee guida", di cui si attende la emanazione.

Ritornando alla tematica della co-programmazione che, come detto, secondo l'impianto della citata legge regionale n. 18/2018 fa salva l'autonomia organizzativa e regolamentare degli Enti locali, appare utile dedicare qualche approfondimento di carattere operativo in riferimento ai principi e criteri direttivi che risultano espressamente predicati nella stessa legge regionale.

L'approccio ad una efficace programmazione che sia capace di dare effettività alle previsioni dovrebbe articolarsi in tre fasi. Nella prima, sulla base dell'analisi e previsione dei fenomeni sociali, si dovranno censire (in modo documentato, anche avvalendosi di appositi osservatori sociali) i bisogni e le esigenze che debbono essere considerati e per i quali sono richiesti interventi di vario tipo e di varia natura. Segue necessariamente la fase più politica volta in buona sostanza a stabilire la gerarchia (che è influenzata dai vari indirizzi politici di governo) con cui i bisogni e le esigenze si ritiene debbano essere soddisfatti in rapporto alle risorse disponibili prefigurando le possibili azioni e le modalità di coinvolgimento degli enti del Terzo settore.

Per passare infine alla terza fase di predisposizione e adozione dei documenti programmatici, riferiti ai periodi temporali fissati dalle varie leggi e ricordati con le politiche e le previsioni di bilancio. È di tutta evidenza che anche il Terzo settore, da coinvolgere ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. n. 117/2017 e secondo gli indirizzi di cui all'articolo 14 della L. R. n. 58/2018, contribuirà alla fase conoscitiva e di analisi dei fenomeni sociali da parte dei soggetti cui fa capo la responsabilità di governo e programmazione (a livello comunale e zonale).

Tuttavia è essenziale che il coinvolgimento, basato su confronti ispirati da spirito collaborativo, avvenga nella fase delle scelte dei soggetti di governo, che costituisce, a nostro avviso, la condizione affinché si possano sviluppare forme di co-programmazione nei campi in cui operano con attività di interesse generali le organizzazioni del Terzo settore. Del resto è in quella fase che si possono valutare gli apporti preventivabili del Terzo settore, che potranno poi trovare riscontro nei documenti della programmazione.

Passando alla co-progettazione di interventi da realizzare con enti del Terzo settore, oltre ad essere ancora di ausilio le indicazioni di cui al paragrafo 5 del-

le linee guida ANAC n. 32/2016, salvo gli adattamenti, per quanto occorra, al nuovo codice dei contratti, costituiscono riferimento sicuro, per quanto attiene in specifico alle procedure da seguire, i principi ed i criteri direttivi di cui al comma 5 dell'articolo 14 della l.r. n.58/2018. Non va mai persa di vista la definizione che della co-progettazione dà il codice del Terzo settore all'articolo 55 quale forma di partenariato per realizzare le previsioni della programmazione. Ciò a cui si deve prestare attenzione nell'esercizio della ampia discrezionalità riconosciuta alle Amministrazioni dalla richiamata direttiva 2014/24/UE (Considerando 114) è il rispetto dei principi di trasparenza per dare massima conoscibilità alle azioni che l'Amministrazione intende intraprendere e di parità di trattamento attraverso imparziali procedure comparative.

Varrà, inoltre, segnalare che, in base alla innovativa disposizione del comma 4. dell'art. 55 del D.lgs. N. 117/2017, è possibile che *la individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento* sempre nella salvaguardia dei principi di trasparenza, partecipazione, imparzialità e parità di trattamento. In linea con tali principi la pubblica Amministrazione deve stabilire preventivamente le regole del gioco indicate nella seconda parte del citato co. 4 dell'art. 55. Tali principi e criteri di azione sono peraltro indicati nella legge regionale n. 58/2018 (art. 14, co.5), con la ulteriore previsione, al comma 6, che le amministrazioni possono istituire regimi di accreditamento ai fini della cooperazione.

#### 3.2.3. GLI (ULTIMI) ORIENTAMENTI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA UE SULLE CONVENZIONI CON LE ASSOCIAZIONI SOLIDARISTICHE BASATE SUL VOLONTARIATO

Il ricorso alle organizzazioni del volontariato mediante lo strumento della convenzione non è certo una novità dell'articolo 56 del codice del Terzo settore. Come, del resto, non è una novità la questione della sua compatibilità con le regole pro-concorrenziali prima con il d.lgs. n. 163/2006 ed ora con il nuovo codice dei contratti pubblici attuativo delle direttive comunitarie del 2014. Per affrontare correttamente la questione è imprescindibile riferirsi alle elaborazioni e gli orientamenti che sulla tematica si sono formati a livello del diritto euro unitario con particolare riferimento agli ultimi orientamenti della Corte di Giustizia.

Ai fini che qui interessa, il tema della legittimità o meno di una legge che consentisse affidamenti diretti ad associazioni solidaristiche basate sul volontariato, che è espressione della sussidiarietà orizzontale quale attuazione italiana della solidarietà comunitaria, è stato affrontato dalla Corte di giustizia nell'epoca più recente, prima dalla c.d. sentenza "Spezzino" (Sez. V, C-113/13 dell'11.12.2014)<sup>15</sup> e, successivamente, peraltro con ampi richiami alla prece-

<sup>15</sup> Cfr. Albanese, *La Corte di Giustizia rimedita sul proprio orientamento in materia di affidamen-*

dente sentenza “Spezzino”, dalla c.d. sentenza “Casta” (Sez. V, C-50/2014 del 28.1.2016)<sup>14</sup>.

Con dette sentenze sono state affrontate le questioni riguardo alla compatibilità di normative interne che prevedano il ricorso ad associazioni di volontariato senza scopo di lucro dietro il solo rimborso spese per l'affidamento diretto (anche, quindi, senza la previa comparazione delle proposte delle varie associazioni) dei servizi di trasporto sanitario. Va ricordato che tali sentenze sono state pronunciate in riferimento alla direttiva 2004/18 all'epoca vigente in base alla quale tali servizi erano compresi nell'allegato II che a sua volta si divideva nelle due parti A e B. Secondo detta direttiva, ai servizi di cui all'allegato II A (fra cui erano compresi i servizi di trasporto terrestre) erano applicabili le procedure di aggiudicazione previste dalla direttiva medesima, mentre ne erano esclusi i servizi sanitari di cui all'allegato II B, salvo comunque la disciplina sulle specifiche tecniche e la pubblicazione delle aggiudicazioni.

Su tale aspetto, per stare alla sentenza più recente, pur in mancanza nel rinvio pregiudiziale degli elementi per classificare se il rapporto rientrasse o meno fra quelli non di interesse comunitario (II B), la Corte parte comunque dall'assunto (punto 49 della sentenza) *che i principi generali di trasparenza e parità di trattamento derivanti dagli artt. 49 e 56 TFUE siano astrattamente applicabili alle convenzioni discusse nel procedimento principale e, ove necessario, all'accordo quadro che le disciplina*. Quindi il quesito a cui la Corte era stata chiamata a rispondere in entrambi i casi di rinvio pregiudiziale verteva sul fatto se fosse consentito l'affidamento del servizio di trasporto sanitario in via prioritaria alle associazioni di volontariato in riferimento alle disposizioni del diritto dell'Unione in materia di appalti. Tuttavia, come accennato, per rispondere al quesito, con l'ultima sentenza, la Corte di Giustizia ha per la prima volta affrontato la problematica del trasporto sanitario nella sua generalità giungendo alle medesime conclusioni cui la stessa Corte era pervenuta con la sentenza “Spezzino” limitatamente però alla specifica ipotesi di trasporto sanitario d'urgenza.

Il passaggio centrale delle motivazioni di tale ultima sentenza fornisce le ragioni che giustificano, nei singoli contesti nazionali gli affidamenti diretti alle associazioni di volontariato. Nella sentenza si afferma infatti che tali affidamenti sono da ritenersi compatibili con i principi comunitari *purché il contesto normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente ad una finalità sociale e al perseguimento*

**La legittimità degli affidamenti diretti alle associazioni di volontariato nella giurisprudenza europea**

to diretto di servizi sociali al volontariato (ma sembra aver paura del proprio coraggio), in Foro italiano, parte IV, 2015, p. 151ss.

<sup>14</sup> Cfr. Note a sentenza Corte di Giustizia C-50/2014 del 28.1.2016, in Il Foro italiano, parte IV, 2016, p. 147s.

*degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio (risposta al quesito 1 della domanda del Consiglio di Stato di pronuncia pregiudiziale della Corte). Affinché, poi, non si abbia un abuso di diritto la sentenza afferma altresì che se uno Stato membro, che consente alle Autorità pubbliche di ricorrere direttamente ad associazioni di volontariato per lo svolgimento di determinati compiti, autorizzi dette associazioni a esercitare determinate attività commerciali, spetta a tale Stato membro fissare i limiti entro i quali le suddette attività possono essere svolte. Detti limiti devono tuttavia garantire che le menzionate attività commerciali siano marginali rispetto all'insieme delle attività di tali associazioni, e siano di sostegno al perseguimento dell'attività di volontariato di queste ultime (risposta al quesito 3).*

Ci sembra si possa sostenere che l'articolo 56 del codice del Terzo settore, su cui ci si soffermerà appena sotto, risulti in sintonia con i principi enunciati nella richiamata giurisprudenza della Corte di Giustizia essendo tesa alla valorizzazione delle organizzazioni del volontariato e della promozione sociale, le quali, con la loro attività di interesse generale “perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (art. 4, Codice del Terzo settore di cui al d.lgs. n. 117/17). E' da ritenere, quindi, che laddove i soggetti del Terzo settore, proprio per la loro specifica organizzazione e le finalità perseguite, siano particolarmente idonei ad assicurare la qualità del servizio in rapporto alle esigenze sociali da soddisfare, l'Amministrazione gode di una ampia discrezionalità nel valutare e decidere se tale ricorso al Terzo settore realizza al meglio l'interesse generale per ragioni di efficacia delle prestazioni e di efficienza economica, potendo, quindi, optare per tale scelta.

Come detto, a livello comunitario, già dalla citata sentenza “Spezzino” (C-113/13 dell'11.12.2014) la Corte di Giustizia aveva affermato la compatibilità con la normativa comunitaria di una disciplina nazionale che in forza dell'esercizio delle potestà delle autorità nazionali alla configurazione dei loro sistemi di sanità e sicurezza sociale prevedesse una organizzazione del trasporto sanitario d'urgenza incentrato sul ricorso in via prioritaria alle associazioni di volontariato. Poi con la successiva sentenza “Casta” si è estesa tale possibilità oltre il trasporto sanitario d'urgenza, sempreché con tali affidamenti ad organizzazioni del volontariato si realizzino le finalità sociali che realizzino il perseguimento di obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio nell'ambito del sistema di tutele della sanità e della sicurezza sociale che ogni Stato può stabilire. Affinché non vengano a violarsi le regole euro-unitarie pro-concorrenziali deve sussistere un nesso fra l'interesse pubblico perseguito dall'ente attraverso l'affidamento di attività o servizi sociali di interesse generale e la *mission* solidaristica e sociale delle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale con cui le convenzioni sono sottoscritte. In altre parole, non

si ricorre certo al Terzo settore non economico per svincolarsi dalle regole del codice dei contratti, bensì quando venga fondatamente valutato che l'affidamento di attività e servizi alle organizzazioni del volontariato e della promozione sociale realizzi *il raggiungimento delle finalità sociali, sia diretto al soddisfacimento di finalità solidaristiche e costituisca una scelta tutoria della economicità dell'azione amministrativa, più specificamente di efficienza del bilancio* (così la relazione al codice del Terzo settore).

Proprio in riferimento a quest'ultimo profilo di economicità è espressamente previsto, al primo comma dell'art. 56 di cui subito diremo, che debba sempre verificarsi la sussistenza della condizione in base alla quale si può ricorrere alle convenzioni *se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato*. E, pur senza ignorare adesso i rilievi mossi dal parere del Consiglio di Stato di cui *infra*, detta locuzione si ritiene che vada intesa non in senso esclusivamente monetario ma economico finanziario (che si correla all'efficienza di bilancio) nel senso che con quelle risorse si può dimostrare che si fanno servizi, comunque di qualità, che raggiungono una platea più larga di beneficiari.

Richiamati tali presupposti che legittimano il ricorso alle organizzazioni del volontariato (o alle associazioni di promozione sociale) vanno richiamate le disposizioni dell'articolo 56 da rispettare per la stipula della convenzione. Al comma 3 sono indicate sia le regole rispettare per la individuazione (riservata) delle organizzazioni e associazioni con cui stipulare la convenzione (procedura comparativa nel rispetto dei noti principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento), sia i requisiti di moralità professionale e di adeguata attitudine al servizio e alle attività da affidare (da dimostrare, anche sulla base dell'esperienza maturata, in riferimento alla struttura e all'organizzazione, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione, ai piani di costante formazione dei volontari e alla capacità tecnica e professionale) che debbono essere posseduti a tutela della qualità dei servizi nell'interesse dei cittadini fruitori dei servizi medesimi.

Il successivo comma 4 indica, poi, i contenuti essenziali della convenzione (che sostanzialmente confermano, con precisazioni, quanto già previsto nella abrogata legge n. 266/91 sul volontariato, per cui si può fare rinvio al paragrafo 6.2 della citata direttiva ANAC 32/2016), fra cui merita segnalare la disciplina dei rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso secondo il criterio indicato al precedente comma 2 *delle spese effettivamente sostenute e documentate*, le quali comprendono, oltre quelle dirette, anche quelle indirette (il pro-quota delle spese generali di organizzazione, per citare la più diffusa) purché, queste seconde, siano funzionalmente e proporzional-

mente collegabili alle attività dalla convenzione. Peraltro, la rimborsabilità dei costi indiretti costituisce, come vedremo, uno dei rilievi del Consiglio di Stato ai fini dell'esclusione, o meno, delle convenzioni dal regime del codice dei contratti.

#### 3.2.4 IL PARERE DELLA COMMISSIONE SPECIALE DEL CONSIGLIO DI STATO SULLA NORMATIVA APPLICABILE AGLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI

Mentre si concludevano queste note di analisi applicativa della normativa sui rapporti del Terzo settore con gli Enti pubblici è stato pubblicato il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato (n. affare 0138/2018) richiesto dall'Anac in ordine alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce del d.lgs. n. 50/2016 e del d.lgs. n. 117/2017.

L'Anac ha motivato la richiesta del parere in oggetto sulla base di alcuni "dubbi interpretativi" emersi in relazione alla esclusione di alcuni servizi affidati a soggetti del Terzo settore dall'applicazione del codice dei contratti pubblici. L'Autorità nazionale anticorruzione sembra infatti intenzionata a implementare i contenuti del parere in questione in una revisione delle Linee guida per l'affidamento dei servizi ad enti del Terzo settore ed alle cooperative sociali di prossima emanazione.

Come già ricordato in altre parti del presente rapporto, il parere del Consiglio di Stato ha provocato una battuta d'arresto circa l'applicazione in modo particolare della normativa sulle convenzioni di cui all'articolo 56 del codice del Terzo settore su cui ci si è prima soffermati. Sinteticamente sarà il caso di indicare i contenuti di tale parere non senza qualche considerazione in proposito proprio rispetto a quanto più sopra ricostruito in riferimento alle regole comunitarie. Naturalmente si dovrà tornare sulla questione dopo che l'Anac sarà intervenuta con le proprie Linee guida successive al parere.

L'assunto di partenza del Consiglio di Stato è l'asserito ampliamento delle modalità con cui agli articoli 55 e 56 del d.lgs. n. 117/2017 sono previste le possibilità di instaurare rapporti giuridici del Terzo settore con la pubblica Amministrazione rispetto alle previsioni della legge di delega n. 106/2016 di riforma del Terzo settore con cui si stabiliva che il decreto delegato dovesse fra l'altro [...] *individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale dei servizi, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale* (L. 106, art. 4, comma 1, lett. o).

Quindi, dopo aver ripercorso la precedente normativa, con particolare riguardo al DPCP 30 marzo 2001 il cui articolo 6 prevede che *le regioni adot-*

tano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra comuni e soggetti del Terzo settore nell'affidamento dei servizi alla persona di cui alla legge 328 del 2000 tenuto conto delle norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte della pubblica amministrazione, perviene alla constatazione che le disposizioni del codice del Terzo settore non indicano più, quale superiore principio conformativo delle procedure di affidamento di servizi sociali, il necessario rispetto delle *norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte della pubblica amministrazione*; in termini più specifici, inoltre, non limitano il ricorso alla co-progettazione ai soli *interventi innovativi sperimentali* ma, *de facto*, qualificano l'istituto come strumento ordinario a regime.

Sempre con l'intento di restare sul terreno della sintesi nel riferire tale parere va evidenziato che il Consiglio di Stato, rifacendosi agli obblighi di derivazione comunitaria di sottoporre ogni attività connotata da un rilievo economico/imprenditoriale alla disciplina pro-concorrenziale, richiama quelle che lo stesso diritto euro-unitario prevede come fattispecie oggetto di esclusione da interpretarsi, in quanto disposizioni eccezionali, in forma tassativa. Ricorda sempre il Consiglio di Stato che queste sono costituite dalle "fattispecie escluse", sottoposte comunque all'articolo 4 del codice dei contratti (obbligo del rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento, oltreché di economicità, efficacia e proporzionalità), nonché – è molto importante sottolinearle – dalle "fattispecie estranee", che il Consiglio stesso ribadisce che fuoriescono totalmente dal circuito delle direttive EU e dal codice dei contratti. Caso di esclusione è contenuto all'articolo 17, lett. h. del codice dei contratti poiché tale tipologia di servizio (trasporto sanitario di emergenza e di urgenza) si ricollega a quanto previsto dal Considerando 28 della direttiva 2014/24UE e quindi liberamente articolabile in sede nazionale come poi previsto all'articolo 57 del d.lgs. n. 117/2017.

Mentre, come afferma il Consiglio di Stato, la radicale estraneità alle regole pro-concorrenziali si ha per ciò che "non è economico" e in quanto tale "fuori dalla regolazione competitiva euro-unitaria". Del resto per tale ipotesi non si fa che richiamare la norma contenuta nell'articolo 2 del Protocollo 26 dei Trattati, ai sensi del quale "*Le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare ed organizzare servizi d'interesse generale non economico*".

Volendo restare agli aspetti essenziali le argomentazioni del Consiglio di Stato sono in effetti volte ad individuare gli elementi caratterizzanti che possono far rientrare un servizio in una attività "non economica", e perciò strutturalmente al di fuori delle logiche di mercato "perché incapace di essere autosufficiente per la copertura dei costi con i ricavi". Giacché in caso contrario scatterebbe l'obbligo dell'applicazione delle regole del codice dei contratti.



E in definitiva è questo il punto essenziale su cui il dibattito e il confronto resta aperto e di grande interesse – e verrebbe da dire – anche a prescindere dal parere del Consiglio di Stato. Afferma tale consesso che si ha “non economicità” nel caso di (effettiva) gratuità (vedremo come da intendere) che si risolve “in una questione necessariamente in perdita per il prestatore e quindi fuori del mercato”. Alla luce di tale assunto centrale il parere passa alla valutazione della compatibilità degli istituti del codice del Terzo settore (artt. 55 e 56) con la normativa euro-unitaria.

Le valutazioni del Consiglio di Stato ci pare possano essere così riepilogate:

- Il ricorso ad affidamenti fuori del mercato degli operatori economici previsti dal codice del Terzo settore debbono essere adeguatamente motivati evidenziando in particolare “la maggiore idoneità di tali procedure a soddisfare i bisogni *lato sensu* “sociali” ricorrenti nella fattispecie, alla luce dei principi di adeguatezza, proporzionalità ed efficacia ed in comparazione con gli esiti che verosimilmente produrrebbe l'alternativa del ricorso al mercato”. (Sia detto per inciso che In tale posizione permane indubbiamente una concezione che tende a considerare il ricorso al Terzo settore come una strada eccezionale da giustificare con adeguate plurime argomentazioni.).
- Salvo l'accreditamento che non abbia carattere selettivo rimesso alla disciplina del diritto interno, nel caso di co-progettazione è esclusa l'applicazione della normativa pro-concorrenziale solo nell'ipotesi di comprovata ricorrenza dell'elemento della gratuità. Importante considerare, tuttavia, che alla normativa interna attuativa delle regole euro-unitarie è consentito prevedere, come non manca di ricordare il parere in esame, forme di valorizzazione di soggetti del Terzo settore, in primis le cooperative sociali, attraverso le gare riservate come è stato previsto agli articoli 112 e 143 del codice dei contratti, su cui sopra ci si è soffermati anche in riferimento alla importante ultima legge regionale n. 58/2018 sulla cooperazione sociale in Toscana.
- Poiché l'elemento della onerosità – o meno – costituisce il discrimine fra i “servizi economici di interesse generale”, soggetti al codice dei contratti, ed i “servizi non economici di interesse generale”, viceversa in radice ad esso estranei, per il Consiglio di Stato “ solo il rimborso spese a piè di lista che, in particolare, escluda la remunerazione, anche in maniera indiretta, di tutti i fattori produttivi e comprenda unicamente le documentate

spese vive, correnti e non di investimento, incontrate dall'ente, consente di affermare la gratuità della prestazione dei servizi e, dunque, di postulare la estraneità all'ambito del codice dei contratti pubblici”.

- Sul punto lo scopo del parere è in definitiva proprio quello di verificare se nella disciplina delle convenzioni di cui all'articolo 56 del d.lgs. n. 117/2017 siano rinvenibili elementi che possono far dubitare che si resti nella “non economicità” del servizio, “che comporterebbe la disapplicazione normativa di tali disposizioni del codice del Terzo settore in considerazione della primazia del diritto euro-unitario e della conseguente prevalenza del codice dei contratti pubblici”.
- Ebbene, per il Consiglio di Stato è altamente probabile che siano motivo di possibile qualificazione quali “servizi economici di interesse generale” (soggetti quindi alle regole pro-concorrenziali) le clausole (dell'art. 56) in cui si prevede: a) la stipula con le organizzazioni di volontariato (e le associazioni di promozione sociale) di convenzioni per lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi di interesse generale “*se più favorevoli rispetto al mercato*”; per il Consiglio di Stato tale clausola finale “induce a ritenere, sul piano sistematico, che siano deducibili nella convenzione servizi economici di interesse generale, in quanto altrimenti, cioè nella prospettiva della non onerosità, non si porrebbe, sul piano logico prima ancora che giuridico, il problema della comparazione di convenienza della scelta tra ricorso al mercato e convenzione.”; b) sebbene si preveda all'articolo 56 il solo rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate che per lo stesso Consiglio di Stato enucleerebbe “un contesto di servizio di interesse generale non economico, non interferente, in quanto tale, con la disciplina del codice dei contratti pubblici”, viene (però) rilevato che i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso prevedono a carico dell'Amministrazione pubblica (anche) gli oneri relativi alla copertura assicurativa dei volontari di cui si avvalgono gli enti del Terzo settore, cui si aggiunge l'ulteriore previsione secondo cui viene precisato che la convenzione nel disciplinare le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio di effettività delle stesse, deve tassativamente escludere “*qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico e simili, e (qui starebbe il punto dolens) con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività*



*oggetto della convenzione*". La sintesi del Consiglio di Stato in ordine a tali due previsioni "sembra far propendere per la onerosità del servizio sociale di interesse generale oggetto della convenzione (quindi per la qualificazione fra servizi economici di interesse generale) la riconduzione delle spese rimborsabili dei costi indiretti e forse anche degli oneri relativi alla copertura assicurativa" (ritenendo tuttavia di precisare infine, non senza qualche ambiguità) "ma è indubbio che si tratta di ipotesi limite, non costruite con previsioni di portata generale, che si collocano quasi in una *terra di nessuno*."

- In base ai detti percorsi argomentativi il Consiglio in conclusione evidenzia "due potenziali cono visuali per le convenzioni di cui all'art. 56 del d.lgs. n. 117 del 2017". Il primo è quello che tende a identificare la convenzione come l'ambito proprio dei servizi sociali non economici di interesse generale che risulterebbe non in contrasto con le direttive e il codice dei contratti. Però...però... (e si dovrebbe passare al secondo cono visuale) "ove si attribuisca prevalenza ai (già citati) indici normativi che pongono in evidenza il carattere oneroso e dunque economico della convenzione, seppure mediante la forma giuridicamente poco connotante del rimborso spese effettivamente sostenute e documentate, e dunque la sua inerenza a servizi economici di interesse generale, il regime giuridico prefigurato dalla norma pone un problema di compatibilità con il diritto euro-unitario, proprio per la ragione che non risulta informato ai principi di concorrenzialità, che invece permea il codice dei contratti pubblici, recettivo delle direttive europee, e che indirizza l'affidamento del servizio mediante appalto o concessione".
- Non pare davvero difficile desumere quale sia l'opinione della Commissione del Consiglio di Stato ben evidenziata dal passaggio finale in cui si afferma che "ove le circostanze di fatto pongano in evidenza che il ricorso alla convenzione concreti un comportamento vietato in quanto distorsivo del confronto competitivo tra operatori economici in un mercato aperto alla concorrenza, piuttosto che ricorrere ad improprie forzature logico-interpretative, appare corretto (così conclude il parere) rimettere alla valutazione dell'Anac la eventuale disapplicazione dell'art. 56 del d.lgs. n. 117 del 2017".

Si sa che l'uscita del parere ha creato uno stato di incertezza nelle Amministrazioni che intendano avvalersi del convenzionamento dei servizi sociali di

interesse generale ricorrendo al volontariato e di preoccupazione nel mondo del Terzo settore. Dopo il parere la questione è sul tavolo dell'Anac e solo dopo la sua pronuncia si potranno fare valutazioni e considerazioni sul futuro della disciplina oggetto del parere. Stante, tuttavia, che anche lo stesso Consiglio di Stato non ha potuto prescindere dall'evidenziare la problematicità della materia, ci pare giusto concludere lo scritto con qualche breve notazione finale.

Non v'è dubbio che la questione effettivamente dirimente che emerge nel parere concerne la qualificazione “economica” o “non economica” che nel concreto è attribuibile al servizio che si intende affidare. Solo ove tale servizio possa essere considerato “non economico” risulta – per usare il termine coniato dal Consiglio di Stato nel parere – “estraneo” all'obbligo dell'assoggettamento alle regole pro-concorrenziali di mercato di derivazione europea. Nell'ambito dei servizi di interesse generale, la tematica della distinzione fra i servizi “economici” di interesse generale e quelli “non economici” qui può essere solo accennata per evocare il carattere dinamico ed evolutivo di tale distinzione basata – ci pare di poter dire – più su criteri descrittivi che connotativi<sup>15</sup>. Nella nozione elaborata dalla Corte di Giustizia per “economici” si intende *qualsiasi attività che consiste nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato concorrenziale, anche solo potenziale* (concetto ampio che rende evidentemente non facile individuare il confine rispetto ai servizi “non economici”). Sicché, sempre rifacendosi – e per sintesi – alle elaborazioni della Corte di Giustizia, “non economici” sono considerati senz'altro i servizi svolti “gratuitamente” che, tuttavia non esclude rimborsi di costi, i quali, secondo la Corte di Giustizia, *non debbono procurare alcun profitto né all'associazione di volontariato né ai loro membri, limitandosi soltanto alle spese sostenute per l'attività fornita, nei limiti previamente stabiliti dalle associazioni stesse* (cfr., da ultimo, Corte di Giustizia, sentenza “Casta” 2016- C-50/2014).

Tornando al parere del Consiglio di Stato, come sopra riferito, secondo tale Consesso la previsione della rimborsabilità dei costi indiretti e, forse pure, delle coperture assicurative dei volontari impiegati nel servizio affidato, cui si aggiunge la valutazione, anch'essa critica, sulla introduzione della clausola finale del primo comma dell'articolo 56 circa la comparabilità di convenienza con il mercato (che per vero è da ritenere costituisca esplicitazione del canone euro-unitario del perseguimento dell'efficienza di bilancio), farebbe dubitare che in tal caso si resti nell'ambito dei servizi “non economici” (esclusi dalle regole pro-concorrenziali di mercato sancite dagli artt. 49 e 56 TFUE) e si debba applicare invece il codice dei contratti, disapplicando quello del Terzo

<sup>15</sup> Cfr., anche per la ampia bibliografia ivi indicata, F. Midiri, *I servizi pubblici privi di interesse economico fra legislatore nazione e giurisprudenza europea*, in *Federalismi.it*, marzo 2017



settore. Il fattore che ci sembra sia più attentamente da considerare – e che, a nostro modesto avviso, potrebbe essere riaffrontato in sede Anac cui spetta indicare le proprie linee al riguardo – è costituito proprio dalle indicazioni della più recente giurisprudenza comunitaria, su cui prima ci si è soffermati. Lo spazio in materia di deroghe legislative nazionali all'applicazione delle regole di mercato di derivazione euro-unitaria sembra venga ad allargarsi con la citata ultima giurisprudenza comunitaria laddove *il ricorso alle associazioni di volontariato corrisponda alle finalità sociali di un servizio* (di trasporto sanitario, nel caso della citata sentenza “Casta”) *e sia idoneo a contribuire al controllo dei costi legato al servizio medesimo* (Corte di Giustizia, punto 62, C-50/2014).

Il riconoscimento agli Stati membri di un più ampio potere discrezionale per consentire affidamenti di servizi sociali di interesse generale alle associazioni solidaristiche di volontariato *al fine di contribuire alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà e di efficienza di bilancio*, che si collega, nel caso dell'Italia, al principio di solidarietà orizzontale di cui all'articolo 118, ultimo comma, sembra possa costituire motivo di riflessione ulteriore rispetto alle problematiche ed ai rilievi sulla (dubitativa) compatibilità di alcune parti dell'articolo 56 del codice del Terzo settore con le regole pro-concorrenziali di derivazione europea sollevati con il citato parere del Consiglio di Stato.

Ci pare di poter dire, in chiusura di queste note, che sia rinvenibile, in sede comunitaria, una crescente attenzione alle tematiche sociali e solidaristiche quale concretizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale che dovrebbe indurre a letture della normativa nazionale che risultino orientate in direzione di tali indirizzi evolutivi.

### **3.3 Rendicontare l'impatto sociale del Terzo settore in Toscana: metodologie e indicatori**

La rendicontazione dei risultati, degli *outcome* e degli impatti generati dalle organizzazioni del Terzo settore ha assunto nel tempo un rilievo sempre maggiore. Alla luce del recente processo di riforma del Terzo settore, le organizzazioni che operano nel mondo del volontariato, dell'associazionismo sociale e della cooperazione sociale sono ormai chiamate a rispondere ad un esteso principio di *accountability*, secondo il quale è importante rendicontare e comunicare i risultati in relazione alla propria missione e alle proprie responsabilità verso gli *stakeholder* e la comunità di riferimento.

Peraltro il crescente interesse per queste tematiche si estende oltre il cam-

po del non profit. Si considerino, a titolo di esempio, l'obbligatoria previsione di informazioni su ambiente e personale nella relazione sulla gestione delle società di capitale oppure la recente entrata in vigore in Italia della direttiva 2014/95/UE che disciplina le informazioni di carattere non finanziario che dovranno essere comunicate da enti di interesse pubblico, fra i quali banche e società di assicurazione.

All'interno dell'articolo 7, comma 3, della legge delega 106 del 6 giugno 2016 si evidenzia come il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali debba predisporre le linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività degli enti del Terzo settore. Lo stesso articolo 7 fornisce una definizione di valutazione di impatto sociale, identificandolo come *La valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato.*

Questa impostazione è stata confermata con l'approvazione nel 2017 (nonché con le successive modifiche e integrazioni del 2018) dei seguenti decreti delegati:

- Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112 - Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 106/2016;
- Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117 - Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 106/2016.

Sia per l'impresa sociale (art. 9, D.Lgs. 112) sia per gli enti disciplinati dal Codice del Terzo settore (art. 14, D.Lgs. 117) è prevista la valutazione dell'impatto sociale secondo linee guida che risultano ancora in fase di predisposizione.

Il presente contributo è frutto di un percorso biennale che vede la collaborazione tra la COPAS (Conferenza Permanente delle Autonomie Sociali) della Regione Toscana e il Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa dell'Università di Firenze finalizzata alla proposta di un metodo per la misurazione dell'impatto sociale delle autonomie sociali. Questo percorso ha previsto diverse fasi: i) una prima revisione della letteratura esistente in merito ai principali metodi di valutazione dell'impatto sociale; ii) una discussione collettiva tra la COPAS e il gruppo di ricerca, anche attraverso la realizzazione di alcune interviste; iii) l'elaborazione di una metodologia suggerita; iv) la sperimentazione della metodologia e degli indicatori di valutazione monetaria degli *outcome* su tre casi di studio: una associazione di promozione Sociale

---

**Un percorso  
per la  
costruzione di un  
modello di  
valutazione di  
impatto sociale**

---

(APS), una cooperativa sociale e una organizzazione di volontariato; v) la presentazione e discussione del rapporto finale con i principali *stakeholder*.

La creazione del modello di valutazione si è quindi avvalsa di un'attenta analisi della letteratura esistente, adattata in seguito al contesto specifico delle autonomie sociali toscane grazie alla collaborazione della COPAS attraverso la realizzazione di 6 interviste semi strutturate a rappresentanti e membri di organizzazioni che ne fanno parte: ARCI Toscana, CIF – Centro Italiano Femminile, SOCREM – Consorzio Toscano delle Società per la Creazione e Consorzio ZENIT. È stato quindi possibile costruire un dialogo e un confronto finalizzato alla creazione di uno strumento flessibile e rispondente alle necessità dei diversi membri. Molti sono stati gli spunti utili che abbiamo raccolto e integrato nel nostro modello di valutazione grazie alle esperienze e alle riflessioni delle persone che abbiamo intervistato. Uno degli aspetti più interessanti che abbiamo rilevato riguarda le motivazioni delle persone e delle organizzazioni stesse a dotarsi di uno strumento comune per la valutazione di impatto sociale. Le principali questioni che ci sono state riportate sono: i) volontà di creare un linguaggio comune su cui poter costruire progettazioni e percorsi condivisi; ii) comunicare all'esterno il valore del proprio operato; iii) essere più convincenti agli occhi di potenziali investitori/partner; iv) motivare i propri dipendenti, volontari e collaboratori rispetto al valore del loro lavoro; v) conoscersi meglio e migliorarsi.

Questa forte motivazione si presenta come un segnale molto positivo, da cui si deduce un profondo convincimento da parte delle organizzazioni rispetto alla necessità di uno strumento di valutazione, ma evidenzia anche il fatto che le autonomie sociali toscane siano determinate a impegnarsi e a mettersi in gioco per raccogliere le sfide e le opportunità di cambiamento e di innovazione che la Riforma del Terzo settore presenta loro.

#### 3.3.1. VERSO UN MODELLO SINTETICO DI VALUTAZIONE DI IMPATTO SOCIALE

In attesa delle linee guida del Ministero, una ispirazione di compromesso ci viene dallo schema tracciato nella Guida per *startup* innovative a vocazione sociale alla redazione del “Documento di Descrizione dell'Impatto Sociale” (Ministero dello Sviluppo Economico, 2015) dal quale suggeriamo di riprendere soprattutto l'impostazione del processo che prevede un momento di confronto partecipativo con attori informati. Questa fase risulta preliminare rispetto alla costruzione di un documento di rendicontazione sociale composto da elementi qualitativi e quantitativi. In particolare, per quanto riguarda gli aspetti qualitativi, è previsto di dare rendiconto delle attività svolte e dei risultati raggiunti. Per gli aspetti quantitativi, invece, si costruisce in maniera partecipativa un *set* di indicatori di *outcome* che permetta di dare evidenza dell'impatto generato dall'organizzazione sul territorio e gli *stakeholder* di ri-

ferimento. Questi indicatori dovranno essere selezionati e costruiti in maniera partecipativa, adattandoli di volta in volta all'organizzazione e al settore di riferimento. Sarà poi previsto un momento di restituzione agli *stakeholder* dei risultati del processo di rendicontazione dell'impatto sociale.

Tale approccio ha il merito di ispirarsi a linee guida già emanate dal Ministero, seppur per altri tipi di soggetti, e di avvicinarsi con tutta probabilità a quanto potrà venire stabilito in futuro in tema di indicazioni sulla valutazione di impatto nell'ambito della recente riforma del Terzo settore. Inoltre tale approccio è applicabile ad ogni organizzazione e presenta un processo scalabile accessibile anche a piccole realtà.

L'elaborazione di metodologie non accessibili a tutti, per tempo, risorse o competenze tecniche richieste, rischierebbe di creare autonomie sociali di serie A e di serie B in base alla loro possibilità di rivolgersi a consulenti esterni per la misurazione di impatto. Per questo motivo suggeriamo di convergere verso una metodologia che sia allo stesso tempo scientificamente robusta ma anche adeguatamente leggera per essere accessibile a tutti.

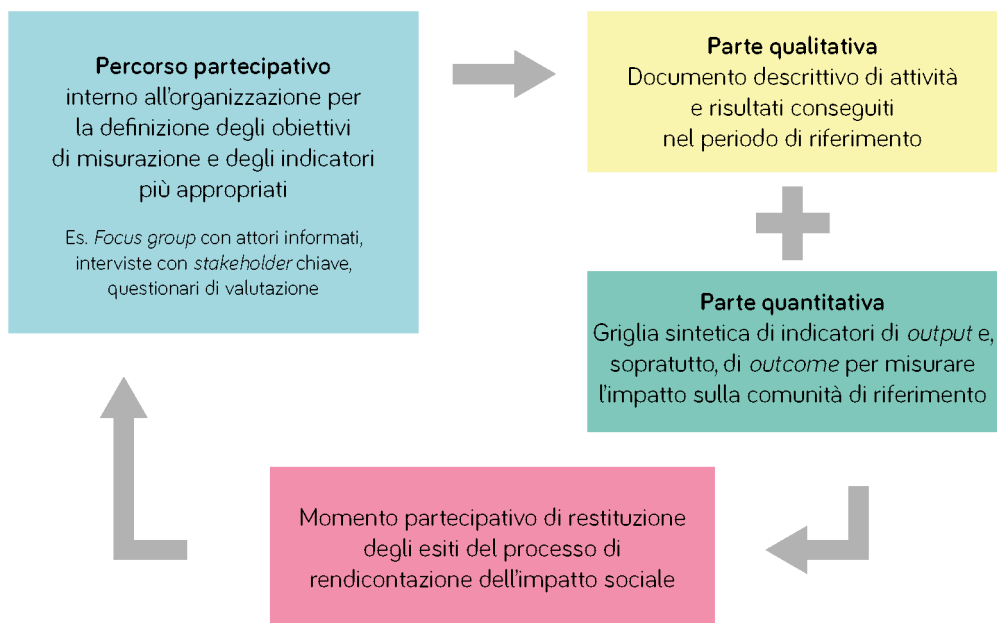
Il modello di valutazione che proponiamo in questo paragrafo identifica le macro-aree e le dimensioni su cui dovrà svilupparsi la valutazione di impatto sociale delle autonomie toscane, ma non si spinge a stabilire quali siano gli indicatori da applicare. Infatti, la volontà di elaborare uno strumento flessibile e adattabile male si concilia con un set di indicatori preformato. Le autonomie sociali toscane sono caratterizzate da un'ampia varietà per quanto riguarda la tipologia di ente, le dimensioni, il settore di intervento e la tipologia di attività portata avanti.

Per questo motivo nel presente documento sono stati riportati solo alcuni esempi di indicatori e di contenuti qualitativi che ogni organizzazione potrà modificare cercando quelli che meglio la rappresentano. Per sviluppare questa operazione di selezione degli indicatori più rispondenti alle attività e alla struttura organizzativa di ogni ente, come illustrato in Figura 3.1., suggeriamo di implementare un percorso quanto più possibile partecipativo.

**La costruzione partecipata degli indicatori come buona pratica di "personalizzazione" del modello**



FIGURA 3.1 - UN PROCESSO DI VALUTAZIONE FLESSIBILE



Fonte: elaborazione degli autori

### 3.3.2. I CONTENUTI DEL MODELLO

Il modello di valutazione dell'impatto sociale che proponiamo prevede, all'interno del quadro partecipativo e quali-quantitativo prima illustrato, la redazione di un documento che descrive l'organizzazione e il suo operato prendendo in considerazione 7 macro-aree di analisi, ciascuna delle quali suddivisa in dimensioni. Per ognuna di queste dimensioni sono suggeriti, in Tabella 3.1. A-G, alcuni esempi di indicatori quantitativi e alcuni esempi di contenuti qualitativi rispetto ai quali l'organizzazione può fornire ulteriori dettagli ritenuti utili. Come detto in precedenza, in questa sede sono stati riportati solo alcuni esempi di indicatori, selezionati per la loro capacità di adattarsi alle diverse autonomie sociali. Tuttavia, se necessario, l'organizzazione potrà dotarsi di indicatori diversi o di indicatori aggiuntivi che siano in grado di esprimere l'impatto sociale generato dalle specifiche attività dell'organizzazione. In quanto segue presentiamo le diverse sezioni che compongono lo strumento.

#### **Informazioni PRELIMINARI**

Questa prima sezione si differenzia dalle altre in quanto vengono richieste solo informazioni di natura qualitativa che servono per presentare l'organizzazione e il documento di valutazione di impatto sociale. Dovranno qui essere indicate alcune informazioni generali sull'organizzazione quali la storia, la mission, gli obiettivi, etc. Il dettaglio delle tipologie di informazioni che suggeriamo di inserire riguarda la presentazione dell'ente. Nella seconda parte di questa sezione dedicata alle informazioni generali, l'organizzazione dovrà indicare la metodologia seguita per la realizzazione del documento di valutazione dell'impatto sociale.

Sarà importante in questa sede esporre in maniera sintetica, ma completa, le tappe che hanno portato alla redazione del documento, con particolare riferimento al processo partecipativo implementato. Dovranno quindi essere specificati sia i metodi (questionari, focus group, interviste, etc.), sia il numero di persone coinvolte nel processo. In questa sede sarà anche importante specificare quali sono state le principali fonti consultate e quali stakeholder sono stati coinvolti. Infine, ricordiamo che sarà necessario anche specificare a quale periodo amministrativo fa riferimento l'intero documento.

#### **Identità e governo**

Nella sezione Identità e Governo si cerca di ricostruire da un punto di vista formale e sostanziale quale sia la struttura e la composizione dell'organizzazione. Gli indicatori quantitativi e i contenuti qualitativi che si suggerisce di tenere in considerazione in questa sede sono riportati nella Tabella 3.1. A-G.

#### Risorse

Nella sezione relativa alle risorse si vuole presentare il profilo dell'organizzazione rispetto alle risorse economiche, alle risorse umane e al capitale umano. Abbiamo ritenuto infatti che fosse imprescindibile affrontare il tema delle risorse per una valutazione di impatto sociale in quanto molti degli indicatori suggeriti in questa macro-area restituiscono un'idea del volume di risorse movimentate dall'organizzazione. Inoltre, anche le risorse più prettamente economiche possono avere delle ricadute dirette sulla sfera sociale. Ad esempio, il numero di dipendenti assunti da un lato dà un'informazione importante per conoscere meglio l'organizzazione di per sé, dall'altro evidenzia l'impatto sociale di tale ente nel contrasto della disoccupazione in generale e in particolare delle fasce maggiormente a rischio disoccupazione (come le donne, i giovani o i lavoratori svantaggiati). Anche per quanto riguarda il numero di volontari vogliamo sottolineare la duplice valenza dell'informazione che da un lato è meramente "descrittiva" dell'organizzazione ma assume anche il valore di proxy che viene spesso usata in letteratura per stimare il capitale sociale e relazionale prodotto da un'attività con finalità sociale. Il capitale umano, descritto e misurato in relazione ai corsi di formazione e di aggiornamento offerti ai dipendenti/volontari, può essere considerato tanto una risorsa, quanto uno dei cambiamenti generati dall'organizzazione rispetto ai suoi dipendenti/volontari che acquisiscono nuove competenze spendibili in altre situazioni (es. HACCP, corso sulla sicurezza sul lavoro, corsi di aggiornamento). Abbiamo tuttavia deciso di inserire questa voce all'interno della macro-area delle risorse per evidenziare l'idea che il capitale umano sia una ricchezza e una risorsa su cui l'organizzazione dovrebbe investire come ci è stato anche confermato durante alcune interviste.

#### Attività

Questa sezione rappresenta il nucleo principale di tutto il sistema di valutazione dell'impatto sociale. In merito alle attività dell'organizzazione sarà importante descrivere in maniera qualitativa (sintetica, ma dettagliata) quali sono le attività, i beni e i servizi offerti dall'organizzazione. In termini quantitativi invece bisognerà fornire tutte le informazioni che riescono a portare evidenza del proprio operato (es. numero beneficiari per ogni attività). Inoltre, al di là della tipologia di attività, si vuole indagare anche l'efficacia e l'innovatività dell'operato sia in termini qualitativi che in termini quantitativi per capire quanto l'organizzazione sia in grado di generare un impatto e quanto sia in grado di portare innovazione nelle sue attività, ma anche rispetto alla gestione dell'organizzazione stessa. Infine, all'interno di questa macro area si vuole indagare il cambiamento generato. In questa sezione più che in altre è fondamentale che le autonomie sociali esprimano le loro specificità rispetto al settore di intervento, alla tipologia di servizio offerto, ai beneficiari, etc. Per questo

motivo nella Tabella 3.1. A-G sono presentati solo a titolo di esempio alcuni indicatori che però necessariamente devono essere modificati e adattati caso per caso. È importante sottolineare che per compilare questa sezione sarà probabilmente necessario ricorrere alla somministrazione di questionari specifici per rilevare le informazioni necessarie per misurare il cambiamento generato dall'ente nei propri *stakeholder*. Nel caso di un ente che gestisca diverse linee di attività (es. inserimento lavorativo di persone con disabilità, raccolta fondi per la ricerca, corsi di formazione per NEET, etc.), suggeriamo la compilazione di questa sezione per ogni tipologia di attività diversa.

### **Capacità di creare rete sul territorio**

Uno degli aspetti che probabilmente diventerà sempre più rilevante negli anni è quello relativo alla capacità dei soggetti di creare rete sul territorio e di creare partenariati solidi e affidabili per partecipare a bandi, progetti e appalti. Ecco quindi che abbiamo deciso di indagare in questa sezione la capacità delle organizzazioni di creare contatti e portare avanti iniziative congiunte con enti pubblici, altri soggetti del Terzo settore, enti profit e comunità.

### **Comunicazione**

La comunicazione è sicuramente un altro dei cardini dell'impatto sociale. In questa sezione l'organizzazione dovrà raccogliere le informazioni rilevanti per ricostruire la sua capacità di comunicare internamente ed esternamente. Per la comunicazione interna facciamo riferimento alle riunioni con i volontari o con i dipendenti, ma ci possono essere anche delle comunicazioni periodiche interne trasmesse tramite mail o una bacheca di avvisi (fisica o virtuale). In questo caso più che sapere a quante persone è rivolta la comunicazione, è interessante capire quali sono le strategie di comunicazione che vengono utilizzate e con quale frequenza esse vengano implementate. Diverso è invece il caso della comunicazione esterna dove invece è importante capire soprattutto quante persone si riesce a raggiungere attraverso newsletter, social, promozioni etc. Infine, sempre in materia di comunicazione, una dimensione è dedicata alla rendicontazione sociale (es. bilancio sociale) per la quale bisogna indicare quale strumento di rendicontazione sociale è stato prodotto dall'organizzazione, citando la metodologia applicata e il livello di coinvolgimento degli *stakeholder*.

### **Sostenibilità ambientale**

Nonostante il presente strumento si focalizzi sull'impatto sociale di un'organizzazione, ci sembra imprescindibile una riflessione sulla sostenibilità ambientale nella convinzione che essa abbia importanti ricadute in termini di impatto sociale. Anche in questo caso è complesso stabilire degli indicatori specifici, in quanto la rilevanza della questione ambientale dipende molto dal



settore di intervento e dalla tipologia di azione messa in atto. Tuttavia abbiamo deciso di concentrarci sulla riduzione dell'impronta ecologica che riguarda tutte le organizzazioni, seppur con dimensioni variabili.

TABELLA 3.1A - MACROAREA "INFORMAZIONI PRELIMINARI", DIMENSIONI E INDICATORI CONSIGLIATI

MACROAREA	DIMENSIONE	ESEMPI DI INDICATORI QUANTITATIVI	ESEMPI DI CONTENUTI QUALITATIVI
Informazioni preliminari	-	-	Storia, <i>mission</i> , obiettivi, metodologia

TABELLA 3.1B - MACROAREA "IDENTITÀ E GOVERNO", DIMENSIONI E INDICATORI CONSIGLIATI

MACROAREA	DIMENSIONE	ESEMPI DI INDICATORI QUANTITATIVI	ESEMPI DI CONTENUTI QUALITATIVI
Identità e governo	Composizione istituzionale	Numero di soci	Descrizione assetto giuridico/istituzionale
		Numero di membri del Consiglio Direttivo	Descrizione organigramma
		Numero membri del Consiglio di Amministrazione	
	Partecipazione e democrazia interna	Tasso medio di partecipazione alle assemblee dei soci	Descrizione dei processi decisionali all'interno dell'organizzazione
		Numero di assemblee dei soci (ordinarie)	
		Numero delle assemblee dei soci (straordinarie)	

TABELLA 3.1.C – MACROAREA “RISORSE”, DIMENSIONI E INDICATORI CONSIGLIATI

MACROAREA	DIMENSIONE	ESEMPI DI INDICATORI QUANTITATIVI	ESEMPI DI CONTENUTI QUALITATIVI
Risorse	Risorse economiche	Valore della produzione o Totale proventi di gestione	Indicazione delle forme di finanziamento utilizzate ordinate per grado di importanza
		Patrimonio netto	Descrizione patrimonio immobiliare e altri mezzi a disposizione
		Indicazione di particolari forme di finanziamento (es. 5x1000)	
		Donazioni e lasciti ricevuti	
		Rapporto tra le risorse raccolte e risorse utilizzate per attività	
	Risorse umane	Numero dipendenti	Descrizione dei percorsi di inclusione lavorativa (se attivati)
		N. dipendenti con contratto full time	
		N. dipendenti con contratto part time	
		N. dipendenti contratto indeterminato	
		N. dipendenti contratto determinato	
		N. collaboratori contratto a progetto	
		N. collaboratori partita IVA	
		Turnover dipendenti e/o collaboratori	
		N. e % soggetti svantaggiati impiegati	
		Compensi corrisposti ad amministratori, controllori contabili e lavoratori dipendenti	
		N. volontari	
		Turnover volontari	
		Numero di nuovi volontari	
	N. ore di volontariato		
	Capitale umano	Ore di formazione/aggiornamento per i dipendenti	Tipologia di formazione effettuata per volontari/dipendenti
Ore di formazione/aggiornamento per i volontari		Livello di soddisfazione di volontari/dipendenti rispetto alla formazione ricevuta	
Numero di dipendenti formati			
Numero di volontari formati			



TABELLA 3.1.D – MACROAREA “ATTIVITÀ”, DIMENSIONI E INDICATORI CONSIGLIATI

MACROAREA	DIMENSIONE	ESEMPI DI INDICATORI QUANTITATIVI	ESEMPI DI CONTENUTI QUALITATIVI
Attività	Livelli di output	Numero destinatari diretti	Descrizione attività svolte e risultati ottenuti (con specifica dei fattori facilitanti e degli ostacoli che sono stati riscontrati nell'implementazione)
		Numero di beneficiari indiretti	Descrizione beneficiari diretti e indiretti
		Numero di attività realizzate	
	Efficacia operata	Rapporto tranumero di destinatari e numero richiedenti (se applicabile)	Valutazione degli obiettivi raggiunti rispetto agli obiettivi fissati
		Livello di soddisfazione dei destinatari	
	Innovatività	Nuove attività in progettazione	Descrizione delle nuove attività in progettazione e delle innovazioni gestionali introdotte e del loro grado di implementazione
		Innovazioni di gestione introdotte	
	Cambiamento generato	DESTINATARI DIRETTI: miglioramento condizioni psico-fisiche dei beneficiari	Restituzione qualitativa del percorso partecipativo sul cambiamento generato
		BENEFICIARI INDIRETTI: miglioramento condizioni psico-fisiche delle famiglie dei beneficiari	
		SETTORE PUBBLICO: risparmio spesa pubblica	
		DIPENDENTI: soddisfazione di lavorare in un ente con finalità sociale	
		DONATORI: soddisfazione/autorealizzazione nel donare	
		VOLONTARI: soddisfazione/autorealizzazione	
VOLONTARI: numero di volontari che affermano di aver acquisito nuove competenze tramite il volontariato			



TABELLA 3.1.E - MACROAREA "CAPACITÀ DI CREARE RETE SUL TERRITORIO", DIMENSIONI E INDICATORI CONSIGLIATI

MACROAREA	DIMENSIONE	ESEMPI DI INDICATORI QUANTITATIVI	ESEMPI DI CONTENUTI QUALITATIVI
Capacità di creare rete sul territorio	Relazione con gli enti locali	Numero incontri con enti locali	Mappatura stakeholder con indicazione del tipo di relazione che intercorre tra essi e l'ente/Ricezione delle aspettative degli stakeholder
		Numero eventi promossi con enti locali	Tipologia di iniziative
		Numero di azioni/progetti promossi in collaborazione con enti locali	
		Numero contatti di rappresentanti enti locali	
	Relazioni con altri soggetti di Terzo settore	Numero eventi promossi con altri soggetti di Terzo settore	Mappatura stakeholder con indicazione del tipo di relazione che intercorre tra essi e l'ente/Ricezione delle aspettative degli stakeholder
		Numero di azioni/progetti promossi in collaborazione con Terzo settore	Tipologia di iniziative
	Relazioni con il mondo profit	Numero di eventi promossi con altri soggetti profit	Mappatura stakeholder con indicazione del tipo di relazione che intercorre tra essi e l'ente/Ricezione delle aspettative degli stakeholder
		Numero di azioni/progetti promossi in collaborazione con altri soggetti profit	Tipologia di iniziative
	Relazioni con la comunità	Numero campagne promozionali/fundraising	Tipologia di iniziative
		Numero di conferenze/iniziative sociali aperte al pubblico	





TABELLA 3.1.F – MACROAREA “COMUNICAZIONE”, DIMENSIONI E INDICATORI CONSIGLIATI

MACROAREA	DIMENSIONE	ESEMPI DI INDICATORI QUANTITATIVI	ESEMPI DI CONTENUTI QUALITATIVI
Comunicazione	Comunicazione interna	Numero riunioni con i volontari	Strumenti e strategie di comunicazione interna
		Numero riunioni con i dipendenti	
	Comunicazione esterna	Numero iscrizioni newsletter	Strumenti e strategia di comunicazione esterna
		Numero follower sui social media	
		Ore di servizio di numeri telefonici dedicati	
	Rendicontazione sociale	Ore di coinvolgimento stakeholder interni nell'ambito di processi di rendicontazione sociale	Strumenti e processi di rendicontazione sociale utilizzati
Ore di coinvolgimento stakeholder esterni nell'ambito di processi di rendicontazione sociale			

TABELLA 3.1.G – MACROAREA “SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE”, DIMENSIONI E INDICATORI CONSIGLIATI

MACROAREA	DIMENSIONE	ESEMPI DI INDICATORI QUANTITATIVI	ESEMPI DI CONTENUTI QUALITATIVI
Sostenibilità ambientale	Riduzione dell'impronta ecologica	Riduzione delle emissioni CO2	Criteri di selezione dei fornitori
		Riduzione del consumo energetico	
		Riduzione di altri consumi	Gestione dei rifiuti

### 3.3.3. CONCLUSIONI

Il presente studio si propone come primo passo verso l'elaborazione di un *framework* condiviso per la valutazione dell'impatto sociale delle autonomie sociali toscane. Il gruppo di ricerca, in attesa di recepire le linee guida sulla rendicontazione dell'impatto sociale nell'ambito della riforma del Terzo settore, si è ispirato a quanto già realizzato sul tema dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Tramite l'analisi della letteratura esistente in materia di valutazione di impatto sociale abbiamo osservato come nessuno dei modelli proposti fosse totalmente rispondente alle esigenze delle autonomie sociali toscane. Questo accade perché queste organizzazioni sono molto diverse tra loro per dimensioni, settore di intervento, tipologia di attività, territorialità, etc. Per questo motivo l'approccio che proponiamo in questo documento è partecipativo e flessibile. Il modello è partecipativo in quanto prevede la realizzazione di *focus group*, di riunioni, di interviste e di questionari interni alle organizzazioni e con gli *stakeholder* principali per definire i cambiamenti generati dall'organizzazione e misurarne la loro entità. Lo strumento che abbiamo qui presentato si propone quindi come una traccia che deve essere declinata rispetto ad ogni specifica organizzazione, presentando degli stimoli di riflessione e lasciando spazio di espressione alle autonomie sociali. In questa ottica, il processo (ad esempio l'opportunità di riflessione insita nella dinamica valutativa) è importante almeno quanto il prodotto (ad esempio il valore monetario rappresentate l'impatto totale generato).

Al fine di lasciare libertà espressiva alle organizzazioni, gli indicatori quantitativi sono accompagnati da contenuti qualitativi in cui l'ente avrà la possibilità di dettagliare e di descrivere ogni singolo aspetto. Il modello proposto si compone quindi di 7 macro aree suddivise in dimensioni che a loro volta vengono descritte tramite indicatori quantitativi e alcuni contenuti qualitativi. Nell'elaborazione del modello generale di valutazione abbiamo fornito un limitato numero di esempi di indicatori, in quanto, come sottolineato, fornire degli indicatori che siano in grado di andare bene per tutte le realtà che compongono il variegato mondo delle autonomie sociali è molto complesso (la Tabella 3.1. A-G riporta tutte le macro aree, le sottodimensioni e gli esempi di indicatori e contenuti).

Rimane evidente come le peculiarità tipiche di ogni autonomia sociale richiedano una valutazione ad hoc dell'impatto sociale. Per superare questo limite, una futura ricerca potrebbe cercare di costituire un database di indicatori specifici per le diverse tipologie di enti e per i diversi settori di intervento in modo tale da avere una traccia condivisa di indicatori almeno rispetto a queste caratteristiche. Continuare questo cammino verso la standardizzazio-



ne e la creazione di un modello condiviso apre infatti diverse opportunità nel campo della misurazione dell'impatto. Poter disporre di un set ampio di indicatori per tutte le organizzazioni dello stesso tipo e che lavorano nello stesso settore potrebbe rappresentare un utile supporto per un processo autonomo di autovalutazione. Tale processo potrebbe avvenire dopo un percorso di formazione supportato da enti pubblici o di ricerca, ma dovrebbe essere infine guidato dalle organizzazioni stesse.

Sorgono di conseguenza due spunti di riflessione. Il primo è che un processo autonomo e scalabile di valutazione sembra rappresentare l'unica strategia sostenibile per tutte le autonomie sociali, fermo restando che organizzazioni più complesse potranno autonomamente decidere di rivolgersi a soggetti esterni per potenziare le loro competenze in termini di rendicontazione e comunicazione. Il secondo punto riguarda la necessità di considerare a pieno il tema dell'assenza di comparabilità diretta, in termini di quantificazione monetaria degli *outcome*, tra organizzazioni. La comparabilità in termini quantitativo-monetari è accettabile per la stessa organizzazione in diversi momenti, ma non tra organizzazioni, specialmente se di diversa tipologia, dimensione, localizzazione e settore di attività. Questo elemento è cruciale da un punto di vista delle indicazioni di *policy* e richiede un'attenta analisi dello strumento della valutazione di impatto, da intendersi soprattutto come un processo fondamentale di controllo di gestione e di complemento alle misurazioni delle performance economiche, sociali e ambientali e non come strumento di rating delle organizzazioni stesse.



# ESPERIENZE E PERCORSI IN TOSCANA

## 4.1 Legge regionale 58/2018 sulla cooperazione sociale

Regione Toscana ha concluso, nell'ottobre 2018, un percorso di revisione della legge regionale 87/97 che ha portato alla stesura della nuova legge, 58/2018, approvata dal Consiglio regionale il 31 ottobre 2018.

Il percorso che ha portato a questo importante risultato è frutto di una strategia complessiva che ha visto Regione e rappresentanze della cooperazione sociale lavorare insieme per ottenere questo importante obiettivo. La nuova legge disciplina i rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano nell'ambito regionale, al fine di perseguire un'idea di sviluppo economico e sociale che guardi con attenzione e serietà alla mutualità 4.0 e che sottolinei la centralità della persona attraverso il consolidamento di politiche socio-lavorative centrate sull'attuazione dei diritti di cittadinanza e sulla piena integrazione e inclusione sociale dei cittadini in condizioni di svantaggio.

Un ruolo importante nella revisione della nuova legge è stato svolto dalla Consulta sulla Cooperazione sociale che ha contribuito a generare le condizioni di consapevolezza e di iniziativa che hanno portato all'avvio del percorso di riforma. In questo contesto sono state recepite le istanze delle rappresentanze di settore e sono stati condivisi gli elementi rilevanti da inserire nella nuova legge.

In Regione Toscana è stato costituito un gruppo tecnico composto da personale dei settori Welfare e Sport e Giuridico della Direzione generale diritti di cittadinanza e coesione sociale, dal settore Giuridico della Giunta, dal settore

Contratti della Giunta, dalle rappresentanze della Cooperazione sociale e loro consulenti. Il gruppo ha lavorato con intensità e frequenza, concentrandosi – in particolare – su alcuni aspetti salienti, con un confronto serrato, dialogante e inclusivo.

Un primo aspetto sul quale si è concentrato il gruppo di lavoro è stata la valutazione, facoltativa o obbligatoria, del progetto di inserimento lavorativo relativo ai soggetti svantaggiati, ai fini dell'attribuzione dei punteggi nell'offerta tecnica, secondo le modalità previste dalla normativa vigente e nel rispetto del principio di proporzionalità. Su questo punto le posizioni sono andate man mano a convergere trovando un punto di incontro, una soluzione finale (valutazione obbligatoria) che qualifica e innova le modalità di valutazione dei progetti di inserimento socio-lavorativo.

Un secondo aspetto è stato quello delle soglie, individuando una soglia nell'ambito dell'affidamento dei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria non inferiore al 3% e non superiore all'8% del valore complessivo annuo degli affidamenti, e una percentuale annua non inferiore al 3% e non superiore all'8% del valore complessivo annuo degli affidamenti relativi ai servizi strumentali ad alta intensità di manodopera. Anche su questi due aspetti il gruppo tecnico ha avuto modo di confrontarsi a fondo, per giungere poi ad una proposta condivisa.

Un terzo aspetto è invece riferito alla valorizzazione di quanto introdotto dal nuovo codice sul Terzo settore (articolo 55 del d.lgs. n.117/2017) a proposito di co-programmazione e co-progettazione. In questo caso la discussione ha portato all'individuazione dei due istituti come i più opportuni per favorire il coinvolgimento delle cooperative sociali e degli altri enti del terzo settore nello sviluppo di progetti e servizi nell'ambito sociale.

Questa ultima riflessione ha permesso al gruppo anche di individuare le opportune connessioni col resto del Terzo settore, in particolare il Volontariato, così da evitare nella nuova legge possibili divergenze o separatezze.

Anche per questo motivo il gruppo tecnico ha lavorato tenendo conto della recente riforma del Terzo settore (d.lgs. n.117/2017) e dell'impresa sociale (d.lgs. n.112/2017), e considerando anche le buone pratiche del Protocollo d'intesa tra Regione, ESTAR e le principali centrali cooperative, che prevede la riserva dell'8% sugli appalti di ESTAR, da assegnare alla cooperazione sociale di tipo B, e del protocollo d'intesa tra il Comune di Firenze, l'Università di Firenze e le principali centrali cooperative, che garantisce alla cooperazione sociale di tipo "B" una riserva nelle procedure di affidamento di vari servizi

strumentali. Tutti percorsi già operativi che – di fatto – sono stati il basamento giuridico per la nuova legge regionale sulla cooperazione sociale.

Un ulteriore ed importante punto al centro della discussione del gruppo tecnico di lavoro è stata la necessità che la riforma regionale fornisse un quadro giuridico/amministrativo più certo agli enti locali per legittimare le loro azioni amministrative. In questo senso la nuova legge diventa uno strumento operativo per supportare gli enti locali e fornire loro indicazioni e orientamenti volti a promuovere il valore sociale della cooperazione, a partire dall'attivazione di percorsi formativi rivolti agli EELL perché la legge possa trovare adeguato spazio nelle procedure e negli atti amministrativi attivati a livello locale.

Infine è stato confermato il ruolo importante della Consulta regionale sulla cooperazione sociale (sulla quale c'è stata una modifica della composizione), che esprimerà pareri e formulerà proposte in materia di cooperazione sociale, seguirà i rapporti tra cooperative sociali e pubbliche amministrazioni, svolgerà un monitoraggio sull'efficacia e la qualità dei servizi.

Il 31 ottobre 2018 il Consiglio Regionale ha approvato la nuova legge ed a fine anno è stato registrato l'atto del Consiglio dei Ministri che, con la seduta n. 33 del 21 Dicembre 2018, ha deliberato di non impugnare la suddetta legge della Regione Toscana.

### **4.2 Percorsi formativi e di accompagnamento sulla Riforma del Terzo settore. L'esperienza di Cevot in Toscana**

Tutto ha avuto inizio nel 2014 quando, nel mese di giugno, Cevot lanciò a Firenze il primo convegno sul tema della Riforma dal titolo “Disegniamo il futuro. Proposte per la riforma del Terzo settore” per discutere, con l'allora Sottosegretario al Welfare Luigi Bobba, la proposta di Riforma del Terzo settore presentata dal Governo: una preziosa occasione di incontro e confronto con i rappresentanti del volontariato e del Terzo settore per raccogliere proposte e contributi affinché si potesse arrivare ad una legge che desse il giusto valore a tutto il Terzo settore.

Tre anni dopo, nell'ottobre 2017, subito dopo l'approvazione della Riforma, Cevot ha promosso un altro importante momento pubblico regionale - “La riforma del Terzo settore. Come orientarsi nella nuova normativa” – in occasione del quale oltre 300 partecipanti hanno compreso l'architettura generale della legge 106/2016 sul Terzo settore e dei relativi decreti attuativi. Nell'occasione è stato distribuito anche un vademecum orientativo alla nuova normativa.

Quest'iniziativa ha dato il via all'impegno di Cesvot nell'offrire un'articolata proposta di servizi di informazione, formazione ed accompagnamento rivolti ai "nuovi" Enti del Terzo settore (ovvero gli ETS che saranno iscritti nel "registro unico nazionale") che dovranno affrontare processi di cambiamento, e di adeguamento, dal punto di vista giuridico e fiscale, ma soprattutto un ripensamento e una nuova collocazione all'interno del rinnovato contesto normativo. Anche i Centri di Servizio per il Volontariato sono oggetto di ampia riforma sia per quanto riguarda la loro missione che per la loro presenza territoriale, nonché per le risorse ad essi destinate: infatti il 2018 è stato un anno impegnativo nella riorganizzazione dei servizi e delle attività di Cesvot, i cui beneficiari non saranno più solo le associazioni di volontariato ma tutti gli ETS (Art. 63, del Codice del Terzo settore).

Come primo passo, per una maggiore trasparenza e completezza nelle informazioni, è stato inserito nel sito di Cesvot - la piattaforma attraverso cui tutti possono accedere ai nostri servizi - un 'link' su "La riforma del Terzo settore. Aggiornamenti e strumenti utili sulla nuova normativa": in questa pagina, in continuo aggiornamento, sono messe a disposizione risorse normative, documenti utili e materiali informativi sulla Riforma del Terzo settore.

Dal sito di Cesvot [www.cesvot.it](http://www.cesvot.it) - al link "La Riforma del Terzo settore. Aggiornamenti e strumenti utili sulla nuova normativa" - è possibile consultare:

- Normative: Leggi e decreti approvati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale;
- Modelli e formulari degli statuti delle associazioni di volontariato, della promozione sociale, dell'associazione ente di Terzo settore.
- News e info utili a livello nazionale (quali, il Consiglio nazionale Terzo settore, l'Organismo nazionale di controllo).
- Materiali informativi: slides dei relatori, approfondimenti, vademecum, registrazione video.

Inoltre, sempre con l'intento di mettere a disposizione materiale informativo e conoscitivo, oltre al servizio FAQ, sono consultabili sul sito di Cesvot sia una guida di facile lettura - redatta da alcuni esperti - sui principali aspetti e novità introdotte dalla Riforma del Terzo settore, sia una raccolta delle slide illustrate agli incontri promossi dal Centro su *Il Codice del Terzo settore: come orientarsi nella nuova normativa*.

Cesvot, grazie anche al sostegno e al consolidato rapporto di collaborazione con la Regione Toscana, ha progettato, e messo in atto, una serie di interventi per lo sviluppo e per la gestione delle attività del Terzo settore, con particolare riguardo allo studio e all'approfondimento delle disposizioni normative, nonché agli scenari futuri che si vanno prospettando.





Dal novembre 2017 al marzo 2019 Cesvot ha erogato circa 1.200 servizi a oltre 800 ETS raggiungendo così più di 2.000 persone.

Identikit degli utenti dei servizi dal novembre 2017 al marzo 2019:

50,6% sono femmine contro i 49,3% maschi;

35% con diploma scuola media superiore e il 31% con laurea e post laurea, seguiti dal 5,1% con diploma scuola media e dallo 0,4% con licenza elementare;

37,8% hanno dai 30 ai 54 anni e il 34,1% oltre i 64 anni, seguiti dal 23,4% tra i 55 e i 64 anni e dal 3,3% tra i 19 e i 29 anni.

Il 90% di questi servizi erogati sono di natura consulenziale, e ciò conferma quanto sia stato necessario e tempestivo presidiare fin da subito i nuovi bisogni derivanti dalla normativa. La collaborazione con la Regione Toscana per sostenere al meglio gli ETS nel delicato passaggio di 'adeguamento statutario' - che è uno dei primi adempimenti previsti dalla Riforma - è stata significativa, perché è stato possibile soddisfare, ad oggi, oltre 500 richieste. È un servizio di consulenza gratuito con il quale Cesvot mette a disposizione un team di esperti (personale interno e professionisti incaricati) capace di rispondere in modo personalizzato alle richieste degli enti costituiti prima dell'entrata in vigore del Codice del Terzo settore (3 agosto 2017) e che devono adeguarsi entro il 2 agosto 2019. Quella dell'adeguamento statutario non è una semplice operazione "tecnica", ma è un processo innanzitutto che investe la "missione" degli enti.

Modalità di accesso al servizio di consulenza 'adeguamento statutario':

Per accedere al servizio è necessario compilare il modulo online dedicato ai servizi di consulenza disponibile sul sito Cesvot [www.cesvot.it](http://www.cesvot.it), previa registrazione all'area riservata MyCesvot. Una volta ricevuta la richiesta, per le questioni più semplici, Cesvot invierà la risposta al quesito via email; mentre per quelle più complesse, sarà fissato un appuntamento con l'esperto presso la sede della Delegazione Cesvot di appartenenza.

Per rispondere al bisogno espresso dalle nostre associazioni di 'personalizzare gli interventi' per settore e per categoria, oltre all'adeguamento statutario, Cesvot offre il servizio di consulenza su altri undici ambiti specifici - anch'essi attinenti al nuovo dettato normativo - che sono: 'creare un'associazione o diventare volontario', 'questioni fiscali-amministrative-civiltistiche',

‘diritto del lavoro e forme contrattuali’, ‘attività di comunicazione e marketing associativo’, ‘organizzazione e sviluppo associativo’, ‘progettazione europea’, ‘fundraising e crowdfunding’, ‘accoglienza volontari’, ‘bilancio sociale per le associazioni di volontariato’, ‘tutoring gestionale’ e ‘alternanza scuola lavoro’.

A partire dal 2017 Cevot ha sperimentato la modalità di tipo seminariale per l'attività di consulenza, attraverso la formula delle c.d. “Consulenze collettive”, ovvero brevi incontri di gruppo, che si svolgono sul territorio, presso le nostre Delegazioni, su temi specifici di natura fiscale e contabile e sulle novità dettate dalla Riforma. Dopo ciascun incontro è possibile approfondire il tema in modo personalizzato attraverso i nostri consueti servizi di consulenza e accompagnamento. Nel 2018 sono stati organizzati 29 incontri di consulenza collettiva dal titolo “Il Codice del Terzo settore. Come orientarsi nella nuova normativa”, per un totale di 87 ore di consulenza, a cui hanno preso parte oltre 2.000 partecipanti.

Oltre ai servizi consulenziali non vanno dimenticati i 12 corsi di formazione realizzati sul tema della Riforma. Tra questi si segnala il corso “La riforma del Terzo settore. Novità, problemi e percorsi di attuazione”, promosso da Cevot, Scuola Superiore Sant’Anna e Fondazione Profit Non Profit, rivolto ai dirigenti delle associazioni, agli operatori degli enti del Terzo settore, ai professionisti e funzionari pubblici. Il corso è stato svolto nel 2017, e riproposto nel 2018, e ha visto la partecipazione di 50 organizzazioni, esaurendo così i posti disponibili, per un totale complessivo di 128 ore di formazione in aula. Con questo corso l'intento non è solo quello di informare sulle novità della Riforma, ma anche quello di formare un gruppo di operatori ed esperti a maturare un pensiero critico, per poi essere propositivi, per la crescita di tutto il Terzo settore, e di essere in grado di interloquire con le istituzioni, influenzandone i processi decisionali.

In occasione dell'entrata in vigore del Codice del Terzo settore, Cevot ha deciso di dedicare il corso formativo “La cassetta degli attrezzi” al tema dell'adeguamento statutario delle organizzazioni di volontariato previsto dalla Riforma del Terzo settore, con l'intento di dotare tutti i volontari – soprattutto chi ricopre ruoli di responsabilità e coordinamento – di un ‘kit’ di conoscenze, competenze e strumenti necessari per una gestione consapevole e mirata al consolidamento e allo sviluppo della realtà associativa. Con questa modalità si risponde ad un'esigenza, comune a molte organizzazioni, di beneficiare di una formazione di base che le aiuti ad organizzare e gestire l'attività, anche rispetto alle normative amministrative, fiscali e contabili, e a valorizzare i servizi e l'impegno dei volontari. Questo corso, che si è svolto presso le undici Delegazioni Cevot, ha formato oltre 300 persone in rappresentanza di circa



200 ETS.

Un altro tema specifico della Riforma su cui Cevot sta guardando con molto interesse è quello attinente al processo di ‘co-programmazione’ e ‘co-progettazione’ fra Ente pubblico e Terzo settore. Oltre ad un’attività di ricerca, Cevot ha promosso un Tavolo di coordinamento in collaborazione con Regione Toscana, ANCI, Forum regionale del Terzo settore e Anpas Toscana, Auser Toscana, Misericordie Toscana e Legambiente Toscana. Il Tavolo è la risposta immediata di Cevot all’esigenza espressa da queste nostre associazioni socie di approfondire la natura della nuova cornice in cui si trovano ad agire. Cevot ha colto l’occasione del “Forum della Sostenibilità e Opportunità nel settore della Salute” per promuovere il 10 ottobre del 2018 l’iniziativa pubblica su “Il Ruolo del Terzo settore negli strumenti di partecipazione: un lavoro comune per un servizio migliore”, insieme a Regione Toscana, ad ANCI toscana e alle associazioni partecipanti al Tavolo di coordinamento, con l’intento di affrontare il tema del ruolo del Terzo settore nella programmazione e co-progettazione dei servizi pubblici alla luce della Riforma, che ha modificato in maniera significativa il quadro normativo dei rapporti fra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. All’iniziativa si è discusso, in presenza di circa 30 partecipanti, sulle incertezze applicative, sulla necessità di cogliere le specificità del settore e sull’identità dei diversi modelli organizzativi delle organizzazioni non profit, che ha indotto il legislatore della riforma a ricondurre ad un corpus unico di articoli un dibattito che nel nostro ordinamento data quasi 30 anni. Ma è stata affrontata anche l’importanza del coinvolgimento del Terzo settore, attraverso procedimenti amministrativi trasparenti, sia nelle fasi di programmazione dei servizi che in quelle più concrete di organizzazione e gestione, indicando la strada della co-progettazione come una via ordinaria per gli interventi avviati dagli enti del Terzo settore e condivisi con le Pubbliche Amministrazioni.

---

**Il processo di  
preparazione  
alla  
Prima Conferenza  
regionale  
del Terzo settore**

---

Un’altra importante esperienza, a conferma della consolidata collaborazione professionale tra Cevot e Regione Toscana, è la prima Conferenza regionale Terzo settore per la cui organizzazione si è costituito un Tavolo di lavoro in presenza dei principali enti di rappresentanza del Terzo settore toscano. Il supporto da parte di Cevot prevedeva la predisposizione dei contenuti scientifici, il supporto logistico e l’attività di promozione dell’evento, insieme all’Assessorato al Welfare della Regione Toscana, al Forum del Terzo settore della Toscana e ai tre poli universitari toscani. Sono stati 11 gli incontri di lavoro e di confronto a cui hanno partecipato complessivamente circa 150 persone, tra esponenti delle principali associazioni regionali e degli enti di rappresentanza del Terzo settore e il Comitato scientifico appositamente costituito.

La Conferenza è stata preceduta da tre incontri preparatori - “Verso la prima conferenza regionale: a confronto con il Terzo settore toscano” - uno per

area vasta (Pisa, Siena, Firenze), svoltisi tra ottobre e novembre del 2018, finalizzati a favorire la partecipazione e a promuovere e facilitare il confronto anche delle realtà più piccole e decentrate. Oltre 500 persone - rappresentanti di associazioni di volontariato, di promozione sociale, delle cooperative sociali, degli enti iscritti all'anagrafe delle Onlus e di altri enti di Terzo settore - hanno partecipato ai tre incontri avendo, quindi, l'opportunità di dare un proprio contributo affinché la Conferenza potesse davvero essere un momento di confronto, di concretezza e di proposta.

La Conferenza regionale Terzo settore (cfr. Infra, § 4.3) si è svolta a Firenze il 9 febbraio del 2019, con la partecipazione di oltre 700 rappresentanti del non profit toscano. I partecipanti si sono suddivisi in 30 gruppi di lavoro per interrogarsi sul futuro del Terzo settore e del sistema di welfare e di sviluppo locale della Toscana. In particolare, erano dieci i temi di discussione proposti:

1. Identità, forma associativa, responsabilità e interesse generale
2. Rapporti Terzo settore/enti pubblici: dai registri vigenti al registro unico del Terzo settore
3. Rapporti Terzo settore/enti pubblici: il ruolo complessivamente svolto dal Terzo settore nel welfare e nello sviluppo locale
4. Rapporti Terzo settore/enti pubblici: co-programmazione, co-progettazione e convenzioni
5. Ruolo e apporto del volontariato nel Terzo settore
6. Ciclo di vita, rapporti intergenerazionali e giovani nel Terzo settore
7. Formazione per il Terzo settore
8. Misurazione dei risultati e trasparenza per il Terzo settore: dal bilancio d'esercizio al bilancio sociale e alle valutazioni d'impatto sociale
9. Accesso al credito e strumenti finanziari per il Terzo settore
10. Terzo settore e impresa sociale

L'impegno di Cescvot sul tema della Riforma non si esaurisce qui: nell'attesa dei prossimi decreti attuativi, nonché dell'istituzione del Registro unico nazionale, di fronte ai quali il Centro non mancherà nel proseguire il sostegno agli enti di Terzo settore nell'offrire loro indicazioni utili a comprendere le novità normative.

### 4.3 Alcune evidenze dalla Conferenza regionale del Terzo settore

L'obiettivo della Conferenza è stato quello di raccogliere suggerimenti, istanze, riflessioni e idee utili alla programmazione regionale, garantendo così agli intervenuti una reale opportunità di co-programmazione regionale.

I lavori della giornata si sono svolti alternando sessioni plenarie a gruppi tematici organizzati per temi riguardanti l'identità, i bisogni e i servizi degli enti del terzo settore, anche alla luce della recente riforma. Nel pomeriggio si è svolta la presentazione dei documenti di sintesi del lavoro dei gruppi. Di seguito presentiamo alcuni primissimi risultati della Conferenza che vedrà – nei prossimi mesi – un secondo appuntamento volto a presentare un documento più completo e ragionato.

Uno degli aspetti trasversali ai singoli temi è stata evidentemente la riforma del settore e l'analisi del Codice del Terzo settore; in generale è considerato uno strumento utile in quanto sostiene la missione degli ETS e costruisce un quadro legislativo di riferimento univoco, che aiuta gli enti a ristrutturarsi e riqualificarsi, garantendo la possibilità di esercitare le attività attraverso più vesti giuridiche.

Si evidenzia, altresì, come la riforma possa sfavorire le associazioni di piccole dimensioni o le sezioni, obbligate ad associarsi per far fronte al numero crescente di adempimenti amministrativi e burocratici, con il rischio di perdere così la specificità della propria mission. Il passaggio dagli attuali registri regionali al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), con le modifiche statutarie richieste, risulta essere un elemento positivo che consentirà di superare la disomogeneità degli attuali Registri. L'adeguamento statutario, da effettuarsi entro il 2 agosto 2019, è visto dalle associazioni anche come momento importante di riflessione sulla propria identità associativa: oltre all'inserimento delle clausole inderogabili e alle norme di modifica di quelle derogabili, l'inserimento di norme facoltative è visto come opportunità.

Uno degli aspetti emerso con evidenza è legato al rapporto tra P.A. e Terzo settore. È opinione diffusa la necessità di sostenere e incentivare l'opera degli ETS per il ruolo che svolgono nella costruzione del welfare territoriale e di comunità. È altrettanto necessario adottare metodologie di lavoro condivise per lo sviluppo delle reti e per la conoscenza dei bisogni del territorio. La necessità di fare rete viene vista come elemento fondamentale per superare gli ostacoli concreti nella fase post-programmazione e, partendo da una condivisa e chiara emersione dei bisogni del territorio, attivare processi con l'utilizzo diffuso della co-progettazione.

Le pratiche e le procedure di natura collaborativa fra ETS e P.A. - diverse da quelle di natura competitiva - contribuiscono fortemente alla migliore lettura dei bisogni del territorio ed al potenziamento della capacità di risposta. Si constata il rafforzamento della coesione sociale, che si verifica responsabilizzando tutti gli attori rispetto all'attività di interesse generale, già a partire dall'attività di programmazione.

Una criticità emersa in più di un gruppo è legata alla difficoltà degli ETS nel fare rete, nell'implementazione degli strumenti collaborativi, anche come conseguenza di una preparazione non sempre adeguata alla complessità delle procedure collaborative, riscontrabile sia nella P.A., sia negli ETS, specialmente le realtà più piccole e meno organizzate e strutturate. Sussiste - del resto - una difficoltà nell'estendere le procedure collaborative a tutti gli ambiti di attività di interesse generale, oltre agli ambiti "classici" e già sperimentati (sanitario, sociale, socio-sanitario).

Punto di forza delle ETS risulta essere invece l'esistenza di un fermento di idee e proposte all'interno delle associazioni, soprattutto da parte dei giovani quale segno di vitalità della società civile, che gli ETS riescono efficacemente a far emergere e convogliare verso azioni concrete, a fianco di un volontariato individuale che sta crescendo in dimensioni e consistenza. Tra gli aspetti considerati importanti dai giovani per svolgere un'esperienza di volontariato è il fatto che questa è un'occasione per arricchire conoscenze e competenze che poi saranno utili anche per la vita sociale e lavorativa.

Ed è anche per questo che il volontariato deve essere attraente, competitivo e appassionante, in modo da stimolare l'interesse del giovane quale opportunità per mettere alla prova le proprie abilità e per acquisire quelle competenze che vengono apprese al di fuori del percorso scolastico. Sono quindi fondamentali tutte quelle esperienze di alternanza scuola-lavoro, servizio civile, di acquisizione di competenze, frutto anche di uno scambio intergenerazionale e di esperienze e conoscenze. Il Terzo settore diviene uno dei luoghi dove apprendere e accrescere le proprie competenze informali e formali, acquisire prassi e metodologie condivise, fare rete anche attraverso la promozione e la diffusione della conoscenza da veicolare all'interno e all'esterno della propria organizzazione, anche attraverso la formazione strutturata.

Punto di forza quindi è la condivisione virtuosa delle conoscenze all'interno dell'organizzazione, tra organizzazioni e P.A, ovvero costruire sistemi locali basati sulla cooperazione e sul lavoro di rete, sul valore della conoscenza e della sua diffusione come elemento costitutivo del lavoro comunitario.



La Conferenza ha permesso di raccogliere punti di vista, contributi, suggerimenti, entrando nel merito tecnico di diversi temi, ed ha favorito un confronto propositivo tra Regione, mondo accademico e della ricerca, rappresentanze del terzo settore. Un'occasione unica d'incontro, di analisi e di proposta che ha prodotto, come primo risultato tangibile, l'avvio di un percorso legislativo regionale volto a definire un quadro normativo di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore della Regione Toscana.

### 4.4 I contributi al Terzo settore per attività in ambito sociale

Regione Toscana già con la L.R. 41/2005 ha riconosciuto e agevolato il ruolo che il volontariato, gli organismi della cooperazione sociale, le associazioni e gli altri soggetti privati senza scopo di lucro operanti nel settore, svolgono nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato, volto a promuovere e garantire i diritti di cittadinanza sociale, la qualità della vita, l'autonomia individuale, le pari opportunità, la non discriminazione, la coesione sociale, l'eliminazione e la riduzione delle condizioni di disagio e di esclusione (art. 2).

In un'ottica di applicazione e sviluppo del principio costituzionale di "sussidiarietà orizzontale", si è quindi ritenuto fondamentale sostenere le progettualità in materia sociale al fine di attivare sinergie operative con i soggetti del Terzo settore presenti sul territorio regionale, per poter realizzare efficaci politiche volte al soddisfacimento dell'interesse generale.

Già nell'anno 2017 era stato promosso un primo avviso per la concessione a soggetti del Terzo settore di contributi in ambito sociale con il quale - tramite risorse regionali - erano stati finanziati 180 progetti per un totale di € 1.696.417,68.

Nel 2018 - a seguito di un Accordo sottoscritto tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Regione Toscana che si inquadra nel percorso di attuazione degli articoli 72 e 73 del D.l.gs. 3 luglio 2017, n.117 ("Codice del Terzo settore") - è stato promosso un nuovo avviso che ha potuto disporre di € 1.776.988,57 di risorse ministeriali alle quali Regione Toscana ha aggiunto € 2.280.344,73 di proprie risorse, per un totale complessivo di € 4.057.333,30.

Gli interventi promossi dovevano perseguire i seguenti obiettivi, previsti nell'Accordo con il Ministero:

- favorire percorsi di tutela e promozione della salute e del benessere per tutte le fasce di età;
- promuovere un'educazione di qualità, equa e inclusiva che favorisca l'accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita;

- combattere la disoccupazione e le disuguaglianze, con azioni volte alla crescita delle opportunità occupazionali e della qualità del lavoro, che deve essere dignitoso ed inclusivo.

Le aree prioritarie di intervento (fino ad un massimo di 3 per progetto) potevano riguardare:

- sviluppo della cultura del volontariato, in particolare tra i giovani e all'interno delle scuole;
- sostegno all'inclusione sociale, in particolare delle persone con disabilità e non autosufficienti;
- prevenzione e contrasto delle dipendenze, ivi inclusa la ludopatia;
- prevenzione e contrasto delle forme di violenza, discriminazione e intolleranza, con particolare riferimento a quella di genere e/o nei confronti di soggetti vulnerabili;
- contrasto a condizioni di fragilità e di svantaggio della persona al fine di intervenire sui fenomeni di marginalità e di esclusione sociale, con particolare riferimento alle persone senza dimora, a quelle in condizioni di povertà assoluta o relativa e ai migranti;
- sviluppo e rafforzamento della cittadinanza attiva, della legalità e della corresponsabilità, anche attraverso la tutela e la valorizzazione dei beni comuni;
- sostegno alle attività di accompagnamento al lavoro di fasce deboli della popolazione;
- contrasto alle solitudini involontarie specie nella popolazione anziana attraverso iniziative e percorsi di coinvolgimento partecipato;
- sviluppo di forme di welfare generativo di comunità anche attraverso il coinvolgimento attivo e partecipato in attività di utilità sociale dei soggetti che beneficiano di prestazioni di integrazione e sostegno al reddito nonché degli altri appartenenti alle categorie di cui all'articolo 1 comma 312 della legge 28/12/2015, n. 208 e all'articolo 1, commi 86 e 87 della legge 11 dicembre 2016, n. 232;
- sviluppo delle reti associative del Terzo settore e rafforzamento della loro capacity building, funzionale all'implementazione dell'offerta di servizi di supporto agli enti del Terzo settore.





L'avviso prevedeva la suddivisione in tre fasce, a seconda del contributo richiesto e dalla tipologia di soggetti che potevano fare domanda:

- Fascia A: Contributo richiesto da € 20.000,00 a € 50.000,00  
- Organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale iscritte ai registri regionali e obbligo di collaborazione con un Ente pubblico.
- Fascia B: Contributo richiesto da € 10.000,00 a € 20.000,00  
- Organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale iscritte ai registri regionali.
- Fascia C: Contributo richiesto fino a € 10.000,00 - Associazioni, Organizzazioni ed Enti di carattere privato senza scopo di lucro.

##### 4.4.1. DOMANDE PRESENTATE E PROGETTI APPROVATI

La partecipazione all'avviso da parte dei soggetti del Terzo settore è stata molto importante: sono state presentate 352 domande e di queste 327 sono risultate ammissibili e finanziate.

Riconoscendo la validità delle attività promosse, per poter finanziare un maggior numero di progetti Regione Toscana ha stilato una graduatoria di merito delle domande ammissibili, assegnando l'intero contributo richiesto ai progetti con i punteggi più alti e un contributo percentualmente inferiore ai punteggi più bassi.

Per questo motivo non è possibile fornire dati aggiornati sul costo dei progetti finanziati, in quanto a coloro che si sono visti riconoscere un contributo inferiore è stata data facoltà di rivedere il piano finanziario degli interventi - pur mantenendo inalterate le finalità dei singoli progetti - e queste riduzioni non sono ancora state completate.

In linea generale, dato che l'avviso prevedeva un cofinanziamento minimo da parte del soggetto proponente o dei partner/collaboratori pari al 20% del costo totale, si può dire che il volume totale dei progetti approvati è circa 5 milioni con un cofinanziamento da parte dei soggetti attuatori stimabile attorno al milione.

---

**327**  
domande  
finanziate, per un  
totale di circa  
**4 milioni**  
di euro di  
finanziamento,  
di cui  
**2,3 milioni**  
provenienti da  
Regione Toscana

---



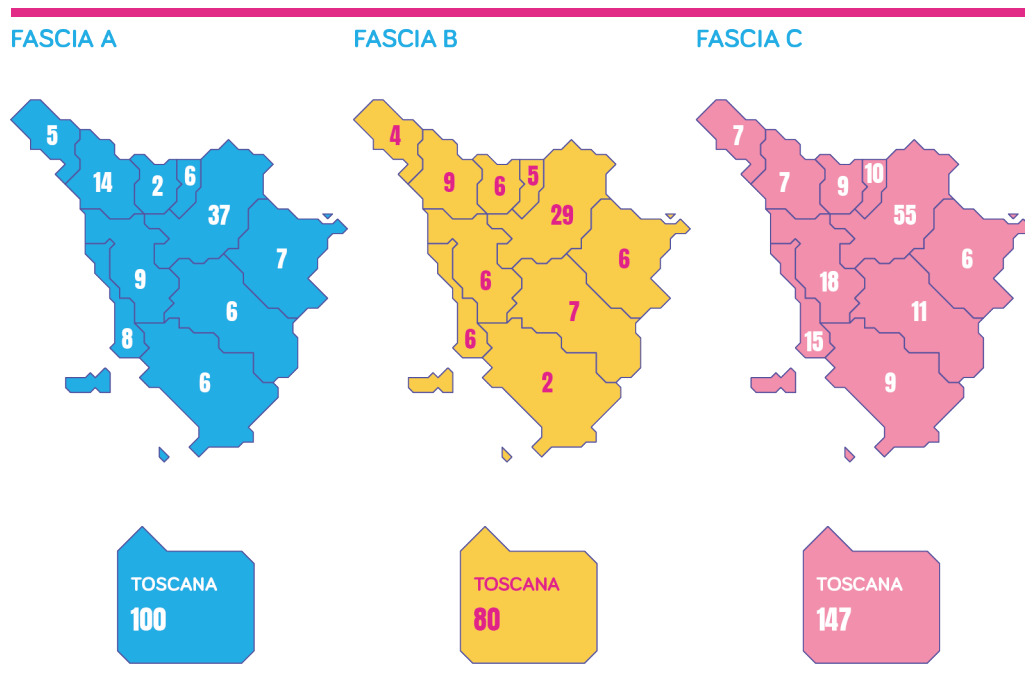
TABELLA 4.1. – PROGETTI PER FASCIA E PROVINCIA. VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI

PROVINCIA	FASCIA A		FASCIA B		FASCIA C		TOTALE	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Arezzo	7	7,0%	6	7,5%	6	4,1%	19	5,8%
Firenze	37	37,0%	29	36,3%	55	37,4%	121	37,0%
Grosseto	6	6,0%	2	2,5%	9	6,1%	17	5,2%
Livorno	8	8,0%	6	7,5%	15	10,2%	29	8,9%
Lucca	14	14,0%	9	11,3%	7	4,8%	30	9,2%
Massa-Carrara	5	5,0%	4	5,0%	7	4,8%	16	4,9%
Pisa	9	9,0%	6	7,5%	18	12,2%	33	10,1%
Pistoia	2	2,0%	6	7,5%	9	6,1%	17	5,2%
Prato	6	6,0%	5	6,3%	10	6,8%	21	6,4%
Siena	6	6,0%	7	8,8%	11	7,5%	24	7,3%
Toscana	100	100%	80	100%	147	100%	327	100%

Fonte: elaborazione dati Settore Welfare e Sport



FIGURA 4.1. – PROGETTI PER FASCIA E PROVINCIA. VALORI ASSOLUTI



Fonte: elaborazione dati Settore Welfare e Sport

La Fascia C, con meno vincoli e più accessibile anche dalle associazioni più piccole, presenta il maggior numero di domande, ma non è affatto trascurabile la partecipazione alla fascia più alta. Complessivamente, i progetti provenienti da organizzazioni presenti nei registri regionali sono 180.

Come si può vedere dalla suddivisione per territori, a parte la preponderanza delle domande presentate dai soggetti del Terzo settore con sede a Firenze, si rileva una sostanziale equidistribuzione nelle altre province.

Per quanto riguarda i finanziamenti attribuiti, sono stati assegnati € 2.565.443,44 ai progetti della Fascia A, € 773.927,87 alla Fascia B ed € 714.817,88 alla Fascia C. La ripartizione dei contributi nelle varie fasce dipende dall'entità del contributo massimo che era possibile richiedere in ciascuna, oltre che dalla numerosità delle domande presentate.

Di seguito la distribuzione percentuale dei contributi nel territorio toscano, che ricalca ovviamente la distribuzione delle domande presentate.

TABELLA 4.2. - CONTRIBUTI ASSEGNATI PER FASCIA E PROVINCIA. VALORI PERCENTUALI

PROVINCIA	FASCIA A	FASCIA B	FASCIA C	TOTALE
Arezzo	6,3%	7,7%	3,3%	6,0%
Firenze	43,6%	43,8%	43,6%	43,6%
Grosseto	5,5%	3,2%	5,3%	5,0%
Livorno	6,9%	6,4%	9,6%	7,3%
Lucca	13,5%	8,6%	5,6%	11,2%
Massa-Carrara	5,2%	4,6%	4,3%	4,9%
Pisa	6,0%	4,7%	11,3%	6,7%
Pistoia	3,5%	6,9%	4,0%	4,2%
Prato	4,2%	4,0%	6,9%	4,7%
Siena	5,4%	10,2%	6,1%	6,4%
Toscana	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione dati Settore Welfare e Sport



Sotto l'aspetto dei contenuti e delle attività promosse dai progetti approvati, gli ambiti principali di intervento sono i seguenti:

- assistenza e attività sociali per gli anziani;
- supporto ai soggetti con disabilità e alle loro famiglie;
- inclusione di soggetti svantaggiati (senza dimora, immigrati, detenuti ecc.);
- attività di educazione e socializzazione per bambini e giovani.

I progetti possono avere una durata massima di 12 mesi e sono quindi in corso di svolgimento. Al termine delle attività sarà possibile fare una valutazione complessiva più specifica dei benefici apportati sui territori da questa iniziativa. Dato il successo di questa prima edizione, è già in elaborazione l'avviso per l'anno 2019, sempre con il contributo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che ammonterà ad € 1.853.480,00 al quale verranno aggiunte risorse regionali per oltre 1 milione di euro

## 4.5 Comunità e reti territoriali: modelli organizzativi e buone pratiche

### 4.5.1. L'ACCORDO DI COLLABORAZIONE REGIONE TOSCANA/CARITAS

Approvato con D.G.R. n. 733/2016, l'“Accordo di collaborazione tra Regione Toscana e Caritas Delegazione Regionale Toscana per la realizzazione di azioni e percorsi innovativi nell'area povertà ed esclusione sociale funzionali al sostegno e supporto della programmazione e gestione delle politiche socio-sanitarie nel territorio regionale” rappresenta il proseguimento dell'accordo triennale 2013/2015 approvato con D.G.R. n.760/2013.

L'accordo prevede la gestione condivisa di una serie di azioni concernenti:

- percorsi di informazione e diffusione di dati e conoscenze rivolti alle giovani generazioni, sui fenomeni sociali più rilevanti che attraversano le società locali toscane;
- attività inerenti il progetto MIROD - Messa In Rete degli Osservatori Diocesani (aggiornamento per gli operatori, elaborazione ed estrazione di dati, interrelazioni con il sistema informativo sociale regionale) e l'organizzazione di un evento annuale di presentazione del dossier delle Caritas della Toscana sulle povertà;

- seminari e approfondimenti sul modello di welfare toscano tra operatori pubblici e operatori delle Caritas toscane a partire dalle esperienze presenti nelle comunità locali.

Nello specifico, per quanto riguarda quest'ultimo punto ogni anno si sono tenuti dei seminari di studio in ciascuna area vasta toscana per sviluppare un confronto tra gli operatori dei servizi sociali territoriali, dei Centri per l'Impiego e gli operatori dei centri di ascolto Caritas al fine di riflettere sui fenomeni sociali, sugli approcci e le metodologie di lavoro, sulle carriere sociali dei cittadini in carico ai servizi pubblici e alle Caritas toscane.

Nel 2018 l'approfondimento ha riguardato l'importanza della cooperazione nel lavoro di rete ed il valore della conoscenza come elemento costitutivo del lavoro sociale e pertanto sono stati coinvolti anche operatori degli Enti del Terzo settore.

Da questi lavori sono emerse sia le specificità di ciascuna area e zona sia elementi comuni<sup>1</sup>. Di seguito quindi si riportano i principali punti di interesse per questo Rapporto, evidenziando in particolare gli elementi positivi, le criticità e le soluzioni emerse nel corso dei seminari.

#### 4.5.2. I SEMINARI 2018: FOCUS SULLE RETI

A livello generale, è emerso che su tutto il territorio regionale nel tempo si sono sviluppate delle reti di collaborazione tra diversi soggetti, in alcuni casi informali (e spesso basate solo sulla buona volontà delle singole persone che vi partecipano – non delle organizzazioni di riferimento - e quindi poco stabili) in altri maggiormente strutturate: alcune di queste esperienze hanno portato anche alla formalizzazione di regolamenti e allo sviluppo di un linguaggio comune.

Molto spesso l'incentivo per lo stabilirsi di relazioni tra soggetti diversi è stato dato dalla partecipazione a progetti per l'ottenimento di contributi (anche se questo può provocare uno sfaldamento della rete al termine delle attività progettuali e delle risorse, come è stato opportunamente rilevato dai partecipanti ai seminari). Più efficaci per favorire la creazione di reti stabili sono invece gli strumenti e le procedure che incentivano la partecipazione attiva dei vari soggetti quali ad esempio la co-programmazione, la co-progettazione e la strutturazione di alcune misure – quali ad esempio quelle di contrasto alla

---

<sup>1</sup> Per il quadro complessivo dei risultati emersi, si veda il Report pubblicato sulla pagina web dell'Osservatorio Sociale Regionale – Terzo settore: [www.regione.toscana.it/osservatoriosocialeregionale/attivita/terzo-settore/documenti](http://www.regione.toscana.it/osservatoriosocialeregionale/attivita/terzo-settore/documenti)



povertà - che hanno portato non solo alla stabilizzazione dei rapporti collaborativi ma anche al miglioramento dei servizi offerti alle persone: sentirsi inseriti in una rete favorisce l'uscita dall'isolamento dei soggetti fragili.

Poter lavorare con prassi e metodologie condivise è considerato uno dei fattori che maggiormente aiutano lo sviluppo delle reti, come del resto lo scambio di informazioni. Questo però si scontra spesso con l'individualismo e la resistenza al cambiamento presenti in diverse organizzazioni: ognuno è geloso del proprio ruolo e dei propri dati e condividere il proprio "patrimonio" informativo e di esperienze con altri è sentito come una perdita. D'altra parte la modalità concorsuale adottata normalmente per l'accesso alle (scarse) risorse non aiuta: le reti che funzionano nascono e si sviluppano senza imposizioni dall'alto ma è una necessità sentita quella di avere degli incentivi per la loro costituzione e mantenimento, tramite il maggior utilizzo di procedure non competitive e di collaborazioni pubblico/privato.

Aumentare la conoscenza (dei territori, delle opportunità ma anche dei soggetti presenti e delle loro attività) è un altro tassello considerato importante: dai seminari infatti è emersa l'esigenza di incentivare le occasioni di incontro (laboratori, seminari, corsi di formazione) che agevolino anche la comunicazione tra soggetti provenienti da territori diversi e da settori diversi: non solo quindi pubblico e privato sociale ma anche quelli che vengono considerati i "grandi assenti" nelle reti in ambito sociale come i soggetti del mondo del profit e della scuola.

#### **Alcune considerazioni**

I seminari sul welfare locale organizzati da Regione Toscana e Caritas (che hanno visto complessivamente la partecipazione di circa 130 operatori tra pubblico e privato), permettono di osservare fenomeni generali con gli occhi di coloro che ogni giorno svolgono la propria attività sui territori, con uno sguardo quindi più attento alle implicazioni pratiche degli strumenti messi in campo della pubblica amministrazione ed anche alla ricaduta che questi possono avere sulle persone che beneficiano dei servizi offerti.

Questo punto di vista così concentrato sul quotidiano però induce il rischio di limitare le possibilità di crescita delle organizzazioni: il compito delle reti è perciò anche quello di allargare lo spazio di azione e le competenze a cui attingere per aumentare e migliorare i servizi offerti, facendo così sviluppare non solo la singola organizzazione ma tutto il sistema.





# CONCLUSIONI

Un secondo rapporto sul Terzo settore che valorizza e mette a sistema le buone pratiche attive in Toscana, anche attraverso il confronto con la dimensione nazionale. L'obiettivo istituzionale è promuovere e garantire percorsi, spazi e luoghi pubblici permanenti di studio e analisi, utili alla valorizzazione del Terzo settore e propedeutici alla riflessione sui temi d'interesse generale, a partire dagli aspetti civici, solidaristici e sociali che caratterizzano le società locali. Il volume intende contribuire alla conoscenza del Terzo settore in Toscana e fornire, ai decisori politico/amministrativi ed ai potenziali *stakeholder*, dati, informazioni ed evidenze necessarie per la programmazione ed il governo dei territori. Può essere un utile strumento per lo sviluppo di prospettive e scenari che collochino al centro degli interessi collettivi e generali le persone, le comunità e le risorse materiali ed immateriali presenti.

Le conoscenze e i saperi sono fattori essenziali per comprendere le trasformazioni sociali in atto, coglierne le specificità, le differenze, e ragionare sui significati di ciò che accade nelle società locali. Contesti e territori che possono variare per entità, specificità e caratterizzazioni locali e che hanno costruito nel tempo meccanismi in grado di supportare la crescita delle comunità, assicurando il funzionamento di reti, di canali di comunicazione, interazione e cooperazione tra soggetti che agiscono nei sistemi locali.

Il costante lavoro dell'Osservatorio Sociale regionale intreccia mondo concettuale ed empirico, teorie e pratiche sociali e permette di ricostruire nel tempo, a partire dalle dinamiche societarie e dalle trasformazioni in atto, tendenze, profili e contesti. Ed è proprio questo intreccio, questo connubio fecondo e generativo tra mondo della ricerca e politiche locali che può raccontare modelli di *fare comunità* presenti nel territorio toscano. In questo le pubbli-

che amministrazioni sono chiamate, con sempre maggiore determinazione e competenza, ad occuparsi dei processi sociali e di sviluppo locale, ponendo l'attenzione sui processi innovativi che, nell'ambito del welfare, non possono non tener conto di un sistema circolare basato su programmazione, progettazione e gestione, valutazione degli esiti delle politiche attuate.

Questa è anche la direzione nella quale si muove la Riforma del Terzo settore col nuovo Codice (Legge delega 106/2016) che colloca sulla scena sociale, economica e civica i molteplici soggetti che compongono il mondo delle economie solidali. Soggetti che potranno essere studiati più a fondo grazie ai dati che saranno raccolti negli archivi amministrativi del Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), dove troveranno spazio informazioni più ampie e maggiormente descrittive, funzionali a rintracciare tratti e profili meno indagati degli Enti del Terzo settore.

I capitoli centrali di questo volume argomentano in modo raffinato la complessa materia legata ad alcuni passaggi della Riforma, in particolare soffermandosi sul rapporto di collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo settore. Questo tema è divenuto centrale nel dibattito culturale, giuridico e sociale e, grazie all'articolo 55 del D.Lgs 117/2017, ha assunto assoluta rilevanza nel dibattito pubblico nazionale. A tal proposito il contributo presente in questo rapporto, fornito da un pool di esperti e ricercatori, prova a delineare la strada maestra che Regione Toscana intende percorrere per definire un punto di partenza condiviso verso forme integrate e collaborative nei rapporti tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo settore.

In Toscana è aperta da anni la stagione del dialogo e della collaborazione, che ha dato ampio spazio a procedure di co-progettazione promosse dagli Enti locali e centrate su processi di elevata corresponsabilità tra pubblico e privato sociale. Esperienze nelle quali non è stata privilegiata la competizione concorrenziale, ma è stato dato spazio a modelli che hanno come riferimento ideale la comunità competente nella quale si riconoscono collegialmente i bisogni di salute e di benessere, e dove le esperienze, il capitale sociale, la fiducia sono al centro dei percorsi attivati.

Un Terzo settore dunque che può recuperare una presenza pubblica maggiormente marcata, beneficiando anche dell'altro istituto previsto dall'articolo 55 del D.Lgs 117/2017, ovvero la co-programmazione, e contribuendo così all'emersione delle esigenze dei cittadini, orientando le politiche ad avere cura delle persone e della loro dignità, per aiutare le comunità locali a qualificare le risposte ai bisogni, per moltiplicare le risorse disponibili e generare maggiori opportunità di fronte ai crescenti bisogni della cittadinanza.

Anche la nuova legge regionale sulla cooperazione sociale in Toscana (58/2018) dedica ampio spazio alle modalità di erogazione dei servizi, indicando l'istituto della co-progettazione come il modo per “dare un'effettiva possibilità di partecipazione a tutte le cooperative sociali ed agli altri Enti del Terzo settore interessati (articolo 14, comma 2)”. Un impegno concreto a muoversi con attenzione, ma con altrettanta determinazione nella direzione già ampiamente illustrata nel primo rapporto sul Terzo settore (2017), alorché si dedicò parte del quarto capitolo alle modalità di co-progettazione attuate in Toscana nell'ambito della programmazione del POR FSE, Asse B “Inclusione sociale e lotta contro la povertà”.

Una serie di procedure pubbliche che, garantendo alcuni principi generali tra cui trasparenza, proporzionalità, imparzialità ed efficacia, hanno contribuito a diffondere la cultura della complementarità, della reciprocità e della corresponsabilità nel rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo settore, affermando anche un ruolo proattivo del privato sociale nell'esercizio di attività di interesse generale.

Su questa linea risulta di grande interesse il dibattito aperto dalla recente Conferenza regionale del Terzo settore, organizzata dalla Regione con il contributo essenziale di Cevot e la collaborazione del Forum regionale del Terzo settore. Di questi risultati si rende conto nel quinto capitolo del rapporto, anticipando alcuni primi esiti emersi dai tavoli tematici che hanno visto oltre 700 persone partecipare attivamente alla discussione ed all'approfondimento nei singoli gruppi di lavoro.

Uno dei risultati più rilevanti della Conferenza è l'impegno assunto da Regione Toscana di avviare un percorso normativo volto a dare organicità al Terzo settore in Toscana, a partire dalla Riforma nazionale e provando a mettere a sistema il patrimonio di esperienze amministrative, la molteplicità di processi sociali attivati anche localmente, l'idea di valorizzare e profilare il volontariato informale o individuale come risorsa che può animare le comunità locali e rivitalizzare la solidarietà, la reciprocità e la capacità di donare.

Il percorso normativo servirà a condividere punti di vista, ragionare insieme di regole e principi, definire e aggiornare scenari e pratiche locali per intrecciare virtuosamente e sapientemente la pratica amministrativa, lo spirito cooperativo d'impresa sociale, la spinta di un volontariato e di un associazionismo diffusi e basati ancora sul desiderio e sulla pratica del dono.

L'idea è di mettere in movimento il patrimonio di esperienze, competenze e saperi presenti nella nostra regione, per generare soluzioni inedite e originali, mantenendo la propensione all'innovazione, e guardando con interesse cre-

scente all'economia inclusiva e generativa, senza ripiegarsi esclusivamente sulla gestione dei servizi, ma concentrandosi anche sullo studio, l'approfondimento e la proposta.

Anche la Toscana, come del resto altre parti del nostro Paese, è costituita da diverse società locali con caratteristiche e specificità frutto della propria storia, identità, e comportamenti; ciononostante è facile rintracciare alcuni tratti di *toscanità* nella capacità della società civile di mobilitarsi, di animare le comunità locali, di ridurre la pervasività delle differenze sociali, di promuovere processi di reversibilità dell'esclusione. In questo l'ampio reticolato del non profit toscano è presidio insostituibile, generatore di virtù e produttore di beni.

I dati presenti nel rapporto ci dicono che la presenza del Terzo settore e del non profit nella nostra regione è diffusa e capillare, seppure risente ancora di una certa frammentarietà. Tuttavia si tratta di realtà ancorate e fissate a luoghi e contesti che mantengono un profilo vitale grazie alla presenza delle realtà di volontariato, di promozione sociale e di cooperazione sociale. È difficile pensare ad un borgo collinare o montano nel quale non sia presente un'associazione di volontariato o un circolo ricreativo, o una pro loco; questi presidi garantiscono ancora un riferimento essenziale dove la pratica sociale diviene esperienza di cittadinanza e di socialità. C'è poi un volontariato ed un associazionismo preparato e pragmatico, con accentuate caratteristiche organizzative e gestionali, maggiormente orientato ad una moderna mutualità di sistema che collabora con le Pubbliche amministrazioni nella gestione di servizi e attività. Nella nostra regione sono presenti inoltre più di 500 cooperative sociali che, grazie ad un notevole sforzo imprenditoriale, sono oggi una realtà affermata ed affidabile per l'alto livello di performance professionali, organizzative e progettuali che garantiscono la tenuta del modello di risposta ai bisogni delle persone.

La crisi ormai irreversibile dell'intervento assistenziale e riparativo come risposta universale ai bisogni delle persone, la necessità di riqualificare la spesa pubblica anche alla luce di crescenti e nuovi bisogni di una parte sempre più numerosa di cittadini, porta il settore pubblico a fare i conti con la modernità e dunque con la necessità di pensare e agire nuove forme di contenimento e gestione dei rischi sociali. È quindi indispensabile ricucire e sanare le crepe, le dilatazioni che la nostra epoca provoca nelle società locali. Albert Einstein ci ricorda che *tutto ciò che ha valore nella società umana dipende dalle opportunità di progredire che vengono accordate ad ogni individuo*. Il suo ammonimento ci dice come nella società contemporanea ci sia estremo bisogno di ricollocare al centro degli interessi collettivi la persona e i suoi bisogni essenziali. C'è una esigenza urgente di buon governo per far crescere



armonia e beni relazionali, per costruire e sviluppare l'azione pubblica come processo amministrativo condiviso, basato su principi di corresponsabilità, solidarietà e tenuta dei conti pubblici. *Si come ogni regno in sé diviso è disfatto, così ogni ingegno diviso in diversi studi si confonde e indebolisce*, ci ricorda Leonardo da Vinci. Un Terzo settore che esercita attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (D.Lgs 117/2017, articolo 5), non può prescindere dal necessario e indispensabile contributo per la collegialità e una visione comune; a loro volta le autonomie locali non possono limitarsi a curare la correttezza del funzionamento della macchina pubblica, ma devono promuovere una collaborazione paritetica con le economie solidali per non indebolire e confondere obiettivi, strategie e percorsi, assicurando perciò un coinvolgimento attivo e corresponsabile del Terzo settore nella programmazione, progettazione e organizzazione dei servizi di interesse generale.





# BIBLIOGRAFIA

AA.VV. (2017). *Il correttivo al Codice dei contratti pubblici*, Giuffrè.

Agenzia per le ONLUS (2010). *Linee Guida per la raccolta dei Fondi*.

Albanese, A. (2015). *La Corte di Giustizia rimedita sul proprio orientamento in materia di affidamento diretto di servizi sociali al volontariato (ma sembra aver paura del proprio coraggio)*, in *Foro italiano*, parte IV.

ARCO – Action Research for CO-development (2012). *Impact of CBR – Community – Based Rehabilitation Programme in Mandya District*.

Bagnoli, L., & Megali, C. (2011). *Measuring performance in social enterprises. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(1), 149-165.

Balli, P., Berni, R., Gori, L., Lenzi, F., Pignatelli, E., Raghianti, S. (a cura di) (2017) *La riforma del Terzo settore, come orientarsi nella nuova normativa*, CESVOT.

Barbetta, G.P. (2005). *Arriva l'impresa sociale*, in *Impresa sociale*, 2/2005.

Bellucci, M., Nitti, C., Franchi, S., Testi, E., & Bagnoli, L. (2019). *Accounting for social return on investment (SROI) The costs and benefits of family-centred care by the Ronald McDonald House Charities*. *Social Enterprise Journal*, 15(1).

Benvenuti S., Martini S. (2017). *La crisi del welfare pubblico e il “nuovo” Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n.106/2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2017.

Biggeri, M., Testi, E., & Bellucci, M. (2017). *Enabling ecosystems for social enterprises and social innovation: A capability approach perspective*. *Journal of Human Development and Capabilities*, 18(2), 299-306.

Bombardelli, M. (2005). *L'impresa sociale e la realizzazione di finalità di interesse generale*, in *Impresa sociale*, 2/2005.

Bruscuglia, L., Rossi, E. (2000). *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Aspetto giuridici, economici e fiscali*, Milano.

Bufali M.V., Ricciuti E. (2017). *Valutazione di Impatto Sociale (VIS): fra dibattito accademico, evoluzione normativa e esperienze sul campo*. Lo SROI di AVIS.

Cabinet Office - Office of the Third Sector (2009). *A guide to Social Return on Investment (SROI)* (traduzione in italiano a cura di Human Foundation).

CESVOT (2009). *La valutazione di impatto sociale dei progetti del volontariato sociale*.

Clarich, M. (2013). *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna.

Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e Fondazione Nazionale dei Commercialisti (2016). *Principi di redazione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ex D.Lgs. 231/2011*.

Consorti P., Gori L., Rossi E. (2018). *Diritto del Terzo settore, Il Mulino, Bologna*.

EURICSE (2016). *La valutazione dell'impatto sociale nel Terzo settore*.

European Commission (2014). *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*.

EVPA (2013). *A Practical guide to measuring and managing impact*.

Garofoli R., Ferrari, G. (2017/2018). *La nuova disciplina dei contratti pubblici dopo il correttivo approvato con il d.lgs. 19 aprile 2017, n.56*, Nel diritto Editore.

Garvin, P., Lomi, S. (2017), *Il Terzo settore in Toscana - Primo rapporto 2017*, Osservatorio Sociale Regionale.



Gili, L. (2018). *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urb. e App.*, 1/2018.

Istat (2018). *Struttura e profili del settore non profit*. Anno 2016.

Istat (2018). *Rapporto Bes 2018: il benessere equo e sostenibile in Italia*.

Lucaroni, I. (2016). *La valutazione dell'impatto sociale*.

Manetti, G. (2012). *The Role of Blended Value Accounting in the Evaluation of Socio-Economic Impact of Social Enterprises*. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9346-1>

Manetti, G., Bellucci, M., Como, E., & Bagnoli, L. (2015). *Investing in Volunteering: Measuring Social Returns of Volunteer Recruitment, Training and Management*. *Voluntas*, 26(5), 2104–2129. <https://doi.org/10.1007/s11266-014-9497-3>

Manetti, G., Bellucci, M., Como, E., & Bagnoli, L. (2019). *Motivations for Issuing Social Reports in Italian Voluntary Organizations*. *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 48(2), 360–387. <https://doi.org/10.1177/0899764018784373>

Martinelli, G. (2018). *Per chi non è Ente del Terzo settore: che cosa succede?*, *Le Bussole*, 2, CSVNet Lombardia.

Mauro, V., Biggeri, M., & Grilli, L. (2015). *Does community-based rehabilitation enhance the multidimensional well-being of deprived persons with disabilities? A multilevel impact evaluation*. *World Development*, 76, 190–202.

Midiri, F. (2017). *I servizi pubblici privi di interesse economico fra legislatore nazione e giurisprudenza europea*, in *Federalismi.it*.

Ministero dello Sviluppo Economico (2015). *Guida per startup innovative a vocazione sociale alla redazione del "Documento di Descrizione dell'Impatto Sociale"*.

Polidori, C. (2017). *I contratti pubblici nel settore dei servizi sociali*, *Portenone*.

Ponzanelli, G. (1996). *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino.

Rossi E. (2017). *Valore e ruolo del Terzo settore nel welfare in evoluzione*, in Pellegrini M. (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova.

Salvini A. (2015). *I risultati: uno sguardo di sintesi (e tendenze evolutive)*, in Salvini A., Psaroudakis I. (a cura di), *Oltre la crisi. Identità e bisogni del volontariato in Toscana*, I quaderni di Cesvot, n.73.

Socialis (2017). *Valutare per dare valore: l'impatto sociale del Terzo settore*.

Tiberi, G. (2008). *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in Cittadino C. (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Firenze.

Tondi Delle Mura V. (2018). *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del Terzo settore*, in AIC, 1/2018.

Venturi, P. Rago, S. (2018). *Il Terzo settore in transito. Normativa sociale ed economie coesive*, Aiccon, Forlì.

Zamagni, S., Venturi, P., Rago, S. (2015). *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*.



