

**SUL 30 RAPPORTO SETTORE**

**TOSCANA ANNO 2020**



**Regione Toscana**



Osservatorio  
Sociale Regionale



---

# TERZO RAPPORTO SUL TERZO SETTORE IN TOSCANA

---

## ANNO 2020

Regione Toscana



## Terzo Rapporto sul Terzo Settore in Toscana - anno 2020

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

Responsabile dell'Osservatorio Sociale è Alessandro Salvi - Dirigente del Settore Welfare e Sport

Il gruppo di lavoro dell'Osservatorio sociale - Terzo Settore, coordinato da Stefano Lomi (Settore Welfare e Sport-Regione Toscana) è costituito da Cristina Corezzi, Chiara Crudeli, Arrigo Lupo Berghini, Marco La Mastra, Laura Tesi, Paola Tronu (Regione Toscana - Osservatorio Sociale Regionale), Francesca Balatersi (Regione Toscana - settore Innovazione sociale), Luca Caterino, Liuba Ghidotti, Carlo Paolini (ANCI Toscana - Federsanità ANCI Toscana), Irene Psaroudakis, Francesco Monceri (Università di Pisa) Luca Gori (Scuola Superiore Sant'Anna), Luca Bagnoli, Marco Bellucci, Mario Biggeri, Carmela Nitti, Enrico Testi (Università degli Studi di Firenze e ARCO - Action Research for CO-development), Sandra Gallerini (Cesvot), Simone Boschi (Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di Firenze), Massimiliano Faraoni (Simurg Ricerche per conto di Federsanità ANCI Toscana), Francesco Fragola e Alberto Grilli (Confcooperative - Federsolidarietà Toscana), Marco Paolicchi, Claudio Signori e Cecilia Pezza (Legacoop Toscana - Dipartimento Area Welfare).

Attività sviluppata nell'ambito dell'Accordo di collaborazione tra Regione Toscana e ANCI Toscana di cui alla D.G.R.T. 1663/2019 - Linea 1 Osservatorio Sociale

Progetto grafico di Andrea Meloni

Gennaio 2020

Catalogazione nella pubblicazione (CIP) a cura della Biblioteca della Toscana Pietro Leopoldo del Consiglio regionale della Toscana  
Terzo rapporto sul Terzo Settore in Toscana : anno 2020 / [Regione Toscana, Direzione diritti di cittadinanza e coesione sociale, Settore welfare e sport ; Osservatorio sociale regionale ; a cura di Stefano Lomi ; presentazione di Serena Spinelli]. - Firenze : Regione Toscana, 2020

1. Toscana <Regione> : Direzione diritti di cittadinanza e coesione sociale : Settore welfare e sport 2. Toscana <Regione> : Osservatorio sociale regionale 3. Lomi, Stefano 4. Spinelli, Serena

361.76309455

Organizzazioni senza scopo di lucro - Toscana - 2020 - Rapporti di ricerca

ISBN 9788894269598  
2020 Federsanità-ANCI Toscana

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)

**Distribuzione gratuita**

In collaborazione con:



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.



UNIVERSITÀ DI PISA





# 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. Le fonti utilizzate	15
1.2. Il Terzo settore “formalizzato”: volontariato, promozione sociale, cooperazione sociale	16
1.3. Il vasto universo del non profit: la fotografia dei censimenti ISTAT	28
1.4. Un approfondimento sulle associazioni di promozione sociale toscane	37
1.5. Focus su due esempi di risorse private a disposizione del Terzo settore: le Fondazioni di origine bancaria e il 5 per 1000	51
<b>2. STATO DELL'ARTE DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE: ASPETTI AMMINISTRATIVI, LEGISLATIVI E GIURISPRUDENZIALI</b>	<b>73</b>
2.1. Gli istituti di collaborazione tra istituzioni pubbliche e Terzo settore	73
2.2. L'attuazione della riforma del Terzo settore: uno scenario complesso	81
2.3. Legge Regione Toscana n. 65/2020 “Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore” - La co-programmazione e la co-progettazione nel quadro della portata innovativa del Titolo VII del Codice del Terzo Settore	93
<b>3. ALCUNI RICHIAMI DALLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE: ASPETTI FISCALI E VALUTAZIONE DI IMPATTO SOCIALE</b>	<b>111</b>
3.1. Aspetti fiscali della riforma del terzo settore: gli scenari iniziali e il percorso attuato	111



3.2. Evaluating Human Development (EHD): una metodologia per la valutazione di impatto sociale nel Terzo Settore	121
<b>4. LA PRIMA ONDATA COVID-19: APPORTO DEL TERZO SETTORE AL SISTEMA DI PROTEZIONE SOCIALE E IMPATTO DELLA PANDEMIA SULLE ORGANIZZAZIONI</b>	<b>131</b>
4.1. Misure nazionali e regionali a sostegno del Terzo Settore nel periodo emergenziale da Covid-19	132
4.2. L'apporto del Terzo settore al sistema dei servizi sociali territoriali nella prima ondata pandemica: risultati delle indagini OSR e ANCI Toscana	138
4.3. L'impatto della pandemia sul Terzo settore in Toscana: i risultati dell'indagine Cesvot	148
4.4. L'impatto della pandemia sulla cooperazione sociale	152
4.5. Le attività e l'offerta dei servizi di Cesvot ai tempi del Covid-19	156
<b>Infografica</b>	<b>163</b>
<b>FOCUS - Uno sguardo sul servizio civile in Toscana</b>	<b>167</b>
<b>FOCUS - Pratiche di co-progettazione: l'esperienza congiunta dei Comuni di Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio e Calenzano</b>	<b>171</b>
<b>Appendice - Legge della Toscana n. 65/2020</b>	<b>175</b>
<b>Attribuzioni e ringraziamenti</b>	<b>189</b>
<b>Riferimenti bibliografici</b>	<b>191</b>

*Lo Stato è necessario, ma deve cedere potere alle comunità e può diventare molto più efficace. Le comunità sono essenziali perché possiamo esprimere la nostra umanità, ma per prosperare devono ritagliarsi uno spazio sottraendolo sia ai mercati sia allo Stato.*

**Raghuram Rajan**  
economista





# PRESENTAZIONE

È con molto piacere che presento il terzo Rapporto sul Terzo settore, realizzato dall'Osservatorio Sociale regionale (OSR), con il contributo di un gruppo di lavoro composto da Anci, Cesvot, dalle Università di Firenze e di Pisa, dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, con la preziosa collaborazione del Forum regionale del Terzo settore e della Copas. Enti che ringrazio di cuore per la disponibilità e la competenza con le quali accompagnano da anni questo prezioso lavoro.

L'Osservatorio Sociale regionale svolge un servizio fondamentale in quanto, attraverso la diffusione di conoscenze e saperi, rende disponibili chiavi di lettura per comprendere i fenomeni che attraversano le società locali. I risultati di questi studi aiutano a capire le trasformazioni sociali ed economiche in atto, a coglierne le specificità e le differenze ed a riflettere sui significati di ciò che accade nella società toscana.

Si tratta di un volume che offre dati, informazioni e conoscenze volte a delineare i profili di questo mondo così ampio ed articolato, fornendo interpretazioni, scenari ed interessanti prospettive sui protagonisti delle economie civili e sociali. Sono diversi anche gli approfondimenti legati agli effetti della drammatica emergenza epidemiologica Covid-19 e i primi risultati ci segnalano le numerose difficoltà che stanno vivendo gli Enti del Terzo settore; al contempo possiamo rilevare anche una straordinaria energia ed una forte determinazione nel voler contribuire a ricostruire l'intreccio vitale della socialità.

Il 2020 è stato davvero un anno molto impegnativo per tutti. L'emergenza epidemiologica, che ha colpito indistintamente i popoli della Terra, è un even-

to tragico e violento, che continua ad alimentare insicurezza e precarietà. La pandemia ha modificato i nostri comportamenti, le nostre abitudini, le nostre esigenze. Questo stato di emergenza ha anche ampliato, purtroppo, il divario tra chi riesce a cavarsela e chi si impoverisce, tra chi è garantito e chi rischia di scivolare nella povertà, producendo squilibri mondiali e locali sempre più drammatici e preoccupanti. Nel fronteggiamento degli effetti del Covid-19 messo in campo dalle Istituzioni pubbliche, il Terzo settore appare davvero un baluardo eccezionale dei valori di solidarietà e di sussidiarietà in Toscana e nel resto del Paese.

Sappiamo che la riforma nazionale (D.lgs 117/2017 - cd Codice del Terzo Settore) ha nobilitato gli Enti del Terzo settore e li ha resi soggetti corresponsabili delle politiche pubbliche, protagonisti nella produzione di beni e servizi di interesse generale. Il Codice del Terzo Settore si basa su un approccio partecipativo, favorisce l'autonomia e la specificità delle formazioni sociali, promuove relazioni formali ed informali, attiva fiducia e buone pratiche. Questa riforma ha acceso una straordinaria luce su questi soggetti che animano e rendono vitali e rassicuranti le nostre comunità locali, che riescono a progettare e costruire contesti accoglienti ed inclusivi nei quali la dimensione civica rappresenta ancora un tratto distintivo del loro agire quotidiano.

In Toscana possiamo contare su oltre 27.000 soggetti appartenenti al variegato mondo del non profit; formazioni sociali che operano nell'ambito sociale, sanitario, culturale, ricreativo, ambientale, sportivo, della protezione civile, dei beni comuni. Soggetti che sono chiamati a vivere ed animare questa grande stagione di riforma del settore, a partire dalla istituzione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS).

Nel rapporto trovano poi spazio diversi approfondimenti e alcuni risultati di specifici studi tra i quali mi preme sottolineare quello dedicato agli aspetti della riforma nazionale ed alla legge regionale 65/2020 "Norme di sostegno e promozione degli Enti del Terzo settore toscano". La suddetta legge, approvata nei mesi scorsi dal Consiglio regionale, prefigura e definisce spazi di azione nel dialogo fecondo tra pubbliche amministrazioni e Terzo settore, con profili innovativi di carattere giuridico, sociale ed amministrativo. La norma intende dare voce al grande processo di mobilitazione culturale e civica attivo in Toscana che, partendo dalle società locali, dai territori, dalle reti formali e informali, spinge la comunità regionale a guardare oltre l'orizzonte conosciuto, per scorgere frammenti vitali di rinnovata coesione, di autentica solidarietà e effettiva inclusione sociale.

Le nuove e moderne forme di innovazione del welfare, i processi di coesione sociale, la necessità di far crescere ed irrobustire il capitale sociale, sono



elementi cruciali per la vita ed il benessere delle nostre comunità locali. Il Terzo Settore è uno degli artefici della mobilitazione e dell'animazione dei contesti locali; la sua azione riduce le differenze e le frammentazioni sociali, generando anche soluzioni inedite e originali atte a contrastare le nuove forme di spiazzamento sociale, culturale ed economico.

Sono un esempio tangibile di ciò che le Associazioni di Promozione Sociale (al quale il volume dedica un interessante approfondimento) che sono riuscite, anche attraverso la preziosa azione delle realtà circolistiche, a garantire presidi diffusi e spazi pubblici nei quali l'incontro e la socialità divengono esperienza concreta di inclusione e cittadinanza. Oppure le innumerevoli Organizzazioni di Volontariato che hanno contribuito, nell'ambito della protezione civile e del settore sociosanitario, a fronteggiare gli effetti dell'attuale emergenza epidemiologica. Senza dimenticare del prezioso lavoro svolto dalla Cooperazione sociale, che può contare su un reticolato di imprese sociali e consorzi che hanno irrobustito la loro dimensione imprenditoriale, sviluppando attività e progetti che qualificano i servizi, a partire dall'offerta socio-educativa e socio-sanitaria.

Dati e informazioni che mettiamo a disposizione dei decisori politico/amministrativi e dei potenziali stakeholder per la programmazione ed il governo dei territori, per sostenere visioni di progresso e di sviluppo, per la cura degli interessi collettivi delle persone, delle comunità e per la valorizzazione delle risorse materiali ed immateriali presenti, nella consapevolezza che è indispensabile pensare il presente come luogo di investimento sul benessere futuro, per offrire una prospettiva seria e sostenibile alle nuove generazioni.

In conclusione vorrei sottolineare il valore politico del Terzo settore che emerge anche da alcuni degli studi che abbiamo pubblicato in questa opera. Viviamo una stagione faticosa e triste, nella quale però possiamo riuscire ad intravedere l'importanza ed il valore della comunità locale, della prossimità che esprime e dei significati delle relazioni che la animano. In un periodo nel quale i populismi rischiano di attecchire come reazione anche alla perdita di senso di comunità, è importante non trascurare il suo ruolo essenziale come antidoto alle derive nazionaliste. In fondo l'intero mondo del non profit, ponendosi proprio tra Stato e mercati, esprime un modo bello e maturo di fare comunità, diventando agente di riequilibrio delle differenze sociali, economiche e culturali.

**Serena Spinelli**

Assessora alle politiche sociali, edilizia residenziale pubblica, cooperazione internazionale della Regione Toscana





# INTRODUZIONE E NOTA METODOLOGICA

Questo terzo Rapporto, curato dall'Osservatorio Sociale regionale (OSR), mette a disposizione dei lettori i risultati di alcuni percorsi di studio e ricerca, valorizza dati, informazioni e conoscenze presenti negli archivi amministrativi degli Enti pubblici e del Terzo settore, fa il punto sugli effetti della storica riforma che ha riconosciuto e definito gli Enti del Terzo settore (D.lgs 117/2017), una platea di imprese e organizzazioni che anche nella nostra regione sono - da tempo - una presenza essenziale nell'ambito delle attività di interesse generale.

Il volume è frutto di un lavoro collegiale nel quale sono stati impegnati diversi soggetti con competenze e conoscenze diverse, che hanno concorso alla stesura del testo con contributi di elevato valore giuridico, amministrativo, economico e sociale.

Sul piano metodologico abbiamo scelto di non avviare ulteriori percorsi di ricerca in quanto le informazioni disponibili fornivano già un consistente e abbondante patrimonio informativo che si svela ai lettori per orientarli nella conoscenza di un mondo molto articolato, variegato e ampiamente diffuso in Toscana.

La novità di questo terzo rapporto è rappresentata da un capitolo dedicato agli effetti della prima ondata Covid-19, con il quale abbiamo inteso valorizzare i risultati di recenti indagini volte a valutare l'impatto che l'emergenza epidemiologica ha avuto sui servizi territoriali e sulle organizzazioni delle economie sociali e solidali.

Nel complesso il volume si articola con lavori di ricerca e analisi che permettono di ricostruire scenari locali, dinamiche sociali, trasformazioni e tendenze, con molteplici interazioni tra mondo concettuale e empirico, tra teorie e pratiche sociali. Si disegnano così immagini e profili di un universo non profit che risulta fortemente coinvolto nel governo pubblico con un ruolo strategico anche in relazione alla sostenibilità dell'intero sistema. Il lavoro di ricerca restituisce immagini di un Terzo settore che riempie e occupa spazi di pensiero e di azione, favorisce la nascita ed il consolidamento di reti locali agendo spesso in un'ottica di corresponsabilità con la pubblica amministrazione.

Ed è proprio la modalità con la quale gli Enti del Terzo settore imbastiscono le attività di interesse generale (art. 5 del D.lgs 117/2017) il tema centrale del volume. Un intero capitolo infatti è dedicato a questo specifico approfondimento, al rapporto tra Pubbliche Amministrazioni e Terzo settore, ai processi di complementarità e corresponsabilità come esiti di consolidate geometrie reticolari che delineano rinnovati equilibri nell'azione pubblica finalizzata alle attività di interesse generale.

Il volume principia con un capitolo che offre un quadro conoscitivo del Terzo settore e del non profit in Toscana, illustrando in modo analitico e dettagliato caratteristiche e consistenza di questo importante movimento sociale che presto potrà essere maggiormente esplorato e indagato con l'avvento del Registro Unico nazionale del Terzo Settore (RUNTS). Nel capitolo trova spazio anche un interessante approfondimento sulle Associazioni di Promozione sociale, un mondo poco conosciuto, ma foriero di enormi potenzialità sociali e animative. Il capitolo si conclude con due interessanti focus: uno sulle Fondazioni bancarie e l'altro sul 5 per 1000, due esempi di come risulta fondamentale l'apporto delle risorse private a sostegno delle attività del Terzo settore.

Il secondo capitolo è dedicato allo stato dell'arte della riforma del settore e si sofferma su alcuni degli elementi più interessanti e più discussi, presentando un'analisi sulla legislazione nazionale e regionale, a partire dal D.lgs 117/2017, dalla sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale e dalla Legge regionale della Toscana 65/2020. Questa parte del rapporto offre alcuni interessanti approfondimenti sulle modalità amministrative con le quali è possibile stabilire collaborazioni tra pubblico e Terzo settore. Il capitolo corrobora l'ampia discussione in corso a livello nazionale sui modelli di amministrazione cooperativa e condivisa ed evidenzia come la Toscana si muova, anche con l'adozione di atti normativi, per governare questo processo di riorientamento e rigenerazione amministrativa al fine di diffondere e modellizzare nuove esperienze di welfare di comunità, basato sulla coprogettazione e sulla corre-

sponsabilità pubblico/privato. Un capitolo molto interessante che può fornire spunti interpretativi e analisi rigorose ad una platea di interessati che va al di là dei confini regionali.

Nel terzo capitolo trovano spazio due interessanti approfondimenti: il primo è legato agli aspetti fiscali della riforma, sia nella sua fase iniziale sia nel percorso attuato, e presenta alcuni apprezzabili studi di natura tributaria con un'analisi sulla complessità del riordino della materia, non scevra di dubbi e perplessità sull'evoluzione dell'impianto fiscale della riforma. Il secondo approfondimento illustra una interessante metodologia per la valutazione di impatto sociale nel Terzo settore, l'Evaluating Human Development che, a partire da quanto indicato dalla Legge delega 106/2016, rappresenta un'opportunità concreta di risposta ai processi di valutazione e rendicontazione sociale quanto mai auspicabili per qualificare e quantificare gli effetti positivi generati dalle azioni progettuali attivate.

Il quarto capitolo – come detto all'inizio – è dedicato ad un'analisi sugli effetti della prima ondata del Covid-19. Una particolare attenzione è stata rivolta all'apporto che il Terzo Settore ha fornito al sistema di protezione sociale, ed all'impatto che la pandemia ha avuto sulle organizzazioni non profit; inoltre si dà ragione anche delle misure che sono state messe in campo per sostenere gli Enti del Terzo settore. E' interessante osservare questi primi risultati perché forniscono una duplice visione, ovvero – da un parte – emerge un Terzo settore che dalle prime ore dell'emergenza epidemiologica si è chinato, con coraggio, impegno e dedizione, per accogliere e curare le ferite dell'umanità e - dall'altra parte - questo stesso mondo appare immerso in una grande sofferenza, orfano di quella socialità che è la linfa vitale del volontariato, dell'associazionismo di promozione sociale e della cooperazione sociale.

L'opera si chiude con due focus e un'appendice: il primo focus racconta l'esperienza del Servizio Civile in Toscana, il secondo è dedicato ad un'esperienza significativa messa in campo dai Comuni di Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio e Calenzano con l'utilizzo intelligente dell'istituto della co-progettazione, l'appendice riguarda la pubblicazione della LR 65/2020 "Norme di sostegno e promozione degli Enti del Terzo Settore toscano.

Il volume è un progetto collettivo e come tale esprime, con linguaggi e caratteristiche espositive diversificati, i contenuti che lo compongono e che intendono raccontare il Terzo settore che opera nella Toscana plurale. Una pluralità di modi con i quali si è comunità locale, un insieme di territori che variano per entità e caratterizzazioni locali, che hanno costruito nel tempo reti di solidarietà in grado di supportare crescita e coesione sociale.

Questo aspetto rappresenta uno dei motivi profondi per cui il Terzo settore appare, tra Stato e mercati, il soggetto che - prima di altri - riesce ad apportare qualità rigenerative e rassicuranti alle comunità locali, alimentando il fare comunità con la capitalizzazione delle esperienze, delle storie individuali e collettive, della comune memoria. Basta pensare agli strumenti di un moderno welfare che si stanno affermando grazie alle intuizioni ed alle visioni dei soggetti delle economie sociali: dalle fondazioni di comunità, alle fondazioni di partecipazione, alle cooperative sociali agricole e alle cooperative di comunità, all'economia collaborativa. Tutte iniziative volte a rispondere in modo originale ai nuovi bisogni della cittadinanza, forme inedite di una proattività che anticipa, ricuce ed alimenta diritti e doveri di cittadinanza, generando economie, socialità e benessere.

Il riferimento teorico è dunque la comunità competente e corresponsabile che, così come anticipato dal Piano sociosanitario regionale 2018/2020, riconosce i bisogni di salute, di benessere, di qualità della vita dei cittadini e attiva le risorse formali ed informali per soddisfarli, costruendo un tratto originale nel disegno della modernità e generando - allo stesso tempo - maggiori sicurezze, equilibri e sostenibilità.

È un compito istituzionale valorizzare appieno il prezioso sistema delle economie sociali e solidali in una progettualità più ampia, iniziando magari dalla prossima programmazione socio-sanitaria a cui sono chiamate le comunità locali, nello spirito di quella coprogrammazione che potrà riconoscere ai soggetti del Terzo Settore un ruolo centrale nell'analisi dei fenomeni sociali e nelle proposte legate all'offerta di attività di interesse generale.

In conclusione due particolari ringraziamenti: Il primo a Paola Garvin che è stata animatrice vivace e volitiva dell'Osservatorio Sociale regionale fino alla sua prematura scomparsa oltre un anno fa, la seconda a Massimiliano Faraoni che, per Federsanità Anci Toscana, ha accompagnato la realizzazione del volume con competenza e professionalità.

**Stefano Lomi**

Coordinatore del gruppo di lavoro sul Terzo Settore  
Osservatorio Sociale regionale

# 1

# QUADRO CONOSCITIVO DEL TERZO SETTORE TOSCANO

## 1.1. Le fonti utilizzate

Il presente capitolo ha l'obiettivo di presentare una quantificazione ed una caratterizzazione tipologica delle organizzazioni del Terzo settore in Toscana, dei principali settori di attività in cui operano, delle risorse umane impiegate e dei volontari coinvolti. Inoltre, offre un interessante approfondimento di ricerca sulle associazioni di promozione sociale. Al fine di fornire anche una valutazione del "capitale sociale" presente sul territorio toscano, l'esposizione dei dati, quando possibile, assumerà un'ottica comparativa sia verso le altre realtà regionali che tra i vari contesti territoriali interni.

Per la costruzione di tale panorama conoscitivo si farà riferimento a tre differenti tipologie di dati e di fonti:

- 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

- i dati dei censimenti Istat delle istituzioni non profit<sup>2</sup>: quelli classici del 2001 e 2011, e quello permanente che offre i dati 2015, 2016, 2017 e 2018<sup>3</sup>. Tale fonte consente di analizzare anche tutto quel segmento di Terzo settore non formalizzato che, pur non essendo iscritto ad albi e registri pubblici, opera comunque sul territorio;
- una recente indagine conoscitiva promossa da Cesvot su Identità, bisogni e caratteri strutturali delle associazioni di promozione sociale in Toscana<sup>4</sup>;

## 1.2. Il Terzo settore “formalizzato”: volontariato, promozione sociale, cooperazione sociale

### 1.2.1. La presenza sui territori

Secondo i dati del sistema informativo regionale sul Terzo settore - che raccoglie l'anagrafica delle organizzazioni iscritte ai registri regionali di volontariato e promozione sociale e all'albo regionale delle cooperative sociali - al 31/12/2019 risultano attivi quasi 6.800 soggetti: quasi 3.300 organizzazioni di volontariato (49% del totale), circa 2.900 associazioni di promozione sociale (43%) e 575 cooperative sociali (8%).

**6.777  
ORGANIZZAZIONI  
ISCRITTE AI REGISTRI  
REGIONALI (18 OGNI  
10MILA RESIDENTI)**

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, ed è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici e stipulare convenzioni con le istituzioni. Tale quadro normativo è in fase di trasformazione in virtù della Riforma di settore (Legge 106/2016) che prevede la nascita del Registro unico nazionale del Terzo settore.

<sup>2</sup> L'istituzione non profit è definita come l'unità giuridico-economica, dotata o meno di personalità giuridica, di natura privata, che produce beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, non ha facoltà di distribuire, anche indirettamente, profitti o altri guadagni, diversi dalla remunerazione del lavoro prestato, ai soggetti che l'hanno istituita o ai soci. Costituiscono esempi di istituzioni non profit: le associazioni, riconosciute e non riconosciute, le fondazioni, le cooperative sociali, i comitati, le organizzazioni non governative, le organizzazioni di volontariato, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), i partiti politici, i sindacati, le associazioni di categoria, gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

<sup>3</sup> 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. Relativamente ai dati, si vedano: per l'anno 2001 [dwcis.istat.it/cis/index.htm](http://dwcis.istat.it/cis/index.htm), per gli anni 2011 e 2015 [dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it](http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it), per gli anni 2016, 2017 e 2018 [istat.it/it/censimenti-permanenti/istituzioni-non-profit](http://istat.it/it/censimenti-permanenti/istituzioni-non-profit).

<sup>4</sup> I risultati dell'indagine, svolta dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa, sono confluiti nel volume Salvini A., Psaroudakis I. (a cura di), *Le associazioni di promozione sociale. Prima indagine conoscitiva in Toscana*, Cesvot, Firenze, 2019.



TABELLA 1A: ORGANIZZAZIONI ISCRITTE AI REGISTRI/ALBO DEL TERZO SETTORE IN TOSCANA CENTRO PER ZONA. DATI AL 31/12/2019 (VALORI ASSOLUTI E %)

ZONA	VOLONTARIATO	PROM. SOCIALE	COOP SOCIALI	TOTALE
Empolese-Valdarno Inferiore	159	112	33	304
Fiorentina Nord-Ovest	118	101	21	240
Fiorentina Sud-Est	141	143	17	301
Firenze	378	498	114	990
Mugello	59	53	14	126
Pistoiese	155	200	34	389
Pratese	184	177	43	404
Val di Nievole	106	90	12	208
<b>Totale Centro</b>	<b>1.300</b>	<b>1.374</b>	<b>288</b>	<b>2.962</b>

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

TABELLA 1B: ORGANIZZAZIONI ISCRITTE AI REGISTRI/ALBO DEL TERZO SETTORE IN TOSCANA NORD-OVEST PER ZONA. DATI AL 31/12/2019 (VALORI ASSOLUTI E %)

ZONA	VOLONTARIATO	PROM. SOCIALE	COOP SOCIALI	TOTALE
Alta Val di Cecina-Val d'Era	130	112	18	260
Apuane	110	128	30	268
Bassa Val di Cecina-Val di Cornia	107	44	14	165
Elba	28	12	5	45
Livornese	107	90	13	210
Lunigiana	54	41	6	101
Piana di Lucca	224	171	37	432
Pisana	169	242	20	431
Valle del Serchio	88	45	2	135
Versilia	152	44	12	208
<b>Totale Nord-Ovest</b>	<b>1.169</b>	<b>929</b>	<b>157</b>	<b>2.255</b>

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



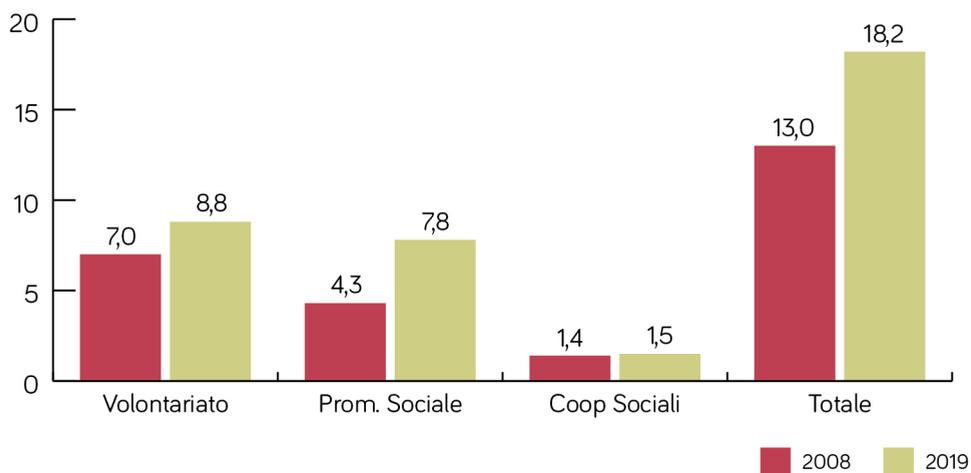
TABELLA 1.C: ORGANIZZAZIONI ISCRITTE AI REGISTRI/ALBO DEL TERZO SETTORE IN TOSCANA SUD-EST PER ZONA. DATI AL 31/12/2019 (VALORI ASSOLUTI E %)

ZONA	VOLONTARIATO	PROM. SOCIALE	COOP SOCIALI	TOTALE
Alta Val d'Elsa	37	36	9	82
Amiata GR-Metallifere-Grossetana	185	120	19	324
Amiata SI e V. D'Orcia-Valdich. SI	76	46	10	132
Aretina-Casentino-Val Tiberina	190	197	42	429
Colline dell'Albegna	25	21	3	49
Senese	190	110	24	324
Val di Chiana Aretina	41	20	11	72
Valdarno	74	62	12	148
<b>Totale Sud-Est</b>	<b>818</b>	<b>612</b>	<b>130</b>	<b>1.560</b>
<b>Toscana</b>	<b>3.287</b>	<b>2.915</b>	<b>575</b>	<b>6.777</b>
<b>%</b>	<b>49%</b>	<b>43%</b>	<b>8%</b>	<b>100%</b>

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

La diffusione complessiva del Terzo settore formalizzato in Toscana è di oltre 18,2 organizzazioni ogni 10 mila residenti. L'analisi dell'andamento temporale mostra in maniera chiara la crescita a livello generale (13 per 10.000 nel 2008), il significativo impulso della promozione sociale (da 4,3 a 7,8), l'incremento del volontariato (da 7 a 8,8) e la sostanziale stabilità della cooperazione sociale (da 1,4 a 1,5).

FIGURA 1: INDICE DI PRESENZA DEL TERZO SETTORE FORMALIZZATO\* IN TOSCANA PER TIPOLOGIA DI ORGANIZZAZIONE. CONFRONTO 2008-2019



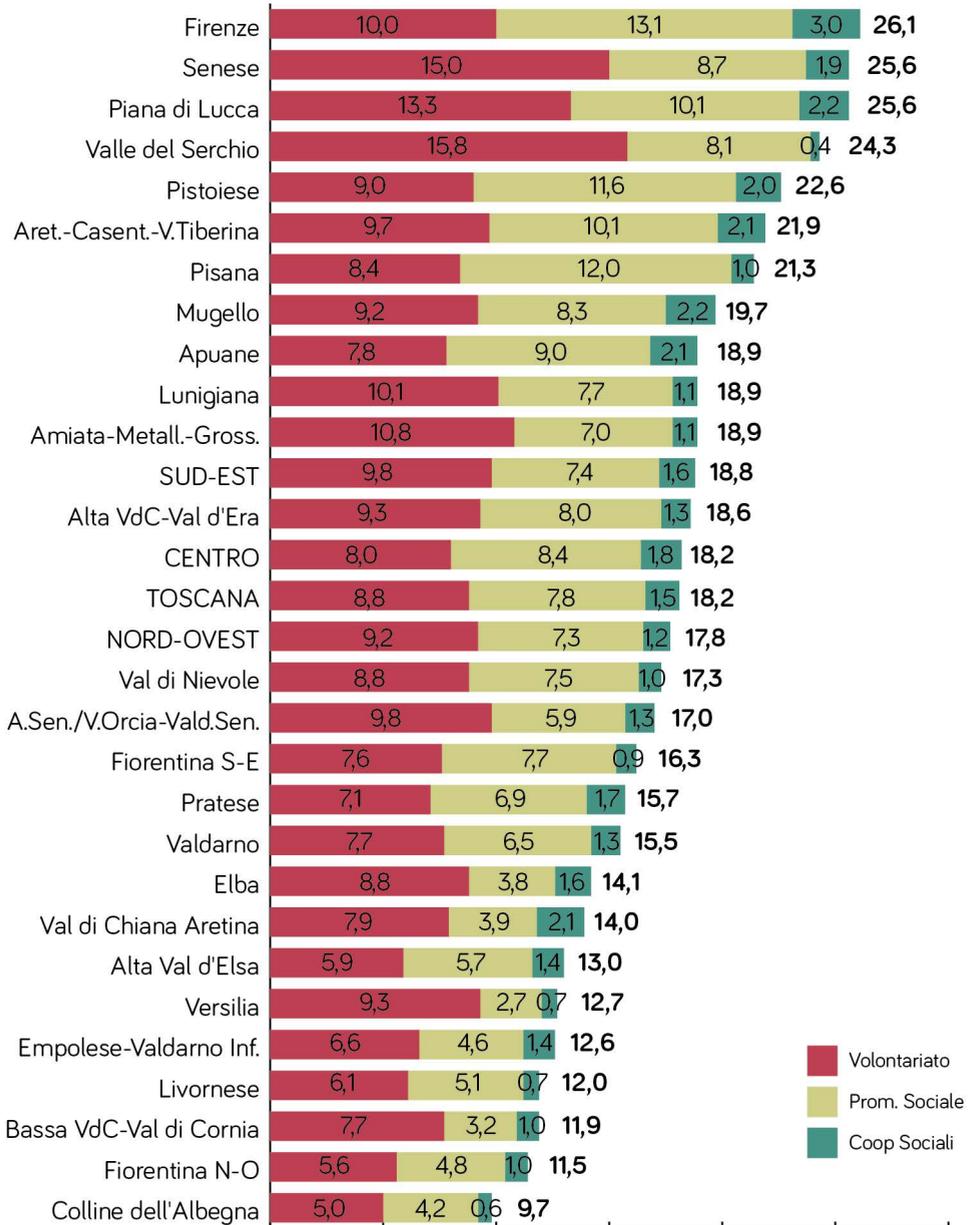
\*Organizzazioni iscritte ai registri per 10.000 residenti

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

A livello zonale, si nota una variabilità abbastanza marcata, che va da 26 a 9,7 organizzazioni per 10 mila residenti e che riflette una diversa intensità di presenza di “capitale sociale” all’interno dei territori. Le zone Firenze, Senese, Piana di Lucca, Valle del Serchio, Pistoiese, Aretina e Pisana mostrano valori consistenti, al di sopra delle 20 organizzazioni per 10 mila residenti, e le cinque zone successive rilevano comunque una presenza del terzo settore al di sopra della media regionale. Per quanto riguarda il volontariato (media regionale 8,8), si notano valori significativamente alti nella Valle del Serchio (15,8), nella zona Senese (15) e nella Piana di Lucca (13,3) ed una variabilità interzonale che va da 5 a 15,8 organizzazioni ogni 10 mila residenti. Nella promozione sociale (media toscana 7,8) i valori più elevati si riscontrano a Firenze (13,1), nella Pisana (12) e nella Pistoiese (11,6), e anche in questo campo la forbice dell’indicatore è consistente e va da 2,7 a 13 per 10 mila. La presenza di cooperative sociali risulta più elevata nelle zone di Firenze.



FIGURA 2: INDICE DI PRESENZA DEL TERZO SETTORE FORMALIZZATO\* IN TOSCANA PER TIPOLOGIA DI ORGANIZZAZIONE, USL E ZONA AL 31/12/2019



\*Organizzazioni iscritte ai registri per 10.000 residenti

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



## 1.2.2. Le caratteristiche del Terzo settore toscano

Entrando nel merito delle caratterizzazioni - settori di attività, attività principali/target di riferimento - delle tre diverse tipologie di organizzazioni, si affina ulteriormente l'analisi, allargandola ai campi e alle aree tematiche di azione e intervento del terzo settore formalizzato.

**VOLONTARIATO: 3.287  
ASSOCIAZIONI ATTIVE  
PRINCIPALMENTE NEI SETTORI  
SOCIALE E SANITARIO**

I settori di attività prevalenti delle 3.287 organizzazioni di volontariato sono nettamente quello 'sanitario' e quello 'sociale' che coprono insieme, con quote analoghe, 2/3 del totale delle organizzazioni. Il 10% è poi rappresentato dal settore 'culturale' ed il 6-7% ciascuno per l'ambientale', il 'socio-sanitario' e la 'protezione civile'; chiudono il panorama il "volontariato internazionale" (3%) e la "tutela e protezione dei diritti" (2%). La focalizzazione sulle attività prevalenti

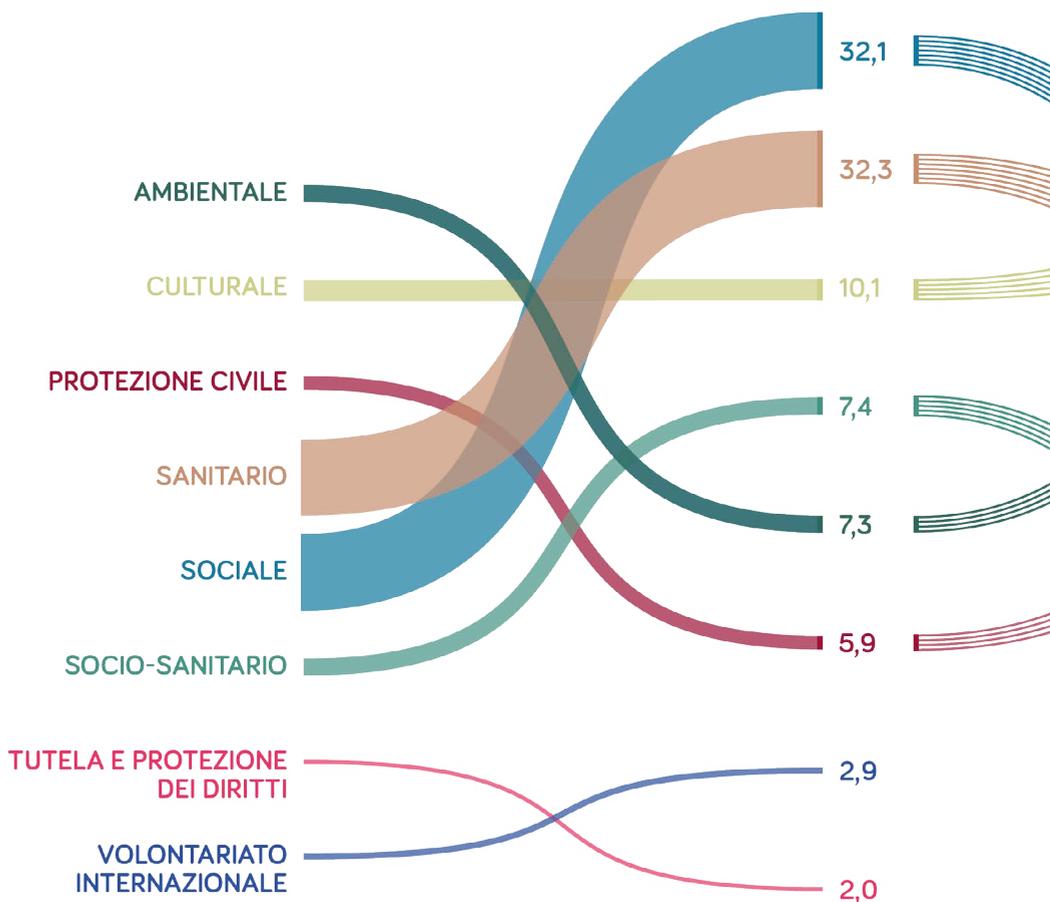
ed i target di riferimento dei vari settori in cui opera il volontariato da' in ritorno un quadro decisamente sfaccettato e molto articolato:

- nel settore 'sanitario' risultano decisamente maggioritarie le attività di donazione sangue e di pronto soccorso;
- nel settore 'sociale' prevalgono le attività rivolte ad anziani, insieme a quelle rivolte alle famiglie, alle attività ricreative e alla disabilità;
- il settore 'culturale' è caratterizzato da attività di educazione e promozione culturale, di arte, musica teatro e cinema e di archeologia;
- le organizzazioni del settore 'socio-sanitario' si occupano soprattutto di patologie varie, salute mentale e alcolismo;
- il settore 'ambientale' è tripartito tra protezione animali, educazione ambientale e salvaguardia/recupero ambientale;
- la 'protezione civile' vede una ovvia prevalenza di attività legate ad interventi di emergenza e calamità, seguiti da comunicazione e servizi tecnico-logistici e attività antincendio;
- le attività del 'volontariato internazionale' sono orientate verso la solidarietà internazionale e la cooperazione allo sviluppo;



- la 'tutela e promozione dei diritti' si occupa soprattutto di servizi al volontariato, cittadinanza attiva e tutela e diritti dei consumatori.

FIGURA 3: ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO ISCRITTE AL REGISTRO REGIONALE AL 31/12/2019 PER SETTORE DI ATTIVITÀ E TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ PRINCIPALE



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

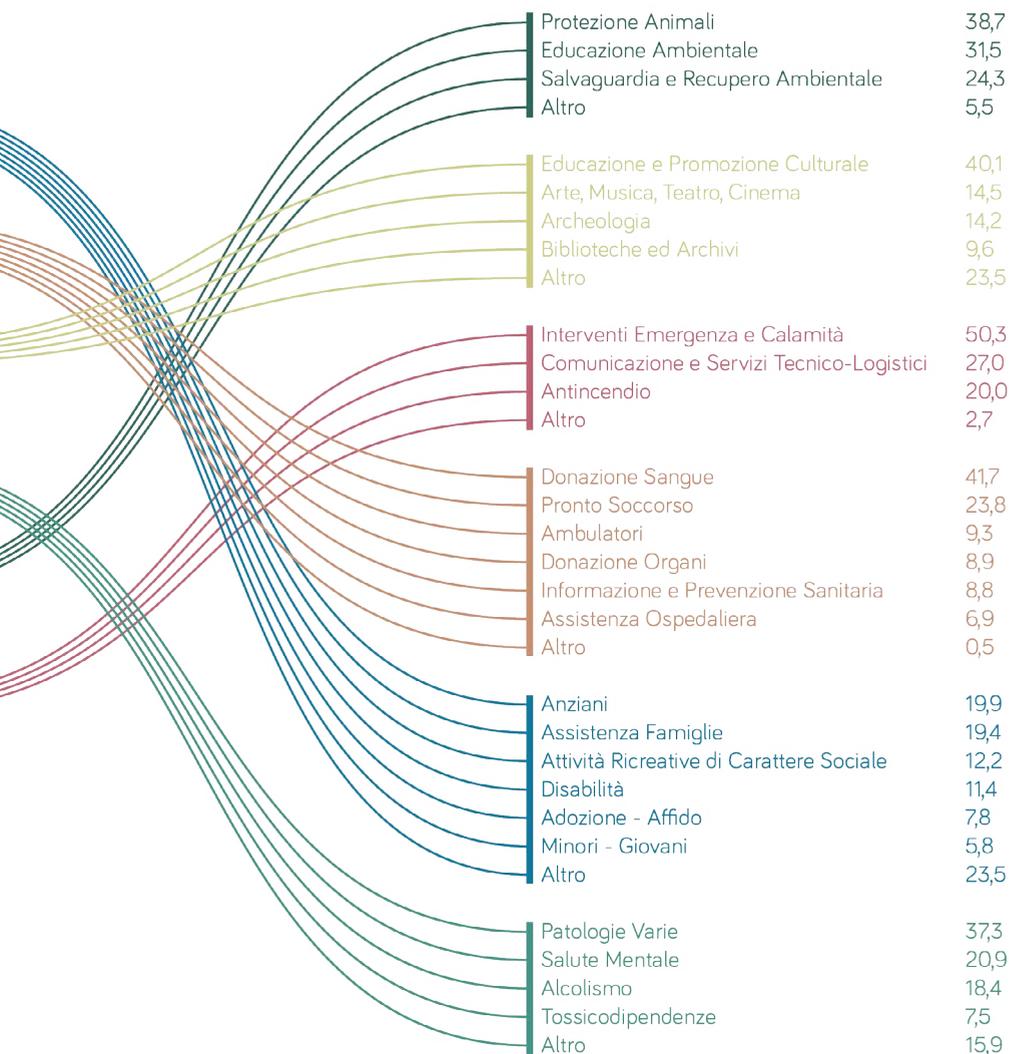
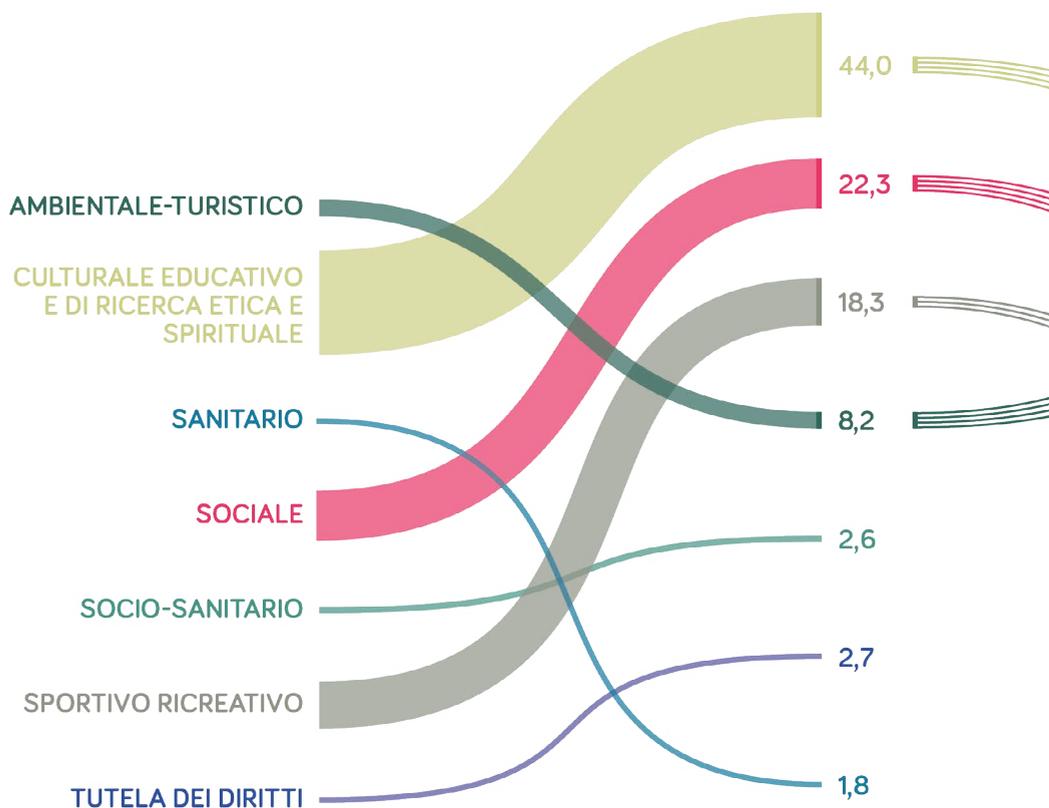




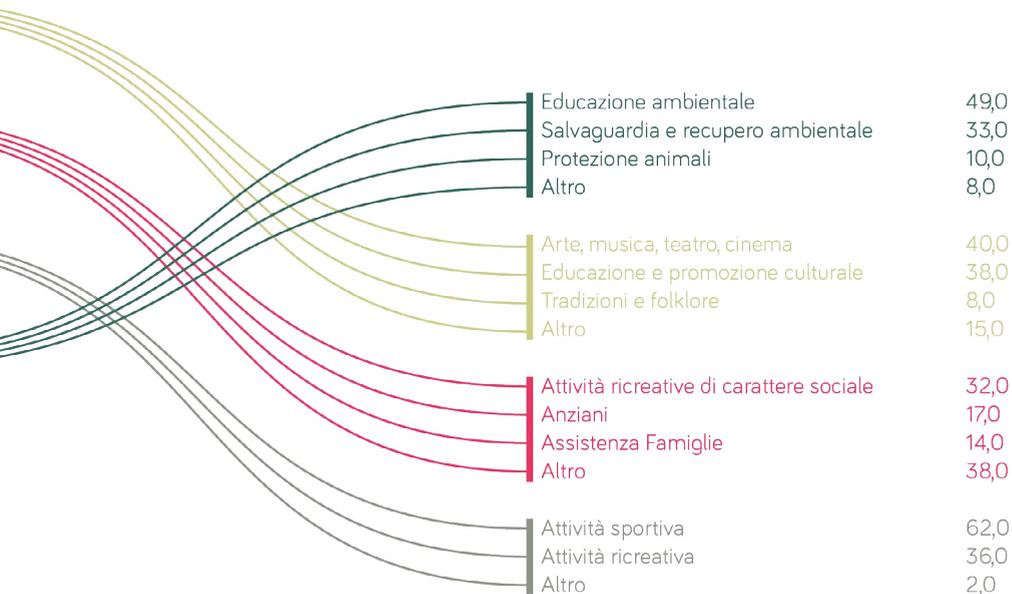
FIGURA 4: ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE ISCRITTE AL REGISTRO REGIONALE AL 31/12/2019 PER SETTORE DI ATTIVITÀ E TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ PRINCIPALE



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

All'interno della promozione sociale - 2.915 associazioni iscritte - il settore principale è quello "culturale-educativo e di ricerca etica e spirituale", che rappresenta il 44% delle associazioni iscritte, seguito da quello "sportivo-ricreativo" (22%), dal "sociale" (18%) e, a notevole distanza, dall'"ambientale-turistico" (6%). Residuali i settori "tutela dei diritti", "socio-sanitario" e "sanitario" (ciascuno inferiore al 3%).

Guardando alle attività principali svolte dalle associazioni di promozione sociale secondo il settore di attività, si evince che:



- il comparto “ricreativo-culturale” ha una sostanziale bipartizione tra ‘arte musica teatro e cinema’ e ‘educazione e promozione culturale’;
- il “sociale” è molto composito ma registra una marcata prevalenza di ‘attività ricreative di carattere sociale’, attività rivolte agli ‘anziani’ ed attività rivolte alla ‘assistenza alle famiglie’. Hanno una consistenza significativa anche ‘adozione e affido’ e le ‘attività rivolte a ‘minori e giovani’ mentre hanno un peso minore quelle rivolte a ‘handicap’ e ‘immigrati e profughi’;



- il settore “sportivo-ricreativo” si divide tra ‘attività sportive’ e ‘attività ricreative’;
- nel settore “ambientale turistico” hanno una netta prevalenza le attività di ‘educazione ambientale’ ed una buona consistenza quelle relative a ‘salvaguardia e recupero ambientale’;
- la “tutela dei diritti” si occupa soprattutto di ‘cittadinanza attiva’ e ‘tutela dei consumatori’;
- il “socio sanitario” svolge attività principalmente nel campo delle ‘patologie varie’ e della ‘salute mentale’;
- il “sanitario” è concentrato nella ‘informazione e prevenzione sanitaria’ e nel ‘pronto soccorso’.

**PROMOZIONE SOCIALE: 2.915  
ASSOCIAZIONI ATTIVE  
PRINCIPALMENTE NEI SETTORI  
CULTURALE-EDUCATIVO  
E SPORTIVO-RICREATIVO**

La cooperazione sociale rappresenta una particolare tipologia di società cooperativa, fondata con lo scopo di sostenere la promozione umana e l'integrazione sociale/lavorativa dei cittadini con svantaggio. Le cooperative sociali rappresentano la parte numericamente meno consistente del terzo settore formalizzato, ma sicuramente quella più strutturata/professionalizzata e a più elevata dimensione di impresa, in quanto maggiormente coinvolta nell'erogazione diretta di servizi sociali e socio-sanitari (complice il crescente processo di esternalizzazione della gestione di servizi da parte dei soggetti pubblici).

**COOPERATIVE SOCIALI: 575  
SOGETTI IMPEGNATI NEL  
SETTORE SOCIO-SANITARIO E  
EDUCATIVO E NELL'  
INTEGRAZIONE LAVORATIVA DI  
SOGETTI SVANTAGGIATI**

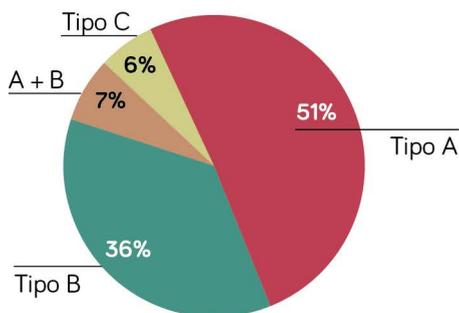
Le 575 cooperative sociali toscane iscritte all'albo sono articolate secondo le seguenti tipologie:

- quelle di tipo A - che perseguono l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale e sono impegnate nel settore socio-sanitario e educativo - sono circa la metà del totale;
- quelle di tipo B - che si occupano di integrazione lavorativa di soggetti svantaggiati e sono impegnate in attività agricole, industriali, commerciali o di servizi - sono il 36%;
- il restante 13% riguarda in egual misura le cooperative sociali di tipo misto (A+B) e quelle classificate di tipo C, ovvero consorzi



di cooperative (forme aggregative temporanee o finalizzate alla partecipazione a bandi di gara o per accedere a finanziamenti dedicati).

FIGURA 5: COOPERATIVE SOCIALI ISCRITTE ALL'ALBO REGIONALE PER TIPOLOGIA AL 31/12/2019



\* Cooperative sociali iscritte all'albo regionale per 10.000 residenti  
Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana - Sistema informativo Terzo settore

## 1.3. Il vasto universo del non profit: la fotografia dei censimenti Istat

### 1.3.1. Le istituzioni censite in Toscana e le risorse umane coinvolte

Il più vasto universo del non profit, stando al censimento permanente Istat<sup>5</sup> (ultimo disponibile al 2018), ammonta a quasi 360.000 istituzioni in Italia e circa 27.800 in Toscana, una cifra che a livello regionale è circa quattro volte la parte ‘formalizzata’ dello stesso.

FIGURA 6: CONFRONTO TRA IL NUMERO DI ORGANIZZAZIONI ISCRITTE AI REGISTRI (2019) E NUMERO DI ORGANIZZAZIONI CENSITE ATTRAVERSO IL CENSIMENTO PERMANENTE DELLE ISTITUZIONI NON PROFIT (2018)



Fonte: elaborazioni su dati Istat (Censimento permanente delle Istituzioni non profit - 2018) e Regione Toscana (Sistema informativo Terzo settore)

Il confronto con il Censimento 2001 evidenzia un chiaro e costante aumento in tutti gli aspetti che interessano il non profit toscano:

- le istituzioni sono passate da 18.344 a 27.802 (+52%) e la presenza del non profit sul territorio regionale è passata da 52 a 75 istituzioni ogni 10.000 residenti, un dato stabilmente superiore alla media nazionale (60 x 10 mila al 2018) che colloca la Toscana al sesto posto tra le regioni;

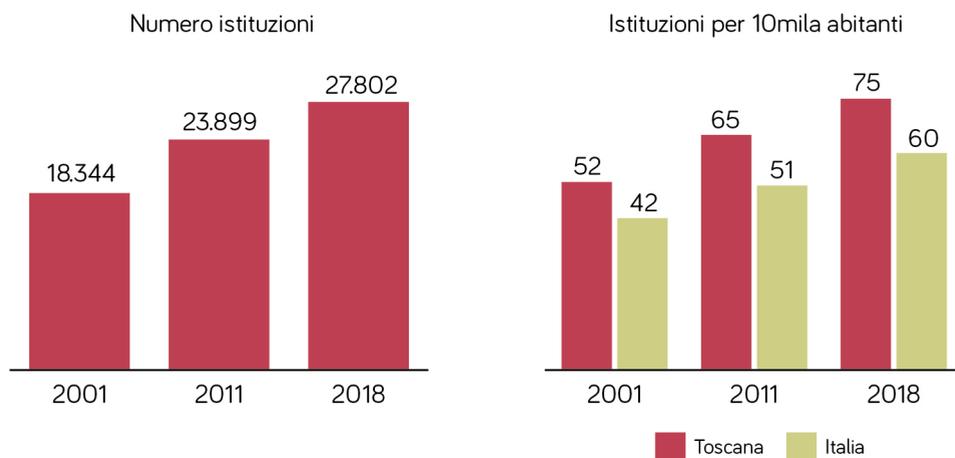
<sup>5</sup> Il Censimento non profit rileva tutti i soggetti attivi indipendentemente dal loro grado di formalizzazione. Secondo la definizione fornita da Istat, sono censite tutte le “unità giuridico-economiche dotate o meno di personalità giuridica, di natura privata, che producono beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita e che, in base a leggi vigenti o a proprie norme statutarie, non hanno facoltà di distribuire, anche indirettamente, profitti o altri guadagni diversi dalla remunerazione del lavoro prestato da soggetti che l'hanno istituita o soci”.



- i lavoratori dipendenti al 2018 sono arrivati a circa 51.800, cresciuti dunque di 23.800 unità (erano 28.000 nel 2001), +85%;
- i volontari coinvolti nel non profit, i cui dati sono disponibili soltanto fino al 2015, hanno fatto registrare un aumento del 57% passando da circa 229.700 a oltre 469.500.

La figura seguente offre una fotografia della situazione toscana riguardante l'evoluzione del settore e un confronto con la media nazionale.

FIGURA 7A: ANDAMENTO E PRESENZA SUL TERRITORIO DELLE ISTITUZIONI NON PROFIT. PERIODO 2001-2018 (VALORI ASSOLUTI E PER 10MILA RESIDENTI)

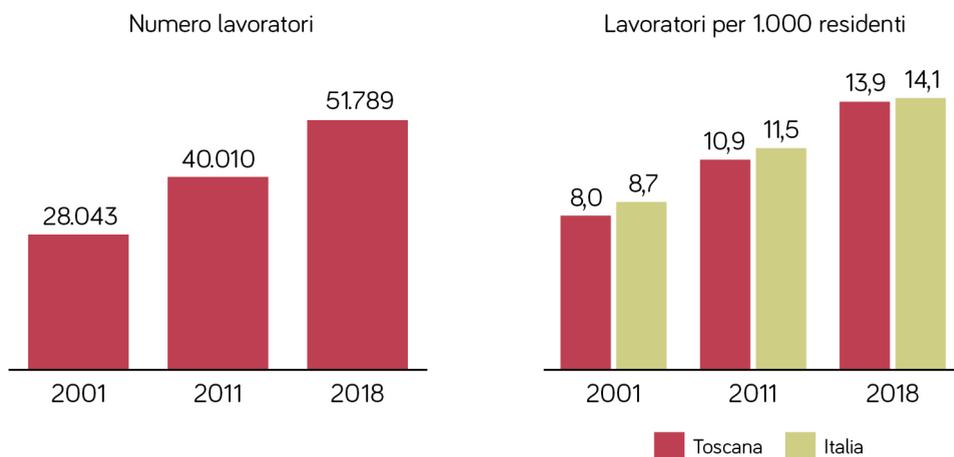


Fonte: Istat, Censimento delle Istituzioni non profit 2001, 2011 e 2018

**27.802 ORGANIZZAZIONI  
CENSITE IN TOSCANA, CHE  
COINVOLGONO CIRCA 51.800  
DIPENDENTI E QUASI 470.000  
VOLONTARI**

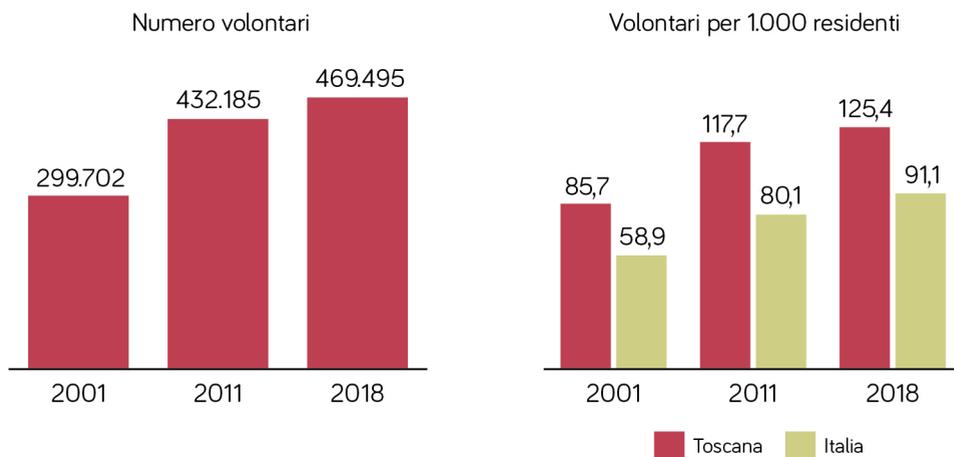


FIGURA 7B: ANDAMENTO E PRESENZA SUL TERRITORIO DEI LAVORATORI DIPENDENTI DELLE ISTITUZIONI NON PROFIT. PERIODO 2001-2018 (VALORI ASSOLUTI E PER 1.000 RESIDENTI)



Fonte: Istat, Censimento delle Istituzioni non profit 2001, 2011 e 2018

FIGURA 7C: ANDAMENTO E PRESENZA SUL TERRITORIO DEI VOLONTARI NELLE ISTITUZIONI NON PROFIT. PERIODO 2001-2018 (VALORI ASSOLUTI E PER 1.000 RESIDENTI)



Fonte: Istat, Censimento delle Istituzioni non profit 2001, 2011 e 2018



### **1.3.2. La Toscana nel panorama nazionale**

La collocazione della Toscana nel panorama regionale italiano (figura 8) mette in evidenza alcuni tratti significativi. A parte la conferma della capillare e già citata presenza di capitale sociale, si nota chiaramente una spiccata propensione al volontariato: con 125 volontari ogni 1.000 residenti (oltre 1 residente su 10 è impegnato nel volontariato) la Toscana è la quinta regione per incidenza del fenomeno. Di contro, in merito all'occupazione impiegata nel non profit, si nota un arretramento che, seppur in linea con la media nazionale, lascia pensare ad un livello di strutturazione delle istituzioni toscane sotto-dimensionato in termini di organico dipendente. Aspetto confermato anche dalla distribuzione delle istituzioni per classi di addetti (figura 9), con l'87% delle organizzazioni nella classe zero addetti, il 10% da 1 a 9 addetti e solo il 3% con più di 10 addetti.

**LA TOSCANA AL CONFRONTO  
REGIONALE: FORTE PRESENZA  
DEL NON PROFIT, ELEVATA  
PROPENSIONE AL  
VOLONTARIATO, BUONA  
CAPACITÀ DI CREARE LAVORO**



FIGURA 8: GRADUATORIA REGIONALE RELATIVA ALLA PRESENZA DI ISTITUZIONI NON PROFIT (2018), LAVORATORI DIPENDENTI (2018) E VOLONTARI (2015)

Istituzioni per 10.000 residenti	Lavoratori dipendenti per 1.000 residenti	Volontari per 1.000 residenti
Trentino Alto Adige ● 112,5	Trentino Alto Adige ● 21,6	Trentino-Alto Adige ● 260
Valle D'Aosta ● 112,2	Lombardia ● 18,9	Valle d'Aosta ● 204
Friuli Venezia Giulia ● 90,6	Lazio ● 18,9	Umbria ● 149
Umbria ● 80,5	Emilia Romagna ● 18,2	Friuli Venezia Giulia ● 138
Marche ● 75,8	Piemonte ● 17,0	<b>TOSCANA ● 125</b>
<b>TOSCANA ● 74,5</b>	Friuli Venezia Giulia ● 16,7	Liguria ● 119
Liguria ● 72,0	Veneto ● 16,3	Sardegna ● 116
Piemonte ● 69,1	Liguria ● 14,5	Marche ● 115
Sardegna ● 68,7	<b>ITALIA ● 14,1</b>	Emilia-Romagna ● 106
Basilicata ● 67,6	Valle D'Aosta ● 14,1	Veneto ● 103
Molise ● 64,5	<b>TOSCANA ● 13,9</b>	Basilicata ● 102
Veneto ● 63,3	Sardegna ● 13,5	Lombardia ● 101
Abruzzo ● 62,7	Umbria ● 13,4	Piemonte ● 100
Emilia Romagna ● 62,4	Marche ● 12,5	Abruzzo ● 98
<b>ITALIA ● 59,6</b>	Molise ● 11,9	<b>ITALIA ● 91</b>
Lombardia ● 57,4	Basilicata ● 10,6	Lazio ● 83
Lazio ● 56,7	Puglia ● 9,4	Molise ● 81
Calabria ● 51,4	Abruzzo ● 8,9	Puglia ● 54
Puglia ● 45,9	Sicilia ● 8,2	Calabria ● 50
Sicilia ● 44,8	Campania ● 5,8	Sicilia ● 43
Campania ● 36,7	Calabria ● 5,7	Campania ● 41

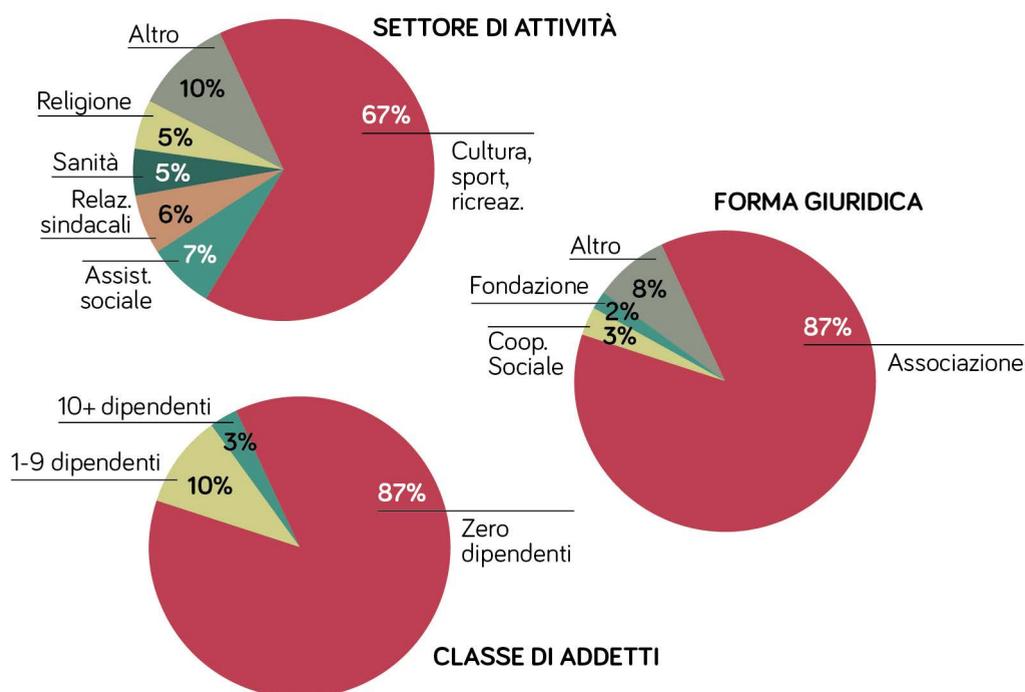
Fonte: Istat, Censimento delle Istituzioni non profit 2015 e 2018

### 1.3.3. Forme giuridiche, settori di attività e capacità occupazionali

La forma giuridica nettamente prevalente è quella dell'associazione (in gran parte non riconosciuta), che rappresenta l'87% delle istituzioni non profit censite. Rilevanza residuale a livello numerico hanno invece la cooperativa sociale (3%) e la fondazione (2%).

Per quanto riguarda il settore di attività, circa 7 istituzioni su 10 operano nell'ambito del comparto 'cultura, sport e ricreazione', seguito a notevole distanza da 'assistenza sociale e protezione civile', 'relazioni sindacali e rappresentanza di interessi', 'sanità' e 'religione', tutte attorno al 5-7% della rappresentatività.

FIGURA 9: FORMA GIURIDICA, SETTORE DI ATTIVITÀ E CLASSE DI ADDETTI DELLE ISTITUZIONI NON PROFIT CENSITE IN TOSCANA. ANNO 2018



Fonte: Istat, Censimento delle Istituzioni non profit - 2018



Se si incrociano la forma giuridica e il settore di attività con la capacità di generare occupazione, si possono osservare alcune evidenze interessanti:

- in relazione al settore di attività, spiccano le capacità occupazionali dei settori 'assistenza sociale e protezione civile' (39% dei lavoratori dipendenti del non profit), 'sanità' (18%) e 'sviluppo economico e coesione sociale' (16%) rispetto alla consistenza numerica delle relative istituzioni (rispettivamente 7%, 5% e 1%). Dall'altro lato, e per opposta considerazione, si riscontra come il settore 'cultura, sport e ricreazione', egemone sul versante della quantità di istituzioni (67%), abbia una minore forza dal lato del lavoro dipendente (12%) e sia molto probabilmente animato da volontari;

**L'ASSOCIAZIONE È LA FORMA GIURIDICA DOMINANTE;  
"CULTURA, SPORT E RICREAZIONE" È IL SETTORE DI ATTIVITÀ PREVALENTE**

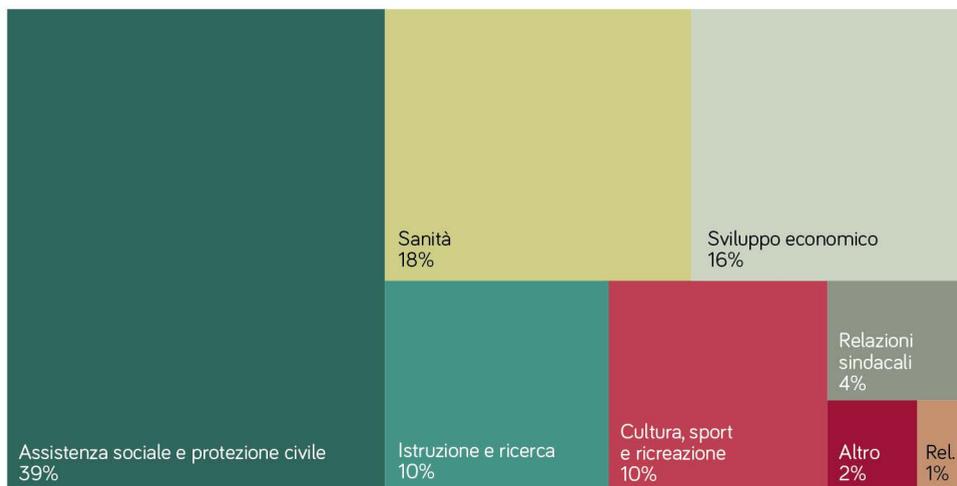
FIGURA 10A: ISTITUZIONI NON PROFIT IN TOSCANA PER SETTORE DI ATTIVITÀ. ANNO 2018



Fonte: Istat, Censimento delle Istituzioni non profit - 2018



FIGURA 10.B: LAVORATORI DIPENDENTI DELLE ISTITUZIONI NON PROFIT IN TOSCANA PER SETTORE DI ATTIVITÀ. ANNO 2018



Fonte: Istat, Censimento delle Istituzioni non profit - 2018

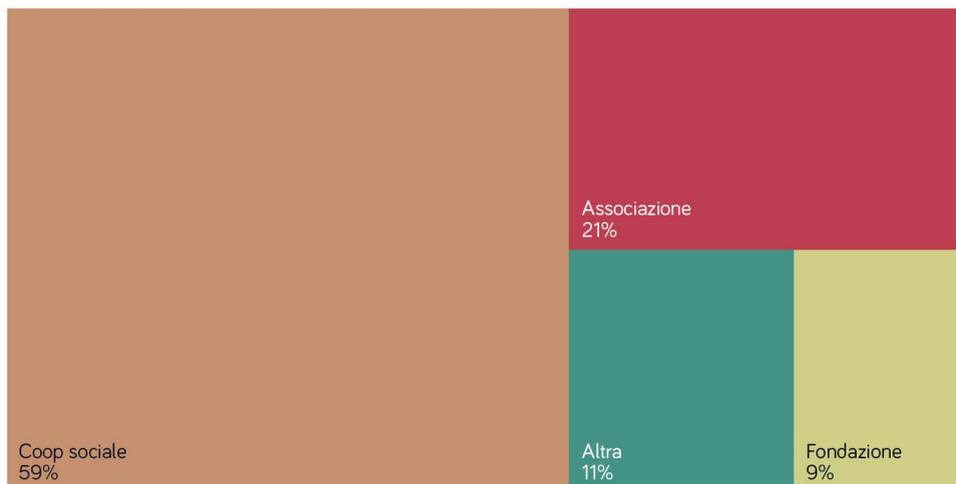


- in merito alla forma giuridica, il 59% degli occupati sono generati dalle cooperative sociali, che rappresentano soltanto il 3% delle istituzioni, e il 21% dalle associazioni, che però coprono quasi il 90% del totale istituzioni.

FIGURA 11A: ISTITUZIONI NON PROFIT IN TOSCANA. ANNO 2018



FIGURA 11B: LAVORATORI DIPENDENTI DELLE ISTITUZIONI NON PROFIT IN TOSCANA PER SETTORE DI ATTIVITÀ. ANNO 2018



Fonte: Istat, Censimento delle Istituzioni non profit - 2018

## 1.4. Un approfondimento sulle associazioni di promozione sociale toscane

Discutere di Associazioni di promozione sociale (Aps) significa addentrarsi in un universo fino a poco tempo fa poco conosciuto, ma estremamente variegato rispetto alla *mission* delle diverse esperienze, multidimensionale per la varietà identitaria offerta, e strutturato in modo differente in relazione all'incidenza della sua presenza sul territorio toscano. Precedentemente, infatti, le informazioni sulla promozione sociale inerivano unicamente alcuni dati anagrafici – oltre al fatto che letteratura in materia è apparsa carente, relegandole ad una marginalità nel dibattito politico, scientifico e intellettuale.

A ciò hanno contribuito anche la loro scarsa attitudine ad agire nelle aree tipiche del *welfare* istituzionale, e le caratteristiche intrinseche: elementi che hanno impedito una piena considerazione delle Aps nei processi di integrazione del Terzo Settore (TS) nella sfera pubblica e nel dibattito scientifico. La costruzione di conoscenze approfondite rispetto a un ambito del TS tanto attivo quanto sfuggibile nella sua definizione – al contrario delle organizzazioni di volontariato (OdV), più volte negli anni oggetto di ricerche e studi, e quindi depositarie di una profonda consapevolezza aggiornata in maniera costante – deriva oggi da una duplice esigenza.

La prima è legata all'approfondimento delle conoscenze derivate dalle attività dell'Osservatorio Sociale della Regione Toscana, che ha avuto il merito di porre sulla scena anche questi attori del TS. I Rapporti regionali sul Terzo Settore hanno posto in evidenza il significativo incremento progressivo delle Aps in tutte le comunità toscane, con una numerosità consistente e seconda solo alle OdV. Il consolidamento di tali dati si traduce perciò nella richiesta implicita di approfondimento delle sue dinamiche, di fronte al riconoscimento che una presenza sul territorio di tale rilevanza, nonché l'eterogeneità dei suoi attori singoli, fanno delle APS un settore orientato alla collettività generale, in termini sia di coinvolgimento della società civile, sia del *welfare*, che di empowerment delle aree di riferimento: una socializzazione orizzontale, dal contenuto spesso molto specifico ma in grado di moltiplicare l'offerta dei coinvolgimenti possibili.

La seconda esigenza consegue le novità introdotte dal Codice del Terzo Settore (CTS), che ha riunito sotto l'unica macro categoria di Enti di Terzo Settore (ETS) una serie di protagonisti della cornice della solidarietà (le OdV, le Aps, e le cooperative sociali), definendoli agli Artt. 1 e 2 come realtà costituite 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 e servizi, o di mutualità o di scambio di beni o servizi [...]’.* L’entrata in vigore del Codice, e prima la Riforma, hanno invece finalmente riconosciuto alle Aps un ruolo chiave nel TS, al pari degli altri soggetti. Indicando una serie di norme che accomunano tutti gli ETS, il Codice ha dedicato soltanto pochi articoli alle Aps (Artt. 35 e 36): sia includendone le finalità tipiche all’interno in quelle più generali degli ETS, sia rendendo omogeneo il quadro degli enti operanti nel vasto campo della solidarietà organizzata, riducendo in certo qual modo la specificità delle Aps e degli altri singoli attori del volontariato al target prevalente di riferimento. Ne discuteremo in maniera più approfondita nei paragrafi seguenti, ma è lecito affermare che integrando le novità introdotte dal Codice con la legislazione precedente è possibile trarre alcune informazioni utili a identificare la loro specificità nel panorama degli ETS. La configurazione giuridica e gli scopi operativi della promozione sociale la distinguono dalle altre tipologie di enti (ad es. l’offerta di attività, i settori, l’organizzazione gestionale), rendendole autonome nella messa in pratica dei propri processi collettivi, pur manifestando una certa assonanza alle OdV rispetto ad alcuni assetti. A seguito dell’introduzione del Codice, si assiste infatti a un mutamento comune per tutti gli ETS circa la dimensione dell’agency, e specificamente del modo in cui intendono ed esperiscono l’azione volontaria stessa, nel quadro dei cambiamenti del welfare verso il concretizzarsi di una *sfera pubblica allargata*<sup>6</sup>, prevista anche dagli articoli del Codice in materia di programmazione e progettazione (Artt. 55, 56 e 57).

Si comprende pertanto come l’insieme di tali considerazioni di natura sia pratica che concettuale abbia reso necessario l’avvio di una pratica conoscitiva dei tratti caratteristici di questi particolari enti, per meglio approfondirne gli aspetti strutturali, comprendere le prassi di consolidamento degli enti nei territori di riferimento, e valorizzare quindi una componente così importante all’interno del Terzo Settore toscano. Si tratta di una sfida che Cesvot ha prontamente raccolto nel 2019, e che ha dato luogo alla prima indagine conoscitiva su *Identità, bisogni e caratteri strutturali delle associazioni di promozione sociale in Toscana*<sup>7</sup>, da cui saranno tratti i dati presentati in questo capitolo. La ricerca, realizzata dal mese di marzo 2018 a luglio 2019, si è svolta su un universo di 2.520 Aps toscane iscritte al Registro regionale per un totale di 1.143 organizzazioni intervistate, ha risposto a una richiesta in sé molteplice: conoscitiva (delle Aps), comunicativa (dell’identità delle associazioni stesse),

<sup>6</sup> Wagner A. (2000), Reframing “Social Origin” Theory: The Structural Transformation of the Public Sphere, in “Non Profit and Voluntary Sector Quarterly”, XXIX, 4, pp. 541-53.

<sup>7</sup> I risultati dell’indagine, svolta dal Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università di Pisa sotto la responsabilità scientifica di Andrea Salvini e il coordinamento di Irene Psaroudakis, sono confluiti nel volume *Le associazioni di promozione sociale. Prima indagine conoscitiva in Toscana*, Salvini A., Psaroudakis I. (a cura di) (2019), Cesvot, Firenze.

comparativa (rispetto alle OdV), e progettuale (per la programmazione di azioni future a sostegno delle Aps e di tutto il volontariato).

Come emerso dai risultati dell'indagine, la riflessione circa la matrice identitaria delle Aps poggia sulla considerazione per cui questi soggetti, per loro natura, non rappresentano un attore collettivo che può vantare un assetto comune; se la promozione della coesione sociale è il trait d'union tra tutte le singole esperienze, è doveroso riconoscere che ognuna di esse sia nata allo scopo di sviluppare attività orientate prevalentemente agli interessi dei propri soci – e quindi sulla base della convergenza di interessi individuali - nel quadro dello sviluppo della società civile, fattore che ne enfatizza il carattere di differenziazione e variabilità, e spesso di unicità. Ciò rende arduo fornire una qualifica onnicomprensiva di tutte le esperienze, ma ciononostante è possibile cogliere alcuni fattori particolarmente utili alla loro comprensione. Proviamo di seguito a capire meglio quali siano gli items che a vario titolo concorrono a descrivere la condizione identitaria delle Aps, attraverso una breve disamina delle caratteristiche della promozione sociale toscana organizzate per dimensioni tematiche. Va da sé che tali riflessioni si riferiscano a una situazione precedente l'emergenza Covid-19, che da un punto di vista economico e organizzativo si è dimostrata particolarmente impattante sul TS e i cui effetti, allo stato attuale, non possono essere ancora quantificati nella loro completezza.

### 1.4.1. L'orientamento alla “socialità” delle Aps

#### LE APS REALIZZANO ATTIVITÀ DI UTILITÀ SOCIALE RIVOLTE A TERZI

Il primo elemento che caratterizza chi siano le Aps è la promozione alla socialità (o al “sociale”) attraverso la partecipazione alle organizzazioni, all'espressione della solidarietà e del pluralismo mediante la realizzazione di attività di utilità sociale, prevalentemente orientate ai propri associati o di terzi. Sono aspetti che il Codice richiama implicitamente negli Articoli 4 e 5, all'interno di cui le medesime finalità e obiettivi possono essere condivise da diversi tipi di ETS. La specificità delle associazioni è data dal fatto che la loro configurazione non è orientata ai servizi, o meglio la realizzazione delle loro attività non è destinato ai “terzi beneficiari” in generale (la collettività tutta), ma principalmente ai propri associati: le Aps svolgono tali azioni “*in favore dei propri associati, di loro familiari o di terzi, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati*” (Art. 35 CTS). Ciononostante, la progettazione di iniziative che vadano incontro alle esigenze dei propri soci finisce per inserirsi nei processi di sviluppo e ampliamento della cosiddetta sfera pubblica allargata, e quindi nel consolidamento di tutti quei processi collettivi espressione della società civile. È un tema, questo, che richiede alcuni approfondimenti.

Per prima cosa, si enfatizza come l'azione delle Aps risponda a finalità civiltistiche e solidaristiche, espresse attraverso modalità tipiche del volontariato. L'incidenza territoriale delle Aps traduce infatti la capacità di mobilitare la società civile (l'utenza) consolidando le relazioni, caratterizzandole come agente di coesione sociale all'interno delle comunità locali, e realizzando gli intenti del Legislatore. Il loro orientamento alla comunità risponde alle esigenze collettive circa il bisogno di aggregazione e il bisogno di mobilitazione della società civile, che rendono esplicito l'obiettivo di promozione della socialità: se il *sociale* in senso ampio rappresenta l'asset centrale, la *socialità* è realizzata proprio dall'utenza, o meglio dalla realizzazione di una serie di attività che rafforzano il legame sociale. L'identità della promozione sociale è dunque definita in base all'obiettivo primario, che concretizza il valore dell'associazionismo, e che il Codice mette in rilievo affermando che le Aps svolgono attività verso terzi.

L'elemento della responsabilità delle Aps nella creazione (e nell'attivazione) di relazioni sociali segue il tema della trasversalità degli ETS, il cui fine è infatti, secondo il Codice, 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”* (Art 4 comma 1). La complementarietà si spiega e viene sottolineata dall'aspetto vocazionale delle Aps, realizzato dalla dimensione operativa, il cui scopo è la crescita della comunità (e non più l'offerta di servizi, come per le organizzazioni di volontariato), come spazio di interlocuzione tra il livello della cittadinanza e quello istituzionale per la promozione della coesione sociale.

Se in generale gli ETS, differenziandosi dalle imprese sociali, si descrivono attraverso la loro matrice *“non imprenditoriale”* che opera attraverso i modi tipici del volontariato, dell'offerta gratuita di beni e/o servizi, e della mutualità, la caratteristica tipica dell'associazionismo che la diversifica rispetto agli altri enti è la promozione della cittadinanza in base a specifici interessi sociali, collegati in primis con le inclinazioni e con gli orientamenti soggettivi dei soci, sulla base di cui si organizzano iniziative coerenti con quegli stessi interessi. Le Aps nascono, crescono, si sviluppano, si autopromuovono in collegamento che le aspirazioni e le caratteristiche dei soci, secondo un meccanismo di piena identificazione tra la dimensione associativa e dimensione personale di coloro che si fanno carico delle attività e della loro sopravvivenza/sviluppo. Al contrario delle OdV o delle cooperative sociali, il cui fine (il contenuto dell'azione) è l'offerta di servizi in conseguenza dei bisogni sociali (tradizionali o emergenti), le Aps si orientano prima di tutto a seconda degli interessi dei propri membri.

## 1.4.2. Chi sono le Associazioni di promozione sociale toscane: i caratteri operativi, strutturali e i bisogni

### LA DIMENSIONE OPERATIVA

Per mettere a fuoco il carattere aggregativo degli interessi dei beneficiari (gli associati, ma non solo) è opportuno analizzarne i tratti identitari principali delle Aps toscane: i settori in cui ricadono gli interessi (e quindi le attività), l'ambito in cui si organizzano le attività, e i destinatari delle iniziative.

L'ambito vocazionale delle Aps toscane è quello tipico della società civile, e ne rispecchia sia la ricchezza identitaria che l'ampio raggio di azione. I settori privilegiati sono quelli tipici dell'*everyday life*, di cui tendono a valorizzare gli aspetti correlati maggiormente ad una dimensione espressiva ed educativa. Viceversa, i tradizionali ambiti del Welfare che tradizionalmente caratterizzano le OdV sono scarsamente diffusi nella promozione sociale. Come da Tabella 2, per più dell'80% il settore prevalente di attività rientra nella macro area della "cultura, dello sport e della ricreazione" (settore ISTAT). Il residuale 20% di APS agisce in tre piccoli nuclei i cui valori percentuali si assestano intorno al 5,0%, cioè "Sanità" (4,8%), "Istruzione e ricerca" (4,6%), "Assistenza sociale e protezione civile" (4,5%): sono aree che tendono a caratterizzare prevalentemente le OdV, tuttavia si nota come le Aps che agiscono in questi settori rivestano un ruolo promozionale e preventivo, e non assistenziale/di servizio. Si rileva inoltre un 5% di associazioni variegate al loro interno.

TABELLA 2: SETTORE PRIMARIO DI ATTIVITÀ DELLE APS TOSCANE

SETTORE PRIMARIO	FREQUENZA	PERCENTUALE
Cultura, sport e ricreazione	923	81,7
Istruzione e ricerca	52	4,6
Sanità	54	4,8
Assistenza sociale e protezione civile	51	4,5
Ambiente	22	1,9
Sviluppo economico e coesione sociale	4	0,4
Tutela dei diritti e attività Politica	11	1,0
Filantropia e promozione del volontariato	7	0,6
Cooperazione e solidarietà internazionale	1	0,1
Religione	5	0,4
<b>Totale risposte</b>	<b>1.130</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati Cevot 2019



A riprova dell'estrema differenziazione di questi enti, così difficili da incasellare in categorie "tradizionali", si aggiunge il fatto che molte Aps (il 51,2%) svolgono le proprie attività anche in un secondo settore: tra di esse, più di un terzo (31,6%) indica "istruzione e ricerca" come ambito secondario, il 29,4% "assistenza sociale e protezione civile", il 7,4% "sviluppo economico e coesione sociale", il 5,1% "filantropia e promozione del volontariato".

Una minoranza indica anche un terzo settore di svolgimento delle proprie iniziative: di questi, il 41,8% cita la "tutela dei diritti e attività politica", il 14,6% l'ambiente e il 12,9% "la filantropia e la promozione del volontariato".

### **IL SETTORE PREVALENTE RIENTRA NELLA MACRO AREA DELLA "CULTURA, DELLO SPORT E DELLA RICREAZIONE"**

Le attività sono coerenti con i settori, anche se qui scegliamo di segnalare solo quelle prevalenti. Avvalorando il principio di complementarità tra gli ETS, si riconosce una sorta di vocazione specifica delle Aps rispetto alle OdV, per cui le attività di cui ognuno di questi enti si occupa si presentano specificamente connotate. Se le attività tipiche dell'associazionismo di welfare (socio-sanitario) sono circoscritte nella promozione sociale, si nota una polarizzazione attorno a macro aree specifiche.

Di conseguenza, le attività delle Aps toscane ricadono prevalentemente nell'area culturale e artistica (il 72,9%), mentre il 10,2% rientra nell'ambito sportivo, e il 7,2% sono attività ricreative e di socializzazione. Le restanti aree (Tabella 3) sono occupate da attività che, pur testimoniando la frammentazione delle iniziative, raccolgono percentuali poco rilevanti.

TABELLA 3: ATTIVITÀ PREVALENTI DELLE APS TOSCANE

ATTIVITÀ PREVALENTI	FREQUENZA	PERCENTUALE
Attività culturali e artistiche	824	72,9
Attività sportive	115	10,2
Attività ricreative e di socializzazione	81	7,2
Istruzione primaria e secondaria	8	0,7
Istruzione universitaria	2	0,2
Istruzione professionale e degli adulti	5	0,4
Ricerca	8	0,7
Servizi ospedalieri generali e riabilitativi	8	0,7
Servizi psichiatrici ospedalieri e non ospedalieri	3	0,3
Altri servizi sanitari	26	2,3
Servizi di assistenza sociale	29	2,6
Servizi di assistenza nelle emergenze	1	0,1
Erogazione di contributi monetari e/o in natura	1	0,1
Protezione dell'ambiente	8	0,7
Protezione animali	3	0,3
Promozione dello sviluppo economico e coesione sociale della collettività	3	0,3
Servizi di tutela e promozione dei diritti	2	0,2
Attività di religione e culto	4	0,4
<b>Totale risposte</b>	<b>1.131</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati Cevsvot 2019

Le informazioni raccolte circa i destinatari delle iniziative (Tabella 4) confermano quanto già emerso: le Aps non orientano le proprie attività a fasce di popolazione particolarmente fragili o portatrici di bisogni specifici (rappresentano meno del 20%, racchiudendo il target tipico di attività del welfare socio-sanitario agite in prevalenza da Aps piccole, tendenzialmente più specializzate), ma alla comunità in generale, o meglio a soggetti che esprimono un dato status, o che esperiscono momenti diversi del ciclo di vita: gli anziani (30,2%, soprattutto le grandi Aps), la collettività in generale (25,6%, le medio-piccole) e gli studenti e i giovani (22,6% e 3,3%).



TABELLA 4: DESTINATARI PREVALENTI DELLE APS TOSCANE

ATTIVITÀ PREVALENTI	FREQUENZA	PERCENTUALE
Alcolisti	23	2,1
Anziani	334	30,2
Anziani non autosufficienti	7	0,6
Detenuti ed ex detenuti	19	1,7
Diversamente abili	80	7,2
Malati psichici	9	0,8
Individui in difficoltà economica	13	1,2
Studenti	213	19,3
Donne	32	2,9
Famiglie	35	3,2
Familiari di persone con disagio	1	0,1
Giovani	36	3,3
Senzatetto, senza dimora, disagio abitativo	1	0,1
Immigrati	10	0,9
Malati e traumatizzati	3	0,3
Minori	2	0,2
LGBTQ	1	0,1
Popolazione dei paesi in via di sviluppo	1	0,1
Tossicodipendenti	1	0,1
Vittime di sismi o alluvioni	1	0,1
Vittime di violenze, abusi, maltrattamenti	1	0,1
Collettività in generale	283	25,6
<b>Totale risposte</b>	<b>1.106</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati Cevot 2019

Le categorie qui menzionate mostrano una ampiezza significativa, mentre le categorie dei portatori di bisogni – più specifiche e ridotte – costituiscono il bacino consueto delle OdV. La vocazione immediata delle Aps è infatti quella di rivolgersi alle comunità in generale o a vasti settori di essa, perché la natura delle attività ha essa stessa valenza universalistica; l'offerta è descritta da aspetti che possono intercettare l'attenzione di determinate aree della popolazione, e il cui scopo è la soddisfazione di istanze e bisogni parimenti ampi e indifferenziati. Per questa ragione il sostegno comunitario si esprime per

mezzo dei caratteri di *advocacy* e di promozione (e tutela) dei diritti soggettivi di alcune tipologie di cittadinanza, o del patrimonio culturale/ambientale di un territorio, per cui non si rende necessaria l'erogazione di servizi intesi in senso convenzionale, ma di forme di animazione sociale (e territoriale) che favoriscano la socializzazione, la conoscenza, la crescita collettiva della comunità.

Anche le attività più ristrette in termini di ambito di interesse e di destinatari danno voce alla medesima vocazione universalistica, che è poi espressa nella concreta modalità di realizzazione delle iniziative. La trasversalità del TS è garantita così dal fatto che le Aps e le OdV, in maniera complementare, esprimono una "differenziazione funzionale" circa il modo in cui assolvono al compito di assicurare l'organizzazione della solidarietà e dell'utilità sociale per il perseguimento dell'interesse generale e del benessere delle comunità. Si tratta di modalità diverse che traducono un lessico (e una *mission*) altrettanto differente, e sulla base di cui si struttura il modo in cui gli ETS sono presenti nei loro territori e interagiscono con gli altri soggetti, istituzionali e del no profit, contribuendo allo sviluppo del capitale sociale e all'attivazione di dinamiche di costruzione di comunità.

#### LA DIMENSIONE STRUTTURALE

Gli elementi strutturali concorrono a fotografare l'immagine delle Aps toscane, assieme a una riflessione sui beneficiari dell'azione in relazione all'offerta di servizi alla popolazione, e al modo in cui essi sono erogati rispetto alle modalità di finanziamento.

Il primo aspetto da considerare riguarda la dimensione, ricavata dal numero di volontari presenti al loro interno (Tabella 5). In generale, le Aps si distribuiscono e agiscono in modo diverso a seconda della grandezza, caratteristica rilevante per coglierne la diversità riscontrata operativi: il 39% delle APS può essere considerata di piccole dimensioni, un altro 39% ha medie dimensioni, e il restante 22% grandi dimensioni. Le associazioni toscane presentano un assetto prevalentemente medio-piccolo, che spiega la possibilità di offrire un ventaglio così ampio di servizi.

TABELLA 5: DIMENSIONE APS TOSCANE

SETTORE PRIMARIO	FREQUENZA	PERCENTUALE
Piccole (1-10)	406	39
Medie (11-50)	407	39
Grandi (51 e +)	223	22
Totale risposte	1036	100

Fonte: elaborazioni su dati Cesvot 2019

Il secondo aspetto strutturale riguarda l'affiliazione a enti di carattere superiore. Almeno la metà delle Aps appartiene a realtà di più ampia portata a carattere regionale (48,7%) e nazionale (51,4%), denotando una forte strutturazione constatata soprattutto tra le grandi organizzazioni, e il sussistere di un requisito identitario sostanziale che richiama l'elemento valoriale circa la *mission* e l'orientamento operativo. Il requisito di affiliazione significa una condivisione di linguaggi, di rituali, di strumenti appresi e tramandati, nonché l'accesso a forme di sostegno, elementi che concorrono a focalizzare l'identità stessa dell'associazione anche prescindendo dal riferimento territoriale.

In relazione alle risorse umane, un aspetto fondamentale è offerto dalla consistente presenza dei volontari, che assieme al personale retribuito sono dediti in particolare allo svolgimento di attività di progettazione, gestione, organizzazione delle attività: la numerosità della base volontaria è dirimente rispetto alla realizzazione operativa degli obiettivi organizzativi, e costituisce uno degli indicatori qualificanti l'identità degli ETS. Se solo un terzo delle Aps toscane può contare sulla collaborazione di un numero di volontari inferiore alle 10 unità (il 21,7% ha tra 11 e 25 volontari, il 19,5% vede una numerosità superiore a 50), si segnala che il 4% non vanta la presenza di risorse volontarie. Insistendo poi sulle caratteristiche delle risorse umane volontarie, l'età adulta (30-54 anni) prevale nel 46,5% dei casi, ma si registra una buona presenza dei giovani (19,5%) di età compresa tra i 19 e i 29 anni. Tuttavia, come seconda indicazione di prevalenza si registra una maggiore consistenza di segmenti anagrafici più anziani: la combinazione delle due informazioni si traduce nella considerazione generale che la compagine volontaria della promozione sociale toscana è tendenzialmente adulta da un punto di vista anagrafico.

Rimanendo nello stesso ambito di discorso, un indicatore di "solidità" organizzativa è dato dal riferimento ai soci fondatori, la cui numerosità traduce l'ampiezza del supporto alle motivazioni che hanno determinato la fondazione di una Aps. L'indagine ha rilevato che la maggior parte delle Aps intervistate (27,7%) è stata fondata da un numero di soci compreso tra le 6 e le 10 unità. Il raggio circoscritto della base fondativa connota almeno un terzo della promozione toscana, a cui si correla il fatto che quasi la metà delle Aps (44%) denuncia un numero di soci attuali - beneficiari privilegiati delle attività erogate - che non supera le 50 unità. Oltre il 51% può invece contare su una base associativa attuale di medie-grandi dimensioni, incrementata dalla capacità delle Aps di agire pratiche di networking con altri attori operanti a livello regionale o nazionale. Ciò prevede ricadute positive circa il mantenimento di standard operativo, ma inerisce in maniera consistente anche la possibilità di vantare una autonomia finanziaria, valorizzando modalità di autosufficienza economica (il 67% di Aps prevede l'autofinanziamento come modalità preva-



lente di acquisizione delle risorse) nonché politica, spesso carenti rispetto ad altre categorie di ETS il cui operato è strettamente connesso al rapporto con l'ente pubblico. La scarsa dipendenza delle Aps dalle istituzioni rappresenta un carattere di specificità nel quadro del TS, in quanto solo il 44%, in prevalenza le grandi realtà, ha convenzioni attive con enti pubblici. Le Aps svolgono quindi in larga parte le proprie iniziative sulla base di un principio di *self-reliance* e di autosufficienza che le collocano in una dimensione diversa da quella caratterizzante il resto del TS, e che diventa elemento di valorizzazione delle risorse personali che le compongono, espressione della società civile (più che delle risorse pubbliche o private). In virtù della loro natura, meno attinente ai settori socio-sanitari ma di matrice pro-sociale, l'organizzazione delle attività non richiede un particolare grado di professionalizzazione; queste vengono progettate e realizzate dalle associazioni stesse senza che sia necessaria l'attivazione di collaborazioni o sinergie con determinati attori pubblici o del TS, tranne nel caso di sponsorships dovute a motivazioni più materiali. Ciò si collega anche a una certa difficoltà di accesso al pubblico, motivata da più fattori (si pensi, ad esempio, al settore e alla specificità delle iniziative). Tuttavia è indubbio che esse assolvano a una funzione sociale che diventa complementare, nel quotidiano, alle azioni promosse dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti privati nei medesimi ambiti – ne è testimonianza il fatto che, nel 2018, più di un terzo della popolazione regionale sia stata coinvolta dalla capacità di attivazione e mobilitazione sociale delle Aps, usufruendo dei servizi - in termini di iniziative, eventi, e servizi beni e propri - da loro progettati.

Si introduce il riferimento all'utenza, che costituisce un ulteriore aspetto utile a descrivere la dimensione strutturale delle Aps toscane, in relazione alla capacità della promozione sociale di mobilitare la società civile. Molte associazioni hanno sostenuto di non erogare attività in cui è identificabile una prestazione d'opera – specie se questa è indirizzata a fornire risposte a bisogni o problematiche, specificatamente svolta sulla base di specifiche competenze. Il riferimento è invece a iniziative che hanno una natura non prestazionale, pur se frequentemente di valore professionale, ma dal carattere generale in quanto rivolte in prevalenza ai propri associati e alla collettività. Pertanto, gli utenti della promozione sociale sono rappresentati da tutti coloro che hanno beneficiato delle attività organizzate dalle Aps. Secondo l'indagine il 32,7% delle organizzazioni non ha svolto nel 2018 attività verso l'utenza, o quantomeno ha trovato difficile identificare una attività come prestazione diretta verso i beneficiari e quantificare l'entità dell'utenza stessa, evidenziando come l'uso delle categorie convenzionali nell'ambito del volontariato spesso non sia adeguato per comprendere l'azione della promozione sociale. È un dato che pone la questione dell'inattività degli enti, in quanto se il 79,8% delle Aps ha

svolto iniziative orientate ai beneficiari (si stima un coinvolgimento di circa 1.322.765 cittadini), si configura un restante 17,6% che non ha erogato servizi. Significa che le Aps definite come “inattive”, contengono al loro interno organizzazioni che non prevedono nella loro *mission* la realizzazione di attività verso la popolazione, e altre (una metà) che nell'ultimo anno è rimasta effettivamente inattiva.

### LA DIMENSIONE DEI BISOGNI

Come tutti gli ETS, per rispondere alle richieste e agli interessi della popolazione anche le Aps denunciano una serie di bisogni endogeni ed esogeni dal carattere prevalentemente conservativo, che esprimono nell'esercizio della propria *mission* quotidiana e che rappresentano le condizioni essenziali per lo svolgimento delle attività e per garantire/migliorare la propria presenza sul territorio.

La dimensione dei bisogni deve essere interpretata alla luce delle maggiori problematicità esperite dalle associazioni, che si collocano rispettivamente nell'area dell'accesso alle risorse economiche, nell'area delle risorse umane volontarie, nell'area strutturale e in quella della professionalizzazione. Solo poche Aps lamentano criticità nei rapporti con il territorio e nella governance interna. Di conseguenza, i bisogni essenziali ruotano in prevalenza attorno all'accoglienza e al tutoraggio dei nuovi volontari, all'aumento delle forme di comunicazione interna, al riconoscimento circa lo svolgimento della propria attività: in generale, si tratta di mettere in atto processi che incrementino la fidelizzazione dei propri membri, al fine di incrementare il senso di appartenenza e di identificazione. Tuttavia, un terzo delle Aps intervistate manifesta con forza la necessità di assolvere a una serie di esigenze sintetizzate in tre ambiti: l'accesso alle risorse economiche (il finanziamento), la comunicazione esterna (il bisogno di essere visibili, conosciuti e riconosciuti da tutti gli attori della comunità), l'espansione delle risorse umane (con particolare riferimento alle nuove generazioni). Significa passare dalla rilevanza privata degli interessi sulla base di cui hanno agito meccanismi di aggregazione, al favorire pratiche di rilevanza sociale maggiormente rivolte a una dimensione pubblica: ricevere una legittimazione pubblica del valore del proprio impegno associativo, e un riconoscimento della propria specificità. È un tema che inerisce l'affermazione e la comunicazione della propria identità, che traspare dunque come il bisogno primario delle Aps e che le differenzia radicalmente dalle OdV; queste ultime, operando in larga parte nell'ambito delle politiche sociali, traggono immediata visibilità in quanto espressione diretta del welfare, erogano servizi categorizzabili, e raggiungono fasce di popolazione facilmente individuabili. Ma l'esigenza comunicativa invocata dalle Aps assolve a ragioni che vanno oltre le dinamiche conoscitive standard: ha a che vedere con la

(auto) rappresentazione identitaria, e con il requisito di legittimazione pubblica dell'oggetto della propria attività.

### 1.4.3. Alcune considerazioni

Dal punto di vista della loro composizione, le Aps toscane si caratterizzano per essere organizzazioni scarsamente strutturate, per la maggior parte di dimensioni medio-piccole, altamente specializzate nella *mission* e nelle attività svolte: presentano tra loro scarsa omogeneità e i loro asset organizzativi sono frequentemente correlati ai destini organizzativi dei soci fondatori e di alcuni soci di rilevanza strategica. L'identità della promozione sociale emerge come complessa per quanto concerne l'ampio spettro dell'offerta, come auto-sufficiente sul piano della progettazione e organizzazione delle iniziative, ma anche come tradizionale rispetto alle basi su cui si poggiano le varie attività e al raggio piuttosto circoscritto del loro impatto territoriale. È un'identità in-

**LE APS TOSCANE: ASSETTO  
PREVALENTEMENTE  
MEDIO-PICCOLO, COMPAGINE  
VOLONTARIA TENDENZIALMENTE  
ADULTA, ORIENTATE  
ALL'AUTOFINANZIAMENTO**

vece "tipica" per altri aspetti, in quanto le attività realizzate sono prevalentemente appannaggio degli associati, per cui sono necessari un coinvolgimento e una condivisione attrattiva intorno all'oggetto delle prestazioni, e quindi della *mission* delle organizzazioni. Lo stesso criterio vale per la componente dei volontari, la cui adesione raramente è dovuta a una scelta razionale (professionale, e/o di utilità sociale come accade invece nelle OdV), piuttosto alla condivisione di un interesse essenzialmente soggettivo; il loro supporto ha a che fare con un impegno "altruistico" verso l'associazione, che in maniera indiretta e attraverso il meccanismo aggregativo si espande alla collettività.

In coerenza con questa immagine, per le associazioni il rafforzamento comunicativo della propria *mission* - da cui derivano anche il riconoscimento e la legittimazione socio-politica - riveste un ruolo più strategico (e quindi problematico) nella gestione della quotidianità, anche rispetto alla cittadinanza. È un'esigenza che diventa un tratto distintivo delle Aps, favorito e resa impellente dalla configurazione legislativa e organizzativa prevista dal Codice. A maggior ragione per il fatto che, per quanto riguarda la situazione toscana, il rapporto quantitativo Aps-OdV si fa sempre più convergente. La questione ha a che vedere con l'oblio conoscitivo in cui la promozione sociale è stata relegata fino a poco tempo fa. Ciò ha fatto erroneamente credere (ai decisori politici, agli studiosi, alla cittadinanza,) che il volontariato e la cooperazione sociale fossero gli unici ambiti di espressione dell'azione solidale; al contrario, la natura stessa delle Aps, che interpreta in modo specifico il lessico dell'agire

volontario, è costituita da una profonda differenziazione che la definisce di per sé. Per le istituzioni pubbliche la promozione sociale ha finora rivestito una centralità parziale, se non residuale, in quanto non è mai stata considerata sufficientemente strategica nel potenziamento della sfera pubblica incaricata di attivare le politiche sociali sul territorio - motivo per cui le Aps hanno ricoperto uno spazio marginale anche nella letteratura scientifica. Al contrario, gli altri ETS hanno costituito e sono tuttora intesi come i soggetti privilegiati nei termini della collaborazione di tipo istituzionale per la realizzazione del welfare nelle varie comunità di riferimento. Inoltre, le dimensioni di cui le Aps sono espressione (l'educazione, la cultura, etc.), non hanno ricevuto piena attenzione nella società in generale, nonostante la loro forza numerica. Ciò ha avuto un impatto nella loro espressione volontaria: l'azione volontaria non si basa sulla dimensione gratuita (sulla retorica del dono e della solidarietà gratuita), ma nel caso delle Aps deve essere indefinita proprio alla luce della vastità della sua espressione (vocazione) sociale.

Tale diversità - che costituisce una ricchezza intrinseca - fa sì che il mondo associazionista non costituisca un soggetto collettivo basato su una forte identità comune (tranne per le grandi reti, per cui è opportuna una riflessione a latere), fattore che ha reso difficile lo sviluppo di una coscienza collettiva in grado di esprimere una prospettiva su di sé. Di conseguenza, anche l'interlocuzione a livello istituzionale è più complicata - e la raccolta delle diverse reazioni che le varie Aps hanno avuto di fronte alle richieste del Codice ne sono una testimonianza. La promozione sociale rappresenta una modalità di fare (ed essere) volontariato inedita rispetto al vocabolario di motivi delle OdV, che ha carattere tradizionale; perciò, il modo in cui si intende l'azione delle Aps deve essere ripensato in quanto presuppone un volontariato diverso, che tende a rispondere in maniera sempre più esaustiva alle esigenze di fasce di popolazione che hanno voglia di manifestare la propria dimensione sociale, e che si basa sulla condivisione di un interesse specifico (e non necessariamente sulla relazione di aiuto). È in questo senso che le Aps si configurano, nel quadro del TS toscano, come portatrici di un volontariato "del possibile" in quanto legato alle iniziative (la mobilitazione sociale) dei singoli, aspetto favorito anche dalla propensione all'autofinanziamento, fattore che lega le esperienze della promozione sociale anche ad ambiti di nicchia. Per questa ragione, sviluppando con attenzione e costanza la dimensione conoscitiva, sarà possibile dare voce alle Aps - e quindi riconoscerle - come soggetto collettivo, favorendo la loro piena crescita come attore del TS dalla vocazione specifica. E realizzare una maggiore collaborazione futura tra tutti gli ETS, in un equilibrio maggiore con le istituzioni pubbliche.



## 1.5. Focus su due esempi di risorse private a disposizione del Terzo settore: le Fondazioni di origine bancaria e il 5 per 1000

### 1.5.1. Il ruolo delle Fondazioni di Origine Bancaria e il contributo allo sviluppo del territorio

Le Fondazioni di Origine Bancaria sono enti non profit con personalità giuridica, privata e autonoma che hanno come scopo esclusivo l'utilità sociale e della promozione dello sviluppo economico. Tali Fondazioni (in Toscana se ne contano 11), sono strettamente legate al territorio in cui operano, forniscono supporto economico e progettuale al Privato sociale e al Settore Pubblico promuovendo lo sviluppo sociale e culturale del territorio; inoltre la loro governance prevede una composita presenza di rappresentanti delle istituzioni pubbliche, economiche e del Terzo Settore.

**473 MILIONI DI EURO EROGATI DALLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA TOSCANE NEL PERIODO 2015-2019, DI CUI 105 MILIONI (22%) ALLA VOCE "VOLONTARIATO, FILANTROPIA E BENEFICENZA"**

Tali organizzazioni, riprendendo alcuni principi della Carta delle Fondazioni del 2012 (che costituisce un vero e proprio "Codice" di autoregolamentazione), rappresentano un bene originario delle comunità locali e realizzano in responsabile autonomia i propri scopi istituzionali: questa descrizione si è rivelata, in questi anni, sempre più fedele alla loro dimensione, in quanto le stesse si sono impegnate, con coe-

renza, ciascuna secondo la propria specifica identità, nel perseguimento degli specifici scopi cui sono preordinate, con l'intento di promuovere e sostenere lo sviluppo sociale, culturale ed economico del Paese. Si può inoltre affermare che le scelte normative più recenti si sono confermate coerenti con il loro percorso evolutivo, nonché con la loro vocazione solidaristica e di supporto alle istituzioni e al Terzo settore.

Le Fondazioni di Origine Bancaria contribuiscono al finanziamento delle attività promosse dalle organizzazioni non profit e da altri soggetti che promuovono l'interesse generale, destinando, sia attraverso bandi sia attraverso assegnazioni dirette, risorse e competenze in ventuno settori definiti dalla Legge, tra i quali abbiamo evidenziato nell'analisi dei bilanci degli ultimi cinque anni (dal 2015 al 2019), i seguenti con connotazione "sociale e/o sanitaria":

- Assistenza agli anziani
- Salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa



- Sviluppo locale ed edilizia popolare locale
- Volontariato, Filantropia e Beneficenza
- Attività sportiva
- Crescita e formazione giovanile
- Educazione, formazione ed istruzione

Il volume delle risorse erogate dalle Fondazioni di Origine Bancaria toscane nel 2019 ha superato i 93 milioni di euro (e nel periodo preso in esame ha sempre superato i 90 milioni, con una media annuale di 94,5 milioni di euro) per 2.500 iniziative finanziate, spesso con l'erogazione di importi inferiori a 5.000 euro, anche se non mancano in alcune realtà interventi superiori ai 500.000 euro.

TABELLA 6: RISORSE EROGATE DALLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA IN TOSCANA NEL PERIODO 2015-2019

FONDAZIONE	2015	2016	2017	2018	2019
Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze	27.989.600	31.168.200	32.847.559	39.434.235	34.028.273
Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca	28.329.499	31.706.650	26.094.955	22.298.965	21.242.770
Fondazione Cassa Risparmio Pistoia e Pescia	12.700.020	12.725.138	13.174.867	14.820.069	15.196.623
Fondazione Pisa	8.374.481	8.611.690	7.016.470	9.973.732	11.000.000
Fondazione Monte dei Paschi di Siena	2.873.873	3.246.467	4.104.782	4.280.166	4.426.900
Fondazione Livorno	3.359.807	3.652.056	3.540.803	2.485.615	2.445.787
Fondazione Cassa di Risparmio di Volterra	1.345.700	1.282.013	1.456.526	1.613.082	1.744.978
Fondazione Banca del Monte di Lucca	2.789.018	2.162.127	995.804	1.065.000	1.253.613
Fondazione Cassa di Risparmio di Prato	1.935.371	1.312.580	1.147.998	856.826	882.554
Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato	1.723.453	1.068.858	558.366	641.222	459.507
Fondazione Cassa di Risparmio di Carrara	1.469.338	510.736	434.472	547.776	410.411
<b>Totale Risultato</b>	<b>92.890.160</b>	<b>97.446.515</b>	<b>91.372.602</b>	<b>98.016.688</b>	<b>93.091.415</b>

Fonte: Elaborazione Osservatorio Sociale Regionale dei bilanci delle Fondazioni di Origine Bancaria reperiti nei siti internet delle stesse

Per quanto riguarda la distribuzione delle erogazioni per settore di intervento, nel 2019 si sottolineano gli investimenti sui settori a valenza “socio-sanitaria” sopra elencati per i quali le Fondazioni hanno destinato oltre il 44% delle risorse (a questi andrebbero aggiunti anche i fondi per il contrasto della povertà educativa minorile cui hanno aderito alcune Fondazioni). In particolare, i



settori dove quasi tutte le Fondazioni toscane intervengono sono Volontariato, Filantropia e Beneficenza (25,2% delle risorse) ed Educazione, Istruzione e Formazione (9,1%); si può quindi affermare che tali interventi rappresentano un concreto supporto per il settore del welfare e per il sostegno delle comunità, secondo una logica di prossimità, in grado di sostenere la diffusione e il rafforzamento di welfare vicino alle comunità locali e ai loro bisogni, in una virtuosa collaborazione pubblico, terzo settore e privato locale.

Osservando i bilanci di missione del periodo 2015-2019 delle singole Fondazioni di Origine Bancaria toscane, si possono segnalare quelle che si occupano maggiormente dei settori a valenza socio-sanitaria; in particolare si distinguono in tal senso la Fondazione Livorno che eroga quasi il 70% delle risorse a tali ambiti (e più precisamente il 44,7% al settore prevalente “Volontariato, Filantropia e Beneficenza”), la Fondazione Cassa di Risparmio di Volterra e la Fondazione Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia che nel quinquennio vi hanno dedicato il 66% delle risorse (privilegiando in particolare il settore “Sviluppo locale ed edilizia popolare locale”).



TABELLA 7A: RISORSE EROGATE DALLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA IN TOSCANA PER SETTORE DI INTERVENTO NEL PERIODO 2015-2019

SETTORI	FONDAZIONI				
	BANCA DEL MONTE DI LUCCA	CASSA DI RISPARMIO DI CARRARA	CASSA DI RISPARMIO DI FIRENZE	CASSA DI RISPARMIO DI LUCCA	CASSA DI RISPARMIO DI PISTOIA E PESCIA
Arte, Attività e Beni Culturali	3.340.052	2.462.077	61.431.543	40.665.356	20.979.788
Volontariato, Filantropia e Beneficenza	1.785.152	559.636	43.950.240	15.762.325	16.928.837
Educazione, formazione ed istruzione	1.446.435	121.639	20.885.055	33.115.295	6.196.084
Ricerca scientifica e tecnologica	-	0	31.099.499	14.609.869	2.142.502
Svil. locale ed edilizia popolare locale	1.534.243	-	-	3.972.998	19.353.396
Realizzazione lavori pubblica utilità	-	-	-	11.216.866	-
Protezione e qualità ambientale	159.680	14.991	8.101.530	-	518.062
Salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa	-	128.846	-	4.831.063	2.498.048
Crescita e formazione giovanile	-	-	-	3.438.931	-
Assistenza agli anziani	-	-	-	2.060.136	-
Attività sportiva	-	57.942	-	-	-
Protezione Civile	-	-	-	-	-
Prevenzione criminalità e sicurezza pubblica	-	27.602	-	-	-
Religione e sviluppo spirituale	-	-	-	-	-
Altro	-	-	-	-	-
<b>Totale Risultato</b>	<b>8.265.562</b>	<b>3.372.733</b>	<b>165.467.867</b>	<b>129.672.839</b>	<b>68.616.717</b>

Fonte: Elaborazione Osservatorio Sociale Regionale dei bilanci delle Fondazioni di Origine Bancaria reperiti nei siti internet delle stesse

Esaminiamo di seguito le risorse destinate al settore “Volontariato, Filantropia e Beneficenza”, che si differenzia dagli altri in quanto il suo tratto distintivo non è dato, come negli altri casi, dal contenuto tematico degli interventi in esso ricompresi, bensì dal profilo dei soggetti destinatari dei contributi erogati. Sono classificati in questo settore interventi che coinvolgono le organizzazioni di volontariato e altri tipi di intermediari filantropici con speciali finalità solidaristiche, cioè categorie di soggetti che presentano per le Fondazioni di origine bancaria un rilievo tale da suggerire la scelta di riservare a essi un ambito di classificazione dedicato. Nel settore sono anche incluse, per affinità, le iniziative realizzate in proprio dalle Fondazioni con stringenti finalità umanitarie e filantropiche.

TABELLA 7B: RISORSE EROGATE DALLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA IN TOSCANA PER SETTORE DI INTERVENTO NEL PERIODO 2015-2019

SETTORI	FONDAZIONI		
	CASSA DI RISPARMIO DI PRATO	CASSA DI RISPARMIO DI SAN MINIATO	CASSA DI RISPARMIO DI VOLTERRA
Arte, Attività e Beni Culturali	2.392.186	1.893.189	2.379.081
Volontariato, Filantropia e Beneficenza	1.506.015	753.165	837.223
Educazione, formazione ed istruzione	2.237.128	623.972	1.587.318
Ricerca scientifica e tecnologica	-	-	-
Svil. locale ed edilizia popolare locale	-	770.680	1.725.464
Realizzazione lavori pubblica utilità	-	-	-
Protezione e qualità ambientale	-	-	-
Salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa	-	-	490.472
Crescita e formazione giovanile	-	-	-
Assistenza agli anziani	-	393.900	-
Attività sportiva	-	-	274.041
Protezione Civile	-	-	148.700
Prevenzione criminalità e sicurezza pubblica	-	-	-
Religione e sviluppo spirituale	-	16.500	-
Altro	-	-	-
<b>Totale Risultato</b>	<b>6.135.329</b>	<b>4.451.406</b>	<b>7.442.299</b>

Fonte: Elaborazione Osservatorio Sociale Regionale dei bilanci delle Fondazioni di Origine Bancaria reperiti nei siti internet delle stesse

Lo speciale rapporto tra le Fondazioni e il mondo del volontariato risale molto indietro nel tempo, all'epoca in cui gli originari enti Casse di Risparmio e Banche del Monte, ben prima che da essi traessero origine le odierne Fondazioni, avevano iniziato a coltivare rapporti molto stretti con le organizzazioni di volontariato locali. L'intreccio con queste realtà avveniva nell'ambito delle iniziative con cui quei particolari soggetti bancari, per effetto del loro peculiare profilo istituzionale, perseguivano una funzione "morale" (cioè dedita alla beneficenza e al pubblico interesse) assegnata loro per legge unitamente a quella creditizia. Il legame già forte di quel periodo storico si è ulteriormente consolidato con la legge di riforma delle Casse di Risparmio del 1990 e soprattutto quella del 1998-99 con cui le Fondazioni hanno ottenuto una



TABELLA 7C: RISORSE EROGATE DALLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA IN TOSCANA PER SETTORE DI INTERVENTO NEL PERIODO 2015-2019

SETTORI	FONDAZIONI			TOTALE 2015-2019
	LIVORNO	MONTE DEI PASCHI DI SIENA	PISA	
Arte, Attività e Beni Culturali	4.524.609	8.579.930	19.047.605	<b>167.695.416</b>
Volontariato, Filantropia e Beneficenza	6.922.650	2.774.712	13.113.088	<b>104.893.043</b>
Educazione, formazione ed istruzione	3.003.860	-	-	<b>69.216.786</b>
Ricerca scientifica e tecnologica	191.350	5.887.284	12.815.679	<b>66.746.183</b>
Svil. locale ed edilizia popolare locale	-	1.637.262	-	<b>28.994.043</b>
Realizzazione lavori pubblica utilità	-	-	-	<b>11.216.866</b>
Protezione e qualità ambientale	-	-	-	<b>8.794.263</b>
Salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa	841.599	-	-	<b>8.790.028</b>
Crescita e formazione giovanile	-	-	-	<b>3.438.931</b>
Assistenza agli anziani	-	-	-	<b>2.454.036</b>
Attività sportiva	-	-	-	<b>331.983</b>
Protezione Civile	-	-	-	<b>148.700</b>
Prevenzione criminalità e sicurezza pubblica	-	-	-	<b>27.602</b>
Religione e sviluppo spirituale	-	-	-	<b>16.500</b>
Altro	-	53.000	-	<b>53.000</b>
<b>Totale Risultato</b>	<b>15.484.068</b>	<b>18.932.188</b>	<b>44.976.373</b>	<b>472.817.380</b>

Fonte: Elaborazione Osservatorio Sociale Regionale dei bilanci delle Fondazioni di Origine Bancaria reperiti nei siti internet delle stesse

più precisa definizione del loro profilo istituzionale e sono state chiamate ad assolvere una più specifica e moderna funzione di sostegno della comunità.

Il rapporto tra Fondazioni e Terzo Settore si basa oggi sull'adesione a un comune modello valoriale, ispirato ai principi di solidarietà, coesione sociale e promozione di una cittadinanza attiva e responsabile. È un ancoraggio forte che, nell'articolato sistema di relazioni delle Fondazioni con il territorio, pone il Volontariato in primo piano tra le realtà locali coinvolte nelle politiche di intervento delle Fondazioni. Dal punto di vista pratico, la cooperazione tra le Fondazioni e il Terzo Settore si realizza lungo due direttrici principali: una conseguente all'obbligo di legge che pone a carico delle Fondazioni il finan-



ziamento dei Centri di servizio per il volontariato (si tratta a livello nazionale di oltre 138,5 milioni di contributi aggiuntivi ai Centri di servizio nei 12 anni di efficacia degli accordi nazionali), l'altra costituita dalla concessione diretta di contributi alle organizzazioni per il sostegno economico dei loro progetti e programmi.

Le risorse complessivamente erogate dalle Fondazioni nel settore Volontariato, Filantropia e Beneficenza ammontano nel periodo 2015-2019 a quasi 105 milioni di euro per un totale di oltre 650 iniziative, il 22,7% degli importi totali e il 26,3% del numero di iniziative finanziate. Si tratta di volumi di assoluto rilievo, in costante crescita nel periodo considerato (si passa dai 19,4 milioni di euro del 2015 ai 23,5 del 2019), che collocano il settore al secondo posto nella graduatoria per importo totale erogato.

Come precedentemente sottolineato, la Fondazione Livorno è quella che eroga a tale settore la percentuale maggiore delle risorse, dedicandovi nel quinquennio il 44,7% (e tale percentuale sfiora il 50% nel bilancio relativo al 2019). In tale graduatoria è seguita dalla Fondazione Pisa e dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze che hanno dedicato rispettivamente il 29,2% e il 26,6% dei propri bilanci ad attività ed interventi collegati al settore "Volontariato, Filantropia e Beneficenza". In termini assoluti, la Fondazione che ha sostenuto maggiormente il settore tra il 2015 e il 2019 è la Cassa di Risparmio di Firenze con quasi 44 milioni di euro, mentre la Fondazione Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia e la Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca hanno dedicato a tale ambito, rispettivamente investito 16,9 e 15,7 milioni di euro, a conferma dell'importanza che riveste l'ambito del Terzo Settore in tali territori.

### 1.5.2. Il 5 per mille: beneficiari e contributi in Toscana

**5 PER 1.000: NEL 2019 CIRCA  
635.000 DONAZIONI PER OL-  
TRE 20 MILIONI DI EURO A 3.217  
SOGGETTI DEL TERZO SETTORE  
(IMPORTO MEDIO € 6.232)**

Tra maggio e luglio, i contribuenti italiani sono chiamati a indicare, nella dichiarazione dei redditi, se vogliono devolvere ad un ente nonprofit o al proprio Comune il 5 per mille di quanto dovuto all'erario. La misura è nata nel 2006 e oggi si è affermata come consuetudine per gli italiani, un vero e proprio strumento di partecipazione diretta al sistema di welfare. Prendendo in considerazione i dati disponibili, pubblicati a

luglio 2020 dall'Agenzia delle Entrate, proviamo ad analizzare l'andamento del 5 per mille in Toscana, con l'obiettivo di leggere le implicazioni economiche e sociali di questo strumento, evidenziarne le tendenze su base storica e territoriale.

Con la Legge finanziaria per il 2006 (Legge 23 dicembre 2005, n. 266, articolo 1, commi 337 e ss.), è stata introdotta la possibilità per il contribuente di devolvere il 5 per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a soggetti che operano in settori di riconosciuto interesse pubblico per finalità di utilità sociale. L'istituto del 5 per mille è stato regolarmente rifinanziato negli anni successivi, mentre con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sono state emanate specifiche disposizioni riguardanti il riparto e la corresponsione delle somme e la loro rendicontazione da parte dei beneficiari. Per l'anno finanziario 2019, il 5 per mille è pertanto destinato, nel dettaglio, a sostegno delle seguenti finalità:

1. sostegno degli enti del volontariato:
  - Organizzazioni di volontariato di cui alla legge n. 266 del 1991
  - Onlus - Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (articolo 10 del Dlgs 460/1997)
  - Cooperative sociali e i consorzi di cooperative sociali di cui alla legge n. 381 del 1991
  - Organizzazioni non governative già riconosciute idonee ai sensi della legge n. 49 del 1987 alla data del 29 agosto 2014 e iscritte all'Anagrafe unica delle ONLUS su istanza delle stesse (art. 32, comma 7 della Legge n. 125 del 2014)
  - Enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti accordi e intese, Onlus parziali ai sensi del comma 9 dell'art. 10 del D. Lgs. n. 460 del 1997
  - Associazioni di promozione sociale le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero dell'Interno, Onlus parziali ai sensi del comma 9 dell'art. 10 del D. Lgs. n. 460 del 1997
  - Associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali (articolo 7 della legge 383/2000)
  - Associazioni e fondazioni di diritto privato che operano nei settori indicati dall'articolo 10, comma 1, lettera a) del Dlgs 460/1997
2. finanziamento agli enti della ricerca scientifica e dell'università
3. finanziamento agli enti della ricerca sanitaria
4. sostegno delle attività sociali svolte dal Comune di residenza del contribuente
5. sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal Coni a norma di legge che svolgono una rilevante attività di

interesse sociale;

6. finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici;
7. sostegno agli enti gestori delle aree protette.

Nel periodo 2006-2019 attraverso il 5 per mille sono stati erogati in Italia complessivamente 5,7 miliardi di euro. Lo strumento è particolarmente conosciuto e utilizzato dagli italiani, con una media annua di preferenze espresse da circa 12 milioni di contribuenti, più del 25% del totale.

TABELLA 8: RIPARTIZIONE DEL 5 PER MILLE TRA LE REGIONI ITALIANE. ANNI FISCALI 2006-2019

REGIONE	PERIODO FISCALE				TOT. 2006-2019	
	2006-2016	2017	2018	2019	V.A.	%
Lombardia	1.607.258.627	1.815.542.207	1.813.514.011	1.855.772.300	2.155.936.536	37,5%
Lazio	853.723.481	94.885.154	92.787.810	93.311.606	1.134.708.051	19,8%
Emilia Romagna	265.329.277	32.906.986	32.788.789	33.756.371	364.781.423	6,4%
Piemonte	260.659.481	32.092.458	32.205.011	32.492.207	357.449.157	6,2%
Veneto	218.206.797	27.925.892	28.248.889	29.923.855	304.305.433	5,3%
Liguria	180.423.908	18.296.260	18.731.797	18.942.197	236.394.161	4,1%
<b>Toscana</b>	<b>168.112.630</b>	<b>21.539.353</b>	<b>21.767.376</b>	<b>21.987.130</b>	<b>233.406.489</b>	<b>4,1%</b>
Campania	105.282.657	13.595.593	13.950.443	12.789.863	144.120.990	2,5%
Puglia	105.707.184	12.915.685	12.708.257	14.330.674	147.159.367	2,6%
Sicilia	98.065.701	12.379.069	12.327.131	12.320.200	135.092.101	2,4%
Marche	91.273.271	11.525.618	11.684.822	12.601.859	127.085.571	2,2%
Friuli V. G.	75.990.305	8.852.050	8.937.810	9.088.911	102.869.076	1,8%
Trentino A. A.	64.952.607	8.160.305	8.412.161	8.337.750	89.862.823	1,6%
Calabria	35.660.255	4.462.632	4.406.089	4.543.744	49.072.719	0,9%
Sardegna	30.990.460	4.185.070	4.286.171	4.276.008	43.737.707	0,8%
Umbria	30.141.406	3.924.786	3.906.472	3.917.147	41.889.810	0,7%
Abruzzo	26.320.664	3.228.072	3.475.107	3.618.690	36.642.533	0,6%
Molise	11.886.752	1.341.854	1.365.970	1.431.639	16.026.214	0,3%
Basilicata	11.037.698	1.408.352	1.471.905	1.505.218	15.423.173	0,3%
Valle d'Aosta	5.094.322	662.318	662.281	668.101	7.087.022	0,1%
<b>TOTALE</b>	<b>4.246.117.482</b>	<b>495.841.715</b>	<b>495.475.691</b>	<b>505.615.468</b>	<b>5.743.050.356</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate

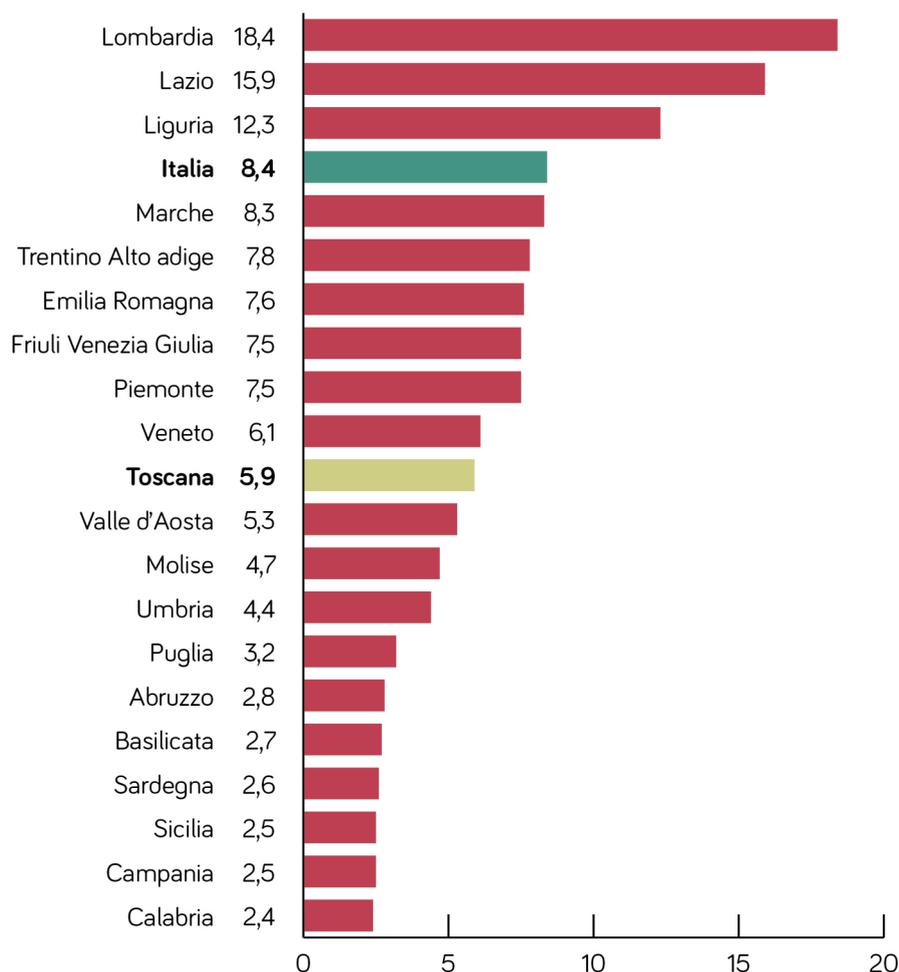


Analizzando l'andamento della ripartizione del 5 per mille tra le regioni italiane si evidenzia come i territori dove risiedono le organizzazioni non profit più rilevanti sotto il profilo dimensionale e dove storicamente si è sviluppato maggiormente il volontariato intercettano quote più significative di questa misura agevolativa.

Lombardia e Lazio insieme raccolgono quasi il 60% dell'importo distribuito nel periodo considerato, seguono con percentuali significativamente più basse Emilia Romagna, Piemonte, Veneto, Liguria e Toscana (che nei 13 anni considerati raccoglie il 4,1% del totale); il restante 16,4% si distribuisce tra le altre 13 regioni.

Complessivamente la cifra destinata nel 2019 dagli italiani supera i 505 milioni di euro (8,4 € procapite), mentre in Toscana sono arrivati quasi 22 milioni, pari a 5,89 procapite. Anche negli anni precedenti, agli enti toscani era stata destinata una cifra simile (21,5 milioni di euro nel 2017 e 21,5 milioni nel 2018) e dall'introduzione della misura la cifra cui hanno potuto beneficiare i soggetti in Toscana arriva a 233.406.489 euro, posizionandosi al settimo posto tra le Regioni con i contributi più alti.

FIGURA 12: IMPORTO PROCAPITE DEL 5 X 1000 TRA LE REGIONI ITALIANE. ANNO FISCALE 2019



Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate

In totale in Italia gli enti ammessi al finanziamento é 66.668 (in crescita del 2,7% rispetto al 2018), mentre in Toscana il numero é 4.203 (+0,7% sull'anno precedente) e, suddividendoli per categoria, al primo posto figurano gli enti del volontariato (3.217, pari al 76,5 del totale), seguiti dalle associazioni sportive dilettantistiche (653, che nel 2019 sono l'unica categoria che in Toscana ha registrato un sostanziale incremento), dagli enti impegnati nella ricerca scientifica (36), da quelli che operano nel settore della sanità (3), dagli enti dei



beni culturali e paesaggistici (12) e dagli enti gestori delle aree protette (3); sono presenti anche 279 Comuni (praticamente la totalità delle amministrazioni comunali presenti in Toscana).

TABELLA 9: SOGGETTI AMMESSI AL CONTRIBUTO DEL 5 PER MILLE IN ITALIA E IN TOSCANA. ANNO FISCALE 2019

ENTI AMMESSI	ITALIA		TOSCANA	
	V.A.	%	V.A.	%
Volontariato	47.522	71,3%	3.217	76,5%
ASD	10.372	15,6%	653	15,5%
Ricerca Scientifica	500	0,7%	36	0,9%
Ricerca Sanitaria	106	0,2%	3	0,1%
Comuni	8.032	12,0%	279	6,6%
Mibac - beni artistici e culturali	112	0,2%	12	0,3%
Aree Protette	24	0,0%	3	0,1%
<b>Totale</b>	<b>66.668</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.203</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate

Anche nell'anno fiscale 2019, la Lombardia si conferma la regione con il maggior numero di beneficiari, più di 12.350, pari a quasi il 19% del totale nazionale, Piemonte e Lazio, rispettivamente al secondo e terzo posto di questa classifica, seguono con un importante distacco con meno di 6.000 beneficiari ciascuno. Negli ultimi anni assistiamo a un trend comune a tutti i territori che vede aumentare il numero di beneficiari in modo costante, con un incremento tra l'anno fiscale 2012 e l'anno fiscale 2019 pari al 52% e regioni come la Sicilia, la Puglia e la Campania che registrano aumenti che superano il 70%.

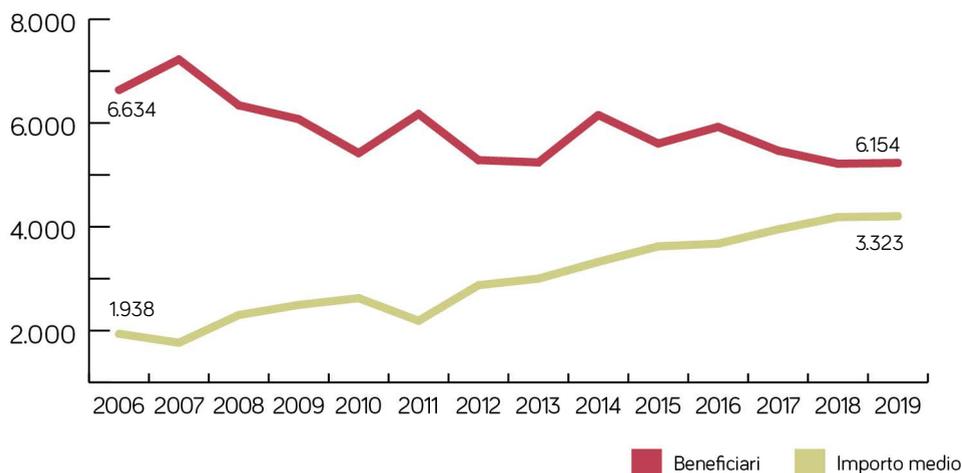
Osservando la distribuzione dell'importo medio erogato per anno, rileviamo come in Toscana si raggiunge quest'anno la quota di 5.231, decisamente più bassa della media nazionale e molto lontana dalle cifre medie raccolte nelle regioni dove risiedono fiscalmente le organizzazioni dimensionalmente più rilevanti, che riescono a convogliare un maggior numero di risorse.

Tra il 2006 e il 2019 si riduce progressivamente il valore medio degli importi erogati alle organizzazioni (grafico che segue), però in modo meno che proporzionale rispetto all'aumento della platea dei beneficiari, segnale della crescita di rilevanza che gli italiani hanno riconosciuto alla misura del 5 per mille. I valori medi degli importi percepiti dalle organizzazioni che vi accedono passano, a livello toscano, da oltre 6.600 (nel 2006) a 5.231 euro (nel 2019),



una tendenza che si riflette in tutto il territorio nazionale. La platea invece aumenta nello stesso periodo del 117%, passando da 1.938 enti beneficiari ai 4.203 odierni.

FIGURA 13: ANDAMENTO DEL NUMERO DEI BENEFICIARI DEL 5 PER 1000 E DELL'IMPORTO MEDIO IN TOSCANA. ANNI 2006-2019



Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate

Il successo del 5 per mille è sottolineato ulteriormente dalla crescita dei donatori, che aumentano costantemente tra il 2006 e il 2019. Nell'ultimo anno i toscani che hanno deciso di manifestare la scelta per il contributo a un ente tra quelli presenti nell'elenco dell'Agenzia delle Entrate sono stati 684.308 (nel 2018 erano 676.973, con un incremento dell'1,1%). Il valore medio in Toscana del contributo per donatore veicolato attraverso il 5 per mille è di 32,1 euro e tra il 2006 e il 2019 questo dato subisce un incremento di quasi il 15%.

Per identificare correttamente le destinazioni scelte dai toscani per il 5 per mille è importante approfondire l'analisi sulla tipologia di enti beneficiari e, visto che anche per l'anno finanziario 2019, il 5 per mille è destinato al sostegno di 7 possibili categorie, abbiamo preso in considerazione:

- Volontariato: che include tutte le organizzazioni a matrice associativa, più o meno basate sul volontariato, operanti in settori eterogenei (ambiente, solidarietà internazionale, cultura, ecc.), con esclusione di quelle sportive, e le cooperative sociali;



- Associazioni sportive dilettantistiche (ASD): componente numericamente significativa in sé ed anche con evidenti specificità organizzative;
- Enti della ricerca scientifica e dell'università
- Enti della ricerca sanitaria
- Comuni: rappresentano un po' gli "intrusi" della misura, rispetto al nonprofit, introdotti e cresciuti mano a mano che il 5 per mille diventava realtà.
- Enti vigilati dal MiBAC: che si occupano di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici
- Enti gestori delle aree protette: a decorrere dal 2018 gli enti gestori delle aree protette sono inclusi nel novero dei soggetti a cui i contribuenti possono destinare il 5 per mille della propria Irpef

È evidente come la galassia del Volontariato (nell'accezione sopra riportata) sia la principale beneficiaria del 5 per mille: anche nel 2019 (ma tale fotografia è riproducibile per ogni annualità precedente) questa categoria, che rappresenta il 76,5% degli enti, ha ricevuto il 91,2% del totale degli importi, pari a 20 milioni di euro. Questa tipologia di organizzazioni dimostra una grande capacità di attrarre la fiducia dei contribuenti e, conseguentemente, di tradurla in risorse di cui disporre per lo sviluppo delle proprie progettualità.

TABELLA 10A: SOGGETTI AMMESSI AL CONTRIBUTO DEL 5 PER MILLE IN TOSCANA PER IMPORTO MEDIO E NUMERO DI SCELTE. ANNO FISCALE 2017

ENTI AMMESSI	IMPORTO TOTALE	IMPORTO TOTALE %	NUMERO SCELTE	IMPORTO MEDIO
Volontariato	19.624.491	91,1%	616.013	6.520
ASD	551.037	2,6%	14.862	908
Ricerca Scientifica	459.442	2,1%	7.626	13.922
Ricerca Sanitaria	280.565	1,3%	5.622	93.522
Comuni	594.370	2,8%	20.346	2.138
Mibac	29.448	0,1%	437	3.272
Aree Protette	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>21.539.353</b>	<b>100,0%</b>	<b>664.906</b>	<b>5.467</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate



TABELLA 10.B: SOGGETTI AMMESSI AL CONTRIBUTO DEL 5 PER MILLE IN TOSCANA PER IMPORTO MEDIO E NUMERO DI SCELTE. ANNO FISCALE 2018

ENTI AMMESSI	IMPORTO TOTALE	IMPORTO TOTALE %	NUMERO SCELTE	IMPORTO MEDIO
Volontariato	19.871.074	91,3%	628.649	6.173
ASD	539.634	2,5%	14.560	865
Ricerca Scientifica	437.800	2,0%	7.420	12.509
Ricerca Sanitaria	280.477	1,3%	5.293	93.492
Comuni	590.356	2,7%	20.550	2.116
Mibac	34.747	0,2%	493	3.159
Aree Protette	13.287	0,1%	8	4.429
<b>Totale</b>	<b>21.767.376</b>	<b>100,0%</b>	<b>676.973</b>	<b>5.215</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate

TABELLA 10.C: SOGGETTI AMMESSI AL CONTRIBUTO DEL 5 PER MILLE IN TOSCANA PER IMPORTO MEDIO E NUMERO DI SCELTE. ANNO FISCALE 2019

ENTI AMMESSI	IMPORTO TOTALE	IMPORTO TOTALE %	NUMERO SCELTE	IMPORTO MEDIO
Volontariato	20.049.723	91,2%	635.132	6.232
ASD	588.523	2,7%	15.748	901
Ricerca Scientifica	443.775	2,0%	7.594	12.327
Ricerca Sanitaria	276.407	1,3%	5.144	92.136
Comuni	602.678	2,7%	20.504	2.160
Mibac	18.996	0,1%	181	1.583
Aree Protette	7.028	0,0%	5	2.343
<b>Totale</b>	<b>21.987.130</b>	<b>100,0%</b>	<b>684.308</b>	<b>5.231</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate

Le associazioni sportive dilettantistiche (ASD), pur essendo numericamente molto presenti (in toscana rappresentano quasi il 15% degli enti), riescono a raccogliere solamente il 2,7% del totale.

Un segnale di scarsa attrattività che si può spiegare con le spesso ridotte capacità dimensionali che rendono complessa l'attivazione di campagne di coinvolgimento dei contribuenti nella scelta del 5 per mille e, di conseguenza, rendendo questa misura marginale rispetto alla necessità di risorse che le Associazioni Sportive Dilettantistiche manifestano.

Gli enti che si occupano di ricerca scientifica o sanitaria mostrano rapporti completamente opposti: rappresentano circa l'1% degli enti, ma riescono a raccogliere il 3,3% delle risorse (dati sottostimati perché molte fondazioni si trovano all'interno della voce "Volontariato"). Un risultato ascrivibile alla capacità che queste organizzazioni hanno sviluppato a livello comunicativo e di coinvolgimento dei cittadini. Continua ad essere abbastanza marginale la presenza di Comuni che, conteggiando il 6,6% degli enti, ricavano da questa misura una cifra superiore ai 600 milioni, arrivando al 2,7% delle risorse assegnate.

È importante avere consapevolezza del livello di concentrazione della distribuzione del 5 per mille: in Toscana nel 2019 i primi 10 prenditori hanno raccolto il 36,4% del totale, pari a 8 milioni di euro. Il valore medio del contributo ricevuto annualmente dagli enti beneficiari riflette le differenze strutturali e organizzative evidenziate precedentemente: le associazioni sportive dilettantistiche percepiscono 901 euro in media all'anno; il volontariato supera i 6.200 euro, mentre gli enti di ricerca ricevono mediamente cifre molto superiori; i Comuni ricevono in media 2.160 euro (si va dai 22 euro ricevuti dal Comune di Talla agli oltre 71.500 euro il Comune di Firenze, che ha ricevuto l'importo più cospicuo).

**TABELLA 11: ELENCO PRIMI 10 ENTI BENEFICIARI PER IMPORTO RICEVUTO. ANNO FISCALE 2019**

DENOMINAZIONE	PROV.	NUMERO SCELTE	IMPORTO TOTALE
Fondazione dell'ospedale Pediatrico Meyer Onlus	FI	201981	Importo totale
Associazione Dynamo Camp Onlus	PT	17250	5.687.391
Associazione Tumori Toscana	FI	7529	745.082
Associazione Cure Palliative Di Livorno Onlus	LI	8.609	259.520
Fondazione Stella Maris	PI	4.463	244.513
Calcit Comitato Autonomo Per La Lotta Contro I Tumori	AR	7.231	236.575
Associazione Italiana Rett - Onlus	SI	6.123	203.961
Pubblica Assistenza - Societa' Volontaria Di Soccorso - Livorno	LI	5.849	194.107
Progetto Agata Smeralda Onlus	FI	3.239	157.222
Fondazione Italiana Di Leniterapia - File - Onlus	FI	1.468	155.856
<b>Totale primi 10 enti per importo ricevuto</b>		<b>263.742</b>	<b>115.147</b>
<b>Totale generale</b>		<b>684.308</b>	<b>7.999.374</b>
<b>% Totale primi 10 x importo ricevuto</b>		<b>38,5%</b>	<b>21.987.130</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate



Suddividendo la ripartizione del 5 per mille in Toscana tra le zone distretto si evidenzia come nell'area vasta Centro si concentrino oltre 13,5 milioni di contributi (8,4 euro per ogni cittadino residente).

TABELLA 12.A: RIPARTIZIONE DEL 5 PER MILLE TRA LE ZONE DISTRETTO IN TOSCANA CENTRO. ANNI FISCALI 2018 E 2019

ZONA	2019		2018	
	IMPORTO TOTALE ASSEGNATO	IMPORTO ASSEGNATO PRO CAPITE RESIDENTE	IMPORTO TOTALE ASSEGNATO	IMPORTO ASSEGNATO PRO CAPITE RESIDENTE
Empolese-Valdarno Inferiore	809.762	3,3	904.674	3,7
Fiorentina Nord-Ovest	468.263	2,2	459.630	2,2
Fiorentina Sud-Est	929.924	5,1	896.229	4,9
Firenze	9.001.954	24,2	8.722.503	23,0
Mugello	186.996	2,9	184.745	2,9
Pistoiese	1.164.306	6,7	1.082.293	6,3
Pratese	712.395	2,8	703.110	2,7
Val di Nievole	310.480	2,6	302.711	2,5
<b>Totale CENTRO</b>	<b>13.584.080</b>	<b>8,4</b>	<b>13.255.896</b>	<b>8,1</b>
<b>Regione Toscana</b>	<b>21.987.130</b>	<b>5,9</b>	<b>21.767.376</b>	<b>5,8</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate



TABELLA 12.B: RIPARTIZIONE DEL 5 PER MILLE TRA LE ZONE DISTRETTO IN TOSCANA NORD-OVEST. ANNI FISCALI 2018 E 2019

ZONA	2019		2018	
	IMPORTO TOTALE ASSEGNATO	IMPORTO ASSEGNATO PRO CAPITE RESIDENTE	IMPORTO TOTALE ASSEGNATO	IMPORTO ASSEGNATO PRO CAPITE RESIDENTE
Alta Val di Cecina-Val d'Era	488.782	3,5	466.719	3,3
Apuane	325.906	2,3	338.819	2,4
Bassa Val di Cecina-Val di Cornia	422.781	3,1	440.269	3,2
Elba	93.387	2,9	99.111	3,1
Livornese	815.025	4,7	845.078	4,8
Lunigiana	147.713	2,8	154.392	2,9
Piana di Lucca	499.370	2,9	542.529	3,2
Pisana	1.185.121	5,8	1.185.906	5,9
Valle del Serchio	178.905	3,2	180.541	3,2
Versilia	467.155	2,9	448.992	2,7
<b>Totale NORD-OVEST</b>	<b>4.624.144</b>	<b>3,6</b>	<b>4.702.357</b>	<b>3,7</b>
<b>Regione Toscana</b>	<b>21.987.130</b>	<b>5,9</b>	<b>21.767.376</b>	<b>5,8</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate

TABELLA 12.C: RIPARTIZIONE DEL 5 PER MILLE TRA LE ZONE DISTRETTO IN TOSCANA SUD-EST. ANNI FISCALI 2018 E 2019

ZONA	2019		2018	
	IMPORTO TOTALE ASSEGNATO	IMPORTO ASSEGNATO PRO CAPITE RESIDENTE	IMPORTO TOTALE ASSEGNATO	IMPORTO ASSEGNATO PRO CAPITE RESIDENTE
Alta Val d'Elsa	218.483	3,5	218.164	3,5
Amiata Grossetana-Colline Metallifere-Grossetana	585.488	3,4	644.723	3,8
Amiata Senese e Val D'Or- cia-Valdichiana Senese	295.842	3,8	294.290	3,8
Aretina-Casentino-Val Tiberina	1.116.063	5,7	1.095.010	5,6
Colline dell'Albegna	78.059	1,6	76.765	1,5
Senese	1.022.039	8,1	1.033.405	8,2
Val di Chiana Aretina	152.093	3,0	147.870	2,9
Valdarno	310.838	3,3	298.896	3,1
<b>Totale SUD-EST</b>	<b>3.778.905</b>	<b>4,6</b>	<b>3.809.123</b>	<b>4,6</b>
<b>Regione Toscana</b>	<b>21.987.130</b>	<b>5,9</b>	<b>21.767.376</b>	<b>5,8</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate

Si nota come l'impatto della distribuzione degli importi del 5 per mille a livello zonale è maggiore in quei territori nei quali è più forte la presenza del terzo settore formalizzato (le organizzazioni iscritte ai registri regionali del volontariato, della promozione sociale e Cooperative sociali): in pratica l'importo pro capite per cittadino residente è più elevato nei contesti fiorentino, senese e pistoiese, storicamente densi di organizzazioni del terzo settore e con una maggiore diffusione del capitale sociale sul territorio.

Si possono inoltre sottolineare livelli superiori alla media in presenza dei territori maggiormente urbanizzati nei quali sono presenti i maggiori capoluoghi (Firenze, Grosseto, Arezzo, Pistoia, Pisa e Livorno) ed in alcune aree montane dell'area Sud-Est.



TABELLA 13A: RIPARTIZIONE DEL 5 PER MILLE TRA LE ZONE DISTRETTO IN TOSCANA CENTRO PER TIPOLOGIA DI BENEFICIARIO. ANNO FISCALE 2019

ZONA	VOLON-TARIATO	ASD	RICERCA SCIENTIFICA	RICERCA SANITARIA	COMUNI	MIBAC	AREE PROTETTE	TOTALE
Empolese-Valdarno Inf.	499.227	38.161	-	236.575	35.800	-	-	809.762
Fiorentina Nord-Ovest	389.416	33.662	1.374	-	43.810	-	-	468.263
Fiorentina Sud-Est	849.038	32.031	-	-	48.854	-	-	929.924
Firenze	8.615.271	77.670	190.499	39.832	71.523	7.159	-	9.001.954
Mugello	162.391	9.248	-	-	15.357	-	-	186.996
Pistoiese	1.128.233	15.845	-	-	18.017	2.210	-	1.164.306
Pratese	651.204	32.926	258	-	27.620	386	-	712.395
Val di Nievole	282.663	17.584	-	-	10.233	-	-	310.480
Alta Val Cecina-Val d'Era	443.036	25.246	-	-	20.500	-	-	488.782
<b>Totale AV Centro</b>	<b>13.020.481</b>	<b>282.373</b>	<b>192.132</b>	<b>276.407</b>	<b>291.714</b>	<b>9.755</b>	<b>0</b>	<b>14.072.862</b>
<b>Totale Regione</b>	<b>20.049.723</b>	<b>588.523</b>	<b>443.775</b>	<b>276.407</b>	<b>602.678</b>	<b>18.996</b>	<b>7.028</b>	<b>21.987.130</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate

TABELLA 13B: RIPARTIZIONE DEL 5 PER MILLE TRA LE ZONE DISTRETTO IN TOSCANA NORD-OVEST PER TIPOLOGIA DI BENEFICIARIO. ANNO FISCALE 2019

ZONA	VOLON-TARIATO	ASD	RICERCA SCIENTIFICA	RICERCA SANITARIA	COMUNI	MIBAC	AREE PROTETTE	TOTALE
Apuane	297.702	10.609	629	-	16.967	-	-	325.906
Bassa Val di Cecina-Val di Cornia	383.004	20.379	1.226	-	18.172	-	-	422.781
Elba	79.958	6.473	-	-	4.235	-	2.721	93.387
Livornese	769.807	16.334	4.754	-	24.131	-	-	815.025
Lunigiana	136.836	1.457	-	-	9.421	-	0	147.713
Piana di Lucca	441.426	33.239	2.461	-	22.244	-	-	499.370
Pisana	930.475	41.308	179.889	-	33.449	-	-	1.185.121
Valle del Serchio	164.671	2.402	-	-	11.833	-	-	178.905
Versilia	417.762	28.559	-	-	20.834	-	-	467.155
<b>Totale AV Nord Ovest</b>	<b>3.621.639</b>	<b>160.760</b>	<b>188.958</b>	<b>0</b>	<b>161.285</b>	<b>0</b>	<b>2.721</b>	<b>4.135.362</b>
<b>Totale Regione</b>	<b>20.049.723</b>	<b>588.523</b>	<b>443.775</b>	<b>276.407</b>	<b>602.678</b>	<b>18.996</b>	<b>7.028</b>	<b>21.987.130</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate



TABELLA 13.C: RIPARTIZIONE DEL 5 PER MILLE TRA LE ZONE DISTRETTO IN TOSCANA SUD-EST PER TIPOLOGIA DI BENEFICIARIO. ANNO FISCALE 2019

ZONA	VOLON-TARIATO	ASD	RICERCA SCIENTIFICA	RICERCA SANITARIA	COMUNI	MIBAC	AREE PROTETTE	TOTALE
Alta Val d'Elsa	189.806	8.094	-	-	20.583	-	-	218.483
Amiata GR-Metallifere-Grossetana	535.899	25.340	-	-	23.509	740	-	585.488
Amiata SI e Val D'Orcia-Valdich. Sen.	275.268	5.404	-	-	15.170	-	-	295.842
Aretina-Casentino-Val Tiberina	1.042.067	34.020	-	-	28.116	7.553	4.307	1.116.063
Colline dell'Albegna	68.331	5.224	0	-	4.503	-	-	78.059
Senese	888.002	36.594	62.685	-	33.811	948	-	1.022.039
Val di Chiana Aretina	140.609	1.334	-	-	10.151	-	-	152.093
Valdarno	267.621	29.381	-	-	13.836	-	-	310.838
<b>Totale AV Sud Est</b>	<b>3.407.603</b>	<b>145.390</b>	<b>62.685</b>	<b>0</b>	<b>149.679</b>	<b>9.241</b>	<b>4.307</b>	<b>3.778.905</b>
<b>Totale Regione</b>	<b>20.049.723</b>	<b>588.523</b>	<b>443.775</b>	<b>276.407</b>	<b>602.678</b>	<b>18.996</b>	<b>7.028</b>	<b>21.987.130</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Sociale Regionale su dati Agenzia delle Entrate



# 2

## STATO DELL'ARTE DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

### ASPETTI AMMINISTRATIVI, LEGISLATIVI E GIURISPRUDENZIALI

#### 2.1. Gli istituti di collaborazione tra Istituzioni pubbliche e Terzo settore

##### 2.1.1. Servizi pubblici, servizi sociali e funzione amministrativa

#### FINANZIAMENTO PUBBLICO E RUOLO DI GARANZIA DELL'AMMINISTRAZIONE

Nonostante talune rilevanti distinzioni tra le nozioni di servizio pubblico e servizio sociale pare incontrovertibile che soprattutto nella forma di Stato sociale esse abbiano viepiù condiviso aspetti salienti, divenuti veri e propri paradigmi giuridici, che nel più recente periodo sono in fase di profonda rivisitazione. Semmai, un tratto saliente peculiare dei servizi sociali può essere ricondotto al fatto che in tale settore più forte sia stato l'apporto della solidarietà privata, soprattutto riconducibile al Terzo settore ed all'attivazione anche singola da cittadini animati da spirito altruistico, che presenta un rilevante ancoraggio costituzionale nell'art.2 Cost<sup>1</sup>. E, tuttavia, anche nell'ambito del pubblico servizio, soprattutto

<sup>1</sup> In argomento P. Consorti-L. Gori-E. Rossi, Diritto del Terzo settore, Bologna, 2018; R. Bin-D. Donati-G. Pitruzzella, Diritto pubblico per i servizi sociali, Torino, 2017. Vedi anche G. Tiberi, La dimensione costituzionale del Terzo Settore, in C. Cittadino (a cura di), Dove lo Stato non arriva.

negli ultimi decenni, si è andata facendo strada l'idea di forme alternative di cura del pubblico interesse complementari o alternative all'amministrazione, basate sull'intervento diretto dei cittadini, come nel caso della teoria dei beni comuni e dello sviluppo di forme di amministrazione condivisa tra cittadini e pubbliche amministrazioni<sup>2</sup>.

Sicuramente, almeno a partire dall'approvazione della Costituzione repubblicana, servizi pubblici e servizi sociali, con gli opportuni distinguo, hanno visto basare le proprie formule organizzatorie sul finanziamento pubblico e sul ruolo di garanzia assegnato alle amministrazioni. Seguendo modelli che, invero, non hanno conosciuto evidenti sconvolgimenti anche nella prima fase dell'avvento del diritto europeo, in cui emergeva una "volontaria indifferenza" alle questioni amministrative/sociali degli Stati membri, considerati dominio assoluto dei sistemi costituzionali. Ed anche la successiva distinzione europea tra servizi di interesse economico generale (grosso modo riconducibili all'area del pubblico servizio) e servizi non economici di interesse generale (grosso modo i servizi sociali), nella nuova fase in cui l'Unione europea ha cominciato a richiedere una maggiore applicazione delle regole della concorrenza al settore, ha visto, in realtà, aumentare le affinità tra le due categorie. Soprattutto in quanto, in ragione della non corrispondenza tra le nozioni interne e quelle europee, l'ordinamento europeo riscontra profili economici anche in attività che in ambito nazionale sono ricomprese nell'ambito dei servizi sociali.

In ogni caso, la sovrapposizione del diritto europeo al diritto interno non ha determinato *sic et simpliciter* una disattenzione ai profili sociali. Sin dall'origine, infatti, l'ordinamento europeo si è mostrato attento non solo all'integrazione economica ma anche all'integrazione sociale.

Nel settore dei servizi pubblici (e dei servizi sociali), dunque, l'Unione europea non ha mai preteso che l'applicazione delle regole della concorrenza divenisse assoluta. Ha piuttosto, adottato, una "logica invertita" richiedendo che le regole della concorrenza potessero essere disattese, ma solo quando ciò fosse assolutamente necessario a realizzare la specifica "missione" (sociale) del servizio, altrimenti irrealizzabile nel mercato.

Nel campo dei servizi sociali questo ha significato che le regole della concorrenza possono essere senz'altro disapplicate quando questi non presenti-

---

Pubblica amministrazione e Terzo Settore, Firenze, 2008.

<sup>2</sup> Rispetto alle nuove prospettive innescate dall'approvazione del Codice del Terzo settore v. M. Clarich-B. Boschetti, Il codice del terzo settore: un nuovo paradigma?, Relazione in occasione del Seminario di Alta Formazione su "La riforma del Terzo Settore", in [spisa.unibo.it](http://spisa.unibo.it), 2018, 2. Più in generale cfr. G. Arena, Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art.118 u.c. della Costituzione, in AA.VV., Studi in onore di Giorgio Berti, Napoli, 2005.



no un interesse economico, secondo il diritto europeo. Ma anche che, qualora tale interesse economico sussista (c.d. interesse *transfrontaliero*), siano ammissibili restrizioni della concorrenza nel momento in cui esigenze sociali di diffusione e garanzia del servizio lo richiedano.

## 2.1.2. La crisi dello Stato sociale e del paradigma dell'unicità dell'amministrazione quale garante dei diritti sociali

Entrambe i tratti essenziali cui si è appena fatto cenno sono progressivamente stati messi in discussione nel corso del tempo. Cosicché alla crisi concettuale dello Stato sociale<sup>3</sup>, come garante del cittadino “dalla culla alla tomba”, si è sommata la crisi del sistema organizzatorio che era posto alla base di tale concezione, ossia il sistema dell'amministrazione.

### WELFARE MIX

Dal punto di vista dei mezzi necessari per assicurare le prestazioni sociali e i servizi di interesse generale, per di più, le ripetute crisi del mercato, hanno effetti estremamente negativi sulle prestazioni garantite dallo Stato sociale rendendo ancor più necessaria, se non vitale, l'azione sussidiaria del Terzo settore<sup>4</sup>.

La recente pandemia da Sars-CoV-2, ad esempio, dimostra che in situazioni di straordinaria urgenza l'apporto della solidarietà privata organizzata costituisca un fondamentale ausilio per l'attività delle amministrazioni pubbliche come il Servizio Sanitario Nazionale. In casi di emergenza, infatti, la collaborazione tra amministrazioni ed ETS si mostra ancora di più come un modello di amministrazione che può risultare efficace nel nuovo modello di welfare mix contemporaneo.

Dal punto di vista organizzatorio, parimenti, il modello weberiano dell'amministrazione quale unico e migliore intermediario possibile tra cittadino e Stato, anche per ciò che riguarda l'organizzazione delle prestazioni di servizio pubblico e servizio sociale, è stato da tempo messo in discussione, anche attraverso la parallela affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale e dei modelli riconducibili alla teoria dei beni comuni.

<sup>3</sup> P. Barcellona, *Crisi dello Stato sociale e strategia dei diritti. Un'ipotesi critica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Luigi Mengoni. Le ragioni del diritto*, Tomo III, Milano, 1995; E. Spagna Musso, *Note per un approccio giuridico alla crisi dello Stato sociale*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà* (Scritti in onore di Paolo Barile), Padova, 1990. Ma vedi già C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975.

<sup>4</sup> In argomento S. Benvenuti-S. Martini, *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.

Tutto ciò ha fatto sì che prendesse forza la convinzione che i compiti assegnati all'amministrazione nella materia dei servizi pubblici ed, altresì, in quella dei servizi sociali, siano, in effetti, sostituibili o, quanto meno, affiancabili da forme di intervento diretto dei cittadini e, dunque, da un maggior ricorso alla sussidiarietà orizzontale.

Un evidente cambio di paradigma che con ogni probabilità pone definitivamente in crisi il ruolo dell'amministrazione come unico soggetto titolato a detenere compiti di garanzia connessi alla realizzazione degli interessi pubblici sottesi all'erogazione dei servizi di interesse generale alla collettività.

### **2.1.3. La “partecipazione” degli Enti del Terzo settore alla decisione amministrativa nel campo dei servizi sociali. Il nuovo art.55 dlgs 117/2017**

Le premesse appena esaminate, consentono di situare nel contesto adeguato i nuovi modelli di amministrazione che prendono corpo nel Codice del Terzo settore, anche come reazione alle evidenti criticità che hanno caratterizzato il modello precedente. Tutto ciò determinando un cammino che, invece, appare ancora lungo e non privo di ostacoli in cui l'Amministrazione sarà chiamata ad un profondo ripensamento di se stessa e delle sue linee di intervento.

#### **DALL'AUSILIO ALLA COLLABORAZIONE**

Una soluzione di tal genere sembra oggetto di puntuale sperimentazione nel campo dei servizi sociali, che costituiscono pur sempre prestazioni che devono essere garantite dall'amministrazione, che presuppongono, come detto, al pari dei pubblici servizi, un impegno economico da parte dell'ordinamento.

Ma, al pari di quanto avviene nel campo più proprio dei pubblici servizi, gli aspetti decisionali ed organizzatori sono costantemente stati ritenuti appannaggio della pubblica amministrazione, laddove al privato, ed in particolare al Terzo settore (ETS), sono stati finora assegnati compiti di erogazione con esclusione di qualsiasi attribuzione di amministrazione attiva.

Il Terzo settore si è visto, dunque, a lungo attribuita una funzione ausiliaria nell'erogazione delle prestazioni di interesse generale e non veri e propri compiti amministrativi, sebbene paia evidente che lo statuto costituzionale del Terzo settore renda l'intervento di questo più simile ai compiti assunti dalle amministrazioni nei confronti dei cittadini che alla funzione di fornitore di servizi che caratterizza la pur presente offerta di servizi sociali proveniente dal mercato.

## 21.4. Dall'erogazione di servizi di interesse generale all'acquisizione di funzioni di natura amministrativa. Il mutamento di un paradigma

Rispetto all'esercizio della funzione amministrativa sulle attività di interesse generale di cui all'art.5 dlgs 117/2017, l'esplicita previsione contenuta nel successivo art.55, concernente la "generalizzazione" degli istituti della co-programmazione e co-progettazione, tra pubbliche amministrazioni ed ETS costituisce, allora, un vero e proprio mutamento di paradigma.

### L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Laddove, il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore nello svolgimento di tale funzione costituiva, in precedenza, una facoltà "eventuale" e "sperimentale" delle amministrazioni detentrici esclusive di tale funzione, con la positivizzazione degli istituti in discorso tale paradigma si infrange<sup>5</sup>.

Nonostante, in talune Regioni, come Regione Toscana, anche grazie al supporto di CesvoT al mondo di volontariato, la collaborazione è da lungo tempo assai avanzata<sup>6</sup>, le rispettive attribuzioni sono state ontologicamente distinte, mentre l'interazione ha dipeso, per solito, dalla sensibilità degli enti locali, e dai numerosi progetti sperimentali avviati da Regione Toscana, anche in carenza di precisi obblighi giuridici.

Con la generalizzazione degli istituti in discorso, previsti nel Codice del Terzo settore, e trasposti nella proposta di legge di Regione Toscana n. 2 del 09/09/2019, recentemente approvata, i rapporti tra p.a. e ETS mutano, sotto i profili esplorati, in maniera radicale.

Già il significato etimologico degli istituti in discorso 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.

<sup>5</sup> In argomento v. G. Dainese, L'autonomia e la partecipazione obiettivi del diritto amministrativo e degli enti locali, in *amministrazioneincamminoluis*, 2018, 7. Sulla perdurante centralità dell'Amministrazione derivante dalla legittimazione diretta e indiretta v. M.E. Maccarini, I modelli di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale: una disamina degli spazi di autonomia gestionale e strategica per i soggetti sociali, in L. Violini (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano, 2004.

<sup>6</sup> Si veda, ad esempio, il DGR 753/2017 di Regione Toscana. Sul punto v. F. Biondi Dal Monte-E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e "dopo di noi". Strumenti ed esperienze*, I Quaderni, Cesvot, 2/2013, n.61.

“Programmare con” e “progettare con” implica, infatti, una corresponsabilizzazione della titolarità di una funzione tradizionalmente assegnata all'amministrazione.

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 una vera e propria pubblica funzione condivisa con l'amministrazione nel rispetto della spontaneità e dell'autonomia che ne anima l'azione.

Da questo momento grava, dunque, sugli ETS non solo la rilevante mole di servizi che essi hanno, tradizionalmente, garantito in via sussidiaria e complementare rispetto allo Stato e al mercato, ma anche la responsabilità di intervenire attivamente, in concorso con le amministrazioni, nella decisione amministrativa concernente la risposta ai bisogni della collettività, alla conseguente progettazione dei servizi sul territorio, alla loro successiva erogazione.

Rispetto a quanto abbiamo affermato, nel raffronto col parallelo e contiguo settore dei pubblici servizi, ciò impone, come detto, una rivisitazione di talune delle fondamenta che hanno per lungo tempo sorretto l'architettura dello Stato sociale, ossia l'inscindibile rapporto tra la realizzazione dei diritti sociali dei cittadini (attraverso l'erogazione di servizi ritenuti indispensabili) e l'intervento dei pubblici poteri, da considerarsi esclusivo almeno per ciò che riguarda la fase decisionale.

Pare evidente che la vasta sfiducia nella burocratizzazione dell'amministrazione, l'oggettiva inadeguatezza della “soluzione amministrativa” perlomeno rispetto a talune attività, la crisi del mercato (e, dunque, la carenza di risorse per finanziare le prestazioni sociali), la valorizzazione anche costituzionale del principio di sussidiarietà, spingano sempre di più verso l'affermazione di un modello di welfare mix in cui l'intervento del privato assuma rilievo vieppiù maggiore tanto nel campo dei pubblici servizi che in quello dei servizi sociali.

E' così che si spiega come con il Codice del Terzo settore si avvia 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 si pone, invero, oltre la stessa “sussidiarietà” orizzontale, in quando presuppone l'attribuzione di compiti propri della scelta amministrativa.



Nel campo dei servizi sociali, dunque, si vanno sperimentando modelli che alterano quel nesso indissolubile tra amministrazione e titolarità delle funzioni di garanzia relativa alle prestazioni dei servizi di interesse generale (questa la formula utilizzata dall'art.5 del dlgs 117/2017) a favore di soluzioni che meglio sembrano rispondere sia alla crisi dell'amministrazione che a quella dello Stato sociale.

Infatti, co-programmare e co-progettare i servizi sociali in partenariato pubblico/ETS viene considerata dal nuovo Codice del Terzo settore, ed anche nella legislazione regionale toscana, una alternativa possibile e più compiutamente rispondente all'interesse pubblico rispetto alla tradizionale funzione di programmazione e progettazione assegnata alla (sola) amministrazione pubblica.

Nel nuovo quadro che va così delineandosi pubbliche amministrazioni ed ETS si trovano a condividere funzioni connesse con il perseguimento di finalità solidaristiche e del "bene comune".

Il che appare coerente con le finalità più proprie, sancite costituzionalmente, degli ETS che, appunto, pur essendo associazioni private, sono impegnate a erogare prestazioni al pari delle amministrazioni pubbliche.

Di talché, la codificazione, avvenuta col Codice del Terzo Settore, di istituti che mirano a coinvolgere gli ETS nel circuito decisionale dell'amministrazione, nel settore dei servizi di interesse generale, appare del tutto coerente.

La compresenza di amministrazioni incaricate di perseguire interessi pubblici nel settore dei servizi sociali, e di ETS, pur essi impegnati a realizzare interessi generali, ha dunque suggerito che il miglior modo per raggiungere obiettivi comuni possa non essere quello della "competizione" tra imprese pubbliche e private (comprese gli ETS), ma la condivisione di funzioni amministrative tra l'amministrazione pubblica e gli enti *non profit* operanti nel medesimo settore. Una soluzione che postula il superamento della tradizionale dicotomia tra Stato e mercato che abbiamo visto ha dominato la riflessione sui servizi pubblici lungo tutto il secolo scorso.

La stessa funzione di "regolazione" attraverso la quale il settore pubblico ha inteso assumere un nuovo ruolo di garanzia, diverso dall'intervento diretto nell'erogazione dei servizi, ha mostrato non poche lacune soprattutto per i profili di iper-regolazione pubblica che ha necessitato.

Cosicché ai fallimenti dello Stato e del mercato si sono aggiunti anche i fallimenti della regolazione, dimostrando che il fondamentale ruolo di garanzia dei diritti sociali pur assegnato alle cure dell'amministrazione possa essere perseguito anche attraverso l'affermazione di altri paradigmi come appunto quello dell'amministrazione condivisa.

Ciò appare tanto più evidente e naturale in un settore, quello appunto dei servizi sociali, in cui lo *status* costituzionale degli ETS, rende gli stessi particolarmente adeguati ad instaurare un proficuo dialogo con le amministrazioni pubbliche.

Nel settore dei servizi sociali, dunque, va facendosi strada che alla "competizione" regolata possano sostituirsi forme di "amministrazione collaborativa" o, addirittura, "condivisa" tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore, che punti sulla creazione di un sistema integrato di servizi sociali che consegua a procedimenti partecipati di elaborazione. Ciò che non sarebbe possibile puntando, invece, sul conflitto.

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 discrezionalità sulle scelte intorno alle politiche connesse ai servizi di interesse generale, per consentire che l'effettiva assegnazione di un ruolo di amministrazione attiva agli Enti del Terzo Settore determini, come risultante di percorsi procedimentale generali e particolari di tipo partecipativo, il rafforzamento del sistema integrato dei servizi sociali.

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

## **2.1.5. Servizi sociali e diritto europeo**

Anche nel settore dei servizi sociali l'influsso del diritto europeo si va facendo viepiù maggiore.

La lenta ma inarrestabile sovrapposizione della costituzione economica europea a quella nazionale, anche grazie all'incessante operare dei giudici europei, determina, infatti, la neces-

**ORDINAMENTO EUROPEO  
E FUNZIONE SOCIALE**



sità sempre maggiore di confrontarsi con i principi e le norme europee, in particolare con quelle poste a presidio della concorrenza.

Invero, talune criticità sulla possibile deroga che soprattutto la co-progettazione potrebbe determinare sull'applicazione delle regole della concorrenza, del Codice degli appalti, e del diritto eurounitario sono state sollevate principalmente sul piano interno (sul punto basti ricordare i noti pareri del Consiglio di Stato)<sup>7</sup>, mentre il diritto europeo e le più recenti sentenze della Corte di giustizia tendono a riconoscere la rilevanza della solidarietà e dei relativi servizi come valore europeo, pur richiedendo un più stretto controllo degli Stati membri sui presupposti e le necessità che giustificano le deviazioni dagli schemi concorrenziali, richiedendo comunque l'applicazione dei principi comunitari in materia.

Un modo per risolvere il problema nel caso della co-programmazione e co-progettazione può essere quello, utilizzato nel Codice e recepito nella Legge Regionale Toscana sopra richiamata, di anticipare le regole dell'evidenza pubblica e della trasparenza al momento della scelta degli ETS con cui co-programmare e co-progettare, seguendo le regole della c.d. concorrenza per il mercato.

## 2.2. L'attuazione della riforma del Terzo settore: uno scenario complesso

**A TRE ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE DEL TERZO SETTORE E DEL D.LGS SULL'IMPRESA SOCIALE INIZIA A DELINEARSI NITIDAMENTE IL NUOVO DIRITTO DEL TERZO SETTORE ITALIANO**

Il biennio 2019-2020 si rivela molto interessante sotto il profilo dell'attuazione della riforma del Terzo settore. A distanza di un triennio dall'entrata in vigore del Codice del Terzo settore (n. 117 del 2017) e del decreto legislativo in tema di impresa sociale (n. 112 del 2017), infatti, iniziano a delinarsi nitidamente i diversi *formanti* che stanno strutturando il nuovo diritto del Terzo settore italiano e le sue profonde connessioni con l'ordinamento europeo.

È proseguita, infatti, l'attuazione della riforma mediante i numerosi atti normativi previsti dai d.lgs. nn. 117 e 112 del 2017. Non si è trattato – come si vedrà – di una attuazione sempre piana, ma costellata di difficoltà e passaggi istituzionali non semplici. Conviene precisare subito che essa è tutt'altro che

<sup>7</sup> Consiglio di Stato, Parere del 26 luglio 2018, n. affare 01382/2018; Parere dell'Adunanza della Commissione speciale del 31 maggio 2017, numero affare 00927/2017.

completa. Parallelamente, si è rivelata assai rilevante la produzione di atti amministrativi interpretativi, provenienti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, sia autonomamente sia su richiesta dei diversi soggetti portatori di interesse.

Un triennio, inoltre, è un periodo di tempo sufficiente affinché i giudici, chiamati a risolvere controversie inerenti l'applicazione del diritto del Terzo settore, esprimano il loro orientamento interpretativo. Un ruolo assai significativo, in particolare, è stato svolto dal giudice costituzionale.

Infine, è da considerare l'angolo visuale del diritto regionale del Terzo settore e, in prospettiva, quello che sarà elaborato dagli enti locali. Nel riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, il Terzo settore è un oggetto condiviso sulla base dei diversi titoli di competenza stabiliti dall'art. 117 Cost. Alcune Regioni – fra le quali spicca la Toscana – hanno dato seguito alla riforma con una propria legge regionale.

Ricombinare insieme queste quattro *prospettive* è assai complesso poiché non sempre i formanti che abbiamo evocato si muovono lungo direzioni conformi. Ciò specialmente è avvenuto a seguito della normativa approvata per contrastare l'epidemia Covid-19, che ha innovato indirettamente molti aspetti rilevanti della normativa del Terzo settore.

## 2.2.1. L'attuazione in via normativa: i decreti attuativi del 2019-2020

Il biennio 2019-2020 ha visto l'attuazione della riforma del Terzo settore attraverso una pluralità di atti normativi.

Nel 2019, i due atti maggiormente rilevanti sono stati il D.M. 4 luglio 2019 Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore ed il D.M. 23 luglio 2019 contenente *Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore*. Si tratta di componenti fondamentali della disciplina del Terzo settore, che attengono alla rendicontazione, trasparenza e comunicazione verso tutti i soggetti portatori di interesse.

**IL BIENNIO 2019-2020 HA VISTO L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE ATTRAVERSO UNA PLURALITÀ DI ATTI NORMATIVI**

Il D.M. 28 novembre 2019, invece, è intervenuto per dare attuazione a quanto previsto dall'art. 82 CTS in tema di erogazioni liberali in natura a favore degli enti del Terzo settore.



Nel corso del 2020, invece, il D.M. 5 marzo 2020 ha adottato la modulistica di bilancio per gli enti del Terzo settore, prevista dall'art. 13 CTS, mentre il D.M. 15 ottobre 2020 ha finalmente istituito il Registro unico nazionale del Terzo settore.

È innegabile come quest'ultimo decreto sia l'*elemento cardine* dell'intera riforma: esso, infatti, contiene le norme sulla registrazione di tutti gli enti ricompresi all'interno del "nuovo" perimetro degli ETS, disciplinando il complesso meccanismo di *popolamento* (trasmigrazione automatica di ODV e APS; modalità di iscrizione delle Onlus; interoperabilità con il Registro delle imprese, ecc.). A decorrere dall'entrata in vigore del D.M. scattano altresì i centottanta giorni previsti per le singole Regioni per disciplinare l'istituzione dell'ufficio regionale del RUNTS (art. 45 CTS). L'adozione del D.M. sul RUNTS segna una *svolta*, sia dal punto di vista istituzionale – per la prima volta si avrà una registrazione unica e nazionale di tutti gli enti del Terzo settore, accessibile da parte di tutti i soggetti titolari di un interesse – sia dal punto di vista dell'attuazione della riforma, poiché l'istituzione del Registro "sblocca" l'operatività di tutte le disposizioni che ne presupponevano l'operatività (a partire, ad es., dall'art. 22 CTS in tema di riconoscimento della personalità giuridica).

Dunque, si è trattato di un biennio caratterizzato da una apprezzabile intensità nell'attuazione sul piano normativo.

È essenziale, tuttavia, considerare altresì ciò che rimane, al momento, inattuato. I tre elementi di maggiore importanza sono il D.M. in tema di attività diverse, secondarie e strumentali (art. 6 CTS), il D.M. in tema di raccolta fondi (art. 7 CTS) e, soprattutto, l'autorizzazione della Commissione europea per le misure a carattere fiscale (art. 101, c. 10 CTS). Il primo D.M. – *attività diverse, secondarie e strumentali* – la cui prima proposta adottata dal Governo ha avuto numerosi rilievi critici da parte del Consiglio di Stato, in sede consultiva, rappresenta un fondamentale elemento di valutazione per gli enti rispetto al possesso dei requisiti per l'acquisizione della qualifica di ETS. Esso, inoltre, dovrebbe contenere anche talune importanti indicazioni in merito alla valorizzazione dell'attività di volontariato che potrebbero svolgere un importante ruolo sistematico nell'interpretazione dell'intera riforma.

Il secondo D.M. – *raccolta fondi* – rappresenta la "chiave di volta" per una nuova stagione del *fundraising*, improntata a criteri di trasparenza e rendicontazione ed è, pertanto, un elemento essenziale per l'attuazione della riforma.

Il terzo atto – che non è un atto normativo in senso stretto, ma un atto della Commissione europea che sblocca l'efficacia delle disposizioni fiscali

di favore previste per gli ETS – è davvero il *motore della nuova fiscalità* del Terzo settore. Al di là di qualsiasi giudizio sia maturato sulle scelte del legislatore, appare francamente eccessivo il ritardo col quale l'istanza autorizzatoria verrà trasmessa: esso, infatti, lascia gli ETS (o aspiranti tali) in una situazione di incertezza protratta nel tempo, nel corso della quale sono protratti i regimi fiscali precedenti (in particolare, quello Onlus) ma, ad un tempo, si chiederà di iscriversi al RUNTS e di recepire le norme inderogabili all'interno degli statuti. Allo stesso tempo, eventuali misure di favore che potrebbero essere previste da Regioni ed enti locali sono fortemente frenate. Non si dimentichi, infatti, che, ai sensi dell'art. 104, c. 2 CTS le disposizioni – se autorizzate dalla Commissione europea – entrano in vigore dal periodo di imposta successivo a quello dell'autorizzazione (e sul presupposto che il RUNTS sia stato istituito e sia operante): ad oggi, si può presumere non prima del 2022, ovvero a cinque anni dall'entrata in vigore della riforma. Non si sottovaluti, peraltro, la portata anche "istituzionale" dell'autorizzazione: essa, infatti, rappresenterebbe la condivisione, da parte dell'Unione europea, dell'impianto complessivo della riforma nel suo intento di favorire l'*autonoma iniziativa dei cittadini associati*, nella prospettiva dell'art. 118, u.c. Cost., che si realizzi nelle forme di un ente del Terzo settore.

## **2.2.2. L'attuazione in via interpretativa: i chiarimenti ministeriali**

Una fonte che sta svolgendo un ruolo essenziale per l'attuazione della riforma del Terzo settore è l'insieme delle circolari ministeriali, le note e le risposte ai quesiti che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per il Terzo settore e la responsabilità sociale delle imprese sta fornendo a ritmo incalzante. Dopo le due fondamentali circolari sul periodo transitorio (29 dicembre 2017) e sull'adeguamento statutario (27 dicembre 2018), sono intervenute una pluralità di note che hanno chiarito taluni nodi interpretativi assai ardui.

**REGISTRO UNICO: AFFINCHÉ  
FUNZIONI EFFICACEMENTE  
SONO NECESSARIE REGOLE E  
INTERPRETAZIONI CERTE**

Anche una mera elencazione di tali atti contribuisce a rendere evidente la loro rilevanza:

1. 29 gennaio 2019 - Nota n. 943 di riscontro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali avente come oggetto "Trasformazione di un'associazione di volontariato ODV in Impresa sociale SRL unico socio";



2. 6 febbraio 2019 - Nota n. 1309 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali avente come oggetto “art. 35, comma 2 d.lgs. n. 117/2017 - Discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati”;
3. 19 febbraio 2019 - Nota interpretativa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in risposta a una richiesta della Regione Abruzzo avente come oggetto “Statuti degli enti del terzo settore. Individuazione delle attività di interesse generale e delle attività di interesse generale e delle finalità. Artt. 4, comma 1, 5 comma 1 e 21”;
4. 15 aprile 2019 - Nota del ministero del Lavoro e Politiche sociali in risposta a una richiesta di parere della Regione Emilia-Romagna avente come oggetto avente per oggetto: “Attività di culto. Richiesta parere. Riscontro”;
5. 22 maggio 2019 - Nota del ministero del Lavoro e Politiche sociali sulle Ong avente come oggetto: “Applicazione dell'articolo 32, comma 7 della legge n.125/2014, come integrato dall'articolo 89, comma 9 del d.lgs. n.117/2017 (Codice del Terzo settore)”;
6. 28 maggio 2019 - Nota del ministero del Lavoro e Politiche sociali del avente come oggetto “Costituzione di associazioni ai sensi dell'art. 36 del Codice civile e qualificazione come APS/ODV. Profili evolutivi. Nota direttoriale”;
7. 30 maggio 2019 - Nota del ministero del Lavoro e Politiche sociali del avente come oggetto “Articolo 24 del d.lgs. n.117/2017 (codice del Terzo settore). Numero massimo di deleghe conferibili ad ogni associato”;
8. 31 maggio 2019 - Nota del ministero del Lavoro e Politiche sociali del avente come oggetto “Adeguamenti statutari degli Enti del Terzo settore. Ulteriori chiarimenti”;
9. 05 febbraio 2020 - Nota n. 1082 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con oggetto “Quesiti in merito alla composizione della base associativa degli enti del Terzo settore”;
10. 27 febbraio 2020 - Nota n. 2088 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con oggetto “Artt. 8, comma 3, lettera b), 16 e 17 del Codice del Terzo settore. Risposta quesito”;
11. 04 marzo 2020 - Nota n. 2243 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con oggetto “Codice del Terzo settore. Articolo 4, comma 2.

Direzione, coordinamento e controllo degli enti del Terzo settore. Prime indicazioni”;

12. 11 maggio 2020 - Nota n. 4130 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con oggetto “Artt. 72 e 73 del Codice del Terzo settore. Accordi di programma per il sostegno allo svolgimento di attività di interesse generale da parte di organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale. Effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”;
13. 18 maggio 2020 - Nota 4314 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con oggetto “Artt. 82, comma 3, e 101, comma 8 del Codice del Terzo settore. Chiarimenti”;
14. 22 maggio 2020 - Nota n. 4477 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con oggetto: “Statuti degli Enti del Terzo Settore. Individuazione delle attività di interesse generale art. 5 c. 1 del D.Lgs.117/2017. Associazioni affiliate a rete nazionale”;
15. 09 luglio 2020 - Nota 6214 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con oggetto: “Quesiti in materia di Codice del Terzo settore”;
16. 16 settembre 2020 - Nota n. 9313 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con oggetto: “Ammissibilità di un organo di amministrazione monocratico all'interno degli enti del Terzo settore ex art. 26, Codice del Terzo settore. Richiesta parere”.

Non si deve commettere l'errore prospettivo di derubricare questa produzione a fonti a contenuto fortemente tecnico. Al contrario, se guardate nella prospettiva dell'imminente istituzione del RUNTS, è evidente che, affinché la registrazione possa avvenire efficacemente, è necessario che sul testo del Codice del Terzo settore si consolidi una interpretazione in grado di orientarne l'applicazione, riducendo così i margini di incertezza per gli operatori (sia del Terzo settore sia dell'amministrazione). Più ampi sono i margini di discrezionalità a disposizione della pubblica amministrazione, maggiore è l'imprevedibilità dell'esito del procedimento e le difficoltà che ciascun ente incontra nell'ingresso nel perimetro del Terzo settore. L'art. 92 CTS quindi, attribuendo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali la funzione di vigilare «sul sistema di registrazione degli enti del Terzo settore nel rispetto dei requisiti previsti dal presente codice» e monitori «lo svolgimento delle attività degli uffici del Registro unico nazione del Terzo settore operanti a livello regionale», richiede che sia svolta anche una attività interpretativa che costituisce uno dei presupposti sul quale si regge l'intera impalcatura del sistema di registrazione,



poiché consente di chiarire univocamente il significato delle disposizioni e, quindi, assicurare che la registrazione avvenga in condizioni di uguaglianza per tutti gli enti, nelle diverse sezioni.

### **2.2.3. L'attuazione in via giurisprudenziale. In particolare, la sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale**

Un contributo all'attuazione della riforma del Terzo settore sta provenendo dalla giurisprudenza.

Due sono le prospettive da assumere, a questo proposito. La prima è quella della giurisprudenza costituzionale, attivata nell'ambito del contenzioso fra Stato e Regioni. Dopo la "prima" sentenza n. 185 del 2018, ed una serie di sentenze della Corte costituzionale che hanno contribuito a delimitare l'ambito di competenza regionale (sentenze n. 277 e 285 del 2019, n. 27 del 2020), ha costituito una svolta epocale la sentenza n. 131 del 2020, la quale ha tratteggiato la fisionomia costituzionale del Terzo settore dopo la riforma del 2017.

La sentenza, infatti, parte dall'annosa questione dell'interpretazione dell'art. 55 CTS in tema di rapporti fra Terzo settore e P.A., ma si dilunga poi in una motivazione ampia e ben argomentata. A giudizio della Corte, la disposizione «realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria proceduralizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale (...)». Quindi, l'art. 55 amplia la possibilità di ricorrere a quegli strumenti previsti già in passato, rifuggendo da una lettura limitativa – che pure si era affermata nella giurisprudenza amministrativa – per la quale esso avrebbe dovuto essere letto con lo sguardo rivolto al "passato".

Gli ETS sono meritevoli di essere "coinvolti attivamente", in quanto un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97). Tali elementi sono quindi valorizzati come la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici (...). Gli ETS, in quanto rappresentativi della "società solidale", del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia

un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno".

In questa prospettiva, secondo la Corte, la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico». Si tratta di un modello che si fonda «sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico».

Il Giudice costituzionale, inoltre, chiarisce assai bene anche il rapporto con il diritto dell'UE, affermando che è lo «stesso diritto dell'Unione che mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)».

La sentenza costituisce una risposta quasi esplicita al noto parere del Consiglio di Stato n. 2032 del 2018, che aveva fortemente messo in discussione la portata innovativa delle disposizioni in tema di rapporto fra P.A. e Terzo settore. Ma ha rappresentato anche un fattore *suppletivo* rispetto alla mancata adozione delle nuove Linee guida in tema di affidamento di servizi al Terzo settore da parte dell'ANAC (fermate, anch'esse, dal Consiglio di Stato in sede consultiva: si veda, a tal proposito parere n. 3235 del 2019) di *accelerazione* rispetto ad importanti innovazioni normative, come la L.R. Toscana n. 65 del 2020 (su cui si veda *infra*), così come pure la disciplina di coordinamento fra Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici, nell'ambito della conversione del decreto-legge n. 76 del 2020 (art. 8).

Non si deve dimenticare, infatti, come la giurisprudenza amministrativa abbia manifestato, a più riprese, una certa diversità di vedute rispetto all'impo-

**SENTENZA CORTE  
COSTITUZIONALE N. 131/2020:  
SVOLTA EPOCALE CHE HA  
TRATTEGGIATO LA FISIONOMIA  
COSTITUZIONALE DEL TERZO  
SETTORE ED EVIDENZIATO LA  
PORTATA INNOVATIVA DEL  
CODICE NEL RAPPORTO FRA P.A.  
E TERZO SETTORE**

stazione seguita dal Codice del Terzo settore (si vedano, criticamente, TAR Lombardia, I sez., 3 aprile 2020, n. 593 e TAR Toscana, 1 giugno 2020, n. 666 e TAR Toscana, 21 novembre 2019, n. 679; in senso adesivo rispetto al Codice, TAR Campania, Napoli, sez. III, 2 luglio 2019, n. 3620, TAR Puglia, Lecce, sez. II, 30 dicembre 2019, n. 2049).

## 2.2.4. L'attuazione nelle Regioni. La legge regionale della Toscana

Successivamente all'entrata in vigore della riforma, le Regioni hanno disciplinato gli effetti del nuovo quadro normativo all'interno dei loro territori. Diverse leggi regionali di settore si sono misurate con il tema del coinvolgimento attivo all'interno dei diversi ambiti di attività di interesse generale (generando – come si è visto – anche un primo contenzioso davanti alla Corte costituzionale in via principale), mentre poche Regioni hanno adottato provvedimenti di tenore generale per la disciplina del Terzo settore quale attore istituzionale regionale. Alla data di chiusura di questo lavoro, si possono ricondurre al *genus* delle leggi di attuazione del Codice del Terzo settore, la L.R. Emilia Romagna n. 281 del 2017 (*Disposizioni per la ridefinizione, semplificazione e armonizzazione delle forme di partecipazione dei soggetti del terzo settore alla concertazione regionale e locale*) e L.R. Toscana n. 65 del 2020 (*Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano*). In tema di cooperazione sociale, invece, sono intervenute le leggi di modifica del precedente assetto normativo di Toscana (L.R. n. 58 del 2018) e Veneto (L.R. n. 32 del 2018).

### LA LEGGE REGIONALE DELLA TOSCANA COSTITUISCE UN PRIMO TENTATIVO DI ATTUAZIONE COMPLESSIVA DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

La legge regionale della Toscana costituisce un primo tentativo di attuazione complessiva della riforma del Terzo settore. La legge n. 65 del 2020 – preceduta dalla legge n. 58 del 2018 che ha innovato il quadro regolamentare in tema di cooperazione sociale – contiene cinque capi, ciascuno dei quali è dedicato ad un diverso oggetto.

Nel Capo I, la Regione definisce l'orizzonte di riferimento del Terzo settore regionale. In una sorta di prospettiva a *cerchi concentrici*, la legge riconosce, promuove e sostiene l'iniziativa autonoma delle formazioni sociali che, nella comunità regionale, perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza fine di lucro, e svolgono attività di interesse generale ai sensi degli articoli 2, 3, 4, 18 e 118, comma quarto, della Costituzione (art. 1, c.1), anche alla

luce di quanto previsto dallo statuto regionale. Nella definizione dei soggetti destinatari della legge si identificano, così, accanto agli enti del Terzo settore (art. 4, cc. 1-3), le altre associazioni, fondazioni ed enti a carattere privato che, senza fine di lucro, svolgono attività di interesse generale e le associazioni e società sportive dilettantistiche, ancorché non iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore (art. 4, cc. 4-5). Fra i soggetti che la legge riconosce espressamente vi sono pure il centro servizi per il volontariato accreditato per la Regione Toscana e le reti associative operanti, tramite loro articolazioni territoriali, nella Regione.

Il Capo II istituisce, invece, una Consulta regionale del Terzo settore quale organo di raccordo fra Regione ed enti del Terzo settore al fine di assicurare una partecipazione alle scelte politiche regionali incidenti, sia con una funzione consultiva nei confronti di Giunta e Consiglio regionali, sia con una funzione istruttoria e di controllo sull'attuazione della legge. La composizione della Consulta vede la partecipazione di rappresentanti delle diverse categorie di enti del Terzo settore, di una rappresentanza delle fondazioni di origine bancaria e dei Comuni.

Il Capo III, invece, completa la disciplina dell'art. 17 del Codice del Terzo settore in tema di attività di volontariato prestato individualmente, al di fuori di enti del Terzo settore, nei confronti della pubblica amministrazione. Tuttavia, la Regione incentiva, in ogni caso, «la collaborazione fra il volontariato individuale ed il volontariato organizzato» e si impegna per favorire il consolidamento delle attività di volontariato come espressione di un ente (e non solo della volontà dei singoli).

Il Capo IV della legge regionale costituisce il vero e proprio “cuore pulsante” della legge. Per uscire dalla situazione di incertezza normativa creatasi nell'interpretazione degli artt. 55 e 56 del Codice, la Toscana ha introdotto una serie di norme a configurare il rapporto fra P.A. e Terzo settore in peculiari ambiti di attività di interesse generale ricadenti in ambiti di competenza legislativa regionale. Portando così a compimento il percorso avviato dalla L.R. n. 58 del 2018, la legge n. 65 del 2020 definisce l'aspetto sostanziale dei modelli di “collaborazione” (artt. 9, in tema di co-programmazione e 11, in tema di co-progettazione) e, successivamente, stabilisce i principi in tema di procedimento amministrativo che l'amministrazione regionale e gli enti locali, nelle materie di competenza legislativa regionale, sono chiamati ad applicare. Appare rilevante, pertanto, che la Regione abbia scelto di dettare una disciplina che, ai sensi dell'art. 118, comma primo, conferma l'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali, mirando così ad assicurare una condizione di uniformità nel rapporto fra Terzo settore e amministrazioni pubbliche su tutto il territorio regionale.

Merita di essere segnalata anche la parziale riproduzione dell'art. 56, c. 4 CTS nell'art. 14, c. 3 della proposta. Essa non è da considerarsi una mera riproduzione di quanto già previsto dalla legge – priva cioè di efficacia innovativa – ma è, in realtà, una presa di posizione rispetto all'obbligo di disapplicazione della disposizione rilevato dal Consiglio di Stato n. 2052 del 2018 per contrasto col diritto dell'Unione europea: in tal modo, la legge intende prevedere, in conformità alle previsioni della giurisprudenza della Corte di Giustizia, che le convenzioni possano prevedere anche forme di rimborso dei costi indiretti, sebbene limitatamente alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

Fra le ipotesi specifiche di rapporto fra pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore, la legge prevede il centro servizio per il volontariato accreditato in Toscana «accordi e convenzioni per lo svolgimento di attività di cui all'articolo 61, comma 1, lettera a) del d.lgs. 117/2017» (art. 5, c.2). La formulazione assai ampia della disposizione lascia intendere che la Regione possa concludere sia convenzioni di cui all'art. 56 del Codice (qualora il CSV abbia una delle qualifiche previste dalla norma), sia nella forma dell'accordo ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990.

Sempre con riferimento ai rapporti fra P.A. e Terzo settore, la legge regionale contiene misure di attuazione di diverse disposizioni del Codice del Terzo settore.

Il Capo V, infine, contiene le norme finali e transitorie.

L'intervento normativo della Toscana mette in luce la possibile vastità dell'oggetto che le Regioni sono chiamate a disciplinare. Merita rilevare che il legislatore toscano non è intervenuto su due punti qualificanti, stante la fluidità della disciplina nazionale: la disciplina legislativa di competenza regionale del Registro unico nazionale del Terzo settore (in attesa del D.M. istitutivo) e l'adeguamento dell'ordinamento tributario regionale a quanto previsto dal Codice del Terzo settore (in attesa dell'autorizzazione dell'Unione europea).

### **2.2.5. L'impatto della pandemia**

Le norme introdotte per il contrasto alla pandemia hanno previsto determinati benefici per gli enti del Terzo settore, attraverso misure non sempre opportunamente calibrate. Il legislatore, infatti, ha utilizzato una pluralità di denominazioni per indicare l'ampio settore del *not for profit*, cercando di cogliere sia gli ETS sia tutti gli altri che, non in possesso di una delle qualifiche del Terzo settore, risultassero meritevoli di misure di sostegno. Ciò induce l'interprete a prestare una notevole attenzione nella lettura delle disposizioni.

La modifica più rilevante – a giudizio di chi scrive – è la deroga temporanea dell'art. 17, c.5 CTS. Tale norma del Codice del Terzo settore sancisce l'incompatibilità assoluta fra la qualità di volontario e «qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria». È una delle pietre angolari della riforma del Terzo settore. Nonostante il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (*nota direttoriale n. 2088 del 27 febbraio 2020*), a proposito di questa disposizione, abbia chiarito come l'art. 17, comma 5 «abbia una portata ampia e generalizzata, riferibile, da un lato a “qualsiasi rapporto di lavoro” e, dall'altro, facendo riferimento al volontario *sic et simpliciter*, non introduce alcuna distinzione tra volontario stabile e volontario occasionale»,

### **LE NORME INTRODOTTE PER IL CONTRASTO ALLA PANDEMIA HANNO PREVISTO DETERMINATI BENEFICI PER GLI ENTI DEL TERZO SETTORE**

Per un periodo di tempo determinato (la durata dello stato di emergenza), la deroga consente che soggetti che sono qualificati dalla legge come volontari, possano intrattenere anche rapporti di lavoro di qualsiasi tipo con l'ente nel quale svolgono la propria attività; oppure, per altro verso, che un lavoratore possa altresì svolgere attività di volontariato in qualità di volontario nell'ente nel quale lavora. L'emergenza rende possibile una “ibridazione” a tempo, fra le due qualità.

## **2.2.6. Spunti conclusivi**

Molti sono gli itinerari di attuazione della riforma del Terzo settore: c'è la via normativa; ci sono gli orientamenti interpretativi dell'amministrazione centrale; ci sono le scelte, normative ed amministrative, delle amministrazioni territoriali; ci sono i pronunciamenti dei giudici. Concentrarsi su uno solo di questi assi, rischia di restituire una immagine assai parziale. E, soprattutto, occorre non perdere di vista un elemento essenziale: la *prassi sociale*, intesa come insieme di comportamenti e scelte compiuti dagli attori sociali ed istituzionali. Sono essi la principale “cartina di tornasole” sull'effettività e sull'efficacia della nuova disciplina normativa.

## **2.3. Legge Regione Toscana n. 65/2020 “Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore” - La co-programmazione e la co-progettazione nel quadro della portata innovativa del Titolo VII del Codice del Terzo settore**

### **2.3.1. La sentenza 131/2020 della Corte Coste costituzionale sul CTS coeva all’approvazione della Legge Regionale n. 65/2020 e alle modifiche al Codice dei contratti pubblici**

La recente sentenza n. 131 del 26 giugno 2020 della Corte Costituzionale lumeggia con approfondite argomentazioni la portata innovativa delle *regole essenziali sulle correlazioni degli enti del terzo settore con le autorità pubbliche* recate dal Titolo VII del Codice del Terzo Settore (CTS). In particolare l'articolo 55, che apre il Titolo VII del citato d.lgs. n. 117/2017, rappresenta, come evidenziato dal Giudice delle leggi, *una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.*

Dopo tale sentenza sono state introdotte, in sede di conversione in legge, all'art. 8 del D.L. Semplificazioni n. 76/2020, alcune modifiche proposte al Parlamento dall'ANCI, introducendo al co. 5 di detto art. 8, le lettere Oa), a-quater) e c-bis) per chiarire che l'applicazione del Codice dei contratti pubblici fa salva la normativa del titolo VII del d.lgs. n. 117/017 concernente i rapporti del Terzo settore con gli enti pubblici in quanto, alle attività amministrative in materia di contratti pubblici, si affianca altresì quella diretta a “*forme di coinvolgimento degli Enti del Terzo settore*” previste – appunto – dal Titolo VII del CTS. L'importanza di tale precisazione emerge chiaramente dal comunicato stampa dell'ANCI con cui si dice: “*Nel D.L. semplificazioni è stata accolta la proposta dell'ANCI che mira a rendere più chiaro il rapporto tra il Codice dei contratti pubblici e il Codice del Terzo settore rispetto all'affidamento di servizi, anche alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020 riconoscendo la legittimità degli istituti della co-progettazione e della co-programmazione*”.

Davvero non si poteva contare su un viatico migliore per il futuro della (anch'essa) recente legge regionale n. 65 del 20 luglio 2020 “Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore”, cui va ascritto l'indubbio merito di aver sviluppato in modo coerente gli indirizzi interpretativi della Corte costituzionale desumibili dalla citata sentenza 131/2020, come si vedrà nel prosieguo.

Per comprendere l'importanza della lettura che si va affermando non si può prescindere da alcuni richiami riguardo al percorso che ci ha portato agli attuali approdi.

Come pure va evidenziato, per avere chiaro il novero delle attività su cui possono essere coinvolti gli enti del Terzo settore, l'ampio ventaglio di attività di interesse generale previste dal CTS che possono svolgere gli ETS rispetto alla precedente normativa che prevedeva il coinvolgimento di tali organismi, sostanzialmente non oltre l'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Peraltro, molte di tali attività di interesse generale 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. Ne deriva conseguentemente che la normativa regionale da ultimo approvata consente di dispiegare la sua utilità per il sistema pubblico toscano in una pluralità di campi molto vasti caratterizzati da molteplici attività e servizi di interesse generale.

### **2.3.2. La normativa precedente al CTS e gli orientamenti applicativi**

Risale, come noto, alla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/2000 il riconoscimento di un ruolo non secondario al Terzo settore nel campo dell'assistenza (art. 5), demandando, poi, ad apposito atto di indirizzo e coordinamento del Governo la regolamentazione dei rapporti tra enti locali e Terzo settore stesso, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona. È con il DPCM 30 marzo 2001, attuativo del terzo comma del citato articolo 5, che compaiono "le Istruttorie pubbliche per la coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali con i soggetti del Terzo settore" disciplinate dall'articolo 7 dello stesso Decreto. Si noti che tale istituto è all'epoca concepito per il settore dei servizi sociali e circoscritto agli interventi "innovativi e sperimentali" con la possibilità per le Regioni di adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche (di coprogettazione) nonché per la individuazione delle forme di sostegno.



Anche senza pretese di un particolare approfondimento, si deve richiamare l'attenzione sul fatto che nel caso di ricorso a soggetti del Terzo settore si riteneva in generale che non si potesse prescindere dal tener conto “*delle norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte della pubblica Amministrazione*” (art. 6, DPCM 30 marzo 2000). Peraltro varrà ricordare che nel parere – richiesto dall'ANAC - del Consiglio di Stato n. 1382/2018, che tanto allarme ingenerò negli operatori per le sue interpretazioni circa la (dubitata) compatibilità del neo Codice del Terzo settore con la normativa concorrenziale di derivazione euro-unitaria (parere che si incentrava, invero, sull'art. 56 del CTS ma che estendeva i criteri interpretativi anche alla co-progettazione), si valutava che, pur non essendo stato riprodotto testualmente nel nuovo CTS la clausola del rispetto della disciplina europea e nazionale sull'affidamento dei servizi, l'ambito dei servizi “estranei” all'applicazione delle regole pro-concorrenziali fosse da ritenere circoscritto solamente ai rapporti concernenti servizi (di interesse generale) non economici caratterizzati dall'essere prestati con modalità totalmente gratuite. E, come accennato, tale parere era stato richiesto dall'ANAC per riformulare le precedenti linee guida per l'affidamento dei servizi sociali a enti del Terzo settore e alle cooperative sociali prima approvate con delibera n. 32 del 2016 (che conteneva uno specifico paragrafo 5 sulla co-progettazione con indicazioni della relativa procedura sul modello della evidenza pubblica); e tale esigenza di revisione delle linee guida scaturiva proprio a seguito dell'entrata in vigore sia del nuovo Codice dei contratti pubblici che del Codice del Terzo settore.

Parere del Consiglio di Stato n. 1382/2018 e proposte di nuove linee guida recanti “Indicazioni in materia di affidamenti dei servizi sociali” sottoposte alla consultazione da parte dell'ANAC il 10 maggio 2019 adesso tuttavia da considerarsi completamente superate a seguito del successivo parere del Consiglio di Stato n.1435 del 9 ottobre 2019 con il quale viene confermato che le norme e gli istituti disciplinati dal Codice del Terzo settore non possono rientrare nel campo di operatività delle linee guida seppure) non vincolanti dell'ANAC. Venendo a questo punto ad essere rimessa alla responsabilità interpretativa ed applicativa delle Amministrazioni la normativa del Titolo VII sui rapporti degli enti pubblici con il Terzo settore, è del tutto evidente l'importanza di poter disporre di una specifica disciplina regionale applicativa di quelle norme fondamentali.

### **2.3.3. Il rapporto collaborativo quale fondamento e motivazione per il ricorso della pubblica Amministrazione ai soggetti del Terzo settore alternativo a quello del mercato e del profitto**

L'ulteriore argomento da ricordare riguardo al percorso che precede gli attuali approdi oggetto di queste note è costituito da quella (distorta) concezione secondo cui il ricorso al Terzo settore si verrebbe a porre in un rapporto di "eccezionalità" rispetto all'ordinario ricorso agli operatori del mercato secondo le regole della concorrenzialità in conformità con la disciplina europea e nazionale sull'affidamento dei servizi. Si è arrivati perfino a qualificare come deroga al principio di concorrenza gli "appalti riservati" per i servizi sanitari e sociali di cui all'articolo 143 del codice dei contratti pubblici nonostante rispondano alla disciplina della Direttiva 2014/24/EU, Titolo III, quali particolari regimi di appalto in ragione dei caratteri dei servizi stessi; si veda in proposito lo schema di linee di indirizzo dell'ANAC poste in consultazione (stoppage poi dal citato parere del CdS) in cui si indicano tali appalti fra "I regimi derogatori" per il ricorso ai quali "la stazione appaltante, nella determina a contrarre, motiva in ordine alla scelta di avvalersi della deroga, con riferimento al perseguimento di obiettivi di utilità sociale" (potrebbe forse essere diversamente?!).

Anche nelle precedenti linee di indirizzo ANAC di cui alla citata delibera n. 32/2016, sempre sul presupposto che il ricorso a soggetti del Terzo settore costituisce una deroga all'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica, si trova più volte la raccomandazione che sia data adeguata giustificazione a tale scelta derogatoria, come se anche in questi casi disciplinati dal CTS – e sul punto si tornerà – non dovessero comunque rispettarsi le regole pubblicistiche di buon andamento dell'azione amministrativa.

Anche se ormai superato, ma per dire di questa diffusa concezione "derogatoria" rispetto a quella che viene considerata la ordinaria (e retta) strada del ricorso al mercato concorrenziale, vale riportare testualmente quanto affermato nel citato parere del CdS n. 1382/2018 (punto 5 – Le prospettive interpretative -): "Più in generale, è ragionevole ritenere che le Amministrazioni debbano volta per volta motivare la scelta di ricorrere agli stilemi procedurali delineati dal Codice del Terzo settore, in luogo dell'indizione di una ordinaria gara di appalto. L'Amministrazione dovrà, in particolare, evidenziare la maggiore idoneità di tali procedure a soddisfare i bisogni *latu sensu* "sociali"

**CAMBIA IL PARADIGMA ALLA BASE DEI RAPPORTI TRA PA E TERZO SETTORE PER I SERVIZI DI INTERESSE GENERALE**



ricorrenti nella fattispecie, alla luce dei principi di adeguatezza, proporzionalità ed efficacia ed in comparazione con gli esiti che verosimilmente produrrebbe l'alternativa al mercato.”

Semberebbe prospettarsi, secondo tale impostazione concettuale, una sorta di *favor* nei confronti dei soggetti del Terzo settore consistente nel ritenere consentita una quota di affidamenti purché questa sia passata al vaglio di una rigorosa e approfondita motivazione circa la dimostrata possibilità che attraverso il ricorso ai soggetti del Terzo settore siano adeguatamente, o almeno sufficientemente perseguite, le esigenze di soddisfazione dei pubblici interessi che fanno capo alle Amministrazioni affidanti.

C'è voluto l'intervento della Corte Costituzionale per spostare l'ottica interpretativa sul terreno (costituzionalmente orientato) ben diverso da quello basato sul modulo sinallagmatico tipico dei rapporti contrattuali (ove si è in presenza di interessi contrapposti da comporre, appunto, con l'accordo contrattuale da raggiungere, nel caso delle pubbliche Amministrazioni, attraverso la via imparziale del confronto concorrenziale) ed invece basato, quando si ricorra all'associazionismo del Terzo settore, su rapporti caratterizzati dal confronto collaborativo fra soggetti titolari degli interessi pubblici (le Amministrazioni), da una parte, e soggetti 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, dall'altra. Non si pone in essere il tipico confronto competitivo che sfocia in un contratto sinallagmatico ma un rapporto di partnership fra la pubblica amministrazione e enti associativi del Terzo settore, che può essere preceduto pure da valutazioni comparative.

Stante la tendenziale comunanza di scopi (di interesse generale) dei soggetti coinvolti deve essere pertanto capovolto il paradigma valutativo ispirato alla cultura contrattualistica di mercato (come del resto si evince dalla legge regionale 65, così come si dirà), nel senso cioè di dover semmai motivare l'insussistenza delle condizioni e presupposti per ricorrere a rapporti collaborativi per optare per la via concorrenziale. Naturalmente laddove i soggetti del Terzo settore contribuiscano alla realizzazione del bene comune, individuato dalla legge nelle attività di interesse generale (art. 5, CTS e art. 2, d.lgs. n. 112/2020 per le imprese sociali) svolte per le finalità di coesione e protezione sociale (art. 1, cts), giacché resta fermo che dove il rapporto venga ad assumere i tipici caratteri del sinallagma contrattuale si dovranno rispettare le regole del Codice dei contratti pubblici. Seguendo questa linea interpretativa si potrà comprendere la portata innovativa del titolo VII del CTS, da inquadrarsi sistematicamente in rapporto all'intera disciplina del Codice, e così fornire una lettura coerente della recente legge regionale n. 65/2020.

### **2.3.4. Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici: ambiti rispettivi e interrelazioni**

Varrà nuovamente sottolineare che i rapporti fra le amministrazioni e gli enti del Terzo settore improntati a criteri di collaborazione consentono di porre in essere, come si afferma nella citata pronuncia n. 131/2020 Corte Cost., “un canale di amministrazione condivisa alternativo a quella del profitto e del mercato”. Sia nel caso della co-progettazione di cui all’art. 55 CTS sia in quello delle convenzioni di cui all’art. 56 si prefigurano moduli di relazioni convenzionali non ispirati al principio della concorrenza ma a quello della solidarietà e della collaborazione.

Si comprendono meglio in tal modo i criteri per individuare i diversi ambiti delle discipline rispettivamente del codice del Terzo settore e del Codice dei contratti pubblici. I rapporti di carattere collaborativo che vengono ad instaurarsi secondo le figure convenzionali di cui al Titolo VII (artt. 55-57) del CTS per soddisfare bisogni definiti nei campi in cui operano le organizzazioni non lucrative restano fuori del campo di applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 50/2016 di approvazione del CCP e si osservano le disposizioni del CTS. È ovvio, poi, che trattandosi pur sempre di esplicazione di attività amministrativa procedimentale, quale è prevista sia per la co-progettazione ma anche ovviamente per la co-programmazione) che per le convenzioni ex art. 56 CTS, tali procedimenti devono essere svolti nel rispetto, da un lato, dei principi sanciti dall’art. 97 Cost. di buon andamento e imparzialità e, dall’altro, dei criteri indicati dall’art. 1 della legge n. 241/90 di economicità, efficacia, imparzialità e trasparenza, oltreché dei principi dell’ordinamento comunitario.

Come già accennato, si devono invece rispettare le regole del codice dei contratti pubblici laddove si utilizzino i tipici moduli contrattuali di affidamento di lavori, forniture e servizi caratterizzati da prestazioni a favore dell’affidante dietro il pagamento di un corrispettivo predeterminato (salvo la variante delle concessioni in cui le prestazioni affidate sono fatte a favore degli utenti, sempre comunque per un corrispettivo). Va ascritto a merito del legislatore regionale toscano di aver giustapposto alla disciplina sulla co-progettazione uno specifico articolo (il 12 della L.R. 65/2020) con cui, evidentemente con valore ricognitivo e con lo scopo di contrastare comportamenti elusivi, si stabilisce che laddove, come detto, si ricada nel tipico rapporto sinallagmatico dell’affidamento di servizi dietro corrispettivo o attraverso esternalizzazione si deve applicare la disciplina in materia di contratti pubblici.

Anche solo limitandosi ad un breve cenno, va considerato che gli anzidetti elementi distintivi idonei ad identificare e delimitare i diversi ambiti applicativi



dei due *corpus* normativi non escludono certo legittime interrelazioni fra i due campi. Si consideri che a livello comunitario, stante la natura fortemente influenzata dalle diversità statali e dalle diverse tradizioni culturali, per certe categorie di servizi alla persona, quali i servizi sociali, sanitari e culturali, sono in effetti consentiti dalla Direttiva 2014/24/EU (v. il Considerando 114) regimi particolari con normative speciali riguardo alla scelta dei fornitori dei servizi stessi. Venendo alla nostra normativa sono da richiamare le norme del Titolo VI del CCP che, per esempio, all'articolo 143 prevede "appalti riservati" a operatori con i caratteri dei soggetti del Terzo settore. Sempre, per esemplificare, all'art. 112 sono disciplinati gli appalti e le concessioni riservate, nel cui ambito rivestono un ruolo centrale le cooperative sociali e le imprese sociali. Come si vede, si resta nel campo della contrattualistica assoggettata alla normativa pro-concorrenziale europea e nazionale ma con la previsione di legittime posizioni di *favor* nei riguardi dei soggetti del Terzo settore.

Infine, prima di passare all'esame analitico della disciplina regionale sulla co-progettazione in correlazione con la co-programmazione, appena un richiamo ai presupposti costituzionali sulla competenza nella materia dei rapporti con il l'associazionismo del Terzo settore della legge regionale in esame. Ce lo chiarisce sempre la Corte costituzionale con l'ultima sentenza n.131/2020 nel punto in cui, dopo aver richiamato quanto aveva già precisato con la sua precedente n. 185 del 2018 non solo qualificando la materia degli enti del Terzo settore nell'ambito dell'"ordinamento civile" di esclusiva competenza statale, ma anche mettendo in capo allo Stato la definizione delle "regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche", precisa tuttavia che una tale ricostruzione viene giudicata pienamente compatibile con il riconoscimento al legislatore regionale della potestà, nell'ambito delle attività che ricadono nelle materie di propria competenza (come ha fatto la Regione Toscana con la L.R. n.65/20209) "a declinare più puntualmente, in relazione alle specificità territoriali, l'attuazione di quanto previsto dall'art. 55 CTS" con la precisazione che non vengano "alterate le regole essenziali delle forme di coinvolgimento attivo nei rapporti tra gli ETS e i soggetti pubblici".

### **2.3.5. La Legge Regionale n. 65/2020 quale strumento di promozione e valorizzazione del ruolo del Terzo settore**

#### FINALITÀ E PRINCIPI DELLA LEGGE REGIONALE 65/2020

Nel preambolo della legge regionale 65 si trova sintetizzato al punto 5. l'obiettivo centrale della normativa di recente approvata "*rendere sistematica, disciplinandone l'ambito di applicazione e le modalità operative, la collaborazione tra pubbliche amministrazioni e ETS, prevedendone la regolamentazione con specifico riferimento agli istituti della co-programmazione e della*

*co-progettazione con l'obiettivo di sostenere le attività degli ETS, promuovendo lo sviluppo e il consolidamento della rappresentanza di settore e valorizzando il ruolo di questi soggetti come agenti attivi di sviluppo e coesione sociale delle comunità locali".*

Gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione sono disciplinati dal Capo IV della L.R. 65, che sviluppa le “regole essenziali” del Tit. VII del CTS, quindi prevedendo anche la disciplina delle convenzioni ex art. 56 CTS e ulteriori disposizioni di supporto agli enti del Terzo settore. Vanno evidenziati subito un paio di aspetti che concorrono a caratterizzare tale normativa regionale.

Fra i principi in tema di esercizio delle funzioni amministrative (art. 3, L.R. 65) si prevede che gli enti locali singoli o associati concorrano alla realizzazione delle finalità della legge regionale sugli enti del Terzo settore toscano “*nel rispetto della loro autonomia regolamentare*”. Si assume come punto fermo il corretto atteggiarsi delle relazioni fra il livello istituzionale della Regione e quello del sistema regionale delle autonomie territoriali locali. Il richiamo alla autonomia regolamentare di rango costituzionale degli enti locali va colto in tutto il suo valore, *in primis* dai Comuni e dalle loro forme associative, in ragione del miglior esercizio delle loro funzioni onde applicare la normativa di fonte legislativa nel modo più adatto ed efficace in relazione – per dirla con le parole della Corte Costituzionale – alle variegate specificità territoriali.

## **IL CONTRIBUTO DI RISORSE MATERIALI, IMMATERIALI ED ECONOMICHE DEI SOGGETTI DI TERZO SETTORE**

Va detto in proposito che la formulazione della legge regionale 65, dopo aver fissato regole precise sui caratteri e la struttura degli istituti della co-programmazione e della co-progettazione (artt. 9 e 11), non va oltre la delinea-zione in termini di principi riguardo ai rispettivi procedimenti (artt. 10 e 12) cosicché con i regolamenti locali sarà possibile introdurre specifiche modalità attuative di tali principi in modo tale che gli enti possano “personalizzare” i principi stessi in rapporto alle esigenze che le singole realtà presentano nel concreto. Si vedrà che in effetti la trama procedimentale dei due istituti presenta ampi margini di traduzione concreta non solo nella definizione del contenuto degli avvisi nei quali saranno precisamente indicate le specifiche delle varie fasi procedimentali, ma con la possibilità per i comuni riguardo al loro ambito singolo o associato di previamente regolamentare in via generale come attuare tali principi.



L'altro aspetto da sottolineare, che concorre a connotare il carattere "inclusivo" della legge regionale in commento, è la previsione all'articolo 4 della individuazione, quali destinatari della finalità di valorizzazione del Terzo settore, anche delle organizzazioni che pur non iscritte nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) rientrano comunque nel più ampio mondo del no-profit, cioè *"delle associazioni, delle fondazioni e degli altri enti a carattere privato che, senza fine di lucro, svolgono attività di interesse generale ai sensi dell'articolo 118, comma quarto, della costituzione, ancorché (appunto) non iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore"*. Ne è evidente il risvolto pratico ed operativo di tale disposizione. Salvo i casi in cui il Codice del Terzo settore non richiede quale condizione necessaria per l'instaurazione di rapporti con le Amministrazioni pubbliche l'iscrizione al RUNTS, rientra nella discrezionalità dei vari soggetti pubblici allargare il coinvolgimento degli enti del Terzo settore e del no-profit oltre quelli iscritti al RUNTS purché rientrano, come aiuta a comprendere il citato quarto comma dell'articolo 4 della L.R. 65, fra le organizzazioni e associazioni a carattere privato che senza fine di lucro svolgono *latu sensu* attività di interesse generale quale espressione di autorizzazione sociale in base al principio di sussidiarietà. Ed è giusto aggiungere che in virtù delle finalità perseguite dalla legge regionale 65 tale *modus operandi* da parte del sistema pubblico Toscano viene, dopo l'intervento legislativo della Regione, vieppiù a costituire il comportamento pubblico più in sintonia con quadro normativo dopo l'approvazione della L.R. 65/2020.

### LA CO-PROGRAMMAZIONE

Il CTS all'articolo 55 definisce già in modo preciso e di chiara comprensione i connotati essenziali dell'istituto e del metodo della co-programmazione, così da non rendere necessarie ulteriori esplicitazioni da parte della legge regionale, che all'articolo 9 riproduce sostanzialmente il testo dei primi due commi del citato articolo 55 del Codice del Terzo settore, salvo la previsione, al terzo comma dell'articolo 9 della L.R. 65, della procedimentalizzazione della co-programmazione, da svolgersi nel rispetto dei principi di cui al successivo articolo 10.

Come già sopra anticipato, all'art. 10, co. 2, della legge regionale in esame viene rimessa all'autonomia regolamentare degli enti locali la attuazione dei principi *"qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-programmazione di cui alla presente legge"*. È appena il caso di precisare che la formula normativa esprime il giusto riconoscimento delle potestà autonomiche e non certo la discrezionalità se applicare o meno gli istituti espressione della collaborazione con gli enti del Terzo settore. È il valore solidaristico e di utilità sociale, quali elementi che concorrono alla coesione sociale, così come emergono dal Codice del Terzo settore e dalla L.R. 65, che impongono indubbiamente

le amministrazioni territoriali al coinvolgimento delle organizzazioni e dell'associazionismo del Terzo settore. In ragione di ciò viene pertanto a dedursi una vera e propria "doverosità", nella attuazione dei piani e dei programmi che hanno un forte impatto sociale, di ricorrere, sussistendone i presupposti e le condizioni su cui ci si è più sopra soffermati, ai soggetti del Terzo settore.

Scorrendo i principi dell'articolo 10, al comma 1. Lett. a) si stabilisce che la volontà dell'amministrazione di attivare la co-programmazione deve risultare da un atto, *"con il quale si dà avvio al relativo procedimento"*. In riferimento all'assetto delle competenze comunali ripartite secondo la disciplina del TUEL, tale decisione, da qualificarsi indubbiamente quale atto espressivo dell'indirizzo politico-amministrativo dell'amministrazione, è da ritenere che rientri nell'ambito della competenza generale residuale di governo della Giunta. Naturalmente alcuni indirizzi fondamentali sul coinvolgimento del Terzo settore potranno essere già inseriti nei documenti programmatici annessi al bilancio, da approvare dal Consiglio comunale. Nell'atto di indirizzo da cui prende avvio il procedimento partecipativo saranno indicate le aree di attività e servizi della programmazione in ambito zonale e locale per le quali il mondo del Terzo settore, in relazione al suo ruolo e alle proprie conoscenze ed esperienze, può fornire apporti di sicura utilità in funzione sia della migliore conoscenza dei bisogni sociali sia della realizzazione più idonea ed efficace in rapporto ai bisogni stessi.

Avviato il procedimento seguono le fasi della pubblicazione dell'avviso e quella centrale del confronto partecipativo con gli enti del Terzo settore (lett. b), c) e d), art. 10, co. 1). L'avviso deve essere pubblicato in modo da assicurare il massimo di conoscibilità in ossequio al principio di trasparenza e deve contenere: - l'indicazione delle finalità (acquisizione degli interessi e dei bisogni del Terzo settore in rapporto alle politiche dell'amministrazione di coesione e protezione sociale); - l'oggetto (l'ambito dei bisogni che emergono dai territori che meglio possono essere tutelati con il coinvolgimento dell'associazionismo del Terzo settore); - i requisiti richiesti per essere ammessi alla partecipazione (va tenuto presente che alla lett. b) del citato art.10 è previsto di poter allargare la partecipazione anche *"ad ulteriori soggetti, diversi dagli enti del Terzo settore, purché il relativo rapporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto dell'avviso"*).

Riveste molta importanza e richiede la più attenta ponderazione la parte dell'avviso ove vengono specificate le modalità con le quali si svolge la partecipazione al procedimento da parte degli enti del Terzo settore (tavoli generali e specifici di confronto, conferenze di approfondimento e confronto, magari previa acquisizione di proposte formalizzate da parte di reti associative del



terzo settore, ecc.). È facile comprendere che tale aspetto costituirà uno degli ambiti regolamentari in cui può esplicarsi la discrezionalità politico-amministrativa delle autonomie locali.

Alla lett. e) dell'articolo 10 in esame si attribuisce il compito al responsabile del procedimento di concludere l'iter procedimentale della co-programmazione con una relazione finale motivata. Anche se prima non indicato, la procedimentalizzazione della co-programmazione comporta la nomina di un responsabile del procedimento (questione anch'essa rimessa all'autonomia regolamentare degli enti locali) e l'implicita conferma della natura gestionale del procedimento di competenza della dirigenza o dei responsabili di servizi, prevedendo che la relazione finale sia trasmessa *“agli organi competenti”*, che nel caso degli enti locali sono da intendersi gli organi politici (la trasmissione della relazione sarà quindi trasmessa al Sindaco o all'Assessore al ramo per le determinazioni conseguenti). A livello associativo i procedimenti di co-programmazione saranno sviluppati dalle Unioni, dalle Società della salute e, negli ambiti in cui queste ultime non sono costituite, dai rispettivi organi di governo delle convenzioni per l'esercizio delle funzioni di integrazione socio-sanitarie, che possono estendersi anche alle funzioni sociali comunali.

Costituisce indubbiamente esercizio di un compito di indirizzo politico-amministrativo la valutazione prevista al comma 3. dell'articolo 10, consistente nella possibilità *“di modificare o integrare gli strumenti di pianificazione e gli atti di programmazione, previsti dalla disciplina di settore, tenendo conto degli esiti dell'attività di programmazione”*. Nel caso dei comuni singoli o associati il riferimento non può che riguardare gli strumenti di programmazione comunale collegati al bilancio annuale e pluriennale. Analogamente vale per gli strumenti di programmazione delle Società della salute. A proposito degli atti di programmazione, va tenuto conto che al successivo articolo 14 è prevista una specifica disposizione sul ruolo e incidenza degli strumenti di collaborazione con il Terzo settore riguardo ai Piani integrati di salute di cui all'art. 21 della L.R. n. 40/2005 e dei Piani di inclusione zonale di cui alla L.R. n. 41/2005. Sono entrambi strumenti di programmazione zonale approvati dalla Conferenza dei sindaci o dalle esistenti società della salute. Il generale precetto che tali piani *“sono attuati, relativamente agli aspetti concernenti il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, mediante la co-programmazione e la co-progettazione”* impegna indubbiamente i soggetti decisori e quelli gestionali ad applicare a quel livello quanto previsto nei precedenti articoli riguardo agli istituti collaborativi in esame.

Pare utile un'ultima precisazione. La previsione che fa rinvio all'autonomia regolamentare dei Comuni (art. 10, co. 2) per dare attuazione ai principi in

tema di procedimento di co-programmazione, se esprime il giusto rispetto delle prerogative istituzionali degli enti locali, non costituisce certo impedimento all'applicazione diretta di tali principi posto che la loro formulazione è di sufficiente precisione tale da permettere alle amministrazioni l'adozione degli atti amministrativi attuativi anche senza la previa approvazione del regolamento attuativo. In tal caso sarà l'atto iniziale di attivazione della co-programmazione che dovrà dettagliatamente specificare i criteri e gli indirizzi da seguire e rispettare nello svolgimento del procedimento. Comunque lo sviluppo attuativo dei principi attraverso il regolamento è garanzia di massima trasparenza e certezza giuridica per i soggetti interessati circa la posizione dell'amministrazione sulla materia.

### LA CO-PROGETTAZIONE

I cenni prima dati sull'accidentato percorso finora seguito nell'applicazione di questo istituto testimonia della sua specifica complessità, dovuta non solo alla sua compatibilità con le norme nazionali e comunitarie che disciplinano gli affidamenti dei servizi da parte della pubblica amministrazione, ma anche alla estrema varietà di casistiche applicative, che risentono della molteplicità di esperienze territoriali della nostra Regione, a fronte di una (originaria) normativa sommaria. Ebbene, con l'approvazione della legge regionale 65 si sono messe in condizione le amministrazioni di poter contare su un quadro di certezze applicative in linea con le interpretazioni della Corte costituzionale e con l'intervento chiarificatore del legislatore nazionale cui sopra si è fatto richiamo.

All'articolo 11 della legge regionale in commento sono enunciati i tratti caratterizzanti dell'istituto. La definizione dell'istituto ricalca quella del terzo comma dell'articolo 55 del CTS con due importanti chiarificazioni: si precisa che la co-progettazione si realizza mediante *"la collaborazione"* fra enti del Terzo settore e enti pubblici, con l'effetto, in linea con l'interpretazione della Corte costituzionale, di sostanzialmente capovolgere il precedente paradigma motivazionale nella scelta del ricorso al Terzo settore, nel senso che ora, in ragione dell'attitudine dei soggetti non lucrativi a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale, verrebbe ad essere onere della pubblica Amministrazione di motivare l'eventuale impossibilità di attivare tale forma di collaborazione; l'ulteriore precisazione riguarda l'ambito oggettivo della co-progettazione che si allarga oltre i "i progetti innovativi e sperimentali" laddove con la formula del co. 2 qualifica in effetti detta co-progettazione quale istituto di portata generale.

In relazione a tale ambito non più stretto entro i confini dei progetti innovativi e sperimentali va semmai posta attenzione alla individuazione dei presup-



posti e degli ambiti di applicazione. L'amministrazione è legittimata a ricorrere alla co-progettazione laddove con tale ricorso si arricchiscano le capacità di soddisfazione dei bisogni in ragione del coinvolgimento dei soggetti del terzo settore in rapporto alla loro particolare attitudine a soddisfare tali bisogni nell'ambito delle loro statutarie attività di interesse generale. Naturalmente contando sulla effettiva capacità del Terzo settore di dimostrarsi all'altezza di tali aspettative nell'interesse dei cittadini destinatari finali degli interventi e dei servizi.

Lo scopo della co-progettazione sta nell'esigenza delle amministrazioni procedenti ad acquisire conoscenze, esperienze, idee innovative frutto di sperimentazioni positive che possono scaturire dalla cooperazione offerta dal mondo del Terzo settore, garantendo così il miglior perseguimento dell'obiettivo di fornire servizi di qualità appropriata alle esigenze dei destinatari. Si ripete quanto già detto sopra nel sottolineare nuovamente che laddove invece l'amministrazione intenda procedere ad affidamenti sulla base di progetti definibili ed operativi dalla stessa amministrazione e con il riconoscimento di un corrispettivo si rientra nel campo della contrattualistica pubblica, così come viene opportunamente richiamato dall'articolo 12 della stessa legge regionale 65.

Peraltro è indicato, al co. 3 sempre dell'articolo 11, che la co-progettazione, espressione di un rapporto di collaborazione, debba dare luogo ad un concorso di apporti costituito da *“risorse materiali, immateriali ed economiche”*. Sulla questione conviene soffermarci per le questioni che potranno porsi nella concretezza delle realtà. Aiuta sicuramente aver previsto le tre forme di apporto comprendendovi, oltre alle risorse materiali (prestazioni e beni) ed economiche (valori), anche quelle immateriali, anche se di meno facile individuazione.

La nozione di risorse immateriali, come si sa, è di derivazione economico-aziendale e di norma queste esprimono il patrimonio di conoscenze, di capacità ed efficacia organizzativa nonché di rapporti relazionali e di affidabilità riconosciuta, che costituiscono un valore aggiunto, anche molto notevole rispetto ai mezzi materiali di produzione ed ai cespiti patrimoniali. Rapportato agli ETS, pare ragionevole individuare le risorse immateriali degli ETS nel patrimonio di conoscenze, di efficace organizzazione e di capacità interattive in funzione sociale con le rispettive comunità di riferimento tale da esprimere, come indicato dalla Corte cost. nella citata sentenza 131/2020, una riconosciuta attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale. Ovviamente i diversi pesi degli apporti collaborativi saranno da definire nel procedimento di co-progettazione sempre fermo re-

stando, come ricordato al co. 5 dello stesso art. 11, che le amministrazioni “*detengono la titolarità delle scelte*”.

L'attuazione del progetto operativo è disciplinata dalla convenzione di partenariato i cui rapporti economici di norma sono regolati secondo il criterio del rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, ivi comprese quelle del costo del personale imputabile alla convenzione, implicitamente consentito in virtù del richiamo al co. 6 dell'art. 11 all'obbligo dell'applicazione del contratto collettivo valevole per settore e zona di svolgimento dei servizi “*il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con le effettive attività da espletare*”). Qualora in sede di formulazione del progetto esecutivo siano contemplate alcune prestazioni di servizi necessariamente da regolare economicamente con la fissazione di un compenso/rimborso predeterminato non dissimile da un corrispettivo, *quid iuris* in tale ipotesi? In mancanza di riferimenti normativi espliciti si ritiene che la questione sia da affrontare basandosi sul criterio dell'incidenza (del tutto secondaria) di tale modalità, unitamente a quello del perseguimento della massima funzionalità/efficacia degli interventi, potendosi quindi ammettere tale modalità ove questa si ponga in un rapporto di secondarietà/accessorietà rispetto al complesso degli interventi e, pur nella sua marginalità, sia motivatamente utile per la funzionalità attuativa del progetto.

Fra gli apporti delle Amministrazioni sono confermati quelli già previsti dal CTS dei contributi e della concessione (in comodato) dell'utilizzo di beni pubblici. Con il richiamo per la concessione dei contributi pubblici all'art. 12 della legge n. 241/90 si è inteso assoggettarli all'obbligo del rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità che, nel caso della co-progettazione, è possibile garantire con l'applicazione delle regole sul relativo procedimento avendo cura che nell'avviso sia indicata l'evenienza e le relative modalità di concessione di contributi. Per l'utilizzazione di beni la citata disciplina regionale va letta in combinazione con l'articolo 71 del CTS rubricato con il titolo “locali utilizzati”.

La disciplina del procedimento è sviluppata dalla L.R. n. 65/2020 all'articolo 13, il quale risponde al duplice criterio, da una parte, del raggiungimento di un sufficiente livello di precisione per la sua diretta applicazione e, dall'altra, di contenere enunciati che non spingendosi fino al dettaglio lasciano alla fase attuativa dell'applicazione - e nel caso degli enti locali preceduta auspicabilmente anche da un passaggio regolamentare - margini di discrezionalità utile per adattare i procedimenti alla varietà delle situazioni reali. Si deve tener conto che diversamente dalla co-programmazione (v. art. 1, co. 1, lett. a) non è espressamente contemplato l'atto volitivo iniziale dell'amministrazione di attivazione della stessa co-programmazione. Ciò è spiegabile dalla previsione



recata al co. 5 del precedente articolo 11 dove si stabilisce che le amministrazioni “*devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali*”, in modo tale da rendere sempre necessaria la manifestazione di volontà dell'amministrazione, che evidentemente può essere contenuta in atti specifici ma anche in atti generali (nel caso dei Comuni per es. il PEG). Riguardo alle varie fasi in cui è previsto si articoli il procedimento ci si limiterà ad alcune considerazioni concernenti le quelle che presentano la possibilità di varie declinazioni attuative rispetto ai principi di cui a tale articolo 13 e che devono essere precisamente indicata nell'avviso iniziale da pubblicare, come indicato alla lett. c), co. 1, per un termine congruo rispetto alle attività da svolgere, comunque non inferiore a 20 giorni.

La normativa regionale in conformità all'art. 55, co. 3, del CTS prevede le due modalità di atteggiarsi della co-progettazione, una prima ipotesi che sfocia nella sola definizione di specifici progetti di servizio ed una seconda ipotesi più articolata che prosegue fino realizzazione dei progetti di servizio (che è poi quella ordinariamente utilizzata). Comunque in entrambi i casi la procedura deve portare alla valutazione delle proposte progettuali, cui potrà fare seguito (nella predetta seconda ipotesi) “la attivazione del partenariato” (art. 13, co.1, lett. e) e lo svolgimento della fase finale consistente nella congiunta e condivisa formulazione del progetto operativo “in relazione alla proposta o alle proposte progettuali selezionate” e quindi alla sottoscrizione della convenzione per la disciplina del rapporto di partenariato (art. 13, co.1, lett. f).

La legge regionale (art. 13, co. 1, lett. b), punto 3.) prevede che nella prima fase di elaborazione delle proposte progettuali possa essere ricompresa una attività specifica allo scopo “*di attivare e promuovere forme di consultazione tra i soggetti che hanno presentato le domande e la medesima amministrazione ai fini della formazione delle proposte progettuali*”. Ove l'amministrazione abbia optato per questa modalità, questa attività è caratterizzata dal confronto orizzontale tra i soggetti del Terzo settore partecipanti in modo che le varie esperienze, competenze e risorse possano contaminarsi fra loro e creare maggiore adeguatezza ed efficacia nella definizione delle proposte progettuali. Dal punto di vista pratico operativo nell'avviso si dovrà precisare che la fase iniziale si articola prima nella presentazione delle domande di partecipazione, cui seguirà quella della consultazione (fissando le relative modalità) e quindi nella presentazione delle proposte progettuali.

L'ulteriore passaggio è quello della valutazione delle proposte; in ossequio al principio di trasparenza, sarà l'avviso a stabilire quali criteri e modalità saranno seguite dall'amministrazione, la quale potrà anche prevedere che il RUP

possa essere supportato da apposita commissione di valutazione delle proposte progettuali. In linea con l'affermazione di cui all'art. 11, co. 5 che resta in capo all'amministrazione procedente "*la titolarità delle scelte*", il legislatore regionale ha lasciato ampi margini nello stabilire come pervenire alla attivazione del partenariato, naturalmente facendo conoscere in sede di avviso le relative modalità, rimanendo pur sempre la procedura in esame sottoposta alle regole di buona amministrazione di cui alla legge 241/90.

Le modalità con cui si perviene alla individuazione "della proposta o delle proposte progettuali" rivestono non poca importanza e richiedono quindi di essere ben specificate nell'avviso a garanzia dei principi di trasparenza e parità di trattamento. La formula usata dal legislatore sembra proprio voler conservare all'amministrazione ampi margini di scelta (come detto, da far conoscere preventivamente nell'avviso) in quanto, se è del tutto evidente che la "valutazione" delle proposte progettuali (che potranno essere presentate da soggetti singoli o aggregati secondo le modalità ed i criteri stabiliti sempre nell'avviso) implica sicuramente la verifica e il giudizio circa la loro adeguatezza e idoneità alla realizzazione delle finalità indicate nell'avviso stesso, sembra altresì ipotizzabile che l'attivazione del partenariato, "*in relazione alle proposte o alle proposte progettuali selezionate*", possa non riguardare tutti i presentatori dei progetti ammissibili. La più utile ed efficace realizzazione del progetto può infatti rendere necessario predeterminare il numero dei soggetti singoli o aggregati con cui pervenire alla sottoscrizione della convenzione. Nel caso in cui le proposte progettuali passate al vaglio di ammissibilità siano eccedenti rispetto alle previsioni dell'avviso scatta allora il meccanismo della 'valutazione per comparazione' che dovrà necessariamente portare nella successiva fase di "formulazione condivisa del progetto operativo" le migliori proposte progettuali per una quantità coincidente con quella prevista dall'avviso.

Peraltro quanto sopra prospettato va rapportato alla varietà delle casistiche che si possono presentare nel concreto. Si pensi al caso di servizi posti in co-progettazione molto complessi o fortemente articolati territorialmente (in alcuni casi si potrebbe pensare a mettere in co-progettazione interi 'sistemi i servizi' - i sistemi degli sportelli - i sistemi dei servizi per la povertà ecc.) in cui l'avviso potrebbe eventualmente prevedere che la proposta progettuale sia organizzata in più linee di attività caratterizzare ciascuna da una complessità e da una coerenza tale da richiedere delle proposte progettuali specifiche (benché sempre connesse e coerenti con il quadro progettuale complessivo). In questo caso l'avviso potrebbe quindi richiedere più proposte progettuali, non sullo stesso oggetto però, ma sulle diverse articolazioni del quadro progettuale generale come pre-definite dall'avviso stesso.



Per la co-progettazione si può ripetere quanto già detto a proposito dell'esercizio dell'autonomia regolamentare degli enti locali. Le amministrazioni con il regolamento, dando attuazione ai principi della legge regionale, predeterminano in via generale in modo più dettagliato come si debbano svolgere le vari fasi dei procedimenti che saranno in seguito posti in essere.



# 3

## ALCUNI RICHIAMI ALLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

### ASPETTI FISCALI E VALUTAZIONE DI IMPATTO SOCIALE

#### **3.1. Aspetti fiscali della riforma del Terzo Settore: gli scenari iniziali e il percorso attuato**

##### **3.1.1. Dalla Legge Delega al Codice: la revisione dell'assetto tributario**

La Riforma del Terzo Settore trova le basi nella Legge Delega 106/2016 con cui è chiesto al Governo il riordino del vasto mondo delle associazioni, fondazioni e altri enti senza scopo di lucro intervenendo sulle norme civili-stiche, sulla disciplina speciale e su quella fiscale attraverso la predisposizione di un apposito Codice secondo i principi della c.d. Legge Bassanini (L. 59/1997 articolo 20 commi 3-4) fra i quali la tutela degli interessi primari costituzionalmente rilevanti in materia di solidarietà sociale, la salvaguardia dell'istituto della sussidiarietà, la statuizione di un sistema al cui vertice sia prevista un'Amministrazione di riferimento e, ovviamente, la previsione di procedimenti amministrativi semplificati.

Vi è dunque la chiara intenzione di affermare la completezza di una legge speciale rispetto alla disomogeneità delle previgenti norme talvolta datate o non perfettamente collegate: una necessità sentita soprattutto dagli addetti ai lavori che evidenziano ad esempio i limiti del D.Lgs. 460/97 nella parte in cui

definisce le Onlus stabilendone funzionamento, fini istituzionali e perimetro amministrativo ma ai fini meramente tributari, o dello stesso codice civile mancante di specifici precetti in materia di associazioni non riconosciute tanto da costringere a interpolare quelli confinanti per consolidare una dottrina capace almeno di adeguate interpretazioni estensive, o ancora delle norme agevolative sul reddito e sull'imposta sul valore aggiunto di taluni tipi di enti associativi mancanti di coordinamento e coerenza.

Di fronte al bisogno di intervenire *omnia* è chiesto al Governo di avviare un percorso organico che parta dalla base, quelle attività di interesse generale caratterizzate da finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, costruendovi attorno il *chi*, il *cosa*, il *come* e garantendo al nuovo sistema anche una fiscalità attenuata per via dei principi di solidarietà, volontarietà e sussidiarietà che lo caratterizzano e sui quali si incardina l'intervento pubblico di sostegno finanziario indiretto da attuarsi grazie al ridotto concorso al gettito erariale assicurato agli enti che attueranno i principi del Terzo Settore.

Il progetto di riordino è complesso e parte dall'analisi della normazione tributaria vigente e dal recepimento dei dettami costituzionali sui quali essa è da sempre basata, non senza tener conto che già la riforma tributaria del '72-'73, in materia di enti non aventi per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, disponeva (articolo 20 del D.P.R. 597/73 istitutivo dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche) l'esonero da tassazione per i corrispettivi specifici versati dagli associati e partecipanti a fronte di prestazioni erogate in conformità alle finalità istituzionali da parte delle associazioni assistenziali, culturali e sportive, principio successivamente confluito nel Testo Unico delle Imposte sul Reddito (D.P.R. 917/86) e contenuto anche in Leggi speciali quali ad esempio il già citato D.Lgs. 460/97 sulle Onlus, la Legge 383/2000 sulle Associazioni di Promozione Sociale, la Legge 266/91 sul Volontariato, la Legge 381/91 sulle Cooperative Sociali, il D.Lgs. 155/06 sull'Impresa Sociale.

Ciò si spiega per il fatto che la nostra Carta Costituzionale indica esattamente i principi e le tutele da porre a base di qualunque norma che vada a regolamentare la vita e la solidarietà sociale (art. 2) l'uguaglianza e la partecipazione personale e sociale (art. 3), lo sviluppo della cultura (art. 9), l'attività associativa (art. 18), la cooperazione e la mutualità (art. 45): principi e tutele che non resteranno fuori dal nuovo Codice del Terzo Settore, mediante il quale lo Stato, per erogare una vasta serie di servizi di carattere e utilità sociale ad interesse generale, si rivolge a strutture non lucrative a carattere prevalentemente privatistico caratterizzate da qualità e specializzazione secondo i principi di solidarietà e sussidiarietà (art. 2 Legge Delega 106/2016).



Emergono pertanto le matrici che ispirano la regolamentazione tributaria degli enti del Terzo Settore, il “perché” della norma e la sua funzione regolatrice dell’ambito nel quale va a collocarsi.

### **3.1.2. L’intervento fiscale nel Codice**

Fra le prime conseguenze introdotte dal Codice si evidenzia l’abrogazione di alcune importanti leggi citate più sopra e precisamente: il D.Lgs. 460/97 sulle Onlus, la Legge 383/00 sulle Associazioni di Promozione Sociale, il D.Lgs. 155/06 sull’Impresa Sociale, la L. 266/91 sul Volontariato, oltre alla rilevante modifica della L. 381/91 sulle Cooperative Sociali: si tratta di dettami assorbiti dal nuovo Codice o dai correlati decreti attuativi, non senza collegamento e coordinamento. Parimenti sono abrogati i distinti registri di riferimento per l’iscrizione e il riconoscimento della qualifica e/o denominazione di Onlus, Aps, Ody, e nasce il nuovo Registro Unico Nazionale del Terzo Settore che d’ora in poi sarà l’unica Anagrafe riconosciuta e - a sua volta - riconoscerà

**REVISIONE DELLA FISCALITÀ:  
UNA RIFORMA NELLA RIFORMA  
NON DEL TUTTO CORAGGIOSA,  
SOPRATTUTTO NELL’AFFRONTARE  
IL CONCETTO DI “RILEVANZA  
COMMERCIALE”**

lo status di ente del terzo settore, di associazione di promozione sociale o di organizzazione di volontariato, a seconda della sezione cui il singolo ente vorrà essere iscritto, con buona pace della qualifica di Onlus che resta fuori dal nuovo Codice (ma del resto, come si è detto più sopra, la definizione di Onlus nasce per fini meramente fiscali); quanto sopra, ovviamente, con la previsione di un periodo transitorio in attesa dell’emanazione dei numerosi decreti attuativi della Riforma.

In merito al perimetro che ci interessa, quello tributario, va dato atto che il Codice ha riordinato l’intera disciplina garantendo – per quanto possibile – uniformità di trattamento per tutti gli enti del Terzo Settore, partendo dall’obiettivo di chiarire cosa vada inteso per attività non commerciale e cosa per attività commerciale.

Permane ancora una certa disgregazione fra le norme fiscali del Codice e quelle del Testo Unico delle Imposte sui Redditi in materia di enti non commerciali e questo rappresenta, ad avviso di chi scrive, un primo *vulnus* della Riforma se non perverrà l’auspicato coordinamento.

A ciò va aggiunto il fatto che la faglia preesistente fra imposte sul reddito e imposta sul valore aggiunto in materia di no-profit non è stata oggetto di interventi nel Codice, anzi possiamo definire l’IVA ospite poco presente, tan-

to che qualcuno l'ha definita "Cinderella-tax", il tributo-Cenerentola del Terzo Settore, evidentemente in quanto imposta armonizzata a livello europeo che obbliga gli Stati membri ad attenersi quanto più possibile alla disciplina comunitaria le singole norme nazionali in ciò vanificando eventuali esercizi esentivi a favore degli enti associativi italiani. Ci è peraltro noto come il DPR 633/72 preferisca occuparsi di agevolare non tanto gli scopi perseguiti dall'operatore quanto l'attività da esso svolta, croce (per il contribuente) e delizia (per l'Erario) del sistema di prelievo indiretto nel nostro Paese: se dunque finora in Italia abbiamo assistito ad una non totale simmetria e talvolta ad una discrasia fra agevolazioni sul reddito e agevolazioni sul valore aggiunto in materia di enti non commerciali (infatti è stato necessario ricorrere alle leggi sulle Onlus, sulla Promozione Sociale e sul Volontariato per introdurre specifici esoneri fiscali, atteso che non risultava possibile modificare direttamente i codici esistenti), con l'avvento del Codice del Terzo Settore si corre il rischio che tale faglia si ingrandisca, in attesa che prima o poi il Legislatore italiano manifesti intenzione di recepire *in toto* gli indirizzi comunitari contenuti nella Direttiva UE 2006/112 secondo i quali ogni Stato può accordare decommercializzazioni o esenzioni Iva a favore di attività di interesse pubblico correlando l'agevolazione ai fini perseguiti, frattanto accontentandoci di alcune previsioni in tal senso già esistenti all'interno dell'articolo 4 commi 4 e 6 del DPR 633/72 che tuttavia sono considerabili alla stregua di un timido approccio settoriale mai attecchito nel comparto del valore aggiunto.

La normazione fiscale nel Terzo Settore dipende dunque dall'individuazione oggettiva delle cosiddette "attività di interesse generale", posto che la qualifica soggettiva derivante dall'iscrizione nel nuovo Registro Unico non sarà sufficiente di per sé a garantire esoneri o agevolazioni dovendo l'ente effettivamente esercitare almeno una delle anzidette attività, elencate in seno all'articolo 5 del Codice, nei modi previsti all'interno del Titolo X del codice medesimo ("Regime fiscale degli enti del Terzo Settore").

Secondo l'articolo 79 del Codice, le attività di interesse generale (ancorché svolte in regime di convenzione o accreditamento con le pubbliche amministrazioni) si considerano *non commerciali* quando siano svolte a titolo gratuito o verso corrispettivi che non superino i costi effettivi (con un margine di tolleranza del 5% per anno e per non oltre due anni consecutivi), tenuto conto del valore normale delle attività di volontariato e delle erogazioni gratuite di beni e servizi. Il concetto del "valore normale" è determinante sia nel caso di enti che effettuano vendite a valore simbolico allo scopo di finanziare le attività principali, sia laddove il costo viene sostenuto in tutto o in parte da un soggetto terzo, sia quando più enti acquistano in comune beni e servizi ripartendosi i costi senza ricarico; per "valore normale delle attività di volontariato"

si può intendere il costo che avrebbe un dipendente inquadrato secondo le mansioni svolte dal volontario nel tempo da questi impiegato.

Si considerano *non commerciali* gli enti del Terzo Settore iscritti al Registro Unico che svolgono in via esclusiva o prevalente le attività di interesse generale di cui all'articolo 5, secondo i criteri fiscali fin qui visti; tali criteri, se non osservati, determinano la riconduzione dell'ente nella sfera *commerciale* quando i ricavi correlati alle anzidette attività superano nell'anno i ricavi da attività non commerciali.

*Non concorrono a formare il reddito* i fondi derivanti da raccolte pubbliche occasionali concomitanti con feste e ricorrente, nonché i contributi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni – anche in regime di convenzione o accreditamento – a favore degli enti che svolgono attività di interesse generale (si pensi ai contributi a favore delle associazioni che gestiscono in concessione un immobile o un impianto di proprietà comunale).

#### IL CONCETTO DI “ATTIVITÀ NON COMMERCIALE” NON SEMPRE È DISTINTO DA QUELLO DI “ENTE NON COMMERCIALE”: SVISTA DEL LEGISLATORE O SCRITTURA CONSAPEVOLE DELLA NORMA?

È considerata *non commerciale* l'attività svolta dalle associazioni del Terzo Settore, in conformità ai propri fini istituzionali, nei confronti dei propri associati e dei loro familiari e conviventi; tali attività divengono *commerciali* qualora caratterizzate dal pagamento di corrispettivi specifici o quote supplementari. Sono considerate *non commerciali* le quote associative e i contributi associativi.

Una riflessione è doverosa in merito al contenuto di questo articolo, titolato “disposizioni in materia di imposte sui redditi”: se la norma tratta l'imposizione fiscale ai soli fini reddituali, l'adozione di concetti differenti quali “*non concorrono a formare il reddito*” e “*attività non commerciale*” può generare confusione poiché il primo è riferito all'imponibilità meramente reddituale mentre il secondo può riguardare anche l'imposta sul valore aggiunto. Questo è un punto sul quale il Legislatore potrebbe fare chiarezza.

L'articolo 80 introduce un regime di determinazione forfetaria del reddito al fine di attenuare il carico tributario per gli enti del terzo settore qualora operino nel rispetto dei dettami del precedente articolo 79.

Il regime prevede la suddivisione dei ricavi derivanti dalle attività commerciali in tre scaglioni: fino a 130mila euro, oltre e fino a 300mila euro, oltre 300mila euro. Per ciascun scaglione sono applicabili i seguenti coefficienti di redditività:

- primo scaglione – prestazioni di servizi = 7%; altre attività = 5%
- secondo scaglione – prestazioni di servizi = 10%; altre attività = 7%
- terzo scaglione – prestazioni di servizi = 17%; altre attività = 14%.

Tale regime è preventivamente sottoposto ad un'opzione da comunicare agli Uffici Finanziari.

Per i soggetti che optano per il regime forfetario è esclusa l'applicazione degli studi di settore e degli indici sintetici di affidabilità, tuttavia si segnala che la norma non prevede alcuna agevolazione ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.

L'articolo 82 contiene una serie di agevolazioni in materia di imposte indirette.

Sono esonerati dalle imposte di successione e donazione nonché dalle ipo-catastali i trasferimenti a titolo gratuito effettuati a favore degli enti del terzo settore purché quanto trasferito sia utilizzato dal beneficiario per l'esclusivo perseguimento di finalità solidaristiche e di utilità sociale in conformità alle previsioni statutarie.

Le imposte di registro e ipo-catastali sono applicate in misura fissa sul prezzo dei trasferimenti di proprietà immobiliari e dei trasferimenti o istituzioni di diritti reali di godimento immobiliare a favore di enti del Terzo Settore a condizione che detti beni siano utilizzati per la diretta attuazione degli scopi istituzionali.

I documenti, atti e contratti posti in essere dagli enti del Terzo Settore sono esenti da bollo.

Gli immobili posseduti e utilizzati dagli enti non commerciali del Terzo Settore, che esercitano attività di interesse generale come visto al precedente articolo 79 e che svolgono in detti immobili attività con modalità non commerciale nei settori assistenziali, previdenziali, sanitari, di ricerca scientifica, didattici, ricettivi, culturali, ricreativi e sportivi, sono esenti da IMU e TASI, con facoltà delle singole Amministrazioni Locali di determinare tariffe ridotte per gli altri tributi di propria competenza.

Ulteriori agevolazioni sono previste in merito all'imposta sugli intrattenimenti e alla tassa sulle concessioni governative.



L'articolo 83 prevede alcune detrazioni e deduzioni a valere sull'Irpef dovuta dalle persone che effettuino erogazioni liberali in favore degli enti del Terzo Settore.

L'articolo 84 introduce uno specifico regime fiscale per le Organizzazioni di Volontariato e gli Enti Filantropici.

Sono considerate *non commerciali* sia le attività viste nel precedente articolo 79, sia le seguenti:

- vendita diretta (senza intermediari) di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione;
- cessione diretta (senza intermediari) di beni prodotti dai volontari o dagli assistiti dell'ente;
- somministrazione alimenti e bevande in occasione di raduni, eventi e manifestazioni occasionali.

L'articolo 85 introduce uno specifico regime fiscale a favore delle Associazioni di Promozione Sociale.

Regola generale è la *non commercialità* delle attività svolte dalle APS in diretta attuazione degli scopi istituzionali dietro riscossione di corrispettivi specifici nei confronti degli associati e loro familiari conviventi nonché degli associati facenti capo alla medesima organizzazione nazionale.

Ai fini delle imposte sui redditi non sono considerate commerciali le cessioni di proprie pubblicazioni cedute prevalentemente ai propri associati in attuazione degli scopi istituzionali.

Una serie di operazioni sono comunque considerate *commerciali ai fini reddituali*, fra le quali: la cessione di beni nuovi prodotti per la vendita, le somministrazioni di pasti, le prestazioni alberghiere, la gestione di spacci aziendali e mense, l'organizzazione di viaggi e soggiorni turistici, la pubblicità commerciale.

Per le APS affiliate ad enti nazionali le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero dell'Interno *non è commerciale* la somministrazione di alimenti o bevande presso le sedi di svolgimento dell'attività istituzionale da bar ed esercizi similari purché tale attività sia strettamente complementare a quelle svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali e sia riservata agli associati e loro familiari conviventi. Qualcuno l'ha definita "norma sal-

va-circoli” poiché esonera dalla fiscalità l'esercizio dei bar interni alle svariate decine di migliaia di circoli associativi-ricreativi presenti sull'intero territorio nazionale affiliati a organizzazioni nazionali quali Arci, Acli, Mcl e altri.

Non ha carattere commerciale la vendita diretta (senza intermediari) di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione, svolta senza impiego di mezzi organizzati per fini di concorrenzialità sul mercato.

L'articolo 86 introduce uno specifico regime forfetario ai fini reddituali a favore delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, qualora nell'esercizio precedente non abbiano superato la soglia di 130mila euro di ricavi e previa opzione da comunicare agli Uffici Finanziari.

La principale agevolazione consiste nella *disapplicazione dell'imposta sul valore aggiunto* sui proventi conseguiti.

Gli enti in regime forfetario determinano l'imponibile ai fini reddituali applicando ai ricavi il coefficiente dell'uno per cento se organizzazioni di volontariato e del tre per cento se associazioni di promozione sociale.

Seguono altre agevolazioni spettanti per tale regime forfetario, fra cui l'esonero dagli studi di settore e dagli indici sintetici di affidabilità.

Proseguendo la disamina degli articoli fiscali nel Codice del Terzo Settore va segnalata l'impossibilità di avvalersi del regime fiscale forfetario di cui alla Legge 398/91 che resta vigente solo per il settore sportivo dilettantistico al di fuori del Codice.

### **3.1.3. Spunti di riflessione: alcune perplessità e considerazioni di prospettiva**

#### **ALCUNE PERPLESSITÀ**

Si tratta indubbiamente di una riforma epocale, che ha comportato e comporta un'intensa attività legislativa (fra Codice del Terzo Settore e nuova Impresa Sociale, se i calcoli di chi scrive non sono sbagliati, si attendono ancora una quindicina di provvedimenti attuativi, più o meno la metà di quelli complessivamente previsti) senza contare le correlate circolari e risoluzioni chiarificatrici: non possiamo che attendere e ben sappiamo quali siano le attuali priorità del Governo, da mesi impegnato a fronteggiare gli effetti di una pandemia mondiale.

Tuttavia non possiamo frattanto esimerci dall'evidenziare riflessioni e dubbi che ci provengono dallo studio dei testi finora disponibili.



La principale criticità riguarda la richiesta di autorizzazione della Commissione Europea ai regimi agevolativi previsti dal Codice, al fine di sancirne la compatibilità rispetto alle regole del mercato unico e della concorrenza: richiesta che non risulterebbe ad oggi neanche inoltrata da parte del competente Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nonostante il Codice abbia ormai tre anni di vita. Traducendo, ancora non sappiamo se e in che misura l'Europa consentirà agli enti del Terzo Settore di fruire delle attenuazioni tributarie che abbiamo visto più sopra. Narra infatti l'articolo 104 del Codice che *“le disposizioni del titolo X (appunto quelle di natura fiscale) si applicano agli enti iscritti nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore a decorrere dal periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea (...) e,*

*comunque, non prima del periodo di imposta successivo a quello di operatività del predetto Registro.”* Considerato che il 21 ottobre 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto attuativo del Ministero del Lavoro che disciplina il funzionamento del Registro Unico anzidetto e le procedure di iscrizione al medesimo, l'anno 2021 diviene determinante ai fini della decorrenza delle varie norme contenute nel Codice.

**IL RITARDO PIÙ EVIDENTE NEL  
PERCORSO DI RIFORMA È LA  
DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE  
ALLA COMMISSIONE EUROPEA,  
SENZA LA QUALE NON PUÒ  
DECORRERE L'EFFICACIA DI  
ALCUNE NORME FONDAMENTALI  
DEL CODICE**

Altra questione concerne le definizioni di attività commerciale e non commerciale e di rilevanza ai fini commerciali e ai fini reddituali. Si

è più sopra visto come il Legislatore abbia utilizzato detti termini generando dubbi circa il loro ambito applicativo e quindi non consentendo al lettore di capire fino in fondo se ad esempio la definizione di “ricavi non commerciali” comporti veramente l'esonero rispetto sia alle imposte sui redditi che all'imposta sul valore aggiunto, oppure – visto che tali definizioni sono inserite in un articolo intitolato “disposizioni in materia di imposte sui redditi” – se si debba in ogni caso escludere l'esenzione ai fini IVA. Tale aspetto riguarda almeno altre due definizioni e cioè quella di “attività non commerciale” e addirittura quella di “ente non commerciale”.

Ulteriore perplessità riguarda le cosiddette “attività diverse”, esercitabili dagli enti del Terzo Settore purché consentite nei loro statuti, ai sensi dell'articolo 6 del Codice: per esse, che dovranno essere secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale di cui all'articolo 5, si attendono i criteri e i limiti di esercizio che dovranno essere forniti tramite un decreto del Ministro del Lavoro, anche in funzione dell'impatto fiscale che produrranno nei conti degli enti; in assenza del decreto non è possibile accogliere nei nuovi statuti alcuna specifica previsione su tali attività, tuttavia il 31 ottobre 2020 – salvo

proroghe – scade il termine entro cui le assemblee possono approvare con le maggioranze ordinarie le clausole statutarie occorrenti per il passaggio al Registro Unico. Più in generale, non è ancora possibile affrontare un percorso completo di revisione degli statuti in funzione del loro adeguamento al Codice e in merito alla questione fiscale lo stesso Consiglio di Stato ha recentemente espresso come non abbia senso ragionare dei limiti delle attività di cui all'articolo 6 se non ne è chiara la rilevanza tributaria, da cui il rimando al problema dell'autorizzazione della Commissione Europea.

Un'ulteriore questione riguarda le agevolazioni fiscali previste in caso di prestazioni che le Associazioni di Promozione Sociale rivolgono ai propri associati e familiari conviventi. La vecchia Legge 383/2000 che fino ad oggi ha disciplinato le APS, stabilisce che ai fini fiscali le cessioni e le prestazioni nei confronti dei familiari conviventi degli associati sono equiparate a quelle rese agli associati ma il terzo comma dell'articolo 148 del Dpr 917/86 (Testo Unico delle Imposte sui Redditi) estende l'agevolazione anche ai tesserati dell'APS stessa e di ogni altra APS appartenente alla medesima organizzazione nazionale. Dunque la norma vigente consente la decommercializzazione delle prestazioni rese agli associati, ai loro familiari conviventi e a coloro che, sebbene non soci, siano titolari della tessera di appartenenza all'ente di affiliazione nazionale, di modo che questi ultimi, in qualunque circolo si trovino che sia affiliato al medesimo ente nazionale, possono ad esempio consumare una bevanda al punto di ristoro interno al circolo stesso senza che la prestazione assuma rilevanza fiscale. Ebbene, l'articolo 85 del Codice non ha reintrodotta la descritta agevolazione riguardante i tesserati, mantenendola solo per gli *associati*, i loro familiari conviventi e gli associati di altre associazioni facenti capo alla stessa organizzazione nazionale: si ritiene trattarsi di un mero refuso che genera una fattispecie diversa e di difficile attuazione poiché non è tecnicamente possibile verificare se un frequentatore sia socio di altro circolo magari in una regione diversa (si dovrebbe consultare il libro soci o magari chiedere conferma telefonica a un consigliere dell'altro sodalizio) mentre è facilmente dimostrabile la qualità di tesserato chiedendo all'interessato semplicemente di esibire la tessera.

### **ALTRO GRANDE ASSENTE: LA CARENTE DISCIPLINA DELLE “AT- TIVITÀ DIVERSE”, CHE MANCANO DI UN INDIRIZZO MINISTERIALE**

L'ultima problematica, ma certo non meno importante, riguarda la mancata armonizzazione delle agevolazioni in ambito IVA con quelle in materia di imposte sui redditi in seno al Codice del Terzo Settore: la domanda è se il Legislatore abbia implicitamente ammesso che non è proprio possibile oppure se il Codice sia l'ennesima occasione persa.



#### CONSIDERAZIONI DI PROSPETTIVA

Per comprendere meglio l'evoluzione dell'impianto fiscale inserito nel Codice del Terzo Settore si è ritenuto opportuno iniziare illustrando gli scenari, le attese e i principi giuridici iniziali.

Occorre precisare che il presente lavoro è aggiornato al 23 ottobre 2020, data di sua ultimazione, pertanto esso non contempla eventuali modifiche o integrazioni legislative o interpretative successive.

Il percorso di riforma va accompagnato alla conclusione legislativa assicurando nel contempo un accurato lavoro di chiarificazione, ben sapendo che la prassi costituisce aiuto prezioso nell'interpretazione e nell'applicazione della norma.

Non va peraltro sottovalutata la potenziale opera delle Consulte regionali sul Terzo Settore, veri e propri Tavoli trasversali capaci di raccogliere importanti informazioni sugli operatori del territorio e di elaborarle in funzione di fornire analisi e proposte al Legislatore, ma anche gli stimoli necessari per auspicare una pronta conclusione del Codice del Terzo Settore.

## **3.2. Evaluating Human Development (EHD): una metodologia per la valutazione di impatto sociale nel Terzo Settore**

### **3.2.1. Il concetto di impatto sociale e la sua valutazione**

Il concetto di impatto sociale ha suscitato un crescente interesse negli ultimi anni, sia da parte di enti tradizionalmente impegnati nel mondo del sociale, sia da parte di nuovi attori. Tale attenzione crescente ha portato il legislatore a inserire all'interno della Riforma del Terzo Settore (Legge n. 106/2016) una definizione di valutazione di impatto sociale:

**VALUTAZIONE DI IMPATTO SOCIALE: VALUTAZIONE QUALITATIVA E QUANTITATIVA, SUL BREVE, MEDIO E LUNGO PERIODO DEGLI EFFETTI DELLE ATTIVITÀ SVOLTE SULLA COMUNITÀ DI RIFERIMENTO RISPETTO ALL'OBIETTIVO INDIVIDUATO**

“Per valutazione di impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato (Legge n. 106/2016)”.

Tuttavia, oltre alla definizione, è importante cercare di analizzare il perché sia importante per un'organizzazione, e nello specifico per un ETS, sviluppare un framework di valutazione di impatto sociale. Le recenti “Linee guida per la

realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli Enti del Terzo Settore", infatti, non prevedono l'obbligatorietà per gli ETS di dotarsi di strumenti di valutazione di impatto sociale, se non in casi specifici<sup>1</sup>.

Pertanto, è importante che la valutazione di impatto sociale rappresenti un esercizio valutativo strumentale all'organizzazione che lo sviluppa, portando valore aggiunto attraverso l'adozione di nuovi punti di vista per migliorare le strategie di azione e l'accountability delle organizzazioni.

La valutazione di impatto sociale, infatti, risponde a 3 bisogni distinti:

- **Funzione strategica:** conoscere meglio la propria organizzazione consente di capire quali sono le attività che generano un impatto maggiore, di monitorare l'utilizzo delle risorse e pianificare interventi migliori e più efficaci per il futuro. Inoltre, sempre più, Fondazioni, Donatori, Enti pubblici e privati, si sono dotati di sistemi di valutazione dell'impatto sociale per monitorare e verificare l'efficacia delle iniziative finanziate adottando sistemi che vanno oltre alla classica rendicontazione finanziaria.
- **Funzione dialogica:** i processi di stakeholder engagement previsti dalle valutazioni di impatto sociale rappresentano momenti di dialogo importanti a fronte delle sempre crescenti esigenze di trasparenza da parte di stakeholder e beneficiari. Inoltre, attraverso i processi di stakeholder engagement interni all'organizzazione, si aprono nuove opportunità di dialogo con i propri collaboratori, volontari e soci e definire insieme le strategie organizzative allineando i propri obiettivi e aumentando la coesione interna all'organizzazione e il senso di appartenenza.

Anche da un punto di vista comunicativo, la valutazione di impatto sociale consente di raccogliere materiali utili per produrre informative più ricche di contenuti utili per eventuali donatori, finanziatori, beneficiari e stakeholder in generale.

Oggi, la misurazione dell'impatto sociale svolge un ruolo chiave nel miglioramento dei processi e delle strategie delle organizzazioni, nonché nel rafforzamento dell'accountability e della trasparenza rispetto ai propri stakeholder.

---

<sup>1</sup> Le linee guida stabiliscono che le Pubbliche Amministrazioni possono richiedere agli ETS di effettuare valutazioni di impatto sociale nell'ambito di procedure di affidamento di servizi di interesse generale che abbiano una durata di almeno 18 mesi, di entità economica superiore a € 1.000.000,00 e realizzati in ambito interregionale, nazionale o internazionale.

### 3.2.2. Le linee guida ministeriali per la valutazione di impatto sociale

Nell'ambito dei decreti attuativi previsti dalla Riforma del Terzo Settore, nella Gazzetta Ufficiale n. 214 del 12.09.2019 è stato pubblicato il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23 luglio 2019 recante le "Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli Enti del Terzo Settore".

Tali linee guida, oltre a ribadire la definizione di Impatto Sociale sopracitata, si pongono un triplice obiettivo: i) definire criteri e metodologie condivise per la valutazione di impatto sociale; ii) istituire un collegamento tra valutazione di impatto sociale e bilancio sociale; iii) rappresentare un primo passo sperimentale nell'ambito della valutazione di impatto sociale.

**NUOVE E MAGGIORI  
COLLABORAZIONI TRA MONDO  
ACCADEMICO E ETS, PER  
TROVARE SOLUZIONI  
SCIENTIFICAMENTE ROBUSTE E  
SOSTENIBILI PER GLI ETS**

Tuttavia, se è vero che le linee guida creano una connessione tra il tema della valutazione di impatto sociale e il bilancio sociale, ed è vero che riescono a dare un impulso verso sperimentazioni in questo settore; non è altrettanto vero che riescono a definire metodologie e criteri condivisi.

Le linee guida, infatti, al paragrafo "*Processo e misurazione: elementi caratterizzanti la valutazione di impatto sociale*" dicono espressamente:

"È facoltà dell'ETS la scelta delle metriche per la valutazione d'impatto più adeguate alla tipologia di attività e progetti svolti dall'ente".

Gli Enti del Terzo Settore restano quindi liberi di scegliere le metodologie che più preferiscono per misurare e comunicare il proprio impatto sociale. Vengono tuttavia riportati alcuni elementi minimi richiesti, anche se non viene specificato in che termini tali elementi debbano essere inseriti nella valutazione. Ad esempio, vengono citati tra i contenuti minimi richiesti gli elementi fondamentali della Teoria del Cambiamento (Input – Attività – Output – Outcome), ma non viene esplicitato come questi debbano essere trattati (es. come identificare/quantificare/misurare gli outcome?).

Vengono inoltre suggerite alcune fasi di lavoro che ricalcano le fasi minime di un percorso valutativo ovvero: i) analisi del contesto; ii) identificazione degli obiettivi della valutazione; iii) scelta della metodologia; iv) valutazione; v) comunicazione.

Come si può notare, quindi, da parte del Ministero ha prevalso l'approccio di adottare linee guida molto ampie per consentire a organizzazioni con dimensioni, servizi e tipologie di beneficiari molto diversificati di iniziare a muovere i primi passi verso l'adozione di sistemi di valutazione di impatto sociale in coerenza con la già citata prospettiva sperimentale che caratterizza le linee guida.

Tale scelta, se da un lato ha tranquillizzato molte organizzazioni preoccupate di dover ottemperare a nuovi obblighi rendicontativi e dover intraprendere percorsi di valutazione molto faticosi, dall'altro ha attirato su di sé alcune perplessità da parte di coloro che auspicavano delle indicazioni più stringenti e una presa di posizione più netta rispetto a quali metodologie adottare per la valutazione di impatto sociale.

Si apre quindi in questo modo una nuova fase di sperimentazione di diverse metodologie di impatto sociale che potrà portare risultati interessanti in termini di nuove collaborazioni tra mondo accademico e ETS, che dovranno collaborare sempre più per trovare soluzioni che da un lato siano scientificamente robuste e che dall'altro siano sostenibili per gli ETS.

### **3.2.3. EHD - Evaluating Human Development**

L'approccio alla valutazione dell'impatto sociale descritto nel paragrafo precedente ben riflette la molteplicità di metodologie e approcci adottabili nella valutazione. Tale filosofia evita inoltre i problemi che sarebbero derivati dal proporre una stessa metodologia per valutare attività molto variegata e di organizzazioni con necessità valutative diverse. Ad esempio, ETS più orientati ad usare la valutazione in un'ottica comunicativa potrebbero preferire le valutazioni che utilizzano lo SROI (Social Return On Investment) vista la sua efficacia comunicativa (Bellucci et al., 2019; Manetti et al., 2015). ETS che mirano ad utilizzare i risultati della valutazione per azioni volte a influenzare le politiche degli Enti pubblici potrebbero aver bisogno di metodologie considerate più scientificamente robuste e quindi optare per metodi sperimentali (RCT Randomized Control Trials) o semi-sperimentali, e analisi su dati osservazionali, le così dette valutazioni con controfattuale. Ciascuna metodologia ha i suoi pregi e difetti, per cui sta all'ETS e/o ai valutatori esterni identificare quella che risponde meglio alle esigenze e ai vari vincoli in cui questa si svolge quali il tempo disponibile, il budget, la disponibilità dei vari stakeholder etc.

**LA METODOLOGIA EHD SI BASA SULL'IMPATTO CHE LE AZIONI HANNO IN TERMINI DI ESPANSIONE/RIDUZIONE DELLE CAPACITÀ DELLE PERSONE DI CONSEGUIRE DETERMINATI RISULTATI**



Un problema comune a molte metodologie di valutazione è la tendenza a semplificare l'analisi riducendo il numero di indicatori su cui misurare l'impatto. Questo può portare a non considerare, o sottostimare, quegli effetti generati dalle azioni che non erano stati previsti in sede di progettazione o non identificati dallo staff di progetto o dal valutatore.

Inoltre, benché molte azioni degli ETS nascano con una forte partecipazione dei vari stakeholder, alcune metodologie non li coinvolgono appieno nel processo di valutazione, soprattutto nei momenti "sensibili" quali la scelta delle dimensioni su cui misurare l'impatto. Queste problematiche hanno portato il centro di ricerca ARCO (Action Research for CO-development) a creare una metodologia capace di considerare la numerosità dei possibili ambiti di impatto di un intervento e di far partecipare gli stakeholder in momenti fondamentali del processo di valutazione. Anni di studi e test sul campo hanno portato all'elaborazione dell'EHD (Evaluating Human Development), una metodologia di valutazione dell'impatto sociale basata sul paradigma dello sviluppo umano e, nello specifico, sull'approccio delle Capabilities del premio Nobel per l'Economia Amartya Sen (1999).

La metodologia EHD usata nella valutazione dell'impatto sociale degli ETS si fonda su 4 pilastri: sviluppo umano, partecipazione, rilevanza, attribuzione.

#### SVILUPPO UMANO

L'idea centrale dello sviluppo umano è che un processo di sviluppo non vada inteso solo in termini economici o, ancor più restrittivamente, come crescita economica, bensì in modo più esteso come ampliamento delle opportunità che le persone hanno nel vivere la vita a cui attribuiscono valore (UNDP, 1996; Sen, 1999).

Nell'approccio delle capability teorizzato da Sen, il benessere materiale, limitato nella visione economica standard alla semplice disponibilità di risorse, è sostituito da un'idea di "star bene" (well-being), intesa come una condizione che include "ciò che l'individuo può fare o può essere" (insieme di being e doing) a partire dai mezzi e dalle risorse a disposizione e in relazione alle capacità delle persone di trasformare questi mezzi in realizzazioni, traguardi, risultati che esse intendono conseguire (Biggeri e Chiappero, 2010)

L'insieme di questi traguardi potenzialmente raggiungibili (spazio delle capability o capability set) o effettivamente realizzati (spazio dei funzionamenti o functionings) contribuisce, nel complesso, a determinare il benessere e lo sviluppo dell'individuo. Lo sviluppo è dunque visto come espansione delle capability o delle libertà positive (Sen, 1999).

L'approccio delle capability quindi non si sofferma solo sui risultati ma sulle opportunità effettive del vivere in sé e per sé" (Sen, 2009). In questo approccio le risorse sono sempre importanti, ma solo nella misura in cui sono mezzi che promuovono lo sviluppo umano. Con questo paradigma ciò che conta è quanto le persone riescono effettivamente ad essere e a fare con le risorse a loro disposizione, e ciò varia da persona a persona poiché queste differiscono per sesso, età, salute, eventuali menomazioni, predisposizione naturale, famiglia, livello di istruzione, luogo in cui vivono (Chiappero Martinetti, 2011).

L'insieme di caratteristiche personali, familiari, sociali e ambientali determina e condiziona la capacità delle persone di convertire beni e risorse a disposizione in conseguimenti reali che nell'approccio delle capability sono chiamati "funzionamenti". I funzionamenti sono i "risultati" conseguibili ad esempio: partecipare a un corso di formazione, muoversi per andare a fare la spesa, etc. A parità di reddito e di risorse, persone diverse, ad esempio un giovane in salute e un anziano con disabilità, possono avere necessità diverse e diverse capacità o possibilità di trasformare queste risorse per conseguire determinati risultati.

La misura del benessere, secondo l'approccio allo sviluppo umano, non deve, quindi, soffermarsi solo sull'ammontare delle risorse degli individui, ma sulla loro effettiva capacità di convertire tali risorse nei funzionamenti a cui essi danno valore. La metodologia EHD quindi si basa sull'impatto che le azioni hanno in termini di espansione/riduzione delle capacità delle persone di conseguire determinati risultati, ad es. "la capacità di essere in buona salute fisica", "la capacità di potersi muovere", etc.

### PARTECIPAZIONE

In questo tipo di valutazione si pone grande attenzione verso l'empowerment dei beneficiari ed un loro ruolo attivo nelle azioni di valutazione stesse. Infatti, ponendo l'accento anche sull'agency e sull'empowerment delle persone in quanto agenti attivi del proprio cambiamento, l'approccio delle capability permette di ripensare al modus operandi delle azioni e delle strategie di sviluppo fondandole su basi diverse, permeate di elementi di etica e di giustizia sociale (Sen, 2009).

Nella metodologia dell'EHD la partecipazione è integrata in vari momenti del processo valutativo ed in particolare in due momenti fondamentali: la scelta delle dimensioni e l'interpretazione dei risultati.

La selezione delle capability dovrebbe essere il risultato di un processo democratico basato su pubbliche votazioni e dibattiti aperti (Sen, 1999). In-

fatti, come evidenzia Amartya Sen, “il problema non è ordinare le capability importanti, quanto basarsi su una lista canonica predeterminata di capability, scelta dai teorici senza alcuna discussione partecipata o motivazione pubblica. Avere una lista così fissata, proveniente interamente dalla pura teoria, equivale a negare la possibilità di una partecipazione pubblica fruttuosa su ciò che andrebbe incluso e perché” (Sen, 2005 p. 158). Così la partecipazione degli stakeholder è essenziale nel processo di valutazione e comporta una riflessione da parte dei soggetti sulle loro stesse condizioni, sulle opportunità e sui vincoli del loro ambiente culturale, sociale, economico e politico.

Nella pratica, una lista di 20 dimensioni generali dello sviluppo umano identificata da ARCO tramite la letteratura esistente (Nussbaum, 2000, 2003; Robeyns, 2003, 2005; Alkire, 2002; Clark, 2002 e lavori di ricerca precedenti viene analizzata e ulteriormente affinata, con i beneficiari tramite focus group e interviste semi-strutturate. In questo modo si riesce a delimitare il campo d'indagine concentrandosi sulle dimensioni dello sviluppo umano realmente toccate dall'intervento. Successivamente attraverso uno o più Structured Focus Group Discussions (SFGD) si cercherà di misurare la rilevanza e l'impatto. Lo SFGD è un focus group che propone in modo dialogico ai partecipanti una serie di domande in sequenza sotto forma di un questionario semi-strutturato che genera una matrice di punteggi visibile agli stessi (Biggeri e Ferrannini, 2014; Biggeri et al. 2018).

È in questa fase di identificazione delle dimensioni di impatto che, in alcuni casi, si può apprezzare la differenza di percezione degli impatti tra management, staff di progetto, stakeholder esterni e beneficiari. Questo dato ha una grande importanza in termini di apprendimento per l'organizzazione e fornisce un momento di ri-allineamento partecipato tra stakeholder. La partecipazione degli stakeholder non è solo in termini di identificazione delle dimensioni e sottodimensioni dello sviluppo umano toccate dall'iniziativa, ma avviene anche nell'interpretazione e lettura dei risultati. Questo consente di ridurre i possibili bias che potrebbe apportare una lettura dell'esistente condotta solo da un soggetto interno o dal valutatore esterno.

#### RILEVANZA

Secondo l'approccio delle capability, il nucleo centrale del lavoro di progettazione e di valutazione sociale (inclusa l'analisi d'impatto) dovrebbe concernere ciò che i beneficiari sono capaci di fare e di essere, ciò a cui danno valore e hanno motivo di perseguire (Sen, 1999). Questo richiede di “...rimuovere gli ostacoli nella loro vita in modo tale che abbiano più libertà di vivere il tipo di vita che, tramite una riflessione, considerano di valore” (Robeyns, 2005). Pertanto, la posizione soggettiva, cognitiva e riflessiva ha bisogno di essere

compresa considerati gli effettivi vincoli e le opportunità del loro ambiente domestico, culturale, sociale, economico e politico. Inoltre, come ci suggerisce Amartya Sen: “L’approccio delle capability rispetto all’utilità di una persona si basa sul valutarlo in termini delle sue attuali abilità di raggiungere vari functionings nel corso della sua vita. Il corrispondente approccio all’utilità sociale – per la conoscenza collettiva e per le scelte delle istituzioni e delle policy – prende il set delle capability individuali come parte indispensabile e centrale della base informativa rilevante di queste valutazioni” (Sen 1993, p. 30). Per questo motivo la metodologia prevede la raccolta di informazioni su quali siano le dimensioni ritenute rilevanti dai beneficiari. Questo consente da un lato di capire se gli impatti del progetto sono sulle dimensioni considerate più rilevanti dai beneficiari, dall’altro consente anche di apprendere dati utili a future e nuove iniziative nel caso si indentificassero bisogni a cui non si è ancora data risposta.

#### ATTRIBUZIONE

Una delle maggiori sfide delle misurazioni di impatto è quella di riuscire ad attribuire correttamente un cambiamento osservato sui/dai beneficiari all’intervento che si sta valutando. I metodi sperimentali riescono a creare l’attribuzione del cambiamento all’intervento tramite tecniche statistiche. In questi metodi si misurano i risultati di una situazione senza intervento e li si comparano con i risultati conseguiti con l’intervento. L’eventuale differenza tra le due è considerato l’impatto dell’intervento. La metodologia EHD si basa sul “controfattuale percepito”. Questo metodo consente, tramite tecniche partecipative, di simulare la situazione senza intervento grazie all’apporto dei beneficiari e degli altri stakeholder. In questo modo è possibile non solo misurare il cambiamento vissuto dai beneficiari su una dimensione dello sviluppo umano ma anche quanto essi ritengono che l’iniziativa abbia contribuito, sia in positivo che in negativo, a questo cambiamento. Grazie a questo approccio la metodologia EHD è meno onerosa in termini di raccolta dati di molte valutazioni condotte con metodi sperimentali e riesce comunque a fornire indicazioni quantitative rispetto all’impatto generato<sup>2</sup>.

### 3.2.4. Sinergie con i bilanci sociali

Per un ETS l’utilizzare l’EHD per valutare l’impatto generato dalle proprie attività ha quindi i seguenti vantaggi: è una metodologia olistica, che riesce a tenere assieme dimensioni molto diverse; mette al centro l’individuo considerandone la specificità; è partecipativa e consente di allineare tutti gli stakeholder nel comprendere come si genera l’impatto; è meno costosa rispetto a metodologie quantitative pure o statistiche/sperimentali; ha comunque una

<sup>2</sup> Per l’utilizzo della SFGD per l’attribuzione si veda Biggeri et al (2018).



sua solidità scientifica/accademica perché legata a numerose ricerche e lavori sull'approccio delle capabilities.

Tale metodologia, grazie al suo approccio partecipato, può inoltre essere funzionale all'inserimento dei risultati della valutazione di impatto sociale all'interno di un bilancio sociale, un bilancio di sostenibilità o di altri processi multidimensionali di rendicontazione delle responsabilità.

Il bilancio sociale è uno strumento di accountability, ovvero di rendicontazione delle responsabilità (*accounting for responsibility*), dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici derivanti dalle attività svolte da un ente. Il bilancio sociale ha il fine di offrire un'informativa strutturata e puntuale a tutti i soggetti, interni e esterni, interessati dalle attività dell'organizzazione, non ottenibile a mezzo della sola informazione economico-finanziaria contenuta nel bilancio di esercizio. Più specificatamente, gli obiettivi del bilancio sociale sono affermare la missione e i valori perseguiti da un ente, creare una piattaforma di dialogo con gli stakeholder (o portatori di interesse) e discutere le loro aspettative, migliorare la dimensione comunicativa dell'ente, favorire la partecipazione e la trasparenza. Inoltre, il processo di rendicontazione sociale crea le condizioni per analizzare la dimensione strategico-organizzativa dell'ente,

#### **CHI REDIGE I BILANCI SOCIALI E DI SOSTENIBILITÀ HA OGGI A DISPOSIZIONE UN SOLIDO PATRIMONIO DI METODOLOGIE DI VALUTAZIONE DI IMPATTO SOCIALE**

per valutarne l'efficienza ed eventualmente ripensarne la struttura, per analizzare l'utilizzo delle risorse in rapporto agli obiettivi raggiunti.

I bilanci sociali rappresentano oggi una realtà diffusa in numerosi Paesi, rientrando tra le modalità volontarie o obbligatorie di rendicontazione di molte imprese (cfr. Acuti et al., 2020), enti del terzo settore (Manetti et al., 2019) ed enti pubblici. In Italia, la recente riforma del terzo settore ha portato alla pubblicazione delle "Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del terzo settore", adottate con il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 4 luglio 2019. Le suddette linee guida rappresentano il riferimento normativo per gli enti del Terzo settore, ai sensi dell'art. 14 comma 1 d.lgs. 117/2017 e, con riferimento alle imprese sociali, dell'art. 9 comma 2 d.lgs. 112/2017.

Dalle disposizioni normative citate al paragrafo 1 delle Linee guida risulta che la redazione del bilancio sociale rappresenta un adempimento obbligatorio per gli enti del terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate co-



munque denominate superiori ad 1 milione di euro (art. 14, comma 1 decreto legislativo n. 117/2017). Le disposizioni si applicano a partire dalla redazione del bilancio sociale relativo al primo esercizio successivo a quello in corso alla data della pubblicazione, ovvero a partire dal bilancio sociale riferito al 2020.

Il tema della rendicontazione sociale si intreccia strettamente con quello della misurazione del valore creato dagli enti del terzo settore. Il ruolo dell'informativa non finanziaria è anche dare conto dei risultati sociali e ambientali raggiunti; in questo senso, chi redige i bilanci sociali e di sostenibilità può sfruttare le diverse metodologie di valutazione di impatto sociale per includervi una misurazione quantitativa e qualitativa degli effetti, auspicabilmente positivi, generati sugli stakeholder e le comunità di riferimento.

Il ricorso, per esempio, a metodologie partecipative come l'EHD permette inoltre di mettere in comune, tra rendicontazione e valutazione, i processi di coinvolgimento degli stakeholder. Un processo convinto, rigoroso e trasparente di stakeholder engagement è fondamentale tanto per le analisi di materialità proprie dei rendiconti sociali (Bellucci e Manetti, 2018) quanto per la definizione delle dimensioni di valutazione d'impatto sociale.

Anche alla luce delle recenti linee guida riguardanti l'ampio e variegato ambito del terzo settore e dell'imprenditoria sociale, la metodologia EHD - così come altre metodologie di valutazione d'impatto che mettano al centro dei processi la partecipazione attiva dei portatori di interesse - rappresenta un'opportunità concreta di rispondere agli obiettivi dialogici e strategici propri dei processi di valutazione e di rendicontazione sociale.

# 4

## LA PRIMA ONDATA COVID-19

### APPORTO DEL TERZO SETTORE AL SISTEMA DI PROTEZIONE SOCIALE E IMPATTO DELLA PANDEMIA SULLE ORGANIZZAZIONI

Il presente capitolo rappresenta il tentativo di fornire un primo quadro conoscitivo dell'impatto della prima ondata pandemica (avvenuta tra marzo e maggio 2020) sul Terzo settore, cercando di cogliere le peculiarità di questa inedita fase storica e con la consapevolezza di descrivere situazioni e contesti in rapido e imprevedibile divenire.

Tale esperimento avviene cercando di indagare il fenomeno da un triplice punto di osservazione:

- descrivendo gli interventi messi in campo a sostegno degli ETS, attraverso la rassegna delle misure pubbliche nazionali e regionali a supporto del Terzo settore elaborate nel periodo della prima ondata pandemica e un resoconto del Cesvot sulle attività messe in campo per sostenere le organizzazioni;
- raccontando l'apporto che le organizzazioni del Terzo settore hanno fornito in sinergia con i servizi pubblici per rispondere a vecchi e nuovi bisogni durante la fase della prima emergenza, mediante le evidenze di due indagini, coordinate tra loro, dell'Osservatorio sociale regionale e di ANCI Toscana rivolte ai responsabili dei servizi sociali zonali e comunali;
- tratteggiando gli effetti che la crisi ha avuto sulle organizzazioni

e sulle loro attività, tramite i risultati di una indagine Cesvot rivolta agli ETS iscritti ai registri regionali e il resoconto di Confcooperative Toscana e Legacoop Toscana riguardo ai risvolti che hanno interessato le cooperative sociali.

## 4.1. Misure nazionali e regionali a sostegno del Terzo Settore nel periodo emergenziale da Covid-19

L'emergenza Covid-19 ha comportato un impatto significativo in tutti i settori della vita sociale ed economica del Paese. Come sappiamo, proprio i soggetti del Terzo settore hanno svolto un ruolo fondamentale nella gestione di questo periodo, affiancando le Amministrazioni per garantire il proseguimento dei servizi essenziali e, soprattutto, per dare risposta a quei nuovi bisogni e domande che, a partire dal *lockdown*, hanno aperto scenari del tutto nuovi e sconosciuti. Il ruolo delle comunità, in questo periodo, ha quindi trovato una delle sue espressioni più efficaci della tutela dell'interesse generale proprio nei soggetti dell'associazionismo e del volontariato.

Al contempo, gli stessi enti di Terzo settore hanno subito le limitazioni imposte dai diversi DPCM e riferite ai propri ambiti di riferimento, con ripercussioni significative sulle proprie attività e sulla base sociale e occupazionale. In questa sezione vengono richiamati, in breve e senza pretesa di esaustività, i principali provvedimenti assunti a livello nazionale<sup>1</sup> (a partire dal DL Cura Italia fino al DL Ristori bis) e in Toscana.

### 4.1.1. Le misure nazionali

DECRETO LEGGE 17 MARZO 2020 N. 18, CD. CURA ITALIA.

Ha introdotto misure quali l'estensione dell'accesso alla cassa integrazione in deroga anche per gli enti del Terzo settore; sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria; proroga al 31 ottobre 2020 per lo svolgimento delle assemblee chiamate ad approvare i bilanci 2019 e a deliberare le statutarie necessarie a conformarsi al codice del Terzo settore e alla riforma dell'impresa sociale.

---

<sup>1</sup> Oltre ai testi dei provvedimenti normativi, le fonti utilizzate sono: Camera dei Deputati, Servizio Studi, Riforma del Terzo settore, 22 ottobre 2020; Caterino L., De Conno A., Mori M. (2020), Decreto Rilancio. Le principali misure negli ambiti sanitario, sociale e del Terzo settore, Collana Testi a Fronte, Federsanità Anci Toscana.



##### DECRETO LEGGE 8 APRILE 2020 N.23, CD. DECRETO LIQUIDITÀ.

- Sospensione dei termini dei versamenti tributari per gli enti non profit sulle ritenute per i redditi da lavoro dipendente e assimilati, i contributi previdenziali e i premi per l'assicurazione obbligatoria. Per gli enti non profit che svolgono attività di impresa in misura non prevalente, oltre ai versamenti citati sono sospesi anche quelli IVA in presenza di determinate condizioni.
- Misure di sostegno al lavoro: il decreto prosegue nell'opera avviata dal DL Cura Italia, che ha introdotto norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale (CIGO) e assegno ordinario ed ha esteso la cassa integrazione in deroga quale misura di tutela residuale per i datori di lavoro che hanno sospeso o ridotto l'attività a seguito dell'emergenza epidemiologica. L'art. 41 del decreto legge 23/2020 ha ampliato la platea dei soggetti che potrà accedere alle misure, stabilendo che gli ammortizzatori sociali di cui di cui agli artt. 19 e 22 del DL 18/2020, con causale "emergenza COVID-2019", potranno applicarsi anche ai lavoratori assunti tra il 24 febbraio e il 17 marzo 2020 (prima, invece, l'accesso era limitato ai contratti stipulati fino al 23 febbraio 2020).

##### DECRETO LEGGE 19 MAGGIO 2020 N. 34, CD. DECRETO RILANCIO (L. 17 LUGLIO 2020, N. 77).

- Nell'ambito dell'articolo 1 in materia di assistenza territoriale, il comma 4-bis ha previsto la stipula di una Intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, sulla base della quale vengono attribuiti al Ministero della salute incarichi di coordinamento per la sperimentazione, nel biennio 2020-2021, di strutture di prossimità, ispirate al principio della piena integrazione sociosanitaria. In tale sperimentazione vengono coinvolte tutte le istituzioni presenti sul territorio unitamente al volontariato locale ed a enti del Terzo settore non-profit, per la promozione e la prevenzione della salute, nonché per la presa in carico e la riabilitazione delle categorie più fragili.
- Incremento, risorse del Fondo Nazionale per il servizio civile e disposizioni in materia di volontariato di protezione civile. Al fine di garantire adeguate risorse da destinare all'assistenza delle persone più vulnerabili e alla ricostruzione del tessuto sociale deteriorato dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, il Fondo nazionale per il servizio civile, di cui all'articolo 19 della legge

8 luglio 1998, n. 230, è incrementato di 20 milioni di euro per l'anno 2020.

- Credito d'Imposta nella misura del 60 per cento dell'ammontare mensile del canone di locazione, di leasing o di concessione di immobili ad uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività di Enti non Commerciali compresi gli Enti del Terzo Settore.
- Estensione dell'uso delle mascherine come DPI anche ai volontari sanitari e non.
- Incremento Fondo Terzo settore. Al fine di sostenere le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le fondazioni del Terzo settore attraverso interventi capaci di generare un significativo impatto sociale sulle comunità di riferimento, la seconda sezione del Fondo di cui all'articolo 72 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117, è incrementata di 100 milioni di euro per l'anno 2020.
- Estensione contributi per la sicurezza COVID-19 agli Enti del Terzo Settore. I Contributi alle imprese per la sicurezza e potenziamento dei presidi sanitari Previsti All'articolo 43 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, sono estesi dagli enti del Terzo settore. In particolare, là dove la norma finalizza risorse "allo scopo di sostenere la continuità, in sicurezza, dei processi produttivi delle imprese" si aggiungono le "attività di interesse generale degli enti del terzo settore di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117".
- Credito di Imposta in percentuale delle spese sostenute nel 2020 anche dagli Enti del Terzo settore per adeguamento spazi COVID -19. È riconosciuto un credito d'imposta in misura pari al 60 per cento delle spese sostenute nel 2020, per un massimo di 80.000 euro, in relazione agli interventi necessari per far rispettare le prescrizioni sanitarie e le misure di contenimento contro la diffusione del virus COVID-19, ivi compresi quelli edilizi necessari per il rifacimento di spogliatoi e mense, per la realizzazione di spazi medici, ingressi e spazi comuni, per l'acquisto di arredi di sicurezza, nonché in relazione agli investimenti in attività innovative, ivi compresi quelli necessari ad investimenti di carattere innovativo quali lo sviluppo o l'acquisto di strumenti e tecnologie necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa e per l'acquisto di apparecchiature per il controllo della temperatura dei dipendenti e degli utenti.



- Estensione del Credito di imposta per le spese di sanificazione agli Enti del Terzo Settore.
- Accelerazione delle procedure di riparto del cinque per mille per l'esercizio finanziario 2019: erogazione dei contributi entro il 31 ottobre 2020.
- Sostegno al Terzo settore nelle Regioni del Mezzogiorno. Risorse rivolte al Terzo Settore nelle Regioni del Sud per la tutela delle fasce deboli e per la povertà educativa.

#### DECRETO LEGGE 14 AGOSTO 2020 N. 104.

Ha esteso agli enti del Terzo settore (compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, esercenti attività di impresa o commerciale, anche in via non esclusiva o prevalente o finalizzata all'autofinanziamento) l'accesso alle risorse del Fondo di garanzia per le PMI, come previsto dall'art. 13, comma 12-bis, del decreto legge n.23 del 2020 (c.d. Decreto Liquidità), che ha destinato, fino ad un importo di 100 milioni, all'erogazione della garanzia al 100% sui finanziamenti di importo fino a 30.000 euro con durata superiore a 120 mesi. Gli enti non profit, a differenza delle imprese, potranno accedere al credito tenendo conto non solo dei ricavi ma anche di rendite, proventi o entrate, comunque denominate.

#### DECRETO LEGGE 9 NOVEMBRE N.149, CD. RISTORI BIS.

Il decreto Ristori 1 (DL 137/2020) aveva incluso tra le attività beneficiarie dei contributi a fondo perduto i circoli in possesso di partita IVA, escludendo così gli enti del Terzo settore non commerciali. Il decreto Ristori bis ha, all'articolo 15, invece previsto la costituzione del «Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore» presso il ministero del Lavoro con una dotazione di 70 milioni di euro per l'anno 2021. Il fondo è espressamente destinato a interventi in favore delle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali e delle province autonome, delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e delle province autonome e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale iscritte nell'Anagrafe delle Onlus.

### **4.1.2. Le misure regionali in Toscana**

La Regione Toscana ha destinato circa 4,2 milioni di euro per la concessione di contributi finalizzati a fronteggiare le conseguenze determinate dall'emergenza sanitaria Covid-19 in ambito sociale. Di tali risorse - derivanti dal Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore (artt. 72 e 73 del Codice del Terzo Settore) e da un Accordo sotto-

scritto con il Ministero del Lavoro per il sostegno allo svolgimento di attività di interesse generale da parte di organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale - circa 4,1 milioni di euro sono stati impegnati tramite apposito avviso del giugno 2020 e circa 100mila euro saranno assegnati nel 2021, sempre tramite avviso pubblico.

## **4,2 MILIONI DI EURO IMPEGNATI DA REGIONE TOSCANA PER CONTRIBUTI FINALIZZATI A FRONTEGGIARE L'EMERGENZA SANITARIA COVID-19 IN AMBITO SOCIALE**

I contributi 2020 sono stati rivolti ad organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale con sede operativa all'interno del territorio della Toscana, iscritte ai registri regionali (nelle more dell'operatività del Registro unico del Terzo settore) e che devono inoltre svolgere una o più delle attività di interesse generale tra quelle ricomprese nell'art. 5 del Codice del Terzo Settore.

Per quanto riguarda le attività finanziabili, l'avviso fa riferimento a quelle riconducibili ad attività svolte a favore di persone e famiglie in condizioni di vulnerabilità e fragilità sociale e per supportare coloro che devono permanere a domicilio, in particolare:

- acquisto e consegna di beni di prima necessità, farmaci, prodotti alimentari, prodotti per igiene e profilassi o supporto per preparazione/confezionamento di pasti;
- acquisto e distribuzione di beni di consumo per la manutenzione ordinaria della casa per le fasce di popolazione più vulnerabili;
- acquisto pasti per le mense sociali, per i dormitori e per le strutture di accoglienza;
- acquisto di dispositivi atti a garantire la sicurezza delle persone che operano in situazioni di prossimità, compresa la sanificazione degli ambienti;
- acquisto strumenti tecnologici per facilitare la comunicazione personale con l'esterno (ad es. tra gli anziani e i familiari, tra i detenuti e i familiari o per la didattica a distanza);
- accompagnamento ed attività socio educative al domicilio e/o in esterno per persone con disabilità, per minori e persone in situazione di fragilità (anche figli/e di donne che subiscono violenza) anche inserite in strutture di accoglienza residenziali a carattere sociale, socio assistenziale e socio educativo;



- interventi di tipo socializzante e ludico ricreativo per minori, che possono comprendere l'utilizzo di personale e/o l'acquisto di materiali e di idonea strumentazione informatica, direttamente finalizzati alla realizzazione della attività stesse;
- servizi telefonici dedicati (spese telefoniche), trasporto verso servizi del territorio, presidi sanitari o verso altre strutture di accoglienza (rimborsi km);
- spese per strutture alloggiative per persone senza dimora attivate a seguito dell'emergenza sanitaria;
- assistenza agli animali d'affezione appartenenti ad utenti in quarantena o ospedalizzati.

L'importo massimo finanziato per ciascuna domanda è stato di 20.000 euro, e tra i costi ammissibili vi sono quelli inerenti alle attività di cui sopra relativi ad acquisti di beni e servizi, ai rimborsi spese dei volontari o ai compensi del personale impiegato nello svolgimento delle attività.

Con i decreti dirigenziali 13896 del 31/08/2020 e n.16496 del 01/10/2020 sono dunque stati ammessi a finanziamento 431 progetti (il 75% presentati da OdV, la quota restante da Aps), per un totale complessivo di 4.095.576 euro (il contributo medio assegnato è stato di circa 9.500 euro).

TABELLA 14: N. PROGETTI FINANZIATI E RISORSE ASSEGNATE PER PROVINCIA

PROVINCIA	N. PROGETTI FINANZIATI	RISORSE ASSEGNATE IN €
Arezzo	23	215.668
Firenze	118	1.268.504
Grosseto	23	149.830
Livorno	32	302.244
Lucca	55	557.796
Massa-Carrara	15	117.147
Pisa	47	488.529
Prato	29	239.346
Pistoia	45	529.086
Siena	44	227.424
<b>Totale</b>	<b>431</b>	<b>4.095.576</b>

Fonte: Regione Toscana

## **4.2. L'apporto del Terzo settore al sistema dei servizi sociali territoriali nella prima ondata pandemica: risultati delle indagini OSR e ANCI Toscana**

### **4.2.1. Premessa**

Le riflessioni e le analisi che seguono derivano dai risultati di due indagini, coordinate tra loro, che hanno avuto l'obiettivo di valutare l'impatto della prima ondata Covid-19 sull'organizzazione dei servizi sociali territoriali:

- l'indagine che l'Osservatorio Sociale Regionale (in collaborazione con ANCI e Istituto degli Innocenti) ha condotto nel periodo giugno-agosto 2020 presso tutte le 26 Società della Salute/Zone Distretto (SdS/ZD) toscane e 6 Unioni di Comuni (Comuni del Chianti, Comuni montani Appennino Pistoiese, Comuni Valdarno e Valdisieve, Comuni Valdera, Comuni montani del Casentino, Comuni montani della Valtiberina), intervistando i responsabili dei servizi sociali di ambito;
- l'indagine condotta tra luglio e ottobre 2020 da ANCI Toscana (in collaborazione con l'Osservatorio Sociale Regionale) rivolta ai responsabili dei servizi sociali dei Comuni, anche in considerazione del ruolo giocato dagli Enti locali nella gestione emergenziale. Il campione individuato - 37 comuni, cui corrisponde il 44,3% della popolazione regionale - ha cercato di fornire rappresentatività ai diversi territori della regione e alle loro caratteristiche in termini di dimensionamento demografico e grado di urbanizzazione:

**LE INDAGINI OSR E ANCI: 26  
SOCIETÀ DELLA SALUTE/ZONE  
DISTRETTO, 6 UNIONI DI COMUNI,  
37 COMUNI**



TABELLA 15A: CAMPIONE DELLA RILEVAZIONE COVID-19 RIVOLTA AI COMUNI TOSCANI DELL'AREA VASTA CENTRO

ZONA DISTRETTO	COMUNE	% POP. SU TOTALE TOSCANA
Fiorentina	Firenze	10,0%
Fiorentina Nord-Ovest	Sesto Fiorentino	1,3%
	Bagno a Ripoli	0,7%
Fiorentina Sud-Est	Fiesole	0,4%
Mugello	Borgo San Lorenzo	0,5%
	Pistoia	2,4%
Pistoiese	Quarrata	0,7%
	Montecatini Terme	0,6%
Val di Nievole	Pescia	0,5%

Fonte: Regione Toscana

TABELLA 15B: CAMPIONE DELLA RILEVAZIONE COVID-19 RIVOLTA AI COMUNI TOSCANI DELL'AREA VASTA NORD-OVEST

ZONA DISTRETTO	COMUNE	% POP. SU TOTALE TOSCANA
	Carrara	1,7%
Apuane	Massa	1,8%
Alta Val di Cecina-Val d'Era	Volterra	0,3%
Elba	Portoferraio	0,3%
Livornese	Livorno	4,2%
	Aulla	0,3%
Lunigiana	Pontremoli	0,2%
Piana di Lucca	Capannori	1,3%
Pisana	Pisa	2,5%
Valle del Serchio	Barga	0,3%
	Cecina	0,8%
Valli Etrusche	Piombino	0,9%
	Camaione	0,9%
Versilia	Viareggio	1,7%

Fonte: Regione Toscana



TABELLA 15.C: CAMPIONE DELLA RILEVAZIONE COVID-19 RIVOLTA AI COMUNI TOSCANI DELL'AREA VASTA SUD-EST

ZONA DISTRETTO	COMUNE	% POP. SU TOTALE TOSCANA
Aretina-Casentino-Val Tiberina	Arezzo	2,7%
	Bibbiena	0,3%
	Sansepolcro	0,4%
Alta Val d'Elsa	Poggibonsi	0,8%
	Castel del Piano	0,1%
Amiata Grossetana-Colline Metallifere-Grossetana	Grosseto	2,2%
	Abbadia San Salvatore	0,2%
	Chianciano Terme	0,2%
Amiata Senese e Val d'Orcia-Valdichiana Senese	Chiusi	0,2%
	Orbetello	0,4%
Colline dell'Albegna	Montepulciano	0,4%
	Siena	1,4%
Senese	Laterina Pergine Valdarno	0,2%
	Montevarchi	0,7%
Valdarno		

Fonte: Regione Toscana

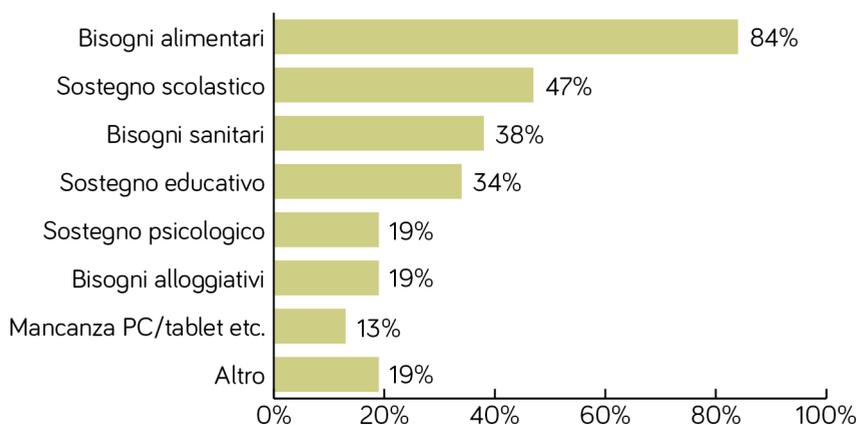
Entrambe le indagini contenevano una specifica sezione del questionario dedicata al ruolo rivestito dalle organizzazioni del Terzo settore nel supporto ai servizi, impegnati a fronteggiare il periodo più critico della fase pandemica. Si cercherà, dunque, di esporre le principali evidenze integrando le elaborazioni delle due rilevazioni, tentando di fornire un quadro unitario di ciò che può essere considerato il “punto di vista dei servizi sociali zionali e comunali” sul funzionamento della rete pubblico-terzo settore e sul livello di protagonismo di quest’ultimo nella reale erogazione di prestazioni e interventi durante la prima emergenza.

## 4.2.2. Vecchi e nuovi bisogni dei cittadini ai quali il sistema ha cercato di rispondere

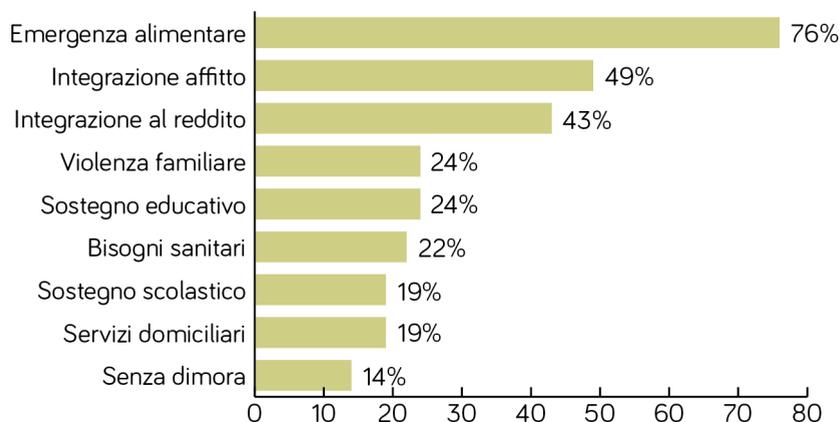
### SOSTEGNO ALIMENTARE E REDDITUALE, SOSTEGNO EDUCATIVO E SCOLASTICO, SERVIZI DOMICILIARI

Pare utile, anzitutto, concentrare l'attenzione sulle principali categorie di bisogno emerse a partire dal *lockdown* di marzo 2020, il quale aveva comportato il temporaneo blocco di molte attività economiche non legate a filiere e servizi essenziali e, di conseguenza, la significativa riduzione – o annullamento totale – dei flussi di reddito per famiglie e imprese. Conseguentemente, i Servizi si sono trovati a gestire una domanda legata soprattutto ai bisogni essenziali, ovvero quello alimentare e reddituale, anche se vengono segnalati bisogni strettamente consequenziali agli interventi previsti dai vari DPCM e ordinanze regionali, come il sostegno educativo e scolastico (particolarmente cogenti visto il blocco della didattica in presenza), i servizi domiciliari (si pensi, soprattutto, a quelli attivati in sostituzione delle attività svolte nei centri diurni per persone con disabilità e non autosufficienti), le richieste di aiuto per casi di violenza domestica, uno degli ambiti considerati fin da subito a maggiore rischio in virtù delle misure di confinamento in casa.

FIGURA 14.A: I PRINCIPALI BISOGNI EMERSI DURANTE LA PRIMA FASE EMERGENZIALE. RILEVAZIONE SDS/ZD + UDC



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale e ANCI Toscana, Indagini zonale e comunale sugli effetti della pandemia Covid-19 sui servizi sociali territoriali

**FIGURA 14.B: I PRINCIPALI BISOGNI EMERSI DURANTE LA PRIMA FASE EMERGENZIALE. RILEVAZIONE COMUNI**


Fonte: Osservatorio Sociale Regionale e ANCI Toscana, Indagini zonale e comunale sugli effetti della pandemia Covid-19 sui servizi sociali territoriali

A partire dai bisogni rilevati, gli intervistati individuano quindi i servizi più richiesti da parte dei cittadini nei buoni spesa, nei voucher e nella distribuzione di pacchi per l'emergenza alimentare<sup>2</sup>, indicati dalla quasi totalità del campione. Tali interventi hanno visto da subito in campo una sinergia con il volontariato locale, impegnato soprattutto nelle attività di consegna a domicilio, rivolte tanto ai nuclei familiari in condizioni di indigenza che a coloro che si trovavano in stato di quarantena, e quindi impossibilitati a lasciare il domicilio. Da questo punto di vista, la ricchezza – quantitativa e qualitativa – del Terzo settore legato al welfare comunitario ha consentito alle Istituzioni coinvolte nella gestione degli aiuti alimentari (Comuni, Società della Salute e Aziende USL) di garantire un servizio capillare, rapido ed efficace sull'intero territorio, tanto nelle aree urbane che in quelle caratterizzate da maggiore dispersione della residenza.

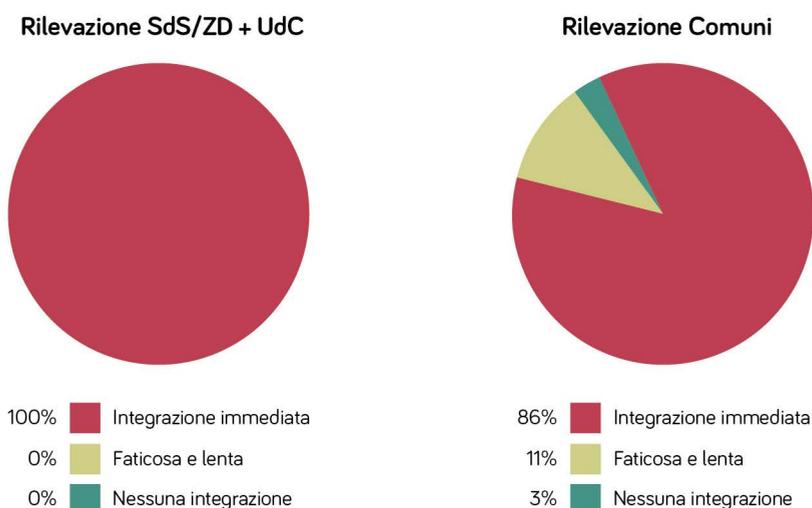
Oltre alla distribuzione di generi alimentari, occorre ricordare anche gli altri servizi di natura domiciliare che hanno visto coinvolte le reti solidaristiche locali: consegna mascherine, farmaci e altri generi di prima necessità, pagamento utenze, accudimento animali domestici per persone ricoverate e/o in quarantena, attività telefonica di ascolto e sostegno psicologico.

<sup>2</sup> Misure legate, nella prima fase emergenziale, all'Ordinanza n.658 del 29 marzo 2020 della Protezione Civile Nazionale, che ha destinato 400 milioni di euro per aiuti alimentari, di cui 21,4 destinati ai Comuni toscani, che a loro volta hanno integrato le risorse con fondi propri.

### 4.2.3. Il ruolo del Terzo settore nelle risposte ai bisogni

La quasi totalità di chi ha risposto alla domanda relativa al livello di integrazione pubblico-terzo settore per l'attivazione delle risposte sociali, afferma che tale integrazione è stata presente e immediata fin dall'inizio dell'emergenza. Tenendo conto che la domanda prevedeva due ulteriori opzioni ("integrazione faticosa e lenta" e "nessuna integrazione"), la convergenza pressoché totale su un'unica risposta mette in evidenza come l'offerta sociale volta a fronteggiare gli effetti del Covid-19 abbia potuto contare in tutti i territori su risorse preziose e tempestive da parte del terzo settore.

FIGURA 15: LIVELLO DI INTEGRAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI CON IL TERZO SETTORE DURANTE LA PRIMA ONDATA DELLA PANDEMIA DA COVID-19



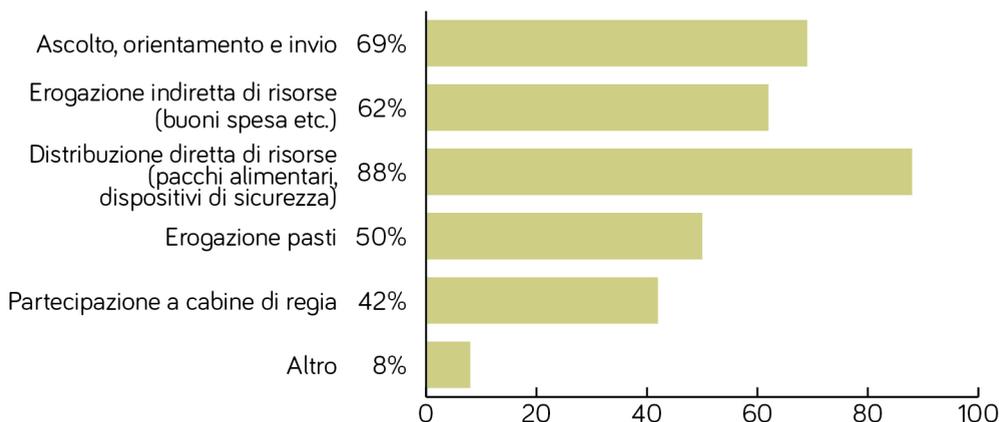
Fonte: Osservatorio Sociale Regionale e ANCI Toscana, Indagini zonale e comunale sugli effetti della pandemia Covid-19 sui servizi sociali territoriali

Il ruolo che le SdS/ZD e le Unioni di Comuni hanno riconosciuto al terzo settore si è sostanziato principalmente nella distribuzione diretta di risorse (nell'88% dei territori), nella funzione di ascolto orientamento e invio ai servizi (69%), e nella erogazione indiretta di risorse (62%).

Decisamente rilevante anche l'apporto su un servizio fondamentale come quello dell'erogazione pasti (50%), soprattutto in considerazione dei bisogni delle fasce più deboli. Decisiva, infine, a livello strategico, la partecipazione alle cabine di regia (avvenuta nel 42% dei territori), che in un momento di

emergenza ed eccezionalità rivestono un'importanza basilare per affrontare in maniera organizzata ed integrata la crisi, permettendo un ampliamento dell'offerta sociale sui territori.

FIGURA 16: RUOLO DEL TERZO SETTORE NELL'OFFERTA SOCIALE DURANTE LA PRIMA ONDATA DELLA PANDEMIA DA COVID-19



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - Indagine zonale sugli effetti della pandemia Covid-19 sui servizi sociali territoriali

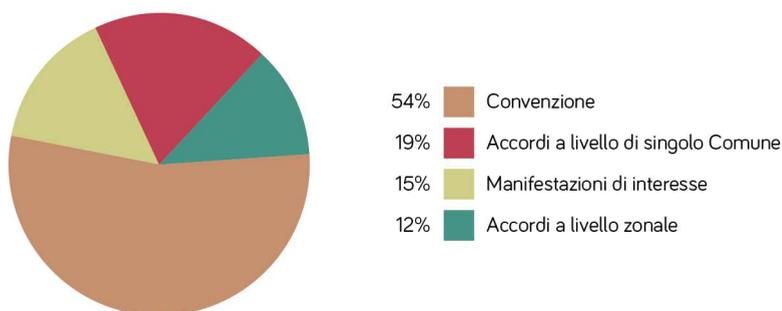
Come detto, il coinvolgimento del Terzo settore rispetto all'organizzazione della risposta emergenziale è stato immediato, grazie a rapporti convenzionali, di gestione di attività e servizi, di pratiche collaborative con le Amministrazioni fortemente strutturati sulla tempestività, competenza ed efficacia di tali interventi.

Il coinvolgimento è avvenuto in oltre la metà dei casi attraverso lo strumento della convenzione (54%), seguita dagli accordi a livello di singolo comune (19%, specificamente in quelle zone in cui il servizio sociale è gestito in maniera associata dai Comuni), dalle manifestazioni di interesse (15%) e dagli accordi di livello zonale (12%). Il fatto che circa la metà delle procedure siano state attivate ad hoc per la fase di emergenza e che per oltre il 60% di quelle già in vigore si sia provveduto ad aggiornamenti mirati, rende il senso di proattività e dinamicità che i territori hanno avuto nel reagire alla straordinarietà del momento, ridisegnando in tempo reale i servizi e gli interventi. Come è facile immaginare, sui territori sono al

**IL PROTAGONISMO DEL TERZO SETTORE: IMMEDIATA INTEGRAZIONE CON IL SISTEMA PUBBLICO, EROGAZIONE DI RISORSE ALLA CITTADINANZA, ATTIVAZIONE DI RETI SOCIALI E VOLONTARI**

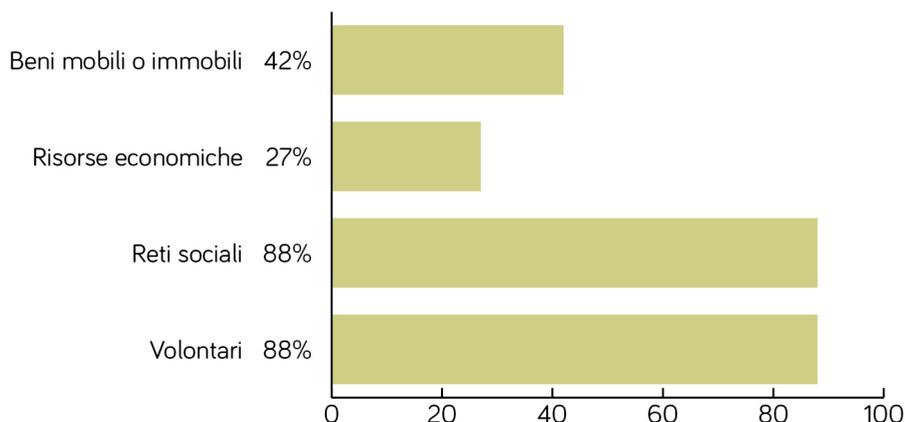
contempo nate anche molte iniziative dal basso per dare sostegno alle comunità, con interventi integrativi e in parte sovrapponibili a quelli attuati dalla Amministrazioni comunali.

FIGURA 17: PROCEDURE AMMINISTRATIVE CON LE QUALI È STATO COINVOLTO IL TERZO SETTORE DURANTE LA PRIMA ONDATA DELLA PANDEMIA DA COVID-19



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - Indagine zonale sugli effetti della pandemia Covid-19 sui servizi sociali territoriali

Secondo gli intervistati (responsabili dei servizi sociali territoriali), il valore aggiunto portato dal terzo settore è da riferire principalmente alla presenza e attivazione di reti sociali e al supporto dei volontari, elementi che hanno contribuito senza dubbio ad ampliare l'offerta sociale dei territori in termini di inclusione e risorse umane, permettendo spesso di attivare interventi che difficilmente sarebbero stati praticabili con le sole risorse del sistema pubblico.

**FIGURA 18: VALORE AGGIUNTO DEL TERZO SETTORE DURANTE LA PRIMA ONDATA DELLA PANDEMIA DA COVID-19 SECONDO GLI INTERVISTATI**


Fonte: Osservatorio Sociale Regionale – Indagine zonale sugli effetti della pandemia Covid-19 sui servizi sociali territoriali

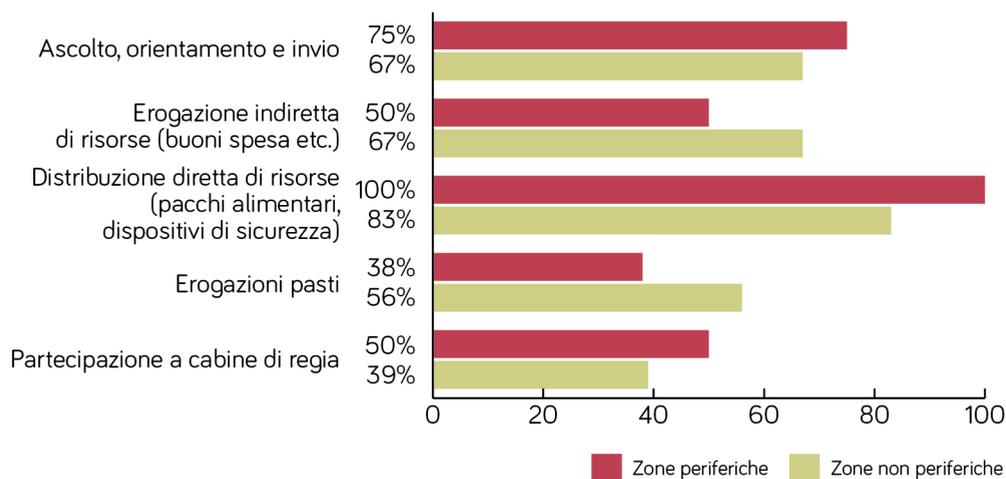
Infine, una lettura interessante dei risultati dell'indagine può essere fornita utilizzando la lente del sistema delle Aree interne<sup>3</sup>, ovvero differenziando le zone toscane secondo la quota di residenti in aree cosiddette periferiche, presupponendo in queste ultime una maggiore difficoltà dei cittadini nel raggiungimento dei servizi (e, viceversa, la difficoltà dei servizi nel poter arrivare ai cittadini delle aree più distanti in un momento di straordinaria complessità).

È interessante notare che, per quanto riguarda la percezione del ruolo del terzo settore, nelle zone periferiche si riscontra una maggiore incisività nella distribuzione diretta di risorse (praticamente in tutti i territori) e nella partecipazione a cabine di regia (50% vs 39%), molto probabilmente sintomo di una maggiore necessità di dover integrare il settore pubblico nelle risposte ai bi-

<sup>3</sup> La Strategia delle Aree interne è la categoria proposta nell'ambito della programmazione della politica regionale europea per il periodo 2014-2020 da parte del Ministero dello Sviluppo Economico per individuare una larga parte del territorio nazionale, caratterizzata da perifericità rispetto ai principali poli dello sviluppo economico, con problemi di spopolamento, invecchiamento della popolazione residua, declino delle attività economiche, ma anche con alcune potenzialità di sviluppo. L'individuazione delle aree è finalizzata alla costruzione di una strategia nazionale e locale di rilancio delle stesse. Le aree interne sono definite rispetto alla loro distanza in tempo di percorrenza dai centri di offerta di servizi alla popolazione. Per l'individuazione delle Aree interne della Toscana, l'IRPET ha ripreso il modello nazionale applicando alcuni criteri correttivi sulla base delle caratteristiche territoriali regionali. Da tale modello deriva una suddivisione dei comuni toscani in Polo, Cintura, Intermedio, Periferico, Ultraperiferico. Al fine di analizzare i risultati dell'indagine secondo la prospettiva delle Aree interne, le zone toscane sono state suddivise in maniera dicotomica in "periferiche" (in cui almeno il 20% dei residenti risiede in comuni periferici e ultraperiferici, per un totale di 8 zone) e "non periferiche" (le rimanenti, ossia 18 zone).

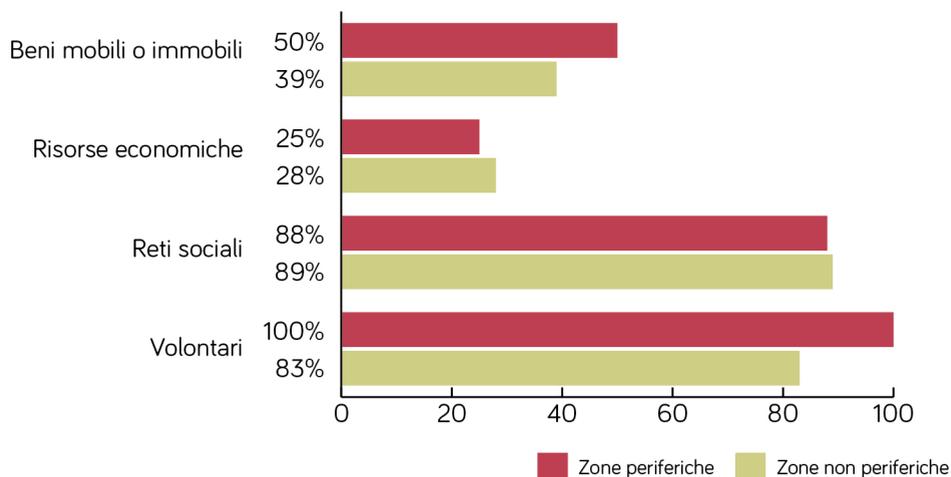
sogni. Così come, in merito al valore aggiunto, può essere percepita forse una maggiore caratterizzazione sull'operatività dell'apporto del terzo settore nelle zone periferiche: la totalità degli intervistati di queste aree pensa al lavoro dei volontari come il principale contributo e il 50% alla messa a disposizione di beni mobili e immobili.

FIGURA 19.A: RUOLO AVUTO DAL TERZO SETTORE DURANTE LA PRIMA ONDATA DELLA PANDEMIA DA COVID-19 PER CARATTERISTICHE DELLA ZONA



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - Indagine zonale sugli effetti della pandemia Covid-19 sui servizi sociali territoriali

FIGURA 19.B: VALORE AGGIUNTO MESSO A DISPOSIZIONE DAL TERZO SETTORE NELL'OFFERTA SOCIALE VOLTA A FRONTEGGIARE GLI EFFETTI DEL COVID-10 DURANTE LA PRIMA ONDATA DELLA PANDEMIA PER CARATTERISTICHE DELLA ZONA



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale – Indagine zonale sugli effetti della pandemia Covid-19 sui servizi sociali territoriali

Tutto ciò mette chiaramente in evidenza, pur nella consapevolezza che l'impatto dell'emergenza sanitaria ha avuto effetti e impatti diseguali sui territori, il ruolo centrale del Terzo settore che, sotto il coordinamento e in sinergia con le Istituzioni, ha costituito il nerbo di quelle comunità resilienti che hanno retto l'urto della prima ondata pandemica.

## 4.3. L'impatto della pandemia sul Terzo settore in Toscana: i risultati dell'indagine Cevot

### 4.3.1. Premessa

L'epidemia si sta rivelando uno *stress-test* per il sistema sanitario ma anche per l'intera economia, per la società nel suo complesso, e quindi anche per il Terzo settore che appare fragile per la sua natura che si basa sulle intenzionalità e sul coinvolgimento delle persone, oltre che sull'osservazione partecipata della realtà. Consapevole di ciò, subito dopo il *lockdown*, Cevot si è mosso per comprendere le difficoltà che il Terzo settore ha incontrato, e incontra, alla luce delle misure restrittive anti-contagio sia da un punto di vista organizzativo e finanziario, sia rispetto alle prospettive di medio-lungo periodo che si preannunciano ostili. 'Cosa cambierà in maniera strutturale per le associazioni di volontariato', 'quali sono le condizioni economiche in cui vivono oggi gli

enti del terzo settore in Toscana', 'se e come lo spirito del volontariato è stato intaccato dalle conseguenze dell'epidemia' sono alcune domande della ricerca<sup>4</sup> promossa da Cesvot, da cui è stato possibile ricavare un quadro esaustivo delle tensioni che le associazioni oggi vivono, individuando alcuni aspetti su cui occorre intervenire con grande immediatezza. Quest'indagine, che ha visto il coinvolgimento di presidenti o responsabili di 608 enti di terzo settore in Toscana, è stata svolta tra la metà di luglio e fine agosto, e presentata in conferenza stampa a settembre 2020.

### 4.3.2. L'impatto sulle organizzazioni

Complessivamente, i risultati confermano che gli ETS stanno vivendo un momento di grave difficoltà in quanto l'impatto dell'epidemia sulle attività del Terzo settore è enorme e a tratti devastante: quasi tre enti su quattro hanno dovuto rallentare (29,0%), ridurre più del 50% le proprie attività (29,6%) e persino chiudere le attività (14,2%). Quindi in sostanza, il 72,8% ha ridotto (o chiuso) le proprie attività, il 19,2% degli ETS è riuscito a mantenerle al livello precedente e solo l'8,1% degli ETS dichiarano un incremento delle attività. Questo quadro generale non si distribuisce in maniera uniforme nelle varie province: un ets su quattro ha chiuso o sospeso completamente le proprie attività nelle province di Siena (27,8%; + 13,6 punti percentuali sopra la media), Pistoia (25,0%) e Grosseto (23,1%). Situazione opposta, di netto miglioramento, si trovano le province di Prato (dove ha chiuso il 3,9% degli ETS) e Livorno (8,1%). Passando dall'impatto territoriale a quello sulla tipologia dell'ente, si osserva che le chiusure nette interessano prevalentemente le Onlus (20,3%) e le associazioni di promozione sociale (17,5%); se invece si considerano tutte le condizioni di riduzione delle attività, oltre che di chiusura, le cooperative sociali risultano essere la tipologia più colpita. Per contro, il 12,2% delle organizzazioni di volontariato dichiarano di aver incrementato la propria attività, in particolare chi opera nel settore 'sanitario'.

Escludendo quel 14,2% di ets che hanno chiuso o sospeso le proprie attività, si constata che un ente su tre ha cambiato la modalità organizzativa durante e dopo il *lockdown*; più precisamente il 71,2% di ETS dichiarano un cambiamento totale o parziale e solo il 14,6% non ha apportato nessun cambiamento nel modo di operare.

Questi dati delineano un impatto economico pesante: la metà degli enti indicano gravi e gravissime difficoltà economiche nel portare a compimento

---

<sup>4</sup> Cesvot (a cura di Sociometrica) "Il terzo settore alla prova più difficile. Indagine sull'impatto dell'epidemia in Toscana", report di ricerca Cesvot, 2020, consultabile online al link [cesvot.it/documentazione/report-di-ricerca-e-altre-pubblicazioni](https://www.cesvot.it/documentazione/report-di-ricerca-e-altre-pubblicazioni)

le attività previste nella progettazione. Tali difficoltà non riguardano azioni nuove o ausiliarie, ma attengono alla vita stessa delle organizzazioni, alle loro spese ordinarie, a quelle che giorno per giorno permettono lo svolgimento delle attività. Il 90% degli ETS intervistati dichiarano infatti di aver subito una riduzione delle risorse economiche disponibili per svolgere la *mission*. Anche in questo caso, osservando il territorio provinciale, Siena ritorna ad essere la provincia più colpita, nella quale quasi un ente su tre (32,1%) si trova in situazione economica 'gravissima' a differenza di Pisa nella quale 'solo' il 7,2% degli ets si trova nella stessa situazione. In generale il 40,8% ha avuto un ribasso economico inferiore al 25%, mentre il 47,4% supera la soglia critica e si posiziona nel *range* tra il 26% e il 75% di ribasso. A fronte della domanda 'ha potuto usufruire delle norme di aiuto anti-Covid', il 73,7% ha risposto che non ha potuto usufruire delle misure governative fra quelli disponibili (e solo il 9,2% penserà di farlo), principalmente perché gli ETS si fondano sul lavoro volontario o perché non è stato facile districarsi nelle norme.

La cancellazione degli eventi, o l'estrema difficoltà a svolgerli, ha decisamente contribuito all'impatto economico (segnalato dal 30,0% degli ETS) insieme alla difficoltà ad operare con gli attuali protocolli di sicurezza (segnalato dal 20,6%). Buona parte delle risorse economiche e umane degli ETS derivano dalle attività promozionali e di mobilitazione e perciò la cancellazione degli eventi ha ridotto fortemente le attività di 'raccolta fondi'; le opportunità di sensibilizzare la popolazione sui temi della solidarietà; il 'reclutamento' di potenziali nuovi volontari: è un insieme di attività strettamente collegate tra loro che se viene meno una funzione anche le altre ne risentono negativamente.

### **4.3.3. L'impatto sui volontari**

Da un punto di vista di impatto sui volontari, l'epidemia non ha condizionato lo spirito di fare volontariato, che è rimasto pressoché invariato rispetto alla fase pre-covid, nonostante ci sia stato un impedimento oggettivo a svolgere attività solidaristiche. È emerso però un nodo cruciale: essendo l'azione volontaria basata su relazioni umane, c'è bisogno di un contatto. Per cui il 'distanziamento sociale' in questo contesto rappresenta un'enorme difficoltà. Molto si può fare a distanza, ma non il conforto e l'aiuto di coloro che vivono in condizione di fragilità. A fronte di questo, era possibile supporre che i volontari si ritraessero per il pericolo di essere contagiati, così come era possibile che analogo timore avesse anche chi ne riceveva il beneficio,

**IL 73% DEGLI ETS HA RIDOTTO (O CHIUSO) LE PROPRIE ATTIVITÀ, IL 19% È RIUSCITO A MANTENERSI SUI LIVELLI PRE-LOCKDOWN, L'8% DICHIARA UN INCREMENTO DELLE ATTIVITÀ. 1/3 HA CAMBIATO LE PROPRIE MODALITÀ ORGANIZZATIVE**



sempre per le ragioni del potenziale contagio. In realtà, il 34,5% degli ETS dichiara che non ha avuto nessuna difficoltà dal punto di vista della disponibilità dei volontari a continuare a svolgere il loro compito, contro il 14,0% che invece ha riscontrato una 'grandissima' difficoltà in questa disponibilità; mentre il 5,6% di ETS dichiara, addirittura, di aver avuto più risorse umane disponibili. Guardando alla fascia di età, si riscontra che il 45,4% degli enti dichiara che non ci sono distinzioni d'età rispetto alla difficoltà e/o al numero di volontari impegnati; mentre il 7,3% degli enti dichiara che la maggiore difficoltà è stata riscontrata nella disponibilità tra gli anziani, il 6,8% tra i più giovani (meno di 35 anni) e il 5,9% nelle fasce centrali di età.

#### **4.3.4. Quale futuro?**

'Quale futuro vedono di fronte a loro gli ETS toscani' apre a una riflessione sul post-Covid che porta ad una riconsiderazione generale di molti aspetti della vita collettiva: alla necessità di ripensare tutto il mondo dei servizi, del welfare, dell'assistenza sociale, anche con l'ausilio delle nuove tecnologie. In

**L'EPIDEMIA NON HA  
CONDIZIONATO LO SPIRITO DEI  
VOLONTARI, RIMASTO  
PRESSOCHÉ INVARIATO  
RISPETTO ALLA FASE PRE-COVID**

generale, quasi il 90% degli enti ritiene che il Terzo settore possa svolgere nuove attività e addirittura avere un ruolo maggiore nel quadro che emergerà dopo l'epidemia del coronavirus. Si riscontra un'asimmetria di posizione significativa. Da un lato, i responsabili degli ETS esprimono molti dubbi sul destino complessivo del Terzo settore perché troppo complicato proseguire alcune attività (per il distanziamento sociale, per le procedure di prevenzione del contagio) o per-

ché si denota una scarsa attenzione verso le potenzialità della società civile a rendersi utile in questa circostanza così complicata per il Paese. Dall'altro lato, ci sono responsabili di ETS che dichiarano un certo ottimismo sulla capacità di riportare le loro organizzazioni a lavorare ai livelli di prima dell'epidemia superando le difficoltà e, soprattutto, sull'opportunità del servizio civile, di cui il volontariato è una delle sue massime espressioni. In questa asimmetria si esplica la determinazione a portare avanti l'impegno della solidarietà, perché consapevoli dal volontariato, dall'iniziativa autonoma della società civile, può arrivare un contributo prezioso a una migliore organizzazione della nostra società sul piano sanitario e, soprattutto, della coesione sociale.

## 4.4. L'impatto della pandemia sulla cooperazione sociale

L'epocale emergenza da Covid-19 è andata a sommarsi ad una profonda crisi economica, sociale e lavorativa che ha interessato anche la Toscana e che nell'ultimo decennio ha generato una riduzione del Pil regionale e la perdita di numerosi posti di lavoro.

Le misure di contenimento e di cosiddetta razionalizzazione della spesa pubblica (cd. spending review), le criticità riscontrate nelle modalità di esternalizzazione dei servizi (e, da ultimo, i mancati adeguamenti dei contratti e delle tariffe a seguito del rinnovo del CCNL nel 2019), dettate - negli ultimi 10 anni - dalla gravosa e complessa fase socio-economica, hanno profondamente penalizzato la cooperazione sociale.

Gli enti locali della Regione stanno attraversando un periodo di marcata sofferenza finanziaria che ha condotto alcune ASL al dissesto finanziario ed altri importanti comuni ad una situazione di pre-dissesto.

L'emergenza sanitaria causata da Covid-19 e le collegate disposizioni normative nazionali e regionali hanno prodotto e produrranno un pesante impatto economico ed occupazionale sulle cooperative sociali della regione che, solo parzialmente, verrà attutito dalle disposizioni previste nei vari decreti legge "Cura Italia", "Rilancio" e "Semplificazione".

### 4.4.1. Ammortizzatori sociali (FIS e CIGD)

In relazione al monitoraggio effettuato dalle Centrali Cooperative - Settore Sociale sulle prime 9 settimane di erogazione di ammortizzatori sociali è risultato che, nella fase più critica della pandemia, è stato collocato in FIS/CIGD circa il 60% degli addetti delle cooperative sociali aderenti (più di 30.000).

Per quanto riguarda Confcooperative-Federsolidarietà Toscana, su di un campione di 135 cooperative su 280, risultavano collocati in FIS/CIGD 6.433 addetti su 11.726 (54,86%).

Con riferimento a Legacoop Toscana-Dipartimento Welfare, ad aprile 2020 risultavano 180.362 ore di FIS richieste su 312.500 ore mensili lavorate, per un totale del 58% di incidenza di ore FIS sulle ore mensili lavorate. La situazione è rimasta invariata a maggio.

Le cooperative aderenti alle due Centrali Cooperative, nonostante la gravità

della situazione e la complessità del momento, hanno comunque anticipato l'assegno ordinario FIS nel 60% dei casi.

### **4.4.2. Gestione delle RSA**

Merita una riflessione il ruolo delle RSA. Se esse debbano rimanere strutture socio sanitarie, come da attuale ordinamento toscano, oppure debbano diventare strutture sanitarie. Ma, soprattutto, occorre ripensare il modello assistenziale, privilegiando percorsi basati non solo sulla residenzialità, ma di presa in carico sul territorio, in grado di mantenere il più a lungo possibile le persone nel proprio ambiente, nel proprio tessuto sociale. E' indispensabile implementare il welfare territoriale, la prossimità, valorizzare le cure intermedie, promuovere il social housing ed il silver housing, l'assistenza domiciliare.

### **4.4.3. Riapertura delle attività dei Centri Semiresidenziali per persone disabili e anziane**

Gli aspetti più critici sono inerenti la frequenza dei Centri Diurni da parte degli utenti e le modalità di riapertura in sicurezza. La formazione del personale e l'approntamento di tutte le misure idonee a garantire l'espletamento del servizio in sicurezza, a partire dall'aggiornamento del Documento Valutazione dei Rischi. Su tutti, prevalgono però gli aspetti riconducibili all'equilibrio economico e finanziario delle strutture/servizi a fronte della completa modulazione dell'attività e la sfera delle responsabilità della gestione nella fase dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e durante la transizione.

### **4.4.4. Scuola e servizi educativi 0-6**

E l'ambito che ha risentito di più della pandemia e che è ancora avvolto da molte incertezze nella prospettiva della ripartenza prevista per il mese di settembre e tutta una serie di elementi ha prodotto un reale rischio per la sostenibilità dell'intero sistema integrato regionale dei servizi per l'infanzia (0-6), generando quelle condizione per cui, alla fine di questa drammatica situazione, molti servizi potrebbero non riaprire.

All'interno del Piano Scuola elaborato dal Ministero dell'Istruzione rinveniamo un'indicazione in linea con le posizioni emerse in Regione Toscana nella Cabina di Regia: " Cantiere per la scuola in Toscana", che pone già un significativo elemento da cui possiamo partire per la nostra riflessione. Questo aspetto è fondamentale in quanto ci consente di guardare alla riapertura dei servizi non tanto in termini di distanziamento fisico - che sarebbe impossibile da realizzare per ovvie ragioni - ma nella prospettiva di gestire da un lato,

l'accesso dei bambini e i "flussi" che si determinano nei momenti di entrata e di uscita dal servizio, e dall'altro, la sanificazione dei locali e dei materiali (già elemento prioritario del nostro sistema) messi a disposizione dei bambini. In quest'ottica, l'obiettivo regionale dovrebbe essere dunque:

- poter mantenere l'attuale ricettività del sistema 0-3 (e questo vuol dire che il "gruppo bolla" deve coincidere con il "gruppo sezione");
- confermare gli attuali rapporti numerici previsti dal regolamento regionale, anche se con i dovuti accorgimenti e al netto, ovviamente, di eventuali interventi nazionali e/o di recrudescenza della pandemia.

E quindi questo si dovrebbe tradurre in garanzie:

- per i bambini di crescere in benessere all'interno delle comunità educative;
- per le famiglie di poter continuare ad usufruire di questi servizi, con tutto quello che ne consegue anche in termini di gestione dei tempi vita-lavoro;
- per le strutture di poter ripartire in maniera sostenibile, ricordando che la sostenibilità delle strutture va di pari passo con quella di tutto il sistema integrato pubblico-privato, famiglie incluse.

#### **4.4.5. Interventi, servizi e strutture socio-educativi a favore di bambini, adolescenti e famiglie**

Le due Centrali Cooperative, per il tramite del Coordinamento regionale "Pollicino" (di associazioni di secondo e terzo livello), si sono attivate ed hanno partecipato fattivamente alla stesura degli *"Indirizzi operativi per la gestione in sicurezza degli affidamenti familiari, delle strutture socio-educative di accoglienza semiresidenziale e residenziale, dei servizi di assistenza educativa domiciliare e degli incontri protetti nel periodo di emergenza sanitaria da COVID-19"*, che sono stati trasmessi con circolare della Regione Toscana - Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale ai Responsabili delle Comunità per minori ed ai Referenti dell'"Area minori" delle Zone Distretto/SdS e sono stati fondamentali per una gestione o una ripartenza in sicurezza.

### **4.4.6. Servizio di Assistenza Domiciliare ad anziani, persone disabili, marginali e di tipo socio-educativo**

Il Servizio di Assistenza Domiciliare è risultato essere una prestazione che non è mai stata sospesa durante la pandemia, anzi, molto spesso è stato uno dei pochi presidi che il sistema dei servizi ha voluto mantenere per garantire il percorso assistenziale domiciliare.

Le imprese aderenti - visto che l'assistenza domiciliare è svolta nella quasi totalità dei casi da cooperative sociali - si sono dovute far carico, quindi, di ingenti costi per mettere i propri lavoratori nella condizione di operare in sicurezza e fornire loro tutti i DPI necessari per svolgere l'attività al domicilio degli utenti, pur con tutte le restrizioni necessitate dall'emergenza da Covid-19.

Ad oggi, anche in quest'ambito di attività, non ci sono state risposte da parte pubblica che lascino intravedere qualche spiraglio.

### **4.4.7. Salute mentale**

Afferiscono all'area della salute mentale varie strutture, diverse per tipologia ed intensità riabilitativa e assistenziale: comunità terapeutiche per adulti e minori, strutture sanitarie per adulti, case famiglia, gruppi appartamento e domicili supportati. Tali strutture hanno diversa copertura di personale, alcune sulle 24 ore, altre per alcune ore giornaliere.

Il settore ha risentito, come pure il servizio di assistenza domiciliare, dell'assenza di linee di indirizzo regionali per la gestione delle strutture per tutto il periodo dello stato di emergenza epidemiologica da Covid 19, visto che non sono state adottate misure specifiche per quest'area né a livello normativo, né in relazione alla distribuzione di test e tamponi e, tantomeno, con riferimento a forme di ristoro per i maggiori costi sostenuti in termini di DPI e sanificazioni.

### **4.4.8. Cooperazione sociale di inserimento lavorativo (tipo B)**

Questo segmento delle associate rappresenta un elemento imprescindibile per la tenuta della coesione sociale del nostro Paese e della nostra Regione, dando opportunità concrete di lavoro e cittadinanza a persone e famiglie che rischierebbero di esserne escluse, ricadendo nel circuito assistenziale o nell'anomia sociale. E' un attore economico la cui funzione principale è il reinserimento di risorse umane che il mercato altrimenti emarginerebbe ed è portatore di quel know-how capace di rispondere anche alle fasce più problematiche di popolazione (persone fragili e marginali, a rischio di esclusione dal

mondo del lavoro, disoccupati di lungo periodo, immigrati all'inizio del proprio percorso migratorio, adulti soli con figli a carico, lavoratori over 40 espulsi dal mercato del lavoro). Tutto ciò rischia di andare pesantemente in crisi perché questo comparto della cooperazione sociale è stato duramente colpito dalla pandemia direttamente e/o indirettamente: basti pensare a tutti i servizi connessi alla ristorazione, mense, convegnistica, turismo, sport e cultura, ed ovviamente pulizie e manutenzioni varie.

## **4.5. Le attività e l'offerta dei servizi di Cevot ai tempi del Covid-19**

Negli ultimi sessant'anni il volontariato ha acquisito un ruolo da protagonista indiscusso durante le varie emergenze che si sono susseguite in Italia perché è riuscito a soddisfare alcune delle risposte essenziali della cittadinanza. Anche durante la pandemia in conseguenza del Covid-19 il volontariato - in particolare quelle realtà impegnate in attività socioassistenziali e sociosanitarie<sup>5</sup> - è stato in grado di rispondere alle molteplici richieste da parte di coloro che vivono in uno stato di fragilità e che sono quindi collocabili all'interno di un contesto di welfare assistenziale (quali, la consegna della spesa e dei farmaci a domicilio, colloqui di sostegno psicologico, consigli per ginnastica 'fai da te', etc.).

Il Decreto Ministeriale del 4 marzo 2020 stabilisce le prime misure di restrizione che vanno ad impattare sulle attività del Terzo settore, oltre che sull'operatività dei Centri di servizio per il volontariato, con la sospensione delle manifestazioni/eventi e con le limitazioni alle pratiche sportive e ai servizi educativi. Nonostante ciò il volontariato non si ferma pur con le dovute attenzioni e misure precauzionali; e i Csv - e quindi anche Cevot - si adeguano e proseguono il loro impegno a rimanere un punto di riferimento sia per il Terzo settore che per la cittadinanza.

**CESVOT NEL CORSO DELLA PRIMA ONDATA COVID-19: 500 ANNUNCI SOLIDARISTICI RIVOLTI ALLA CITTADINANZA, 35 OFFERTE FORMATIVE, 8 INCONTRI DI 'CONSULENZA COLLETTIVA', 4 'INCONTRI PUBBLICI' PER UN TOTALE DI OLTRE 1.300 PARTECIPANTI**

Il 31 marzo Regione Toscana rilascia a Cevot un attestato esplicitando le attività funzionali e di supporto del Centro servizi alla gestione dell'emergenza Covid-19; è un attestato che riconosce formalmente il lavoro che il Csv ha messo in atto fin dai primi provvedimenti disposti dal Governo attraverso i

<sup>5</sup> Per maggiori informazioni, a livello nazionale, sul volontariato ai tempi del coronavirus consultare il sito di CSVnet - l'associazione nazionale dei Centri di servizio per il volontariato (Csv) al seguente link [csvnet.it](http://csvnet.it)

servizi di informazione e comunicazione, inaugurando sul proprio sito la pagina “La solidarietà non si ferma<sup>6</sup>”, dalla quale traspare lo spirito di solidarietà e l’impegno quotidiano di tante persone. Infatti questa pagina è dedicata ad informare, in tempi reali, la cittadinanza sulle associazioni toscane che offrono il loro aiuto alle persone più fragili attraverso le molteplici attività, talvolta in rete con l’ente locale o con le altre associazioni del proprio territorio. In pratica selezionando la provincia, è possibile conoscere i servizi attivati dalle associazioni, grazie alle loro stesse segnalazioni e a quelle degli operatori territoriali che lavorano nelle Delegazioni Cevot. Sono complessivamente 12 gli annunci delle reti associative regionali e più di 400 gli annunci a livello provinciale pubblicati: tanto per fare qualche esempio, solo per la provincia di Firenze sono online circa 90 annunci, seguita da Grosseto con 52 annunci e Lucca con 49.

Successivamente, a fronte delle diverse iniziative di raccolta fondi attivate anche in Toscana per supportare l’acquisto di dotazioni e di attrezzature ospedaliere, Cevot raccoglie sul sito gli annunci dei tanti appelli alla donazione che gli ets rivolgono ai cittadini toscani: in alcuni casi sono vere e proprie raccolte fondi a favore degli ospedali, in altri casi sono richieste di donazione affinché le associazioni possano proseguire la propria attività di supporto a favore delle fasce più deboli. Complessivamente, tra fine marzo e aprile, sono stati pubblicati 80 annunci<sup>7</sup>. Oltre a questi, e naturalmente alle informazioni relative alle donazioni a favore della Protezione civile nazionale, Cevot segnala due specifiche campagne di donazione: una, relativa alla “Campagna sostieni gli ospedali della Toscana” rivolta a coloro che desiderano donare alle strutture sanitarie della propria area territoriale; l’altra, è la campagna #sostieniuninfermiere, promossa da Fondazione CR Firenze e Fondazione Claudio Ciai, in collaborazione con Siamosolidali e Feel Crowd, che devolve la somma raccolta all’Ordine Interprovinciale delle Professioni Infermieristiche di Firenze e Pistoia per supportare le spese extra di vitto e alloggio a 700 infermieri.

Un’altra pagina creata appositamente sul sito di Cevot durante il *lockdown* è “La cultura che resiste: le iniziative digitali in Italia<sup>8</sup>”, sulla scia del movimento culturale rappresentato da uno degli hashtag più virali #laculturaresiste che raccoglieva in sé la rete di musei, associazioni culturali e teatri che raccontano

---

<sup>6</sup> [cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/la-solidarieta-non-si-ferma-limpegno-delle-associazioni](https://cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/la-solidarieta-non-si-ferma-limpegno-delle-associazioni)

<sup>7</sup> [cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/coronavirus-le-donazioni-le-associazioni-toscane](https://cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/coronavirus-le-donazioni-le-associazioni-toscane);  
[cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/coronavirus-le-donazioni-la-sanita-toscana](https://cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/coronavirus-le-donazioni-la-sanita-toscana)

<sup>8</sup> [cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/la-cultura-che-resiste-le-iniziative-digitali-italia](https://cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/la-cultura-che-resiste-le-iniziative-digitali-italia)

la propria realtà attraverso la cultura digitale. In questa pagina, Cesvot pubblica oltre 50 progetti dedicati all'arte, alla poesia, al cinema, al teatro, alla storia e letteratura, alla musica, al fumetto fino alle idee per i più piccoli.

Oltre 10 sono invece le news di approfondimento e di aggiornamento sulle normative in atto, nazionali e regionali, inerenti le cautele e le responsabilità nel fare volontariato in emergenza coronavirus; le diverse opportunità di sostegno per il Terzo settore derivanti dal Cura Italia, dal Decreto Rilancio e dalla nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sul 5xmille, e i vari appelli lanciati dal Forum Terzo settore sui rischi di collasso del sistema.

Anche una Faq è dedicata alle “Misure regionali per la gestione dell'emergenza dedicata” che riunisce le indicazioni sulle modalità di svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali di interesse per il Terzo Settore.

Dal punto di vista della ‘promozione del volontariato’, nella Bacheca “Volontari cercasi”<sup>9</sup>, consultabile sul sito, sono stati pubblicati circa 10 annunci di richiesta volontari da parte di associazioni che operano principalmente nel settore ‘sanitario’, ‘socio-sanitario’, ‘sociale’, correlata ad una loro attività specificatamente per l'emergenza Covid.

Sul piano della ‘formazione’ anche Cesvot si adegua, riprogrammando l'offerta in modalità webinar, ovvero il seminario interattivo che si svolge on line, entrando a pieno titolo tra le modalità formative di Cesvot. Tra fine aprile e metà luglio si sono realizzate 35 proposte formative, articolate in ‘seminari’ e ‘corsi’, che hanno visto la partecipazione di circa 1.000 persone; e in programma per l'autunno, sono più di dieci le offerte formative. Data l'elevata affluenza di iscrizioni - per dare modo a coloro che non hanno potuto partecipare alla formazione online - è stato reso possibile rivedere e riascoltare le lezioni dal canale YouTube di Cesvot nella playlist “Webinars”<sup>10</sup>. Infatti, è importante specificare che alcuni dei temi formativi proposti sono stati così di grande interesse che alcuni seminari e alcuni corsi sono stati duplicati (ad esempio, quello sulla ‘coprogettazione’, sul ‘gestire i conflitti interni’, sugli ‘strumenti finanziari per il terzo settore’, sui ‘nuovi adempimenti privacy’, su ‘come leggere un bando’, sulla ‘progettazione sociale’), se non addirittura replicati tre o quattro volte (ad esempio, quello sulla ‘normativa sulla sicurezza al tempo del Covid’, sugli ‘adempimenti contabili e fiscali’).

Inoltre, nel periodo aprile-giugno, sempre con modalità online, si sono svolti

<sup>9</sup> [cesvot.it/promozione/volontari-cercasi](https://cesvot.it/promozione/volontari-cercasi)

<sup>10</sup> [cesvot.it/comunicare-il-volontariato/news-e-comunicati-stampa/da-oggi-su-youtube-sono-disponibili-le-lezioni-di-cesvot](https://cesvot.it/comunicare-il-volontariato/news-e-comunicati-stampa/da-oggi-su-youtube-sono-disponibili-le-lezioni-di-cesvot)



8 incontri di 'consulenza collettiva' a cui hanno partecipato circa 270 persone (tra questi si segnala che l'incontro su "Le novità per il terzo settore del decreto Cura Italia" è stato replicato ben tre volte data l'affluenza di domande di partecipazione pervenute); a questi, si aggiunge un progetto di consulenza collettiva articolato in 13 moduli formativi tematici che ha visto la presenza di 40 partecipanti.

Infine, nel mese di giugno, sempre con modalità online, si sono tenuti 4 'incontri pubblici' a cui hanno preso parte circa 90 partecipanti; questi incontri riguardavano la presentazione della ricerca sulla promozione sociale, svolta dall'Università di Pisa per conto di Cevot, e la presentazione del bando regionale "I giovani per il volontariato. Valorizzare il protagonismo giovanile nelle organizzazioni": un bando con scadenza a fine settembre, sostenuto e promosso da Regione Toscana-Giovanisi, Fondazione Monte dei Paschi di Siena, Fondazione CR Firenze e attuato con la collaborazione di Cevot. Il bando mira a valorizzare anche quei progetti che prevedono azioni a sostegno della fase post-emergenziale che il non profit, a prescindere dal settore d'intervento, si troverà ad affrontare. Questo bando, volto a sostenere 58 progetti con uno stanziamento complessivo di 380mila euro, esce in un momento in cui la misura del *lockdown* adottata dal nostro Paese rischia di produrre conseguenze sul piano socio-economico nel Terzo settore.

In una prospettiva di medio-lungo periodo, per sostenere al meglio gli ETS in questa fase di incertezza sul futuro, Cevot promuove un'indagine regionale svolta da Sociometrica, tra la metà di luglio e fine agosto 2020, con l'intento proprio di avere un quadro conoscitivo e una prima valutazione sull'impatto dell'epidemia sulle attività degli ets toscani, tentando quindi di capire come si delinea lo scenario futuro. E' emerso che l'impatto è stato nettamente negativo, in quanto se è vero che molto si può fare a distanza, 'fare volontariato' implica una relazione e una vicinanza anche fisica con il beneficiario dell'intervento, con la persona che ha bisogno di aiuto, che difficilmente si può rispettare la misura del 'distanziamento sociale'. Sono prevalentemente quattro le conclusioni rilevate: (a) una "caduta delle attività di solidarietà": quasi tre organizzazioni su quattro hanno dovuto rallentare, ridurre o chiudere le attività, a fronte del solo 8,1% che le ha incrementate; (b) un "pesante impatto economico": il 90% circa degli enti del terzo settore in Toscana (le più colpite sembrano le cooperative sociali) ha subito una riduzione delle risorse economiche disponibili per svolgere la sua missione, considerando inoltre che il 73,7% degli ets non ha potuto utilizzare nessuno strumento fra quelli finora messi a disposizione dal Governo; (c) una "resilienza dei volontari", in quanto - a fronte di un impedimento oggettivo a fare attività solidaristiche - la disponibilità dei volontari è stata pressoché identica a prima (34,5% degli

ets) e addirittura il 5,6% dei rappresentanti degli ETS intervistati dichiarano di avere più risorse umane disponibili; (d) delle “conseguenze negative per la cancellazione degli eventi” che ha portato a conseguenze negative sul piano economico, sul piano dei presidi territoriali, nonché sul piano del reclutamento di nuovi volontari.

Contestualmente alla ricerca, Cesvot programma due progetti speciali “Sede sicura”<sup>11</sup> e “Per ripartire”<sup>12</sup> che operativamente saranno realizzati nel 2021 e che mirano ad adeguare gli strumenti tecnici e logistici degli ets affinché possano correttamente ed efficacemente riavviare la propria attività sociale ed istituzionale alla luce delle disposizioni di sicurezza emanate.

“Sede sicura” è un progetto speciale in collaborazione con Croce Rossa Italiana - Comitato Regionale Toscana che prevede un intervento di consulenza logistica per la verifica della messa a norma delle sedi degli enti del terzo settore rispetto alla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, e in particolare secondo i requisiti introdotti nella fase 2 dell'emergenza Covid-19.

Con il progetto speciale “Per ripartire” Cesvot intende promuovere percorsi mirati di consulenza ed accompagnamento di tipo organizzativo-progettuale, per aiutare gli enti del terzo settore in un processo di orientamento, che sostenga dinamiche di sviluppo nuove a fronte di quanto generato dalla parziale o totale sospensione delle attività nel periodo più grave della pandemia.

Concludendo, sempre parlando in termini di ‘prospettive’, è interessante evidenziare che se da una parte i responsabili degli ETS esprimono molti dubbi sul destino complessivo del Terzo settore<sup>13</sup>, dall'altro risulta anche un certo ottimismo rappresentato dalla necessità di ripensare tutto il mondo dei servizi, del welfare, dell'assistenza sociale, a partire dal volontariato e quindi dall'iniziativa autonoma della società civile, che può offrire un contributo prezioso a migliorare l'organizzazione della società sia sul piano sanitario che della coesione sociale. Questa fase di ‘rilancio’ è spiegata bene anche nell'e-Book di Cesvot dal titolo, proprio, “Il rilancio post crisi degli enti di terzo settore”<sup>14</sup>, di Stefano Martello, pubblicato nel 2020, che vuole essere uno strumen-

---

<sup>11</sup> [cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/settembre-al-il-progetto-speciale-sede-sicura](https://cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/settembre-al-il-progetto-speciale-sede-sicura)

<sup>12</sup> [cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/settembre-aperte-le-iscrizioni-del-progetto-ripartire](https://cesvot.it/comunicazione/news-e-comunicati-stampa/settembre-aperte-le-iscrizioni-del-progetto-ripartire)

<sup>13</sup> Cesvot (a cura di Sociometrica) “Il terzo settore alla prova più difficile. Indagine sull'impatto dell'epidemia in Toscana”, report di ricerca Cesvot, 2020, consultabile online al link [cesvot.it/documentazione/report-di-ricerca-e-altre-pubblicazioni](https://cesvot.it/documentazione/report-di-ricerca-e-altre-pubblicazioni).

<sup>14</sup> L'eBook è scaricabile gratuitamente in formato pdf al seguente link [cesvot.it/documentazione/il-rilancio-post-crisi-degli-enti-di-terzo-settore](https://cesvot.it/documentazione/il-rilancio-post-crisi-degli-enti-di-terzo-settore) previa registrazione all'area riservata MyCesvot.



to per reagire a questa crisi. Nell'eBook infatti si mettono al centro i processi di gestione organizzativa e strutturale necessari per la costruzione di un rilancio maturo, esplorando ogni sua singola fase del processo strategico, compreso la dimensione della comunicazione, e del comunicatore, come facilitatore nel raccordo tra i diversi soggetti – interni ed esterni all'organizzazione – e le diverse aspettative.





# INFOGRAFICA

## Il terzo settore "formalizzato" in Toscana



## L'universo non profit

La Toscana al confronto regionale: forte presenza del non profit, elevata propensione al volontariato, buona capacità di creare lavoro. L'associazione è la forma giuridica dominante; "cultura, sport e ricreazione" è il settore di attività prevalente.



Fondazioni di origine bancaria

**105**  
milioni di euro

erogati per "Volontariato,  
Filantropia e Beneficenza"  
nel periodo 2015-2019

5x1000

**20**  
milioni di euro

donati a 3.217 soggetti  
del terzo settore nel 2019

## Due risorse private per il terzo settore

### Impatto COVID-19

Le risorse impegnate da  
Regione Toscana finalizzate a  
fronteggiare l'emergenza sanitaria  
Covid-19 in ambito sociale.

**4.2**  
milioni di euro



## Il ruolo del terzo settore nella pandemia

Il terzo settore ha avuto  
un'immediata integrazione  
con il sistema pubblico,  
con erogazione di risorse  
alla cittadinanza, attivazione  
di reti sociali e volontari.

**73%**

attività  
ridotta/chiusa

**19%**

attività  
stabile

**8%**

incremento  
attività

**L'impatto della  
pandemia sugli  
ETS**

**1/3**

modalità  
organizzative  
modificate



## UNO SGUARDO SUL SERVIZIO CIVILE IN TOSCANA

Il servizio civile regionale è una tipologia di servizio che i giovani possono prestare volontariamente presso una rete di enti e soggetti convenzionati. Il servizio civile è stato pensato come una opportunità per i giovani di dedicare un anno della propria vita a favore di un impegno solidaristico e una opportunità per gli enti ospitanti di potersi avvalere di persone motivate per svolgere alcune attività.

Gli enti di servizio civile regionale (disciplinato dalla Legge Regionale n. 35/2006 e ss.mm.) sono le amministrazioni pubbliche e le associazioni non profit che operano in alcune aree di intervento previste dalla legislazione in materia (assistenza, protezione civile, ambiente, patrimonio artistico e culturale, educazione e promozione culturale) e sono iscritti nell'apposito albo regionale, che viene annualmente aggiornato.

Per l'ammissione al servizio civile regionale – rivolto a giovani in età 18- 29 anni – la Regione emana periodicamente dei bandi ai quali è allegato l'elenco integrale dei progetti approvati presentati dai soggetti iscritti all'albo tra i quali è possibile effettuare la scelta, con indicazione del numero dei soggetti che possono essere ammessi, del termine per la presentazione della domanda, degli siti internet degli enti coinvolti.

[www.regione.toscana.it/servizio-civile](http://www.regione.toscana.it/servizio-civile)

## Obiettivi

Il servizio civile regionale si ispira alle seguenti finalità:

- contribuire alla formazione civica, sociale, culturale e professionale dei giovani, favorendone l'acquisizione di una cultura di cittadinanza attiva mediante lo svolgimento di attività di solidarietà sociale;
- promuovere il senso di appartenenza e di partecipazione attiva dei giovani alla comunità locale, nazionale ed internazionale;
- favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro con accresciute professionalità e consapevolezza delle dinamiche sociali e culturali;
- sostenere la progettazione e la realizzazione di politiche giovanili ad opera di soggetti pubblici e privati;
- promuovere la solidarietà e la cooperazione a livello nazionale ed internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti ed all'educazione alla pace; contribuire alla salvaguardia e alla maggiore fruibilità del patrimonio ambientale, storico-artistico, culturale;
- contribuire, in conformità ai principi contenuti nei trattati comunitari e nella normativa da essi derivata, al riconoscimento e alla garanzia dei diritti e degli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, promuovendone la tutela anche in forma collettiva e associativa;
- promuovere il diritto alle pari opportunità e alla valorizzazione delle differenze di genere;
- promuovere l'educazione alla convivenza, al senso civico, al rispetto della legalità;
- promuovere la cultura contro ogni forma di discriminazione anche per orientamento sessuale;
- promuovere lo sviluppo di meccanismi economici internazionali fondati su valori di equità e giustizia sociale, attraverso l'educazione al consumo consapevole e la valorizzazione del commercio equo e solidale.



## Alcuni numeri del progetto Dati estratti dal database del Servizio Civile Regionale.

Enti accreditati ad oggi: 612, di cui 20 enti di 1° categoria, 41 enti di 2° categoria e 551 enti di 3° categoria.

### Bandi emanati e relativi posti messi a bando

Bando 2012	1.141
Bando 2013	1.992
Bando Educazione alla Legalita'	35
Bando 2014	2.460
Bando Garanzia Giovani	708
Bando Garanzia Giovani Livorno	242
Bando FSE 2015	3.150
I Proroga Bando FSE 2015	2.738
Bando FSE 2018	3.150
Bando FSE Educazione Legalita'	35
I Proroga Bando FSE Educazione Legalita'	35
II Proroga Bando FSE Educazione Legalita'	35
III Proroga Bando FSE Educazione Legalita'	35
Bando FSE Frodi Agroalimentari	30
I Proroga Bando FSE Frodi Agroalimentari	30
II Proroga Bando FSE Frodi Agroalimentari	30
III Proroga Bando FSE Frodi Agroalimentari	30
Bando FSE Sicurezza nelle Cave	20
I Proroga Bando FSE Sicurezza nelle Cave	20
II Proroga Bando FSE Sicurezza nelle Cave	20
III Proroga Bando FSE Sicurezza nelle Cave	20
Bando FSE Botteghe della Salute	220
I Proroga Bando FSE Botteghe della Salute	220
Bando FSE Pronto Soccorso	130
<b>Totale</b>	<b>16.526</b>



Numero di giovani che hanno fatto domanda (per anno di pubblicazione del bando):

- 2013: 13.420
- 2014: 12.386
- 2015: 3.228
- 2016: 9.550

Numero di giovani inseriti in graduatoria (per anno di pubblicazione del bando):

- 2013: 2.367
- 2014: 2.857
- 2015: 994
- 2016: 2.559

Per quanto riguarda il profilo dei giovani che hanno fatto domanda per il Servizio Civile Regionale, per la maggior parte si tratta di ragazze (circa il 60% in tutti gli anni presi in esame) ma con una propensione alla crescita della quota di ragazzi. L'età media complessiva del periodo 2013-2016 è di 23,8 anni e non registra significative differenze di anno in anno.

Per quanto riguarda la cittadinanza - prendendo in considerazione solo i casi in cui l'informazione è stata inserita ed escludendo gli apolidi - oltre il 90% di coloro che hanno fatto domanda negli anni presi in esame sono italiani anche se sembra in leggero aumento la percentuale degli stranieri che si iscrivono al Servizio Civile Regionale. Tra questi, le prime cittadinanze straniere per numerosità sono rispettivamente Albania, Marocco e Romania.

## PRATICHE DI CO-PROGETTAZIONE

### L'ESPERIENZA CONGIUNTA DEI COMUNI DI SESTO FIORENTINO, CAMPI BISENZIO E CALENZANO

L'Amministrazione Comunale di Sesto Fiorentino con la delibera della Giunta Comunale n. 147 del 30 luglio 2020 ha concluso l'iter per l'Organizzazione dei soggiorni riservati alla popolazione anziana dei Comuni di Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio e Calenzano, mediante attribuzione, in comodato, all'Associazione Intercomunale Anziani - Organizzazione di Volontariato, con sede in Sesto Fiorentino, della struttura "Le Gorette" di Cecina (Provincia di Livorno), immobile di proprietà dei tre Comuni contermini.

Il procedimento è culminato nella sottoscrizione del testo di convenzione siglata il giorno 7 agosto 2020, in esito alla fase di coprogettazione svoltasi ai sensi del D. Lgs. 117/2017 e della disciplina regionale contenuta nella Legge Regione Toscana 22 luglio 2020, n. 65.

La procedura ha preso inizio dalle deliberazioni della Giunta Comunale di Sesto Fiorentino n. 47 del 26 febbraio 2020, della Giunta Comunale di Calenzano n. 31 del 25 febbraio 2020 e della Giunta Comunale di Campi Bisenzio n. 39 del 3 marzo 2020, che hanno manifestato univocamente l'intenzione di affrontare una procedura di selezione per individuare un soggetto affidatario appartenente al Terzo Settore, nominando l'Amministrazione Comunale di Sesto Fiorentino Ente capofila.

È stato quindi emanato un avviso pubblico a cui ha risposto un unico soggetto, già conosciuto per l'esperienza dei soggiorni delle Gorette, appunto l'Associazione Intercomunale Anziani di Sesto Fiorentino.

I rappresentanti dell'Associazione, nuovi anch'essi ad esperienze inquadrare nella disciplina del Terzo Settore, hanno fornito la loro fattiva collaborazione, mettendo a disposizione la loro annosa esperienza sia nel settore del sociale, che in particolare nell'utilizzo dell'immobile delle Gorette, in origine dedicato a colonia estiva per ragazzi e poi all'ospitalità della fascia anziana della popolazione.

Il momento di fattiva condivisione tra le Amministrazioni Comunali e l'Associazione è stato quello dello svolgimento in data 2 luglio 2020 della seduta di coprogettazione, la vera novità dell'iter coniato dalla disciplina sul Terzo Settore.

In quella sede è scaturita una migliore specificazione da parte dell'Associazione della proposta migliorativa e di valorizzazione, rispetto a quanto contenuto nella documentazione di partecipazione alla selezione con evidenza pubblica, nonché è stata affrontata la valutazione condivisa di un testo in bozza del futuro accordo collaborativo di convenzione. Più in particolare dal confronto durante la fase di coprogettazione è emersa una valutazione di meritevolezza a favore dell'Associazione, forte dell'esperienza dimostrata negli anni trascorsi nell'ambito dell'organizzazione dei soggiorni riservati alla popolazione anziana sempre alle Gorette, ed in virtù della proposta implementativa presentata, finalizzata al coinvolgimento delle fasce di popolazione giovane, nonché all'impegno economico di investimento di risorse importanti destinato ad interventi edilizi migliorativi che incrementeranno il valore dell'immobile, documentati con il capitolato di intervento di ristrutturazione accluso alla domanda di partecipazione e con una particolare attenzione rivolta anche all'uso in sicurezza degli spazi al chiuso in una fase di emergenza epidemiologica.

La coprogettazione ha messo in luce le intenzioni delle singole Amministrazioni Comunali proprietarie, interessate allo svolgimento, in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà ex art. 118, di quelle attività meritevoli di tutela istituzionale all'interno dell'immobile di Cecina, rimanendo impegnate nelle attività di promozione della solidarietà sociale, di valorizzazione delle iniziative rivolte alle persone appartenenti alle fasce deboli della popolazione, con particolare attenzione alla popolazione anziana. Infatti con l'assetto voluto dalla riforma del Terzo Settore l'Ente pubblico rimane protagonista insieme al soggetto esterno affidatario dell'intento di finalità sociale e si impegna in pri-



ma persona, come avvenuto per le Amministrazioni Comunali di Sesto Fiorentino, Calenzano e Campi Bisenzio, a rendere disponibili le proprie risorse: a tale scopo è stato previsto di mettere a disposizione l'immobile di proprietà comunale in uso gratuito, in comodato, secondo quanto prevede l'art. 71 del D. Lgs. 117/17 e pur in deroga ai regolamenti comunali. In aggiunta, e in senso rafforzativo, gli Enti proprietari sono stati poi chiamati per la prima volta, alla luce delle disposizioni più volte ricordate, a sostenere oneri propri e aggiuntivi per l'attività svolta nell'immobile delle Gorette, come ad esempio in merito alla idonea copertura assicurativa, che è previsto non sia limitata al pagamento del premio polizza fabbricati ma estesa a quanto connesso all'ambito più ampio indicato nell'art. 18 del D. Lgs 117-17, che comporta l'ulteriore impegno a sostenere la copertura assicurativa degli occupati volontari.

Infine, e ancora nell'ottica di condivisione delle risorse a disposizione, a tenore dell'art. 1808 C.C., è stato previsto che la manutenzione straordinaria della struttura delle Gorette possa essere anticipata dal soggetto gestore in un ambito di disponibilità massima annuale, nell'ambito della quale quindi l'Associazione fornisce la opportuna rendicontazione correlata alla corrispondente disponibilità economica delle somme necessarie sui competenti capitoli di bilancio, anno per anno considerati, degli Enti proprietari.

L'esperienza della struttura delle Gorette quindi rappresenta, oltre che un esempio di novità operativa interessante per tutti gli ambiti toccati e raggiunti nell'ambito della disciplina del Terzo Settore di nuova creazione, una notevole esperienza di buon governo, sia per la soddisfazione di intenti e di finalità, sia per il grado di vantaggio legato all'economicità di gestione e organizzazione pratica delle attività che trovano previsione e disciplina.



# LEGGE DELLA TOSCANA N. 65/2020

## NORME DI SOSTEGNO E PROMOZIONE DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE TOSCANO

### CAPO I

#### Finalità e principi

##### ART. 1 - FINALITÀ

1. La Regione Toscana riconosce, promuove e sostiene l'iniziativa autonoma delle formazioni sociali che, nella comunità regionale, perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza fine di lucro, e svolgono attività di interesse generale ai sensi degli articoli 2, 3, 4, 18 e 118, comma quarto, della Costituzione.

2. La Regione, in attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettera q), dello Statuto tutela e promuove l'associazionismo ed il volontariato, il mutualismo e la cooperazione, valorizzandone il ruolo sociale ai fini del perseguimento dell'interesse generale della comunità alla promozione umana, al benessere, alla salute e all'integrazione dei cittadini.

3. Ai fini di cui ai commi 1 e 2, la Regione riconosce e valorizza gli enti del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106 ), che operano nell'ambito regionale.

4. La Regione riconosce altresì il valore fondamentale del volontariato e della mutualità, quale forma originale e spontanea di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà all'interno della comunità.

5. La Regione, nelle materie di competenza regionale, ai sensi dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione, favorisce le relazioni collaborative fra le formazioni sociali di cui al comma 1 e le pubbliche amministrazioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, corresponsabilità, nonché nel rispetto della reciproca autonomia.

## **ART. 2 - OGGETTO**

1. La presente legge, in attuazione ed in armonia con le norme di cui al d. lgs. 117/2017, reca disposizioni in materia di Terzo settore e nello specifico:

a) disciplina le sedi di confronto fra la Regione, gli enti del Terzo settore e le altre formazioni sociali di cui all'articolo 1, comma 1;

b) determina i criteri e le modalità con i quali la Regione promuove e sostiene il Terzo settore, nel suo complesso;

c) definisce le modalità di coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nell'esercizio delle funzioni regionali di programmazione, indirizzo e coordinamento, nei settori in cui essi operano, nonché nella realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni della comunità regionale.

2. Ai fini dell'attuazione della presente legge, la Regione supporta gli enti locali, singoli ed associati, anche mediante l'emanazione di linee guida, da approvarsi con deliberazione della Giunta regionale.

## **ART. 3 - PRINCIPI IN TEMA DI ESERCIZIO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE**

1. La Regione e i suoi enti dipendenti, le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale e, nel rispetto della loro autonomia regolamentare, gli enti locali singoli o associati, in attuazione del principio di sussidiarietà, nell'esercizio delle loro funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, riconoscono, valorizzano e promuovono il ruolo e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, del volontariato di cui all'articolo 17 del d.lgs. 117/2017 e delle altre formazioni sociali di cui all'articolo 1, comma 1.

2. Gli enti di cui al comma 1, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, anche attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione.

3. Il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore avviene in ogni caso garantendo i principi di trasparenza, pubblicità, evidenza pubblica, ragionevolezza, proporzionalità, parità di trattamento.

**ART. 4 - ENTI DEL TERZO SETTORE E ALTRI ENTI SENZA FINE DI LUCRO**

1. Ai fini della presente legge si considerano enti del Terzo settore i soggetti di cui all'articolo 4 del d.lgs. 117/2017 , iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore di cui all'articolo 45 del medesimo d.lgs. 117/2017 con sede o ambito di operatività nel territorio della Regione Toscana.

2. Le attività di interesse generale individuate all'articolo 5 del d.lgs. 117/2017 sono svolte in conformità alle norme che ne disciplinano l'esercizio. Sono fatte salve le discipline normative speciali regionali delle singole attività di interesse generale.

3. Resta fermo quanto previsto dalla legge regionale 31 ottobre 2018, n. 58 (Norme per la cooperazione sociale in Toscana).

4. La Regione, in ogni caso, promuove e valorizza la presenza e l'operatività delle associazioni, delle fondazioni e degli altri enti a carattere privato che, senza fine di lucro, svolgono attività di interesse generale ai sensi dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione , ancorché non iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore.

5. Al fine di valorizzare il volontariato sportivo nell'ambito della comunità regionale, la Regione riconosce il ruolo e le funzioni delle associazioni e società dilettantistiche per quanto concerne l'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche. La Regione promuove, inoltre, la possibilità di partecipare, attraverso le rispettive reti associative nazionali, alle funzioni di co-programmazione e co-progettazione di cui ai successivi articoli, nei limiti di quanto disposto dal d.lgs. 117/2017 .

**ART. 5 - CENTRO SERVIZI PER IL VOLONTARIATO E RETI ASSOCIATIVE**

1. La Regione e gli altri enti pubblici di cui all'articolo 3, comma 1 riconoscono il ruolo del centro servizi per il volontariato accreditato ai sensi dell'articolo 61 del d.lgs. 117/2017 , nella Regione Toscana e delle reti associative di cui all'articolo 41 del d.lgs. 117/2017 .

2. Fatte salve le prerogative delle reti associative di cui all'articolo 41 del d.lgs. 117/2017 , gli enti di cui al comma 1 possono concludere con il centro servizi per il volontariato accordi e convenzioni per lo svolgimento di attività di cui all'articolo 61, comma 1, lettera a) del d.lgs. 117/2017 .

## CAPO II

### Raccordo fra Regione ed enti del Terzo settore

#### ART. 6 - CONSULTA REGIONALE DEL TERZO SETTORE

1. La Consulta regionale del Terzo settore, di seguito denominata Consulta, è nominata dal Presidente della Giunta regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge ed è composta dai seguenti membri:

a) sette rappresentanti designati dalle organizzazioni di volontariato maggiormente rappresentative in ragione del numero dei soggetti aderenti. Ogni ente designa un solo rappresentante;

b) sette rappresentanti designati dalle associazioni di promozione sociale maggiormente rappresentative in ragione del numero dei soggetti aderenti. Ogni ente designa un solo rappresentante;

c) tre rappresentanti designati dalle organizzazioni di rappresentanza della cooperazione sociale maggiormente rappresentative. Ogni ente designa un solo rappresentante;

d) tre rappresentanti designati dal Forum del Terzo settore della Toscana;

e) un rappresentante designato dal centro servizi per il volontariato accreditato di cui all'articolo 5;

f) un rappresentante designato dall'Associazione regionale dei comuni della Toscana (ANCI Toscana) e un rappresentante designato da ANCI Giovani Toscana;

g) un rappresentante designato dalle fondazioni di origine bancaria di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 dicembre 1998, n. 461), che abbiano sede legale in Toscana;

h) i rappresentanti degli altri enti del Terzo settore nominati ai sensi del comma 2.

2. La composizione della Consulta è integrata con deliberazione della Giunta regionale che prevede la rappresentanza degli altri enti del Terzo settore iscritti nelle specifiche sezioni del Registro unico nazionale del Terzo settore di cui all'articolo 46 del d.lgs. 117/2017.

3. Nelle more della deliberazione di cui al comma 2, la Consulta è operativa con la nomina della maggioranza dei componenti di cui al comma 1, lettere da a) fino a g).



4. La partecipazione alla Consulta è gratuita e non dà diritto alla corresponsione di alcun compenso, indennità, rimborso od emolumento comunque denominato.

5. I membri durano in carica per l'intera legislatura regionale e restano in carica fino alla nomina della nuova Consulta.

6. Il Presidente della Consulta è eletto fra i membri della medesima con la maggioranza dei due terzi.

7. La Consulta ha sede presso l'amministrazione regionale e approva un regolamento per il proprio funzionamento. Le funzioni di segreteria sono assicurate dalla struttura regionale competente in materia di enti del Terzo settore.

#### **ART. 7 - COMPITI DELLA CONSULTA REGIONALE DEL TERZO SETTORE**

1. La Consulta svolge i seguenti compiti:

a) esprime pareri e formula alla Giunta regionale e al Consiglio regionale proposte in materia di Terzo settore;

b) promuove ricerche ed indagini sul Terzo settore nel territorio della Regione Toscana;

c) collabora ai fini della verifica sullo stato di attuazione della presente legge e delle altre leggi ed atti normativi concernenti i rapporti fra il Terzo settore e le pubbliche amministrazioni;

d) promuove iniziative pubbliche per la sensibilizzazione sull'applicazione della presente legge;

e) promuove, in accordo con la Giunta regionale, occasioni periodiche di confronto e consultazione, anche su specifiche tematiche, con gli enti del Terzo settore e le altre formazioni sociali.

2. La Consulta opera in raccordo con l'Osservatorio sociale di cui all'articolo 40 della legge 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), al fine di promuovere l'analisi, il monitoraggio e lo studio periodico degli ambiti di interesse comune.

## CAPO III

### Misure di sostegno e promozione del volontariato nella Regione

#### ART. 8 - MISURE DI SOSTEGNO E PROMOZIONE DEL VOLONTARIATO IN AMBITO REGIONALE

1. La Regione sostiene e promuove il volontariato organizzato quale forma originale e spontanea di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà da parte di ogni persona, secondo quanto previsto dall'articolo 17 del d.lgs. 117/2017.

2. Qualora, nelle materie di competenza regionale, gli enti pubblici di cui all'articolo 3, comma 1, intendano avvalersi dell'attività di volontariato svolta da singoli con i caratteri della occasionalità, accessorietà e totale gratuità in forma autonoma, determinano preventivamente le modalità di accesso e di svolgimento, disciplinando almeno i seguenti aspetti:

a) l'istituzione, in ciascun ente di cui all'articolo 3, comma 1, di un apposito registro dei volontari individuali;

b) le attività di interesse generale da svolgere, compatibili con i caratteri propri dell'attività di volontariato individuale;

c) i requisiti che i volontari individuali debbono possedere, correlati alle attività da svolgere e definiti secondo criteri non discriminatori, tenendo conto della necessaria idoneità psico-fisica ed attitudinale;

d) le modalità di espressione del consenso allo svolgimento dell'attività da parte dei volontari individuali;

e) le modalità di cancellazione dal registro, con la garanzia di rinuncia incondizionata alla disponibilità manifestata dal volontario, senza la possibilità di prevedere alcuna misura sanzionatoria;

f) l'obbligo di vigilare costantemente sull'incolumità dei volontari individuali e di adottare ogni misura idonea ad evitare possibili pregiudizi alla loro sfera personale e patrimoniale, nonché di comunicare ogni rischio connesso all'attività di volontariato e ogni altro evento che possa modificare le modalità di collaborazione.

3. Fatte salve le specifiche discipline di settore, la Regione promuove la collaborazione fra il volontariato individuale ed il volontariato organizzato e favorisce il consolidamento delle attività di volontariato di cui al comma 2, anche attraverso l'evoluzione in una forma organizzata secondo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 117/2017.

4. La disciplina del presente articolo non si applica ai volontari di protezione civile di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile).

## CAPO IV

### Rapporti fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione

#### ART. 9 - CO-PROGRAMMAZIONE

1. Fatte salve le discipline regionali di settore in materia di programmazione e di pianificazione e l'autonomia regolamentare degli enti locali, le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, assicurano il coinvolgimento degli enti del Terzo settore anche mediante l'attivazione di procedimenti di co-programmazione, ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. 117/2017, in relazione alle attività di interesse generale, motivando le esigenze che eventualmente impediscono l'attivazione di tale istituto.

2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, dei bisogni della comunità di riferimento da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

3. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, mediante il procedimento di co-programmazione, quale attività istruttoria, acquisiscono gli interessi ed i bisogni rappresentati dagli enti del Terzo settore e dalle altre amministrazioni, elaborano il quadro dei bisogni e dell'offerta sociale, assumono eventuali determinazioni conseguenti nelle materie di propria competenza.

#### ART. 10 - PRINCIPI IN TEMA DI PROCEDIMENTO DI CO-PROGRAMMAZIONE

1. I procedimenti di co-programmazione si svolgono nel rispetto dei seguenti principi:

- a) la volontà dell'amministrazione procedente di attivare la co-programmazione risulta da un atto, con il quale si dà avvio al relativo procedimento;
- b) all'esito dell'atto di cui alla lettera a), è pubblicato un avviso, nel rispetto della disciplina in materia di trasparenza e procedimento amministrativo, con il quale sono disciplinati le finalità, l'oggetto, i requisiti, i termini e le modalità di partecipazione al procedimento da parte degli enti di Terzo settore, nonché degli ulteriori soggetti, diversi dagli enti di Terzo settore, purché il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l'oggetto dell'avviso;

c) l'avviso è pubblicato per un termine congruo rispetto alle attività da svolgere nell'ambito del procedimento di co-programmazione e, comunque, non inferiore a venti giorni;

d) l'avviso specifica, in particolare, le modalità con le quali si svolge la partecipazione al procedimento da parte degli enti del Terzo settore;

e) il procedimento di co-programmazione si conclude con una relazione motivata del responsabile del procedimento, che viene trasmessa agli organi competenti per l'emanazione degli eventuali atti e provvedimenti conseguenti;

f) gli atti del procedimento di co-programmazione sono pubblicati sul sito dell'amministrazione procedente nel rispetto della vigente disciplina in materia di trasparenza.

2. Gli enti locali, qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-programmazione di cui alla presente legge, danno attuazione ai principi di cui al comma 1 nell'ambito della propria autonomia regolamentare.

3. Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, possono modificare o integrare gli strumenti di pianificazione e gli atti di programmazione, previsti dalla disciplina di settore, tenendo conto degli esiti dell'attività di co-programmazione.

#### ART. 11 - CO-PROGETTAZIONE

1. Al fine di realizzare forme di partenariato con gli enti del Terzo settore, i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, attivano, nell'ambito di attività di interesse generale e nell'esercizio della propria autonomia, il procedimento della co-progettazione, ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. 117/2017, anche ad esito delle attività di co-programmazione.

2. La co-progettazione di cui al comma 1 si realizza mediante la collaborazione fra enti del Terzo settore ed enti di cui all'articolo 3, comma 1, per la definizione e la eventuale realizzazione di specifici progetti, servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti, nonché di progetti innovativi e sperimentali.

3. Nell'ambito della co-progettazione, gli enti del Terzo settore ed i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, che concorrono alla realizzazione del progetto, apportano proprie risorse materiali, immateriali ed economiche.

4. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, possono concorrere anche mediante contributi ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di ac-

cesso ai documenti amministrativi), nonché mediante l'utilizzo di beni pubblici da parte degli enti del Terzo settore.

5. Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, detengono la titolarità delle scelte e, a tale scopo, devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali.

6. Gli enti del Terzo Settore coinvolti nella co-progettazione applicano, nei casi previsti dalla normativa nazionale vigente, il contratto collettivo nazionale, territoriale o aziendale, in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono i servizi, sottoscritto dalle confederazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con le effettive attività da espletare.

#### ART. 12 - AFFIDAMENTO DI SERVIZI

1. Qualora i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, intendano procedere all'affidamento di servizi mediante esternalizzazione e con riconoscimento di un corrispettivo, si applica la disciplina in materia di contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

#### ART. 13 - PRINCIPI IN TEMA DI PROCEDIMENTO DI CO-PROGETTAZIONE

1. I procedimenti di co-progettazione si svolgono nel rispetto dei seguenti principi:

- a) i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, avviano i procedimenti di co-progettazione, nel rispetto dei principi della l. 241/1990 anche a seguito di iniziativa di uno o più enti del Terzo settore;
- b) i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, pubblicano un avviso nel quale sono stabiliti:

- 1. le finalità, l'oggetto della procedura e il relativo quadro economico;
- 2. la durata del partenariato;
- 3. le modalità ed il termine congruo ai fini della presentazione delle domande di partecipazione, nonché la eventuale possibilità per l'amministrazione procedente di attivare e promuovere forme di consultazione tra i soggetti che hanno presentato le domande e la medesima amministrazione ai fini della formazione delle proposte progettuali;
- 4. l'eventuale partecipazione di soggetti diversi dagli enti del Terzo settore in qualità di sostenitori, finanziatori o partner di progetto; in quest'ultimo caso limitatamente ad attività secondarie e comunque funzionali alle attività principali;

5. i requisiti di affidabilità morale e professionale di partecipazione, correlati con le attività oggetto della procedura ad evidenza pubblica e nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità;

6. la specificazione se il soggetto o i soggetti selezionati sono chiamati anche alla gestione del servizio;

7. criteri e modalità di valutazione delle proposte progettuali, anche di carattere comparativo;

c) l'avviso è pubblicato per un termine congruo rispetto alle attività da svolgere nell'ambito del procedimento di co-progettazione e, comunque, non inferiore a venti giorni;

d) l'amministrazione procedente verifica la regolarità delle domande di partecipazione pervenute entro il termine stabilito dall'avviso;

e) i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, dopo aver verificato la regolarità delle domande di partecipazione, valutano le proposte progettuali, concludendo, ai fini dell'attivazione del partenariato, il relativo procedimento con apposito atto;

f) in relazione alla proposta o alle proposte progettuali selezionate, gli enti pubblici che hanno avviato la co-progettazione, congiuntamente agli enti di Terzo settore con cui si intende attivare il partenariato, procedono alla formulazione condivisa del progetto operativo, nonché all'eventuale sottoscrizione della convenzione per la disciplina del rapporto di partenariato.

2. Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, danno conto, con proprio atto, degli esiti dell'attività di co-progettazione e dell'impatto sociale conseguito rispetto agli obiettivi dell'avviso, in conformità al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 23 luglio 2019 (Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore).

3. Gli enti locali, qualora scelgano di attivare i procedimenti di co-progettazione di cui alla presente legge, danno attuazione ai principi di cui ai commi 1 e 2 nell'ambito della propria autonomia regolamentare.

#### **ART. 14 - PIANO DI INCLUSIONE ZONALE E PIANO INTEGRATO DI SALUTE**

1. Il piano di inclusione zonale di cui all'articolo 29 della l.r. 41/2005 ed il piano integrato di salute di cui all'articolo 21 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del Servizio sanitario regionale) sono attuati relativamente agli aspetti concernenti il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, mediante la co-programmazione e la co-progettazione di cui al Titolo IV.

**ART. 15 - CONVENZIONI NELLE MATERIE DI COMPETENZA REGIONALE**

1. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, nelle materie di competenza regionale, possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato, ai sensi dell'articolo 56 del d. lgs 117/2017 .

2. Ai fini di cui al comma 1, il maggior favore rispetto al mercato è valutato, oltre che con riferimento alla convenienza economica, anche in relazione ai maggiori benefici conseguibili per la collettività in termini di maggior attitudine del sistema a realizzare i principi di sussidiarietà, universalità, solidarietà, accessibilità, adeguatezza. I soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, motivano tale aspetto all'avvio delle procedure per l'individuazione dell'ente con il quale stipulare la convenzione.

3. Le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate. Il rimborso spese avverrà, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

**ART. 16 - ACCESSO AL FONDO SOCIALE EUROPEO IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 69 DEL DLGS. 117/2017**

1. La Regione nella fase di programmazione della destinazione del fondo sociale europeo e di altri finanziamenti europei, favorisce e promuove, con misure e azioni dedicate, l'accesso degli enti del Terzo settore per progetti finalizzati al consolidamento e diffusione degli stessi in Toscana, ai sensi dell'articolo 69 del d.lgs. 117/2017 .

**ART. 17 - STRUTTURE E AUTORIZZAZIONI TEMPORANEE PER MANIFESTAZIONI PUBBLICHE IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 70 DEL DLGS. 117/2017**

1. Gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, possono prevedere forme e modi per l'utilizzazione non onerosa di beni mobili e immobili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti del Terzo settore, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, pluralismo e parità di trattamento, ai sensi dell'articolo 70 del d. lgs. 117/2017 .

2. Ai fini di cui al comma 1 e per realizzare un sistema informativo regionale a favore degli enti del Terzo settore, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1,

rendono noti, anche in forma telematica, i beni mobili o immobili disponibili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti del Terzo settore. È fatta salva la possibilità per gli enti del Terzo settore di richiedere agli enti di cui all'articolo 3, comma 1, ulteriori beni mobili o immobili. Su tali richieste, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, si pronunciano nel rispetto dei principi di cui al comma 1, tenendo conto dell'esigenza di favorire le attività di interesse generale ed assicurando altresì la compatibilità con le esigenze di interesse pubblico e di servizio di ciascuna amministrazione.

**ART. 18 - CONCESSIONE IN COMODATO DI BENI IMMOBILI E MOBILI DI PROPRIETÀ REGIONALE E DEGLI ENTI LOCALI IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 71 DEL DLGS. 117/2017**

1. Ai sensi dell'articolo 71 del d.lgs. 117/2017, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività di interesse generale, anche promuovendo quanto previsto dall'articolo 81 dello stesso d.lgs. 117/2017.

2. La cessione in comodato ha una durata massima di trenta anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile.

3. Ai fini di cui al comma 1 e per realizzare un sistema informativo regionale a favore degli enti del Terzo settore, gli enti di cui all'articolo 3, comma 1, provvedono annualmente alla redazione di un elenco di beni mobili ed immobili, reso pubblico anche in forma telematica.

4. La Giunta regionale disciplina, secondo principi di trasparenza, imparzialità, pluralismo e parità di trattamento i criteri e le procedure per l'attribuzione dei beni, senza oneri a carico delle amministrazioni procedenti, nonché le forme di rendicontazione pubblica dell'attività svolta attraverso i beni mobili ed immobili.

**ART. 19 - FORME SPECIALI DI PARTENARIATO CON ENTI DEL TERZO SETTORE IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 89, COMMA 17, DEL DLGS. 117/2017**

1. La Giunta regionale, in coerenza con gli indirizzi ed i criteri espressi nel documento di economia e finanza regionale, provvede ad individuare le forme speciali di partenariato di cui all'articolo 89, comma 17, del d.lgs. 117/2017, in attuazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2. Nel medesimo provvedimento sono definiti, in particolare, le modalità operative, i criteri per l'elaborazione e svolgimento delle procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del d.lgs. 50/2016 concernenti l'individuazione degli enti del Terzo settore che prestano attività dirette alla valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica.

## CAPO V

### Norme finali e transitorie

#### ART. 20 - NORME TRANSITORIE

1. Fino all'insediamento della Consulta di cui all'articolo 6, continuano a operare le consulte nominate ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 (Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici - Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato) e dell'articolo 15 della legge regionale 9 dicembre 2002, n. 42 (Disciplina delle Associazioni di promozione sociale. Modifica all'articolo 9 della legge regionale 3 ottobre 1997, n. 72 "Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati").

#### ART. 21 - ABROGAZIONI

1. Sono abrogate, a decorrere dalla data di operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore ai sensi dell'articolo 53 del d. lgs. 117/2017, in particolare, le seguenti disposizioni, salvo quanto previsto al comma 2:

a) legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 (Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici - Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato);

b) legge regionale 15 aprile 1996, n. 29 (Modifiche alla l.r. 26 aprile 1993, n. 28 concernente norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici. Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato);

c) legge regionale 9 dicembre 2002, n. 42 (Disciplina delle Associazioni di promozione sociale. Modifica all'articolo 9 della legge regionale 3 ottobre 1997, n. 72 "Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati");

d) legge regionale 1° ottobre 2014, n. 57 (Riconoscimento del ruolo sociale e culturale delle società di mutuo soccorso ed interventi a tutela del loro patrimonio).



2. Le disposizioni di cui all'articolo 7 della l.r. 28/1993 e le disposizioni della l.r. 42/2002 concernenti la Consulta regionale dell'associazionismo di promozione sociale di cui all'articolo 15 della medesima legge regionale continuano ad applicarsi sino alla data di insediamento della Consulta di cui all'articolo 6.

**ART. 22 - NORMA FINANZIARIA**

1. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.



# ATTRIBUZIONI E RINGRAZIAMENTI

Le attività di ricerca sono state realizzate sotto la supervisione di Alessandro Salvi, Dirigente del Settore Welfare e Sport della Regione Toscana e Responsabile dell'Osservatorio sociale regionale.

Il testo è opera congiunta del gruppo di ricerca coordinato da Stefano Lomi.

La redazione del testo è da attribuire:

A Massimiliano Faraoni (Simurg Ricerche per conto di Federsanità ANCI Toscana) i paragrafi 1.1, 1.2, 1.3 e 4.2 (insieme a Luca Caterino). Si è occupato inoltre dell'editing del rapporto.

A Irene Psaroudakis (Università di Pisa) il paragrafo 1.4.

A Marco La Mastra (Regione Toscana - Osservatorio sociale regionale) il paragrafo 1.5.

A Francesco Monceri (Università di Pisa) il paragrafo 2.1.

A Luca Gori (Scuola Superiore Sant'Anna) il paragrafo 2.2.

A Carlo Paolini (ANCI Toscana) il paragrafo 2.3.

A Simone Boschi (Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di Firenze) il paragrafo 3.1.

A Luca Bagnoli, Marco Bellucci, Mario Biggeri, Carmela Nitti, Enrico Testi (Università degli Studi di Firenze e ARCO - Action Research for CO-development) il paragrafo 3.2.

A Luca Caterino (Federsanità ANCI Toscana) i paragrafi 4.1 e 4.2 (con Massimiliano Faraoni).

A Sandra Gallerini (CESVOT) i paragrafi 4.3 e 4.5.

A Francesco Fragola e Alberto Grilli (Confcooperative - Federsolidarietà A Toscana) con Marco Paolicchi, Claudio Signori e Cecilia Pezza (Legacoop



Toscana – Dipartimento area welfare) il paragrafo 4.4.

A Francesca Balastresi (Regione Toscana - settore Innovazione sociale) il Focus sul Servizio civile.

A Elena Nardi (Comune di Sesto Fiorentino) il Focus sulla co-progettazione.

#### **RINGRAZIAMENTI**

Un sentito ringraziamento va a tutti i responsabili dei servizi sociali di ambito zonale e comunale e a tutti gli operatori e operatrici che, nonostante il periodo di forte pressione e di forte stress emotivo causato dalla ondata pandemica in corso, si sono resi disponibili per partecipare alle indagini promosse dall'Osservatorio Sociale Regionale e ANCI Toscana volte a valutare l'impatto della prima ondata Covid-19 sull'organizzazione dei servizi sociali territoriali.



# RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

## **Acuti, D., Bellucci, M., & Manetti, G. (2020)**

Company disclosures concerning the resilience of cities from the Sustainable Development Goals (SDGs) perspective. *Cities*, 99, 102608.

## **Alkire S. (2002)**

Valuing Freedoms. Sen's Capability Approach and Poverty Reduction, OUP, Oxford.

## **Arena G.**

Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art.118 u.c. della Costituzione, in AA.VV., Studi in onore di Giorgio Berti, Napoli, 2005

## **Barcellona P.**

Crisi dello Stato sociale e strategia dei diritti. Un'ipotesi critica, in AA.VV., Scritti in onore di Luigi Mengoni. Le ragioni del diritto, Tomo III, Milano, 1995

## **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), 46–75.

## **Bellucci, M., & Manetti, G. (2018)**

Stakeholder engagement and sustainability reporting. Routledge, London.

## **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

**Biggeri M., Bellanca N. (ed.) (2010)**

L'approccio delle capability applicato alla disabilità: dalla teoria dello sviluppo umano alla pratica, Dossier progetto UMANAMENTE, (EuropeAID).

**Biggeri M., Chiappero E. (2010)**

Sviluppo Umano Sostenibile, Capability Approach e Cooperazione Internazionale in Biggeri M., Canitano G. (2010), Temi avanzati di economia e politica della cooperazione internazionale allo sviluppo, FrancoAngeli, Milano.

**Biggeri M., Ferrannini A. (2014)**

Opportunity Gap Analysis: Procedures and Methods for Applying the Capability Approach in Development Initiatives, Journal of Human Development and Capabilities, 15 (1), 60-78.

**Biggeri M., Ferrannini A., Arciprete C. (2018)**

Il metodo partecipativo del focus group strutturato: caratteristiche e applicazione in: M. Santi, D. Di Masi (a cura di) in Un progetto di ricerca partecipata per una Università inclusiva, Padova University Press, Padova.

**Biggeri M., Libanora R. (2011)**

From Valuing to Evaluating: Tools and Procedures to Operationalize the Capability Approach, in Biggeri M., Ballet J., Comim F. (a cura di), Children and the capability approach, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York.

**Bin R.-Donati D.-Pitruzzella G.**

Diritto pubblico per i servizi sociali, Torino, 2017

**Biondi Dal Monte F.- Vivaldi E. (a cura di)**

Disabilità e "dopo di noi". Strumenti ed esperienze, I Quaderni, Cesvot, 2/2013, n.61

**Cesvot (a cura di Sociometrica) (2020)**

Il terzo settore alla prova più difficile. Indagine sull'impatto dell'epidemia in Toscana, report di ricerca, Firenze

**Cesvot (a cura di Stefano Martello) (2020)**

Il rilancio post crisi degli enti di terzo settore, eBook Cesvot, Firenze

**Chiappero E. (2010)**

Povertà e benessere multidimensionale: un raffronto fra concetti, misure e politiche pubbliche, Quaderni CIES, 2010

**Clarich M.-Boschetti B.**

Il codice del terzo settore: un nuovo paradigma?, Relazione in occasione del Seminario di Alta Formazione su “La riforma del Terzo Settore”, in [www.spisa.unibo.it](http://www.spisa.unibo.it), 2018

**Clark, D. A. (2002)**

Visions of Development: A Study of Human Values, Edward Elgar, Cheltenham.

**Consorti P.-Gori L.-Rossi E.**

Diritto del Terzo settore, Bologna, 2018

**Dainese G.**

L'autonomia e la partecipazione obiettivi del diritto amministrativo e degli enti locali, in [www.amministrazioneincamminoluiss](http://www.amministrazioneincamminoluiss), 2018

**Maccarini M.E.**

I modelli di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale: una disamina degli spazi di autonomia gestionale e strategica per i soggetti sociali, in L. Violini (a cura di), L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia, Milano, 2004

**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.

**Manetti, G., Bellucci, M., Como, E., & Bagnoli, L. (2019)**

Motivations for issuing social reports in italian voluntary organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 48(2), 360–387.

**Mortati C.**

Istituzioni di diritto pubblico, Padova, 1975

**Nussbaum M. C., (2003)**

Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice, *Feminist Economics*, 9(2–3), 33–59.

**Nussbaum, Martha (2000)**

The central human capabilities. *Ethics*. 111:6–7.

**Osservatorio Sociale Regionale (2018)**

Primo Rapporto sul Terzo Settore in Toscana. Anno 2018, Regione Toscana.

### **Osservatorio Sociale Regionale (2019)**

Secondo Rapporto sul Terzo Settore in Toscana. Anno 2019, Regione Toscana.

### **Robeyns I. (2003)**

The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction, University of Amsterdam, Amsterdam.

### **Robeyns I. (2005)**

The Capability Approach: a Theoretical Survey, Journal of Human Development, 6(1), pp. 93-117.

### **Salvini A., Psaroudakis I. (a cura di) (2019)**

Le associazioni di promozione sociale. Prima indagine conoscitiva in Toscana, Cesvot, Firenze.

### **Sen A. K. (1993)**

Capability and Well-being, in Nussbaum M., Sen A., The Quality of Life, Clarendon Press, London.

### **Sen A. K. (1999)**

Development as Freedom, Oxford University Press, Oxford.

### **Sen, A. K. (2005)**

Human Rights and Capabilities. Journal of Human Development, 6 (2), 151-166.

### **Sen, A. K. (2009)**

The Idea of Justice, Allen Lane, London.

### **Spagna Musso E.**

Note per un approccio giuridico alla crisi dello Stato sociale, in AA.VV., Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile), Padova, 1990

### **Testi E., Biggeri M. and Renato Libanora (2011)**

Valutare l'impatto dei progetti di cooperazione internazionale seguendo l'approccio allo Sviluppo Umano, Dossier progetto UMANAMENTE (EuropeAID). Oxfam.

### **Tiberi, G.**

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



**UNDP (1996)**

Economic growth and human development, Oxford Univ. Press.

**Wagner A. (2000)**

Reframing “Social Origin” Theory: The Structural Transformation of the Public Sphere, in «Non Profit and Voluntary Sector Quarterly», XXIX, 4, pp. 541-53.







**TOSCANA ANNO 2020**