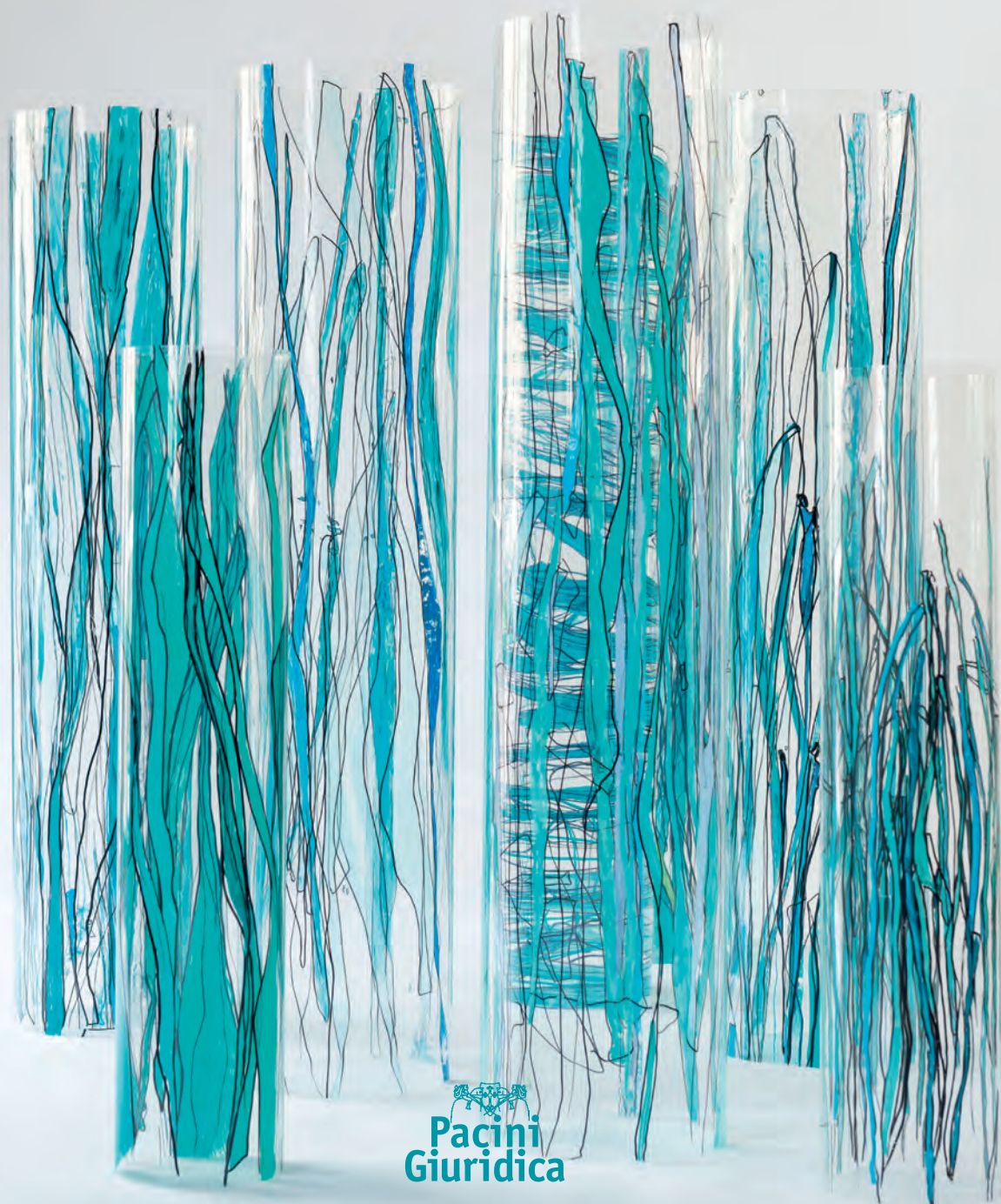


Il Terzo Settore come organizzazione della solidarietà

a cura di **Andrea Crismani**




**Pacini
Giuridica**

Il Terzo Settore come organizzazione della solidarietà

S. Arnaldi - R. Battaglia - G. Befani - G. Biasutti - G. Blasutig - C. Bobbio
R. Bubbi - G. Carrosio - S. Cervai - S. Cimini - A. Crismani - D. D'Orsogna
E. De Giorgi - H. Dreossi - T. Feresin - G. Grandi - I. Gruenwald - A. Hrvatic
G. Ieraci - A. Lussi - L. Mauro - L. Mercatelli - F. Miele - A. Perulli - I. Pizzimenti
A. Santuari - P. Tomasin - F. Valentini - A. Vatta - S. Villamena

Il Terzo Settore come organizzazione della solidarietà

a cura di
Andrea Crismani



Il volume è stato pubblicato con il finanziamento della Regione Friuli Venezia Giulia- nell'ambito della Convenzione di attuazione dell'art. 170 della L.R. 6/2021 per implementare gli strumenti partecipativi dedicati agli enti del Terzo settore- attraverso la formazione e la ricerca- stipulata tra Regione Friuli Venezia Giulia e Università degli Studi di Trieste in data 29.11.2021 e i relativi Protocolli attuativi.

In copertina: DOMENICO D'ORSOGNA, *Flussi* (omaggio a Carla Accardi), 2022

© Copyright 2025 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-911-7

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca
56121 Pisa

Responsabile di redazione
Valeria Savallo

Fotolito e Stampa
IGP Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

INDICE

Introduzione	XIII
<i>Domenico D'Orsogna</i>	
La crisi del Welfare State e il terzo settore come risposta sociale	1
<i>Giuseppe Ieraci</i>	
1. Introduzione. Welfare State e politiche pubbliche	1
2. La Pubblica Amministrazione e i gruppi d'interesse nel ciclo delle politiche pubbliche.....	3
3. La crisi del Welfare State e l'emergere del terzo settore come fenomeno organizzativo	4
4. Conclusioni: peso attuale, valutazione e prospettive del Terzo settore	7
Profili evolutivi del terzo settore	13
<i>Paolo Tomasin</i>	
1. Breve evoluzione del terzo settore in Italia.....	13
2. Diffusione territoriale e articolazione	17
2.1. Le Istituzioni Non Profit	17
2.2. Gli enti del terzo settore	23
3. Composizione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore.....	23
4. Oltre il RUNTS, oltre il Non Profit.....	31
Solidarietà e coesione sociale. Presupposti e tensioni morali nella vita civile.....	33
<i>Giovanni Grandi</i>	
1. La solidarietà si dice in molti modi.....	33
2. La solidarietà, tra presupposto e finalità, tra liberalità e imposizione (Il paradosso di Böckenförde).....	36
3. La solidarietà: da dovere di tutti a impegno liberale di pochi?	38
4. La solidarietà tra "individualità" e "personalità" (Il paradosso di Maritain).....	41
5. Spunti per la riflessione negli enti del terzo settore	44
Welfare, terzo settore e crisi climatica	47
<i>Giovanni Carrosio</i>	
1. Introduzione	47
2. Crisi ambientale e sistemi di welfare: lo stato dell'arte del dibattito.....	48
3. Le ragioni del welfare	51
4. I nuovi rischi sociali nella crisi climatica	53
5. Welfare climatico: agenzie e livelli territoriali.....	55
6. Le ondate di calore: un nuovo rischio sociale che interroga i sistemi di welfare	58
7. L'intreccio tra reddito, tecnologie, relazioni e comportamenti	59
8. Per concludere: le ragioni del welfare nella crisi climatica	61

Dinamiche organizzative, aspetti gestionali e sistemi a rete nel terzo settore	65
<i>Gabriele Blasutig - Paolo Tomasin</i>	
1. Una famiglia allargata e molto eterogenea: alla ricerca di alcuni tratti comuni	65
2. Alcune coordinate teoriche per l'analisi organizzativa delle OTS	68
3. L'ecosistema delle OTS: radici istituzionali, identità e fattori di legittimazione.....	70
4. Dinamiche di ibridazione, fattori di complessità e nuove sfide organizzative.....	73
5. Indirizzi di <i>governance</i> partecipativa e assetti di management sussidiario	77
6. La proiezione esterna: logiche e modalità di partecipazione ai network organizzativi	82
La leadership nel terzo settore	91
<i>Sara Cervai - Gabriele Blasutig</i>	
1. Definizione di Leadership	91
2. Sviluppo degli studi sulla leadership	91
3. La leadership situazionale.....	93
4. La leadership trasformazionale	96
5. Gli approcci più recenti nella prospettiva della psicologia positiva.....	97
5.1. La leadership autentica.....	99
5.2. La leadership etica	100
5.3. La <i>servant</i> leadership	100
5.4. La leadership supportiva	101
5.5. La <i>crafting</i> leadership	102
6. La <i>compassionate</i> leadership	104
7. Conclusioni	106
Capitale sociale, crescita economica e terzo settore	109
<i>Luciano Mauro</i>	
1. Introduzione	109
2. Capitale Sociale e Crescita Economica.....	112
3. Capitale sociale e Terzo settore.....	116
4. Possibili Politiche di Intervento a Favore del Terzo Settore e il suo ruolo nella Promozione del Capitale Sociale	119
5. Conclusioni	120
Il terzo settore tra amministrazione condivisa e finanza pubblica. Percorsi per la costruzione del valore pubblico circolare	123
<i>Andrea Crismani</i>	
1. Il disegno normativo sul terzo settore	123
2. Dall'amministrazione per atti all'amministrazione per relazioni	125
3. Il ruolo abilitante del terzo settore nell'azione amministrativa.....	128
4. Interesse pubblico, interesse collettivo e interesse generale: conflitto, convergenza o mera sovrapposizione semantica?	130
5. Pluralità delle risorse e sostenibilità economica del Terzo Settore.....	133
6. Le strategie normative per il sostegno economico degli enti del terzo settore	135
7. Il finanziamento degli enti del terzo settore con risorse pubbliche.....	137

8. Il concorso degli enti del terzo settore alla spesa pubblica	139
9. Pluralismo organizzativo e sostegno differenziato nel terzo settore	140
10. Il terzo settore nel sistema dei servizi pubblici locali: interazioni normative	142
11. Il terzo settore e il codice dei contratti pubblici: rapporti e interferenze	143
12. Valorizzare il patrimonio pubblico attraverso il terzo settore	146
13. Conclusioni	149
 Le attività di interesse generale degli enti del terzo settore alla luce del diritto eurounitario	 153
<i>Alceste Santuari</i>	
1. Osservazioni introduttive	153
2. Gli enti del terzo settore e lo svolgimento (obbligatorio) delle attività di interesse generale	155
3. Le attività di interesse generale degli enti del terzo settore e i quasi-mercati	156
4. I “Servizi di Interesse Generale” (SIG): una nozione giuridica che identifica la specificità delle attività degli Enti del Terzo settore	160
5. I “Servizi sociali di interesse generale” (SSIG): una nozione giuridica alternativa alle logiche di mercato.....	164
6. Le attività di interesse generale quale elemento distintivo degli enti del terzo settore. »	169
 Elementi di sostenibilità economico-gestionale e valutazione della non commercialità di un ente del terzo settore	 177
<i>Hudy Dreossi - Alessandro Lussi</i>	
1. La sostenibilità economico-gestionale degli enti del terzo settore	177
1.1. Le peculiarità gestionali degli enti del terzo settore.....	178
2. L’oggetto di analisi.....	179
2.1. Entrate correnti.....	179
2.2. Erogazioni liberali.....	180
2.3. Contributi pubblici	180
2.4. Proventi da attività commerciali	181
2.5. Quote associative e contributi da soci/aderenti	181
2.6. Altre fonti di finanziarie	182
2.7. Costi di gestione.....	182
2.8. Costo del lavoro	183
2.9. Costi delle materie e dei servizi (affitti e leasing compresi)	184
2.10. Ammortamenti e costi non monetari.....	184
2.11. Oneri finanziari	185
2.12. Investimento	185
2.13. Eventi incerti	186
2.14. Nota di aggiornamento.....	186
3. I principali strumenti di controllo di gestione.....	186
3.1. Contabilità analitica	188
4. Le regole generali per la “non commercialità” nelle “attività di interesse generale”	192
4.1. Regola generale di “non commerciabilità”	193

4.2. Deroghe alla regola generale e norme di “non commerciabilità” per specifiche attività	193
5. I vantaggi riservati agli enti del terzo settore “non commerciabili”	195
6. Gli indici di commerciabilità degli enti del terzo settore	195
7. L’ente del terzo settore che passa da “non commerciale” a “commerciale” e viceversa: gli effetti e le tempistiche	196
7.1. Il cambio di qualifica attuale con deroga temporale provvisoria	196
8. Gli enti del terzo settore “non commerciali”, le Organizzazioni di Volontariato (OdV) e le Associazioni di Promozione Sociale (APS) attività commerciali con regime forfettario	197
8.1. Regime forfettario degli enti del terzo settore non commerciali	197
8.2. Regime fiscale delle organizzazioni di volontariato e degli enti filantropici	198
9. L’IVA negli enti del terzo settore, la situazione attuale	200
10. I controlli sugli enti del terzo settore	200
La personalità giuridica ai sensi dell’articolo 22 del cod. terzo settore	203
<i>Cristiana Bobbio</i>	
1. La personalità giuridica	203
2. La normativa generale	204
2.1. I presupposti per l’ottenimento della personalità giuridica	204
3. Art. 22, D.lgs. n. 117/2017	205
3.1. Il patrimonio minimo	207
3.2. La riduzione del patrimonio minimo. Conseguenze	209
3.3. La cancellazione dal RUNTS e la perdita della personalità giuridica ai sensi dell’art. 22	209
4. Le Società di mutuo soccorso	210
5. La Croce Rossa Italiana	214
6. Le Associazioni sportive dilettantistiche	215
6.1. D.lgs. n. 39/2021 – Il Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche (RASD)	215
6.2. Aspetti problematici derivanti dal mancato coordinamento tra le due diverse normative speciali	217
7. I Comitati	218
8. Conclusioni	220
La progettazione per il terzo settore: opportunità e criticità	223
<i>Elisabetta De Giorgi - Luca Mercatelli</i>	
1. Il ciclo di vita di un progetto	223
1.1. Cos’è un progetto	224
1.2. Il ciclo di progetto	225
1.3. Definizione del problema, <i>vision</i> , <i>mission</i> e obiettivi	226
1.4. La fase di pianificazione	228
1.5. La fase di programmazione	229
2. Come scrivere una proposta progettuale	231
2.1. Dall’idea alla proposta	231

2.2. L'Approccio del Quadro Logico e la Teoria del Cambiamento	232
2.3. La fase analitica	234
2.3.1. Analisi di contesto	234
2.3.2. Analisi degli stakeholder	235
2.3.3. Analisi dei problemi, definizione degli obiettivi, scelta della strategia	235
2.4. La fase pianificatoria	236
2.4.1. La matrice del quadro logico	236
2.4.2. Pianificazione delle attività	237
2.4.3. Programmazione delle risorse	238
2.5. Dalla teoria alla pratica	238
2.5.1. Il bando	238
2.5.2. Analisi di contesto e degli stakeholder	240
2.5.3. Analisi dei problemi, degli obiettivi e scelta della strategia	242
2.5.4. Pianificazione delle attività e programmazione delle risorse	244
Gli istituti dell'amministrazione condivisa tra copertura costituzionale e regole di attuazione	247
<i>Salvatore Cimini - Federico Valentini</i>	
1. Introduzione: P.A. e Terzo settore	247
2. Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento	250
3. La copertura costituzionale degli strumenti di "amministrazione condivisa"	253
4. Le regole amministrative di attuazione della co-programmazione e della co-progettazione	255
5. Ancora una riflessione sull'accREDITamento	256
6. La convenzione tra dato normativo e giurisprudenza amministrativa	257
7. Gli aspetti controversi sul trasporto sanitario in emergenza e urgenza	259
8. Terzo settore e contratti pubblici: un "doppio binario" codificato con qualche aspetto (ancora) controverso	261
La co-progettazione applicata: percorsi di orientamento	271
<i>Alja Hrvatic - Irene Pizzimenti - Tamara Feresin - Raoul Bubbi</i>	
1. Introduzione	271
2. Il perimetro dell'istituto	272
3. Il procedimento di co-progettazione	276
3.1. Avvio delle attività successivamente alla stipula della Convenzione ed eventuali modifiche progettuali	278
4. La necessaria coerenza delle normative nel ricorso all'istituto solidaristico	278
4.1. La disciplina I.V.A.	278
4.2. La disciplina degli Aiuti di Stato	280
4.3. La rilevazione amministrativo contabile	281
5. Proposte di indicazioni operative per la gestione delle attività progettuali e le rendicontazioni	283
6. Considerazioni conclusive	285

Gli indicatori per il terzo settore: misurare la qualità	287
<i>Alfredo Perulli</i>	
1. Introduzione	287
2. La qualità è necessaria nel terzo settore?	289
3. Misurare la qualità	289
4. Gli indicatori	290
5. Conclusioni	307
Invecchiamento, tecnologie assistive e terzo settore: innovare la cura tra automazione e responsabilità	309
<i>Simone Arnaldi - Francesco Miele</i>	
1. Introduzione	309
2. Long-term care e anziani: la fragilità dei servizi per i fragili	311
3. Tecnologie assistive e <i>Long-Term Care</i> : promesse e rischi di una “algoritmizzazione” della cura.....	314
4. Innovazione, partecipazione e responsabilità: per una riprogettazione delle tecnologie di cura.....	319
5. Cenni conclusivi.....	324
Gli affidamenti dei servizi di trasporto sanitario e d'emergenza: la ‘terza via’ tra Stato e mercato	329
<i>Guido Befani</i>	
1. Premesse introduttive: ragioni e modalità di affidamento dei servizi pubblici emergenziali	329
2. Il rapporto tra l’art. 57 e 56 del d.lgs. 117/2017	332
3. I servizi di trasporto d'emergenza e urgenza nei codici dei contratti	334
4. Il baricentro esecutivo ‘qualificato’ del trasporto sanitario tra concorrenza e solidarietà.....	336
5. Compatibilità e contenuto dell'affidamento del servizio di trasporto in emergenza: il caso liminale delle automediche	339
6. Considerazioni conclusive	340
Le imprese culturali e creative (ICC) in Italia ed Europa	343
<i>Alessia Vatta</i>	
1. Le imprese culturali e creative (ICC): una breve introduzione storica	343
2. Le imprese culturali e creative in Italia.....	344
3. Le ICC in Europa	346
4. Conclusioni	348
Il contributo del terzo settore nella gestione del patrimonio culturale.....	351
<i>Giacomo Biasutti</i>	
1. I beni culturali come oggetto dell’attività degli Enti del Terzo Settore	351
2. La nozione di bene culturale: cenni introduttivi e considerazioni generali	353
3. Segue. Le comunità di cultura	356
4. Beni culturali ed enti del terzo settore	358

5. Le modalità di gestione del patrimonio culturale nello strumentario del terzo settore. »	361
6. Criticità e opportunità nel partenariato per il terzo settore »	365
7. Le formule di razionalizzazione ed efficientamento dei partenariati »	367
8. Conclusioni »	370
L'affidamento dei beni confiscati agli enti del terzo settore»	375
<i>Stefano Villamena</i>	
1. Confisca in generale e “confisca per sproporzione” in particolare »	375
2. Funzione “restitutoria” e “simbolica” legata al riuso sociale del bene confiscato alla criminalità organizzata »	377
3. Ventaglio di possibili destinazioni e relativa centralità in tema dell’art. 48 del codice antimafia »	379
4. Beni immobili confiscati assegnati dagli enti territoriali (specie comunali) agli enti del Terzo settore »	380
5. Beni immobili assegnati “direttamente” dall’Agenzia agli enti del Terzo settore »	385
La crisi degli enti del terzo settore tra inadempimento e insolvenza»	389
<i>Roberto Battaglia</i>	
1. Introduzione. I soggetti dell’economia sociale e gli enti del terzo settore »	389
2. Crisi, insolvenza, sovraindebitamento. L’impostazione generale del Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza »	394
3. Tipo di attività e qualificazione. Enti con attività erogativa e attività economica secondaria »	398
4. Enti con attività istituzionale d’impresa. La questione dell’estensione »	403
5. L’impresa sociale e la cooperativa sociale »	407
6. Conclusioni: uno sguardo d’insieme »	411
The Five Strokes That Make the Canvas of the Third Sector Great»	415
<i>Ingeborg Gruenwald</i>	
1. Introductory remarks »	415
2. Solidarity »	416
3. Leadership »	417
4. Sustainability »	419
5. Quality »	421
6. Innovation »	422
7. Concluding remarks »	424
Gli autori e le autrici»	427

Introduzione

Domenico D'Orsogna

La Costituzione italiana “riconosce” e garantisce i diritti inviolabili della persona, ponendo questa a fondamento stesso della legalità repubblicana. L’articolo 2 fa espresso riferimento alle «formazioni sociali ove si svolge la (...) personalità» degli individui e l’articolo 3, con altrettanta chiarezza, assegna alla Repubblica il compito di rimuovere ogni ostacolo che impedisca in fatto la piena realizzazione «della persona umana».

È una visione relazionale della soggettività: la persona è “essere in relazione”. E la solidarietà è presa in considerazione anche nella sua consistenza oggettiva di fenomeno organizzativo, che produce ordine e coesione sociale, e che assume valenza istituzionale e regolativa. Il principio non si limita a rilevare e far proprio un valore di ordine morale, ma definisce una logica di coesione che sostiene e attraversa l’intero edificio costituzionale. Il sistema della solidarietà fonda e genera relazioni sociali e istituzionali dotate di una razionalità propria, che l’ordinamento (non pone, ma) riconosce e conforma nel progetto costituzionale.

È in questo campo relazionale che si colloca il terzo settore. Non quale sfera distinta e separata da Stato e mercato, ma come sistema autonomo di produzione di beni e servizi, appunto, relazionali. Il terzo settore è, a pieno titolo, organizzazione della solidarietà: esso dà corpo giuridico a iniziative che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Non agisce per delega, ma per responsabilità propria.

Il principio di sussidiarietà, come sancito dall’articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, rende esplicita questa impostazione: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale». Intesa in senso forte, è questa un’affermazione di priorità dell’iniziativa civica, presa in considerazione espressamente nella sua “autonomia”, rispetto all’intervento pubblico. La sussidiarietà orizzontale, così intesa, precede la Repubblica in senso soggettivo e la prossimità istituzionale. Non sono i poteri pubblici e l’autorità ad autorizzare e legittimare l’intervento della “organizzazione della solidarietà”, ma è la solidarietà che abilita e orienta l’intervento istituzionale.

Questo rovesciamento è stato descritto da Giorgio Berti come “amministrazione capovolta”: una immagine in cui il potere pubblico e l’amministrazione sono concepiti come libertà attiva, che promana dal sociale e che si misura sulla capacità di attivare, e non di comandare. La pubblica amministrazione, in questa prospettiva, non è curatrice esclusiva dell’interesse generale, ma è in prima istanza

facilitatrice di energie civiche. Feliciano Benvenuti, già negli anni Ottanta, scriveva che l'amministrazione, in una società complessa e differenziata, dovesse essere pensata, piuttosto che come un insieme di elementi strutturali, come un sistema (una trama complessa e dinamica) di relazioni.

Una trasformazione strutturale del modo di concepire la funzione amministrativa: un processo produttivo complesso (un'operazione giuridica sempre in atto) chiamata ad adattare la propria forma, in modo flessibile ed elastico, in rapporto con i bisogni, con le situazioni, con i problemi. Essa prende forma appropriata nel governo decentrato delle condizioni di contesto e nei luoghi della prossimità, si compone e ricomponde secondo logiche relazionali. È una realtà complessa, che richiede capacità compositive, dialogo istituzionale e apertura all'innovazione. Il principio di sussidiarietà, in questo quadro, non è più solo verticale né soltanto orizzontale. È circolare e dinamico: l'iniziativa civica orienta l'azione pubblica, e l'attività pubblica sostiene la capacità organizzativa della società.

Stato, mercato e terzo settore non si oppongono, ma si compongono – senza per questo comportare confusione di ruoli e di responsabilità tra attori pubblici e privati – in un sistema integrato, nell'ambito del quale anche l'amministrazione pubblica (co-programmata, co-progettata, partecipata, dialogica) si apre al metodo operativo, basato sull'interazione e l'interdipendenza.

La crisi del Welfare State e il terzo settore come risposta sociale

Giuseppe Ieraci

SOMMARIO: 1. Introduzione. Welfare State e politiche pubbliche. – 2. La Pubblica Amministrazione e i gruppi d'interesse nel ciclo delle politiche pubbliche. – 3. La crisi del Welfare State e l'emergere del terzo settore come fenomeno organizzativo. – 4. Conclusioni: peso attuale, valutazione e prospettive del terzo settore.

I. INTRODUZIONE. WELFARE STATE E POLITICHE PUBBLICHE

I temi del Welfare State e della sua crisi si collegano inevitabilmente alla prospettiva dell'analisi delle politiche pubbliche, sia perché risultano evocati i temi del potere e delle decisioni pubbliche, sia perché il Welfare State, come prodotto dello sviluppo capitalistico occidentale, deve ben presto affrontare la questione della sua sostenibilità politico-economica. Questi intrecci risultano ancora più evidenti se facciamo riferimento alla nozione di «problema di policy», così spesso impiegata nella prospettiva delle politiche pubbliche¹. Normalmente, il «problema di policy» viene definito come una domanda sociale relativa a un bisogno o a un'opportunità insoddisfatta di intervento pubblico, che è stata ignorata o non trattata sufficientemente dall'autorità pubblica², e vi scorgiamo così tre elementi basilare delle dinamiche di Welfare: la domanda sociale, la presenza di un'aspettativa o di un'esigenza insoddisfatta, un intervento pubblico.

Dunque il Welfare State non solo nasce all'interno dello sviluppo del capitalismo moderno, presentandosi come una risposta alle sue inefficienze e un correttivo delle sue sperequazioni, ma ne vive anche le crisi. Questi intrecci vengono, tra i primi, svelati da Karl Polanyi nel celebre suo libro *The Great Transformation* del 1947³, che sottopone a severo giudizio l'ideologia liberale che fa da sfondo allo sviluppo capitalistico moderno. Infatti, la «Grande Trasformazione» consiste nel passaggio al sistema capitalistico, basato sulla fabbrica e sulla mobilità della forza lavoro che non è più vincolata alla terra e alla comunità d'appartenenza. Questo progressivo sganciamento degli individui dalle comunità e dalle attività originarie è ben evidenziato dalla Rivoluzione inglese della metà del XVIII secolo, con i noti processi dell'urbanizzazione e del declino della proprietà fondiaria come fonte primaria di accumulazione di ricchezza. Rispetto alla «Grande Trasformazione», Polanyi rimarca sia il fenomeno dell'alienazione degli individui

¹ Per un'introduzione allo studio delle politiche pubbliche, cfr. G. IERACI, *Le politiche pubbliche. Concetti, teorie e metodi*, Torino, 2016.

² Cfr. W.N. DUNN, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, 1981.

³ K. POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca* (tr. it.), Torino, 1974.

concentrati negli agglomerati urbani che, più rilevante, l'affermazione del «mercato autoregolato»: «L'autoregolazione implica che tutta la produzione è in vendita sul mercato e che tutti i redditi derivano da queste vendite. [...] Un mercato autoregolantesi richiede niente meno che la separazione istituzionale della società in una sfera economica ed una politica»⁴.

Tuttavia, secondo Polanyi questa «separazione istituzionale» non è possibile e si rivela una finzione ideologica. Infatti, proprio con il passaggio al mercantilismo, premessa della rivoluzione capitalistica, si afferma l'istituzione statale come garanzia della possibilità del «commercio di lunga distanza» sopra il «commercio locale»: «Il commercio interno nell'Europa occidentale fu in realtà creato dall'intervento dello stato. Fino al tempo della rivoluzione commerciale, quello che può esserci apparso commercio nazionale non era nazionale ma municipale. [...] Politicamente lo stato centralizzato era una nuova creazione sollecitata dalla rivoluzione commerciale che aveva spostato il centro di gravità del mondo occidentale dalle coste mediterranee a quelle atlantiche [...]. La storia economica rivela che l'emergere dei mercati nazionali non era in alcun modo il risultato della graduale e spontanea emancipazione della sfera economica dal controllo pubblico. Al contrario, il mercato è stato il risultato di un consapevole e spesso violento intervento da parte del governo che imponeva l'organizzazione di mercato alla società per fini non economici»⁵.

Questo imponente sistema autoregolato, che conosciamo con il nome di «mercato», secondo Polanyi entra in crisi tra il 1879 e il 1929, manifestandosi attraverso la disoccupazione, la tensione tra le classi, la pressione sui cambi e le rivalità imperialistiche, ma «alla fine la crisi dell'autoregolazione del mercato condusse all'intervento politico»⁶. Il «protezionismo monetario», il «concetto “tribale” della nazione», infine anche il «socialismo» e il Welfare State sono, pertanto, le risposte politiche e consapevoli del potere statale per cercare di superare il «mercato autoregolato» e subordinarlo a sé.

Dunque, seguendo questa lettura, il Welfare State può esser definito come: «1. un insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione; 2. tramite le quali lo stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale; 3. Introducendo, tra l'altro, specifici diritti sociali nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria»⁷. Qui, dunque entrano in gioco proprio le politiche pubbliche, che attraverso complessi interventi di tipo *regolativo* (es.: modalità di accesso al mercato del lavoro, garanzia dei contratti, salvaguardia degli standard di sicurezza, controllo della qualità dei prodotti), *redistributivo* (es.: uso della leva fiscale, politica di bilancio) e *distributivo* (es.: sostegno mirato ai settori produttivi in crisi, erogazione di sussidi, garanzia dei prezzi al mercato, difesa di quote produttive)⁸ correggono o intervengono sulle inefficienze del mercato autore-

⁴ Ivi, 89 e 92.

⁵ Ivi, 82, 85 e 312.

⁶ Ivi, 263.

⁷ M. FERRERA, *Le politiche sociali*, Bologna, 2006, 17.

⁸ Qui ci si riferisce alla classica tipologia di T.J. LOWI, *American business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*, in *World Politics*, XVI, 1964 (tr. it. in T.J. Lowi, *La scienza delle politiche*, Bologna, 1999, 5-36). Per una ricostruzione della prospettiva di Lowi e del dibattito scientifico attorno alle tipologie delle politiche pubbliche, cfr. G. IERACI, *op. cit.*, 55-88.

golato, ma coinvolgendo viepiù attori politico-sociali esterni al circuito istituzionale classico fatto di partiti-parlamento-governo-pubblica amministrazione.

2. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E I GRUPPI D'INTERESSE NEL CICLO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Questo insieme molto complesso d'interventi dello Stato, che chiamiamo «politiche pubbliche», ha inevitabilmente moltiplicato gli ambiti decisionali e accresciuto le competenze dell'amministrazione e i compiti da essa svolti, i rapporti stessi tra politica e amministrazione hanno cominciato ad essere meno univoci e la loro distinzione funzionale è divenuta oggetto di discussione. Davvero l'apparato amministrativo può essere ridotto ad una sorta di meccanismo neutro di applicazione delle decisioni? Davvero queste ultime sono formulate autonomamente nei luoghi istituzionalizzati del potere politico (il parlamento e il governo, per esempio)?

La risposta affermativa ad entrambi questi interrogativi presuppone una visione formalistica, che riconduca – in primo luogo – le politiche pubbliche essenzialmente alle prescrizioni giuridiche e alle procedure razionali-legali, cosicché la Pubblica Amministrazione diventi un «servo-meccanismo» azionato dalla politica per conseguire gli obiettivi posti da una certa decisione formale. Tuttavia, il collegamento tra questi due momenti (decisione formale e azione della Pubblica Amministrazione) è tutt'altro che scontato, anche per l'intervento di un secondo fattore. Infatti, le politiche pubbliche – e, verrebbe da dire, in particolare quelle legate al Welfare State – hanno necessariamente dei destinatari, gruppi, individui, corporazioni, organizzazioni, che ne traggono beneficio o devono assumersene i costi⁹. Secondo Lasswell, la decisione va intesa come «una policy che comporta sanzioni [...]» e che «comprende l'intero processo con quale uno specifico corso d'azione viene attuato». In questo modo Lasswell avanza una visione nuova, che integra nel processo di policy tutti gli attori coinvolti così che la reazione dei destinatari è fondamentale per l'esito della politica pubblica come processo decisionale, in quanto «[...] anche coloro che vi sono sottoposti partecipano alla presa delle decisioni: conformandosi o non conformandosi alla policy, contribuiscono a determinare se si tratta o non si tratta realmente di una decisione. Le leggi non sono fatte solo dai corpi legislativi, ma anche dai loro destinatari; una legge non è più tale [...], quando viene largamente disapplicata»¹⁰.

Abbiamo dunque un processo decisionale, o «processo di policy», nel quale compaiono in posizione prominente i destinatari delle politiche stesse, vale a dire i gruppi che ne trarranno beneficio o dovranno accollarsene i costi. La regolazione complessa di queste relazioni, le «arene del potere» che si strutturano attorno ai problemi di policy e alle relative decisioni, determinano la crescita costante della Pubblica Amministrazione che proprio si frappa tra i gruppi e lo Stato come meccanismo «esterno» e «razionale» di controllo del mercato: «Il metodo moderno del controllo sociale comporta l'appli-

⁹ Per un'analisi delle politiche pubbliche in termini di costi-benefici, il rinvio d'obbligo è J.Q. WILSON, *Political Organizations*, New York, 1973.

¹⁰ H.D. LASSWELL e A. KAPLAN, *Power and Society*, New Haven, 1950 (tr. it. *Potere e Società*, Milano, 1979, 89-90).

cazione della razionalità a tutte le relazioni sociali. Nelle attività produttive, a ciò si fa riferimento con il termine tecnologia. Nello scambio, si dice commercio o mercati. Nelle strutture sociali lo abbiamo chiamato differenziazione. *La razionalità applicata al controllo sociale è amministrazione*. L'amministrazione può essere a ragione ritenuta la condizione *sine qua non* della modernità¹¹. Con questa sua interposizione, la Pubblica Amministrazione è in definitiva capace d'incidere sull'esito delle politiche pubbliche, perché possiede: *conoscenze tecniche*, giuridiche, procedurali essenziali per lo svolgimento del processo di politica; *risorse organizzative*, come il personale e il tempo a disposizione, per agire nella direzione voluta. La congiunzione di obiettivi fissati dalla policy e di risorse organizzative disponibili per il conseguimento di quegli obiettivi definisce il *programma di implementazione*, che è proprio il legame tra *obiettivi* e *risorse* stabilito dalla Pubblica Amministrazione o da un'agenzia preposta all'attuazione di una certa policy¹².

Questo quadro descrittivo è razionale e consequenziale. Presuppone, infatti, che esista un agente capace di risorse – o di capacità di estrazione di risorse – illimitate, cioè lo «Stato razionale», come lo chiamava Max Weber¹³, un attore esecutore neutrale (la Pubblica Amministrazione), infine un pubblico (gruppi, individui, associazioni) disposto passivamente ad ottemperare, godendo dei benefici o accollandosi i costi delle politiche pubbliche, a seconda dei casi. Ma questo quadro viene messo in crisi a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso, quando le risorse a disposizione dello Stato razionale cominciano a scarseggiare, la Pubblica Amministrazione diventa sempre più attiva nel ruolo di formulatrice di policy, in virtù del controllo strategico di agenzie d'implementazione e del suo ruolo di gestore delle risorse in gioco, infine perché i «destinatari» pretendono ora un ruolo attivo nella formulazione delle policy e contestano direttamente e apertamente la distribuzione di costi e benefici.

3. LA CRISI DEL WELFARE STATE E L'EMERGERE DEL TERZO SETTORE COME FENOMENO ORGANIZZATIVO

Il Welfare State passa, dunque, dal «Trentennio Glorioso» (1945-1975) alla crisi degli anni '70 del secolo scorso e di quelli a seguire. Si tratta di un processo che si può sintetizzare come il passaggio: dall'economia in crescita rapida delle società industriali allo sviluppo lento di quelle post-industriali; dalla stabilità familiare e l'equilibrio demografico alla ridefinizione dei rapporti di genere e l'invecchiamento della popolazione; da aspettative stabili e moderate ad aspettative crescenti; infine, e forse più importante, dalla centralità e coesione dello Stato-nazione all'internazionalizzazione economica, la globalizzazione e l'integrazione europea¹⁴.

Durante il «Trentennio Glorioso», nell'arena domestica le sfere di competenza, le funzioni e gli ambiti decisionali dei governi nazionali sono cresciuti enormemente, un

¹¹ T.J. LOWI, *The End of Liberalism. Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, New York, 1969, 27.

¹² Su questa prospettiva, cfr. J.L. PRESSMAN e A. WILDAVSKY, *Implementation*, Berkeley, 1973.

¹³ Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, vol. 1, Milano, 1980.

¹⁴ Cfr. M. FERRERA, *Le politiche sociali*, cit., 27, e Id., *Le trappole del welfare*, Bologna, 1998, *passim*.

fenomeno al quale talvolta si fa riferimento utilizzando l'espressione *Big Government*, se confrontassimo l'insieme delle attività svolte dai governi nazionali nel XX secolo con quelle svolte agli inizi del XIX secolo. Entro lo Stato moderno, originariamente gli esecutivi nascono e si strutturano a partire da un nucleo molto ristretto di funzioni: battere moneta, tassare e istituire qualche monopolio, controllare le frontiere e proteggere il territorio verso l'esterno, mantenere l'ordine interno. Tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, accanto a queste funzioni minime, cominciano a svilupparsi delle nuove attività, collegate alla erogazione dei diritti sociali come completamento del percorso di affermazione della *cittadinanza*: l'assistenza sanitaria e assicurativa, la formazione scolastica, gli schemi previdenziali. Si moltiplicano di pari passo, quindi, le politiche pubbliche erogate dai governi nazionali, i quali accrescono i loro apparati organizzativi, dotandoli di ramificazioni e stratificazioni territoriali. L'apparato amministrativo diviene il fulcro dell'azione dei governi contemporanei.

L'elaborazione più compiuta del concetto di cittadinanza risale al contributo del sociologo T.D. Marshall¹⁵, che lo scompone analiticamente e lo sottopone ad una disamina storica, usando come modello di riferimento il caso dell'Inghilterra tra il XVIII e il XX secolo. Secondo Marshall, la cittadinanza comporta l'acquisizione per ciascun individuo di diritti civili, politici e sociali, che sono garantiti da istituzioni specifiche. I *diritti civili* (libertà personali, di parola, di pensiero e di fede, il diritto a possedere cose e a stipulare contratti) sono garantiti dalle strutture giudiziarie e dalle procedure processuali. Questi diritti cominciano ad essere riconosciuti in Inghilterra nel XVIII secolo, quando ormai il parlamento si è affermato sulla corona. I *diritti politici* (diritto di voto e all'esercizio del potere politico come elettorato passivo ed attivo) si affermano ed estendono gradualmente nel XIX secolo, in collegamento con lo sviluppo pieno delle assemblee rappresentative sia locali che nazionali. Infine, i *diritti sociali*, intesi come la garanzia di un minimo di benessere, della sicurezza economica e il diritto a vivere secondo i canoni vigenti nella società, sono garantiti dai servizi sociali e da altri sistemi che appaiono in Inghilterra nel XX secolo, quando lo «stato del benessere» (*welfare state*) comincia a corrispondere universalmente ai cittadini una gamma di servizi prima erogati dal mercato o semplicemente assenti (per es., l'istruzione, la protezione sanitaria e assicurativa, la casa).

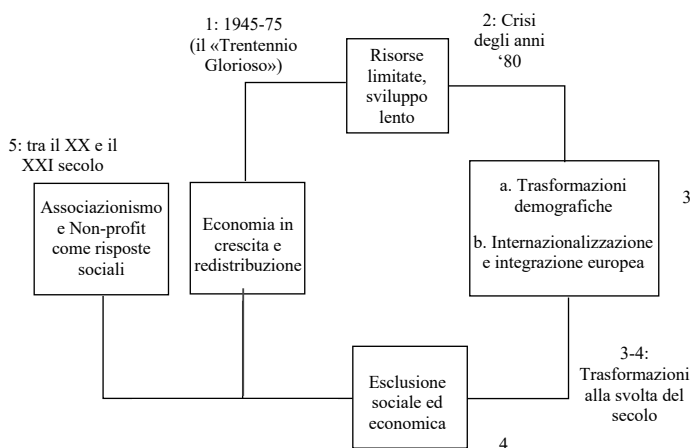
Viste in questa ottica, le politiche sociali sono «corsi di azione volti a definire le norme, gli standard e le regole in merito alla distribuzione di alcune risorse e opportunità considerate particolarmente rilevanti per le condizioni di vita e dunque meritevoli di essere in qualche modo "garantite" dall'autorità dello Stato»¹⁶. Queste politiche rinviano dunque alla nozione ampia di *benessere* dei cittadini, sopra richiamata, ma gradualmente si estendono anche a coprire i *bisogni* e la richiesta di *sicurezza*, rispetto al rischio, dei cittadini. La nozione di bisogno segnala una carenza o un bene necessario, mentre quella di sicurezza (correlata al rischio) sorge in relazione all'esposizione dei cittadini a situazioni (per esempio, la malattia) che se si verificano determinano conseguenze negative sulla vita dei cittadini, generando così bisogni. Se a partire dal XX secolo lo Stato è

¹⁵ Cfr. T.D. MARSHALL, *Cittadinanza e classi sociali*, Torino, 1976 (ed. or. *Citizen and Social Class*, Cambridge, 1950).

¹⁶ M. FERRERA, *Le politiche sociali*, cit., 12.

diventato l'erogatore principale delle politiche sociali, non si può però dire che lo abbia fatto in modo esclusivo, in quanto servizi e prestazioni collegate al benessere individuale sono stati e possono anche essere acquistati sul *mercato*, oppure ottenuti grazie alla sfera della *famiglia*, delle reti parentali e amicali, infine – e più recentemente nel suo sviluppo – dalle *associazioni intermedie*: «comunità informali come il vicinato o il quartiere di residenza, [...] gruppi organizzati come le associazioni di categoria e soprattutto [il] cosiddetto “terzo settore”, ossia le organizzazioni di “volontariato” che operano senza fini di lucro (*non profit organizations*)»¹⁷.

Fig. 1: Ciclo delle politiche sociali: dalla redistribuzione al Terzo settore



Si determina così un ciclo delle politiche sociali, che si è cercato di rappresentare schematicamente nella Fig. 1, che mostra questi passaggi: (1) dal «Trentennio Glorioso», che è l'età d'oro del Welfare, resa possibile dalla leva re-distributrice azionata dallo Stato grazie alla crescita economica; (2) attraverso l'arresto dello sviluppo tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli '80; (3) poi con le trasformazioni del profilo degli Stati-nazioni europei, che si integrano nel processo europeista, ma che soprattutto perdono omogeneità e coesione a seguito dei flussi migratori e per effetto della globalizzazione economica; (4) quindi con l'emergere delle problematiche sociali connesse a questi più recenti cambiamenti, come perdita di identità, esclusione e marginalizzazione di classi sociali che non hanno accesso immediato ai servizi del Welfare o che vivono in condizioni di precarietà socio-economica; (5) infine, l'esplosione recente dell'associazionismo e del *Terzo settore* (accanto al *Primo*, cioè lo Stato, e al *Secondo*, cioè il mercato), per intervenire secondo logiche *non-profit* sui disequilibri socio-economici e garantire livelli di benessere primario ai settori sociali marginalizzati o comunque svantaggiati.

Occorre dire che le organizzazioni del Terzo settore, che ora si affiancano allo Stato (Primo settore) e al mercato (Secondo settore), pur non perseguendo fini di lucro

¹⁷ *Ibidem*, 13.

e finanziando attività d'interesse sociale in parte esenti da tasse, sono una realtà abbastanza articolata, vi troviamo infatti almeno quattro tipologie: il *volontariato organizzato* (ad esempio, Fondazione Italiana per il Volontariato, con una matrice cattolica); la *cooperazione sociale* (ad esempio, Lega Cooperative e Confcooperative, ONG, con matrice «socialista»), l'*associazionismo* (di matrice più imprenditoriale), infine le *fondazioni* (di matrice professionale, spesso collegate al fenomeno del mecenatismo). Sul piano organizzativo, queste tipologie hanno sicuramente un punto di contatto che discende proprio dal loro carattere *non-profit*, e cioè il fatto che gli «imprenditori di policy»¹⁸ – cioè i «dirigenti» – al loro interno si servono soprattutto di «incentivi di solidarietà» e di «incentivi di scopo» per motivare, mobilitare e gratificare i partecipanti (volontari). Gli «incentivi di solidarietà», che portano i membri di un'organizzazione a esibire un sentimento di appartenenza al gruppo, dal quale ricavano una remunerazione emotiva (l'«essere parte» dell'organizzazione è l'incentivo fondamentale per la partecipazione), e gli «incentivi di scopo», legati a istanze, fini, valori ed obiettivi ben determinati e delimitati che l'organizzazione sta perseguendo, prendono il sopravvento sui più profani «incentivi materiali», vale a dire le ricompense, gli incentivi economici e non (stipendi, aumenti salariali, promozioni, premi e ricompense tangibili)¹⁹. Si può dire, in definitiva, che per i partecipanti alle organizzazioni non-profit, pur non venendo necessariamente meno la motivazione legata all'aspettativa di ricompensa materiale, particolarmente nell'associazionismo imprenditoriale e nel caso delle fondazioni, il tipo di partecipazione *espressiva* bilancia o supera le motivazioni *strumentali* o razionali alla stessa, giacché in questo tipo di partecipazione lo sforzo necessario per ottenere qualcosa (costi della partecipazione) tende a confondersi con la soddisfazione per la realizzazione dell'obiettivo: il prendere parte all'azione per produrre benessere per gli altri è esso stesso un beneficio per il partecipante²⁰.

4. CONCLUSIONI: PESO ATTUALE, VALUTAZIONE E PROSPETTIVE DEL TERZO SETTORE

Se gli argomenti sopra presentati sono plausibili ed è plausibile collocare l'espansione del Terzo settore al passaggio tra i secoli (si veda la Fig. 1 più sopra)²¹, quando la crisi del Welfare State (Primo settore) e il livello e il costo delle prestazioni erogate dal Secondo settore (il mercato) non possono soddisfare la richiesta pubblica, né sono talvol-

¹⁸ Sull'impiego del concetto di «imprenditore di policy» nell'analisi delle politiche pubbliche e del comportamento organizzativo, cfr. J.Q. WILSON, *op. cit.*; per una presentazione, cfr. G. IERACI, *op. cit.*, 86-87.

¹⁹ La classificazione dei tre tipi di incentivi qui impiegata è quella classica di P.B. CLARK e J.Q. WILSON, *Incentive Systems: A Theory of Organizations*, in *Administrative Science Quarterly*, VI, 1961.

²⁰ Il tipo della partecipazione espressiva è descritta da A.O. HIRSCHMAN, *Shifting involvements: private interest and public action*, Princeton, 1982.

²¹ Per gli opportuni approfondimenti, rinvio a: U. ASCOLI (a cura di), *Il Welfare del futuro. Manuale critico del Terzo settore*, Roma, 1999; P. DONATI, *Sociologia del Terzo settore*, Roma, 1996; G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, Bologna, 2011; A. SALATIN, P. TOMASIN e G. VOLPE, *Il Terzo settore in FVG. Rapporto 2021*, Regione FVG, 2021.

ta compatibili con la capacità di spesa delle classi meno agiate, i dati che ci apprestiamo ad esaminare in sintesi non dovrebbero sorprendere.

Tab. 1: Le prime dieci organizzazioni italiane del Terzo settore (2023)

Organizzazione	Bilancio in mil. di €	Dipendenti e/o collaboratori	Progetti implementati e/o sostenuti	Volontari e/o attivisti
Save the Children Italia - ETS	161,6	431	291	5992
Fondazione AVSI	124,9	2162	382	1983
INTERSOS – Org. Umanitaria Onlus	113,2	3835	285	4*
Medici Senza Frontiere Onlus	83,6	538	193	1*
UNICEF - Comitato Italiano per UNICEF	82,6	n.d.	n.d.	5231
Emergency ONG Onlus	70,9	3668	70	2168
COOPI Cooperazione Internazionale	70,1	1823	239	0*
WeWorld	53,3	1321	179	5*
ActionAid International Italia E.T.S.	51,2	220	213	5*
Medici con L'Africa CUAMM	49,0	156	196	5382
Totali	860,4	14154	2048	20771

* Volontari in Servizio Civile.

[Fonte: <https://www.open-cooperazione.it/web/top-10-organizzazioni.aspx?anno=2023>]

Nella Tab. 1 sono riportati i bilanci delle prime dieci organizzazioni del Terzo settore nel solo 2023, che mettono a bilancio quasi 900 milioni di Euro. Si osservi che queste top dieci organizzazioni costituiscono in definitiva solo la punta dell'*iceberg*, in quanto il suo giro d'affari complessivo del Terzo settore in Italia ha un valore economico annuo pari a 84 miliardi di euro, corrispondente al 4,4% del PIL²². Gli enti al 2024 iscritti al Registro Unico sono 129 mila in tutto il territorio nazionale, danno lavoro a 530 mila dipendenti e coinvolgono 2,8 milioni di volontari. Tuttavia, in contraltare rispetto ai dati delle top dieci presentati in Tab. 1, va sottolineato che la maggior parte degli enti del Terzo settore è di piccola o piccolissima dimensione economica, con una media di fatturato di 142 mila euro l'anno, con il 59,8% degli enti che non supera i 30 euro mila di entrate annue e il 28,9% con entrate comprese tra i 30 mila e i 200 mila euro²³. Questa frammentazione, da un lato, è certamente un indicatore della vivacità e pluralità del Terzo settore, ma dall'altro lato ne riduce le potenzialità di ulteriore crescita economica e organizzativa.

²² Cfr. GENERALI ITALIA, *Terzo Settore. Protagonista della crescita e della coesione sociale del Paese: evoluzione e sfide*, Rapporto Terzo settore, 2024.

²³ *Ibidem*.

Tab. 2: I primi dieci paesi nel mondo dove operano più ONG italiane (2023)

Paese	N. progetti
Italia	994
Mozambico	244
Etiopia	201
Uganda	197
Siria	168
Kenya	159
Congo	150
Libano	144
Burkina Faso	129
Palestina	116
Totale	2502

[Fonte: <https://www.open-cooperazione.it/web/top-10-organizzazioni.aspx?anno=2023>]

Significativo anche il dato riportato nella Tab. 2, a testimoniare l'impegno delle ONG italiane (nel 2023), con complessivamente 2502 progetti oltre la metà dei quali svolti e dedicati a paesi terzi dell'Africa e dell'Asia. In definitiva, di questo importante impatto i governi italiani hanno mostrato di essere più che consapevoli, come testimoniato dalle recenti introduzione, a seguito della riforma del 2016, del Codice del Terzo Settore (D.L. 112/2017 sull'impresa sociale) e l'attivazione nel 2021 del RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo Settore). In questo quadro normativo adattatosi alle trasformazioni sociali, economiche e politiche che prima abbiamo descritto, il Terzo settore «è chiamato a confrontarsi con cambiamenti di vasta portata del contesto economico e sociale come l'impoverimento e la crescente vulnerabilità di vasti strati della popolazione, i rischi di indebolimento della coesione, il deperimento delle capacità di prestazione del welfare state, il mutamento degli stili di vita e delle forme di partecipazione soprattutto dei giovani»²⁴.

Il Terzo settore evidenzia una vitalità che non ha quasi equivalente in altri settori economici: «per la numerosità degli enti che ne fanno parte, più di un terzo dei quali sono nati nell'ultimo decennio, e, soprattutto, per i loro legami con le comunità nel territorio; per le prestazioni di inestimabile valore sociale che essi offrono; per la capacità di coinvolgere milioni di cittadini nel volontariato; e infine per la robustezza delle sue strutture anche sotto il profilo economico: infatti le attività del terzo settore continuano a espandersi, sia cooperando con la pubblica amministrazione sia offrendo i propri servizi al territorio, e contribuiscono in modo importante alla crescita dell'occupazione (+10% negli ultimi 5 anni secondo il censimento ISTAT del non profit)»²⁵.

Questa crescita continua non è comunque esente da sfide che, seguendo il *Rapporto Terzo settore 2024*, di Generali Italia, possiamo ricondurre a questi ambiti: «migliorare la stabilità degli enti diversificando le fonti di finanziamento (la dipendenza da una sola fonte è la causa principale di fragilità economica), rafforzando tanto la capacità di cooperare con la PA quanto la cultura di mercato; accelerare l'innovazione tecnologica

²⁴ *Ibidem*, 198.

²⁵ *Ivi*.

(il gap con le aziende private nella cultura digitale resta elevato); migliorare la capacità di gestire i rischi con la prevenzione e le soluzioni assicurative; superare i limiti della frammentazione con le aggregazioni e le alleanze tra gli enti; migliorare la capacità di intercettare i valori e i linguaggi dell'impegno giovanile e innovare le modalità di partecipazione per rilanciare il volontariato, non solo nelle forme tradizionali ma anche in quelle "liquide", focalizzate su cause sociali e singoli progetti; investire sulle competenze professionali e la formazione del capitale umano per migliorare l'attrattività del terzo settore nel mercato del lavoro»²⁶.

Non a caso, prendendo atto di queste sfide e della necessità di *valutare la performance* del Terzo settore rispetto agli obiettivi fissati e alla funzione sociale svolta, la L. 106/2016 ha introdotto la valutazione dell'impatto della sua azione, concepito come effetti a lungo termine, positivi e negativi, primari e secondari, previsti o imprevisi, prodotti direttamente o indirettamente da un intervento di sviluppo; e come cambiamenti nel grado di benessere degli individui, delle famiglie, delle comunità o delle imprese, che possono essere attribuiti ad un particolare progetto, programma o politica²⁷.

Se per valutazione di una politica o di un servizio intendiamo il confronto tra i risultati ed esiti ottenuti e gli obiettivi inizialmente fissati, qualsiasi valutazione presenta tre fondamentali elementi critici, ai quali certo l'analisi del Terzo settore non può sfuggire: selezione di criteri di valore, validità, bontà, eccellenza o desiderabilità di una data politica; raccolta di dati da impiegare nell'analisi; infine, selezione di metodi o modi di applicazione dei criteri di valore²⁸.

La selezione dei *criteri di valore* è probabilmente il momento più controverso della valutazione, anche per il Terzo settore. Partiamo da una esemplificazione, quella relativa all'impiego del reddito conseguito come indicatore della «bontà» o «eccellenza» di politiche o di azioni e interventi sociali e politico-amministrativi, vale a dire l'adozione del valore «ricchezza» per dare indicazioni di preferenza e di opportunità nell'azione. Non è difficile individuare alcune delle insidie in questa opzione, che privilegia la crescita del reddito tralasciando altri potenziali indicatori di «qualità». L'economista Amartya Sen, come è noto, contesta questo impiego: «Noi usiamo reddito e merci come basi materiali del nostro benessere; ma l'uso che possiamo fare, rispettivamente, di un pacchetto di merci dato o di un livello di reddito dipende in maniera cruciale da vari fattori contingenti, sia personali che sociali»²⁹. In altre parole, il livello di reddito garantito in sé può dirci poco circa la «bontà» di una politica o di una azione, perché occorrerebbe piuttosto guardare a «ciò che una persona può desiderare – in quanto gli dà valore – di fare o di essere»³⁰.

²⁶ *Ibidem*, 200.

²⁷ Sul tema della valutazione del Terzo settore, cfr. P. TOMASIN, *Prove d'impatto sociale del Terzo Settore*, in *Il Terzo settore in FVG. Rapporto 2021*.

²⁸ Cfr. R.A. DAHL, *The Evaluation of Political Systems*, in I. DE SOLA POOL (a cura di), *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*, New York, 1967. Per un'elaborazione estesa, cfr. G. IERACI, *op. cit.*, 103-132.

²⁹ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, 2000 (ed. or. *Development as Freedom*, New York, 1999), 74.

³⁰ *Ibidem*, 79. Sen chiama questi *desiderata* «funzionamenti» e chiama «capacitazioni» l'insieme dei «funzionamenti» che ciascun individuo è in grado di realizzare.

Anche la *selezione e la raccolta dei dati* presentano delle insidie nel disegno della ricerca sulla valutazione. In prima battuta, è ovvio che se i «valori» costituiscono le variabili da misurare (per es., *quanta* «sicurezza»?, *quanta* «flessibilità» del lavoro, ecc.), i dati forniscono gli indicatori della loro «varianza» e devono essere individuati con estrema cautela (*cosa* indica davvero che è aumentata/diminuita la «sicurezza» o la «flessibilità» del lavoro?). In altre parole, il collegamento tra «valori» e «dati» non è immediato e neppure facile da istituire, e in ciò consiste la principale difficoltà posta dalle «misurazioni» nella valutazione. Inoltre, all'interno di una stessa politica o nell'insieme delle attività svolte da un'agenzia o da una organizzazione troviamo molta eterogeneità e una varietà di attori e istituzioni esterne coinvolti. L'individuazione di queste attività delle organizzazioni, anche quelle del Terzo settore, e delle amministrazioni pubbliche e la loro misurazione non è agevole, perché riguardano tre diversi ambiti: adempimenti procedurali, regolamentari e normativi, come presupposto dell'azione; trasferimenti monetari e gestione di fondi finanziari, che sostengono tutto il complesso dell'azione implementativa; infine, la vera e propria erogazione di servizi e fornitura di beni, cioè l'impatto sui destinatari³¹.

Infine, individuare il *metodo* più opportuno per condurre un'analisi di valutazione è tutt'altro che agevole. Occorre infatti accertarsi: che esista un'ipotesi chiara sull'impatto prodotto dal programma di azione o intervento; che questo stesso impatto non sia co-determinato da variabili esterne al programma, nel qual caso quest'ultimo risulterebbe ininfluenza o marginale; che esistano dati rilevanti e affidabili per ciascuna delle variabili in gioco. Ne consegue che la valutazione è possibile «solo se si può ragionevolmente attendere che l'esistenza del programma è la sola o la principale variabile che determina la variazione della variabile dipendente in termini d'impatto [...]»³². Questo criterio minimo ma molto stringente non è sempre facile da soddisfare, per le ragioni connesse alla difficoltà che s'incontrano nelle scienze sociali a istituire dei nessi causali *forti*.

Una politica o un'azione finalizzata alla salvaguardia o all'aumento del *bene-essere* degli individui, dal punto di vista della ricerca di valutazione, si può interpretare come l'esercizio di una congettura o di una previsione. Vi sarebbe un collegamento ipotetico tra le prescrizioni presenti in una politica e ciò che s'intende ottenere (se...allora), perché la valutazione è in definitiva lo studio analitico dell'esistenza o meno di un collegamento causale tra una politica e certi effetti osservabili. Questo è un campo ancora aperto in un'analisi sistematica del Terzo settore, vale a dire nello studio sistematico del suo impatto nella sfera sociale e della sua crescita, nella consapevolezza del suo ruolo sociale e politico, se dobbiamo accettare che «i due fattori da considerare con maggiore attenzione [...] riguardano l'assetto istituzionale ed organizzativo [degli enti del Terzo settore] ed il livello di diffusione ed interiorizzazione della [loro] mission»³³.

³¹ Cfr. B. DENTE, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, 1989, 76-78, e per una sintesi G. IERACI, *op. cit.*, 117-118.

³² B. DENTE, *op. cit.*, 82.

³³ GENERALI ITALIA, *op. cit.*, 196.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

U. Ascoli (a cura di), *Il Welfare del futuro. Manuale critico del Terzo settore*, Roma, 1999; P.B. Clark e J.Q. Wilson, *Incentive Systems: A Theory of Organizations*, in *Administrative Science Quarterly*, VI, 1961; R.A. Dahl (1967), *The Evaluation of Political Systems*, in I. de Sola Pool (a cura di), *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*, New York, McGraw-Hill Book Company; B. Dente, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, 1989; P. Donati, *Sociologia del Terzo settore*, Roma, 1996; W.N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, 1981; K. Polanyi, *The Great Transformation* (1947), tr. it. *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, 1974; M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Bologna, 2006; Id., *Le trappole del welfare*, Bologna, 1998; Generali Italia, *Terzo Settore. Protagonista della crescita e della coesione sociale del Paese: evoluzione e sfide*, Rapporto Terzo settore, 2024; A.O. Hirschman, *Shifting involvements: private interest and public action*, Princeton, 1982; G. Ieraci, *Le politiche pubbliche. Concetti, teorie e metodi*, Torino, 2016; H.D. Lasswell e A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven, 1950 (tr. it. *Potere e Società*, Milano, 1979); T.J. Lowi, *American business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*, in *World Politics*, XVI, 1964 (tr. it. in T.J. Lowi, *La scienza delle politiche*, Bologna, 1999); Id., *The End of Liberalism. Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, New York, 1969; T.D. Marshall, *Cittadinanza e classi sociali*, Torino, 1976 (ed. or. *Citizen and Social Class*, Cambridge, 1950); A. Salatin, P. Tomasin e G. Volpe, *Il Terzo settore in FVG. Rapporto 2021*, Regione FVG, 2021; A. Sen, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, 2000 (ed. or. *Development as Freedom*, New York, 1999); G. Silvano (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, Bologna, 2011; J.L. Pressman e A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, 1973; P. Tomasin, *Prove d'impatto sociale del Terzo Settore*, in *Il Terzo settore in FVG. Rapporto 2021*; M. Weber, *Economia e società*, (tr. it.) Milano, voll. 5, 1980; J.Q. Wilson, *Political Organizations*, New York, 1973.

Profili evolutivi del terzo settore

Paolo Tomasin

SOMMARIO: 1. Breve evoluzione del Terzo settore in Italia. – 2. Diffusione territoriale e articolazione. – 2.1. Le Istituzioni Non Profit. – 2.2. Gli enti del terzo settore. – 3. Composizione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore. – 4. Oltre il RUNTS, oltre il non profit.

I. BREVE EVOLUZIONE DEL TERZO SETTORE IN ITALIA

Con la legge 6 giugno 2016 n. 106, “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”, la categoria di “Terzo settore” ha subito una profonda ridefinizione e al contempo una riduzione. In particolare, per lo scopo di analisi che ci si propone in questo capitolo, viene meno quella coincidenza con l’altra categoria, in uso perlomeno dall’inizio degli anni ’90 del XX secolo¹, di “Non profit”² che identifica un complesso variegato di organizzazioni private senza scopo di lucro. Organizzazioni che l’ISTAT categorizza in “Istituzioni Non Profit” (INP) e che comincia a censire in modo aggregato dal 1999³, qualche anno dopo il volume curato da Barbetta intitolato “Senza scopo di lucro”⁴, il primo tentativo nazionale di dar conto in modo unitario di questo agglomerato organizzativo, affrontando aspetti definitori, dimensioni economiche, normative e politiche.

Se è nell’ultimo decennio del secondo millennio che emerge una chiara consapevolezza di questo comparto, il Terzo settore, come attualmente inteso e regolato dal codice del 2017, è indubbio che esso sia anche l’esito di esperienze originatesi nei decenni e secoli precedenti. Fin dal medioevo sono infatti presenti nella penisola italiana istituzioni di assistenza e beneficenza, carità e previdenza, fondate da laici o dalla Chiesa; mentre nel corso dell’Ottocento compaiono altri soggetti che diversificano ulteriormente il settore: nascono le società di mutuo soccorso, le cooperative, casse rurali, opere sociali, ecc., mentre si registra anche una pubblicizzazione di alcuni enti privati che diventano IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza). Insomma, si può affermare che è esistito un “Terzo settore prima del Terzo settore”⁵, ma soprattutto si può riscontrare

¹ G. FIORENTINI, *Organizzazioni non profit e di volontariato. Direzione, marketing e raccolta fondi*, Milano, 1992.

² La locuzione appare ancora oggi scritta in diversi modi: staccata come quella qui impiegata, con un trattino tra non e profit, con un’espressione unica che vede attaccati i due termini (nonprofit) e, purtroppo, persino in modo impreciso di “no profit” (anche questo scritto in varie forme).

³ ISTAT, *Istituzioni nonprofit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria – Anno 1999*, ISTAT Informazioni n° 50, 2001.

⁴ G.P. BARBETTA (a cura di), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, Bologna, 1996.

⁵ G. CHIODI, *Prima del terzo settore: istituzioni di assistenza, carità e previdenza nell’Italia medievale e moderna*, in C. TENELLA, I. SILLANI MASPES, C. VALDITARA (a cura di), *Gli enti del terzo*

nel passato una molteplicità di esperienze che debordano da quello che intendiamo oggi normativamente per Terzo settore.

In questa prima fase di sviluppo nazionale del Terzo settore o nonprofit, in cui si prova pure a dar conto del suo peso dimensionale in termini di entità, di operatori e di volontari, circolano anche altre espressioni definitorie che successivamente verranno abbandonate: “Terza dimensione”⁶, “Terzo sistema”⁷, “Privato sociale”⁸. Fa capolino pure il termine di “quarto settore” utilizzato tra l’altro da Heather Grady, vice-presidente di Rockefeller Philanthropy Advisors per indicare “un settore popolato da organizzazioni che hanno una missione sociale e il business nel motore”⁹ che si differenzia dal Terzo e include le società benefit (società for profit che statutariamente si danno impegni di impatto sociale e ambientale). Il tema affrontato con questa ulteriore definizione, anche se oggi poco usata, proseguirà anche per affermare che la distinzione tra forme giuridiche not-for-profit e for-profit ha sempre meno senso¹⁰. Ulteriori termini, che si sovrappongono parzialmente o anche totalmente al non profit, e che continuano invece ad essere utilizzati ancora oggi, sono: economia civile¹¹, economia sociale¹², economia solidale, società civile¹³.

Sono diverse le matrici disciplinari e le prospettive teoriche che si avventurano nel tentativo di spiegare la genesi e la funzione di tutte le forme organizzative che non fanno parte dello Stato (non sono pubbliche amministrazioni) e non hanno come riferimento il mercato e la finalità del profitto (non sono imprese for profit). Parallelamente, si sviluppa una legislazione settoriale legata alle singole fattispecie organizzative: le Organizzazioni Non Governative (L.49/1987), le fondazioni di origine bancaria (L. 218/1990 e relativi decreti applicativi); le Organizzazioni di volontariato (L. 266/1991), le Cooperative sociali (L. 381/1991), le Associazioni di Promozione Sociale (L. 383/2000), l’Impresa sociale (L. 118/2005 e il D.Lgs. 155/2006). In tutti questi casi si tratta di qualifiche che assumono le forme organizzative costitutesi ai sensi sia del primo libro del Codice Civile (associazioni riconosciute e non riconosciute, comitati, fondazioni) che del quinto libro (cooperative, società). Un tentativo parziale e di natura prettamente fiscale di cogliere in modo unitario questa varietà è quello effettuato dal D.Lgs 460/1997 che introduce le ONLUS (Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale). Dall’8 marzo 2002 si insedia anche l’Agenzia per le ONLUS (istituita con DPCM del 26 settembre 2000) con poteri di

settore. storia, comparazione, attualità, Torino, 2024, 7-34.

⁶ Cfr. ALSS (AUTONOMIE LOCALI E SERVIZI SOCIALI), *Volontariato, Welfare State e terza dimensione*, 1982; A. ARDIGÒ, *L’approccio d’integrazione sistemica e i suoi limiti. Comunicazione simbolica e terza dimensione*, a cura di G. STATERA, 1982.

⁷ Cfr. C. BORZAGA, S. LEPRI, “Oltre a Stato e Mercato: il Terzo sistema”, In *Servizi Sociali*, 1, Fondazione Emanuela Zancan, 1988; C. BORZAGA (a cura di), *Il terzo sistema. Una nuova dimensione della complessità economica e sociale*, Padova, 1991.

⁸ P. DONATI, I. COLOZZI, *Nuove vie per l’altruismo. Il Privato Sociale in Italia*, Milano, 1998.

⁹ Si rinvia all’articolo apparso su *Avvenire* del 15 dicembre 2015 dal titolo: “Legge di stabilità. Prende forma il «Quarto settore»” (www.avvenire.it/economia/pagine/prende-forma-il-quarto-settore-).

¹⁰ A. SANTUARI, *Diritto delle organizzazioni socialmente responsabili. Manuale degli Enti del Terzo settore, delle cooperative, delle società benefit e dei loro rapporti con la P.A.*, Milano, 2024.

¹¹ S. ZAMAGNI (a cura di), *Nonprofit come economia civile*, Bologna, 1998.

¹² CNEL/ISTAT, *Primo rapporto CNEL/ISTAT sull’economia sociale. Dimensioni e caratteristiche strutturali delle istituzioni non profit in Italia*, Roma, Rapporto di ricerca, 2008.

¹³ R. BIORCIO, T. VITALE, *Italia Civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Roma, 2016.

indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione per la uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare degli enti che conseguivano tale qualifica. Successivamente ridenominata Agenzia per il Terzo settore (DPCM 51/2011), è stata soppressa nel 2012 e le sue funzioni sono state trasferite al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (DL 16/2012 convertito con modificazioni dalla L. 44/2012). Nel corso della sua esistenza l'Agenzia pubblica due edizioni del Libro bianco sul Terzo settore¹⁴.

La legislazione settoriale favorisce anche una copiosa produzione di studi statistici e rilevazioni empiriche condotta dall'ISTAT – Le organizzazioni di volontariato in Italia¹⁵; Le fondazioni in Italia¹⁶; Le cooperative sociali in Italia¹⁷ – e da altri enti quali l'Osservatorio Nazionale del Volontariato¹⁸; FIVOL (Fondazione Italiana del Volontariato), che pubblica un *Annuario del volontariato sociale italiano*¹⁹; IREF (centro di ricerca delle ACLI) che dal 1984 cura un *Rapporto sull'associazionismo sociale*²⁰ ed altri ancora²¹.

Nel 1994, dall'idea di costruire una rappresentanza di questo crescente agglomerato organizzativo prende forma un Patto associativo tra centinaia di associazioni che poi darà vita, nel giugno del 1997, alla costituzione formale del Forum del Terzo settore e che successivamente si articolerà anche in Forum regionali e provinciali²².

In un libro volutamente provocatorio, pubblicato nel 2014, Giovanni Moro denunciava la vaghezza e residualità del termine non profit – “o terzo settore che dir si voglia” – all'interno del quale venivano convogliati soggetti molto diversi e soprattutto si scagliava contro “una categoria del pensiero economico diventata prima teoria sociale, poi provvedimento legislativo di carattere tributario e quindi spazio protetto di azione in cui un po' tutto è possibile – dai ristoranti alle palestre, dalle cliniche alle polisportive – con tutto ciò che ne consegue in termini di dubbia utilità sociale, possibili arricchimenti personali, conflitti di interesse, concorrenza sleale con le imprese private (...)”²³.

Ebbene, la riforma del terzo settore, oltre che definire in positivo questo pluriverso organizzativo, identifica con precisione quali sono i soggetti organizzativi che si possono definire enti del terzo settore e quali invece, pur non avendo scopo di lucro, ne rimangono esclusi. Appartengono infatti agli enti del terzo settore le seguenti fattispecie organizzative

¹⁴ Cfr. R. CARTOCCI, F. MACONI (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, 2006; S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, 2011.

¹⁵ ISTAT, *Le organizzazioni di volontariato in Italia*. ISTAT, (varie edizioni: 2000, 2001, 2003).

¹⁶ ISTAT, *Le fondazioni in Italia. Statistiche in breve* – anno 2003, ISTAT, 2005.

¹⁷ ISTAT, *Le cooperative sociali in Italia. Statistiche in breve* – anno 2005, ISTAT, 2007.

¹⁸ Cfr. Dipartimento per gli Affari Sociali, Osservatorio Nazionale del Volontariato (a cura di), *Rapporto biennale sul volontariato in Italia 2000*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2001; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Osservatorio Nazionale per il Volontariato, *Volontariato: rapporto biennale sul volontariato in Italia 2005* (Statistical Data Available for 2003), Roma, Tipografia A.G.M. Martelli, 2006.

¹⁹ FIVOL, *Annuario del volontariato sociale italiano*. Fivol, 1994 ed edizioni successive.

²⁰ IREF-ACLI, *Rapporto sull'associazionismo sociale*. Varie edizioni dalla prima del 1984 alla 10^{ma} del 2024 intitolata *Prospettiva Civica*.

²¹ Per più completi riferimenti sulla diffusione degli studi sul volontariato fino all'anno 2010, si rinvia alla Rassegna bibliografica curata da Luca Corchia, *Rassegna bibliografica sul volontariato italiano* (1991-2010), in *Sociologia e ricerca sociale*, n. 96, 2011, 161 ss.

²² Per maggiori informazioni si rinvia a: www.forumterzosettore.it.

²³ G. MORO, *Contro il non profit. Ovvero come una teoria riduttiva produce informazioni confuse, inganna l'opinione pubblica e favorisce comportamenti discutibili a danno di quelli da premiare*, Bari, 2014, 4.

già normativamente riconosciute e consolidatesi negli anni: le Organizzazioni di volontariato, le Associazioni di Promozione sociale, le imprese sociali e le cooperative sociali (che *ope legis* assumono la qualifica di imprese sociali), le società di mutuo soccorso. Il codice però introduce anche nuove categorie: quella di Enti filantropici (in cui confluiscono principalmente le fondazioni) e quella delle reti associative (enti di secondo e terzo livello i cui associati sono organizzazioni o loro aggregazioni). Inoltre, possono iscriversi al RUNTS anche tutti gli altri enti privati che, pur non essendo OdV o APS, perseguono, senza scopo di lucro, 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 produzione o scambio di beni e servizi.

Sono invece esclusi dal potersi fregiare dell'acronimo di enti del terzo settore i seguenti soggetti non profit: formazioni e associazioni politiche, sindacati, associazioni professionali e di rappresentanza delle categorie economiche. Le normative del codice non si applicano neppure alle Fondazioni di origine bancaria (FOB). Le Onlus così come le Associazioni Sportive Dilettantistiche (ASD) invece sono ancora in una sorta di limbo, mentre attendono disposizioni normative che dovrebbero sciogliere alcuni dubbi sul vantaggio fiscale di iscriversi o meno al RUNTS. Infine, la pesantezza degli adempimenti di ordine burocratico richiesti per l'iscrizione, ha fornito a molte associazioni, in particolare di piccola dimensione, la giustificazione per non iscriversi al RUNTS, scegliendo quindi di rimanere fuori dal perimetro di terzo settore. A queste, negli ultimi anni, si sono aggiunti gli enti che vengono cancellati dal registro per mancato aggiornamento dei documenti richiesti, oltre ovviamente ai numerosi sodalizi e gruppi che mantengono una natura informale, privi di atto costitutivo e di statuto.

Tab. n. 1: Fattispecie organizzative del Terzo settore e del non profit

ETS	Soggetti non profit esclusi dalla normativa	Soggetti ancora in attesa di iscrizione al RUNTS	Soggetti privati non lucrativi fuori dal RUNTS
- Organizzazioni di volontariato (OdV) - Associazioni di Promozione Sociale (APS) - Enti filantropici - Imprese sociali (incluse cooperative sociali) - Reti associative - Società di mutuo soccorso - Altri enti (organizzazioni private non rientranti nelle precedenti categorie)	- Formazioni e associazioni politiche - Sindacati - Associazioni professionali - Associazioni di rappresentanza di categorie economiche - Fondazioni di Origine Bancaria	- Onlus - Associazioni sportive dilettantistiche (ASD)	- Associazioni non riconosciute che non intendono iscriversi - Associazioni cancellate per il non mantenimento dei requisiti e delle richieste - Sodalizi informali

Benché l'attenzione di questo capitolo sia tutta rivolta al contesto nazionale è bene precisare che il Terzo settore o settore non profit è una realtà non solo italiana. La corrispondente locuzione inglese "*Third Sector*" è stata coniata nel 1973 dal sociologo

israelo-americano Amitai Etzioni e parallelamente da Theodor Levitt²⁴. Così l'espressione "*non profit*" – anche nelle versioni delle differenti lingue: "*sans but lucratif*" o "*but non lucratif*"; "*sin fines/animo de lucro*" – come quella di "*civil society*" sono oggi categorie impiegate in diversi Paesi per cogliere una ricca varietà di forme organizzative diverse dall'ente pubblico e dall'impresa for profit. Dal 1996 è in corso anche un'analisi comparativa dei vari paesi (Comparative Nonprofit Sector Project – CNP) volta a produrre una rilevante base statistica internazionale (ONU, 2018).

2. DIFFUSIONE TERRITORIALE E ARTICOLAZIONE

Come sopra chiarito, il codice ha ridefinito il perimetro degli enti del terzo settore che vengono quindi a configurarsi come un sottoinsieme delle INP. Nella prima parte di questo paragrafo si darà conto quindi del più ampio settore nonprofit come rilevato dalle rilevazioni ISTAT, mentre nella seconda parte ci si addentrerà nello specifico insieme degli enti del terzo settore come emerge dal RUNTS.

2.1. Le Istituzioni Non Profit

L'analisi qui condotta impiega come fonte dei dati il Registro statistico attraverso il quale l'ISTAT aggiorna annualmente, sulla base del censimento permanente, le informazioni sulla struttura e sulle principali caratteristiche delle istituzioni non profit a livello territoriale²⁵. L'obiettivo principale è illustrare i cambiamenti che hanno caratterizzato l'evoluzione delle INP negli ultimi anni e precisamente durante l'arco temporale 2016-2022, che termina con l'ultimo anno di rilascio dei dati ISTAT.

A fine del 2022, l'ISTAT censiva 360.061 INP, con un tasso di concentrazione nelle regioni settentrionali di poco inferiore al 50%, in quelle del Centro leggermente superiore al 22%, mentre in quelle meridionali trovavano sede il restante 28%.

Sei anni prima, nel 2016, le INP erano 343.432, con una presenza al Nord che si collocava oltre il 51%. L'incremento nazionale del 4,8%, registrato nell'intero periodo, nasconde, tuttavia, perlomeno due differenti percorsi evolutivi: 1) quello delle regioni del Nord e del Centro che si configura come una parabola, benché con dinamiche e valori differenti tra Nord-Ovest, Nord-Est e Centro, con una crescita fino al 2019 e successivamente un calo (il Nord-Est a fine 2022 registra il tasso di crescita più basso rispetto a sei anni prima, fermandosi solo allo 0,8%); 2) quello delle regioni del Sud (Sicilia e Sardegna incluse) che delinea un incremento fino al 2020, un calo nel 2021 ed una decisa ripresa nel 2022 che consolida un tasso di crescita nell'intero periodo del 12% per le regioni meridionali peninsulari e del 6,6% per le due isole.

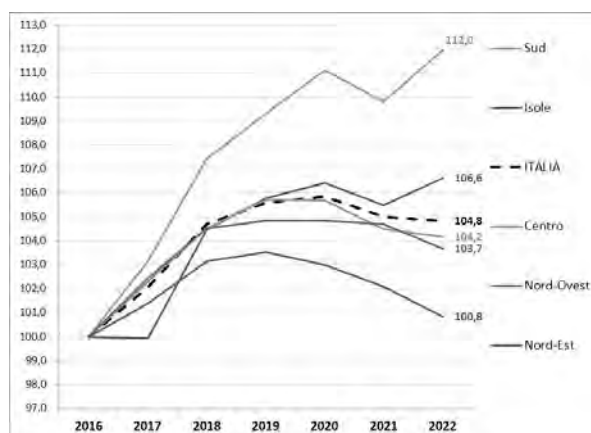
²⁴ V. MONTANI, *Il Terzo settore nel prisma della comparazione. Aggiornamenti sull'esperienza Nord-Americana. Parte II*, in TENELLA SILLANI et al, op. cit., 2024, 7-34.

²⁵ Dati disponibili alla seguente pagina web del sito ISTAT: www.istat.it/statistiche-per-temi/censimenti/istituzioni-non-profit/risultati/. Il registro è aggiornato annualmente attraverso l'integrazione di diverse fonti amministrative mentre ogni tre anni, l'informazione sul settore viene completata dalla rilevazione campionaria. La prossima rilevazione campionaria sarà condotta nel 2025 con dati aggiornati al 2024.

In altre parole, nel periodo considerato, l'espansione delle INP è stata più marcata nel Mezzogiorno. In particolare, la dinamica incrementale è maggiormente visibile in Calabria e in Campania (entrambe superano il 16% di aumento); unica regione meridionale in controtendenza è la Basilicata che invece ha visto una contrazione delle INP (-1,8%). Al Nord e al Centro troviamo invece più di qualche regione con un valore di INP inferiore a quello registrato sei anni prima: Valle D'Aosta, Toscana, Marche e la provincia autonoma di Bolzano.

Il primato del Mezzogiorno nella costituzione di nuove INP, analizzato in dettaglio nel volume collettaneo curato da Memo (Memo, 2023), sembra avere radici più profonde e lontane nel tempo, benché tale fenomeno possa apparire per nulla scontato “dal momento che permane a sfavore del Sud e a vantaggio delle altre regioni italiane quel marcato divario di condizioni sociali ed economiche che ne avevano limitato la costituzione” (Ibidem: 38).

Fig. n. 1: andamento INP per macroregione (numeri indice; 2016=100)



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

La forma giuridica più diffusa tra le INP è quella associativa: alla fine del 2022, l'85% di queste organizzazioni era costituito come associazione riconosciuta o non riconosciuta. In questa categoria rientrano le OdV, le APS, ma anche numerose ASD (Associazioni Sportive Dilettantistiche) e altre associazioni. Questo modello giuridico è alquanto trasversale a tutte le aree geografiche del Paese: in Friuli Venezia Giulia le associazioni raggiungono il 90,6% delle INP, mentre in Umbria la loro incidenza si attesta all'81,8%. Dal 2016, il numero delle associazioni censite dall'ISTAT è aumentato di oltre 14mila unità (+4,9%), sebbene con andamenti regionali differenziati: in Toscana, nello stesso periodo, il loro numero si è ridotto di oltre 400 unità, mentre in Lazio e Campania l'incremento sfiora quasi le 3mila unità.

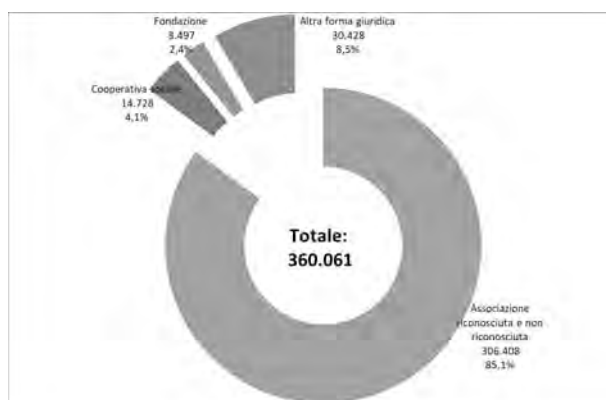
Le fondazioni, pur rappresentando solo il 2,4% del totale delle INP (quasi 8.500 unità), sono la forma giuridica che ha registrato la crescita più sostenuta nel periodo: l'incremento complessivo è stato quasi di mille unità (+13,2%), con una diffusione in aumento in tutte le regioni e con valori superiori al 25% in Umbria, Piemonte e Friuli Venezia Giulia. La Lombardia si conferma la regione con la maggior concentrazione di fondazioni, accogliendone sul proprio territorio oltre il 27% del totale nazionale. Questa

sostenuta crescita delle fondazioni sembra accompagnarsi alla ricerca di formule innovative che, pur non costituendo una nuova tipologia giuridica, intercettano intenzionalità e modalità operative maggiormente in sintonia con l'attualità: fondazioni di partecipazione (Bellezza, Florian, 2006) e fondazioni di comunità (Barbetta, 2013).

Le cooperative sociali rappresentano poco più del 4% del totale delle INP per un totale di 14.728 società. La loro distribuzione territoriale evidenzia una netta prevalenza nel Sud e nelle Isole (46,6%), seguite dal Nord (36,4%) e dal Centro (17%). Nel 2016, tuttavia, il numero di cooperative sociali era ben più elevato (15.600) ed è diminuito del 5,6%. La contrazione si colloca nel più ampio trend negativo che riguarda l'insieme delle società cooperative e che investe pure le nuove iscrizioni all'Albo nazionale, definito dagli studiosi anche come "inverno demografico cooperativo"²⁶. Il dato medio nazionale include però anche processi territoriali di crescita, particolarmente sostenuta nella provincia autonoma di Bolzano (+24,6%) e in modo più modesto nelle regioni della Sicilia (+6,1%) e Sardegna (+3,2%). Le regioni in cui più diminuisce il numero di cooperative sociali sono la Liguria (-20,2%) e il Lazio (-17,3%).

Infine, le INP con altra forma giuridica superano le 30mila unità, rispetto alle poco più di 28mila censite sei anni prima: anche questo segmento registra una dinamica generale di crescita positiva (+7,9% a livello nazionale) che però sembra differenziare le regioni in due gruppi distinti. Accanto alle 11 regioni che incrementano nel periodo il numero di queste organizzazioni (e su tutte prevale il Lazio con una crescita di +27,9%), altre 9 rilevano una sua diminuzione (con i tassi più elevati in Friuli Venezia Giulia, -7,8%)²⁷.

Fig. n. 2: suddivisione delle INP per forma giuridica (dati al 2022)

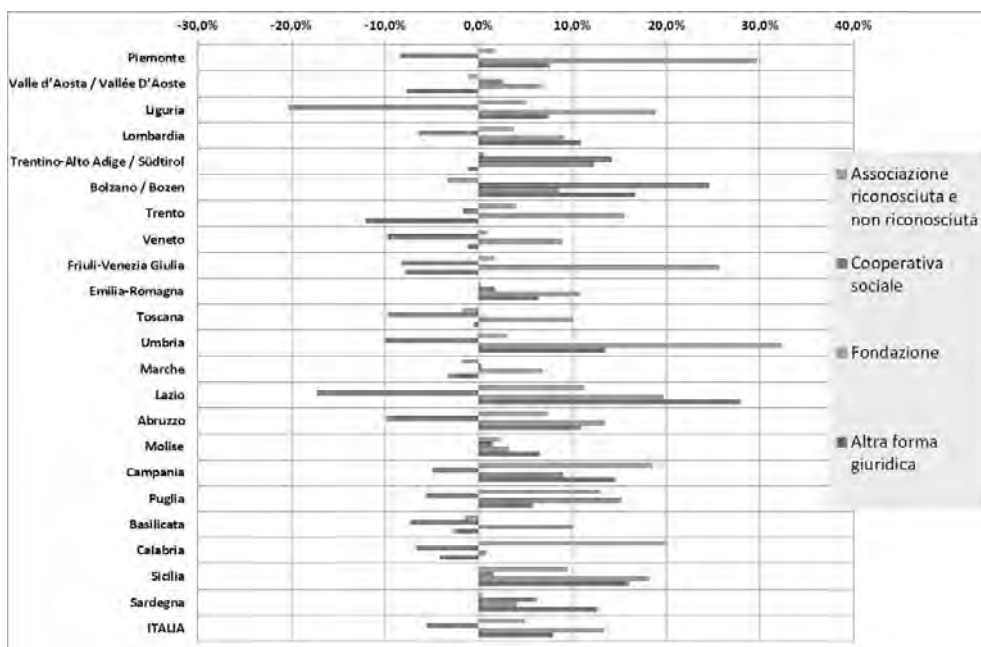


Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

²⁶ Nel 2022 si sono iscritte all'Albo delle cooperative (tenuto presso il Ministero delle imprese e del Made in Italy) 2.039 imprese, contro le 3.376 del 2019; nel 2024, l'andamento calante protrattosi per anni appare essersi arrestato e registrare un'inversione di tendenza (Studi e ricerche n°273 – Fondo sviluppo, Gennaio, 2025).

²⁷ In verità il tasso maggiormente negativo è quello registrato dalla Provincia Autonoma di Trento (-12,1%) che viene quasi annullato dall'andamento contrario della Provincia Autonoma di Bolzano (+16,7%).

Fig. n. 3: andamento percentuale delle diverse forme giuridiche di INP per regione (2016-2022)



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

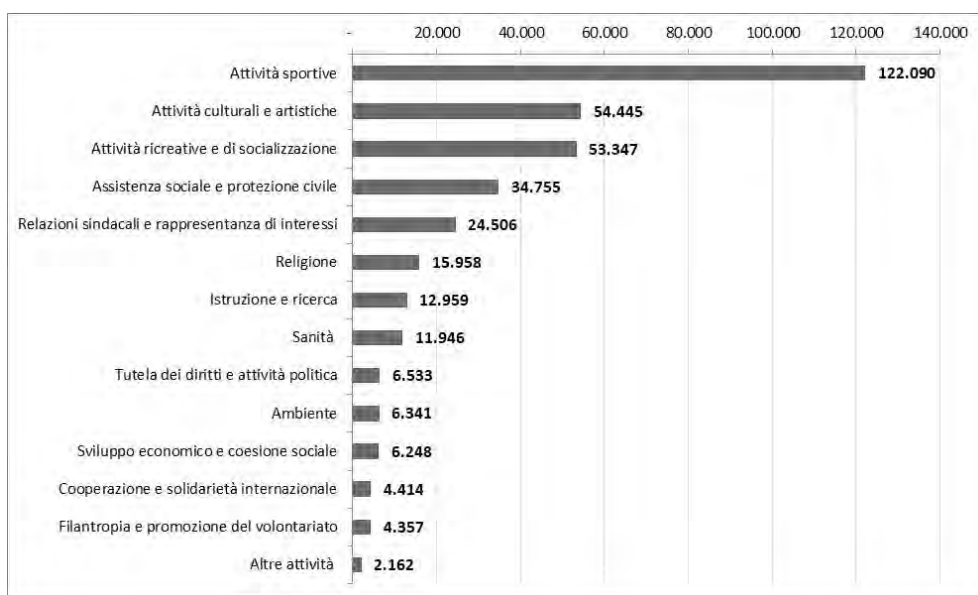
L'ISTAT si è sempre preoccupata di raccogliere informazioni anche sul settore d'attività delle INP. Ebbene queste disegnano nel loro complesso un ventaglio ampio di campi di intervento, ricondotto per ragioni statistiche a 14 categorie²⁸ che molto limitatamente possono essere sovrapposte alle 26 voci di attività di interesse generale previste dall'art. 5 del Codice del Terzo Settore. Nella rilevazione ISTAT, le singole INP vengono inserite in una sola categoria in quanto è richiesto di dichiarare l'attività prevalente, che però non esclude la possibilità di operare su più settori. Nel 2022, il principale settore di attività risultava quello sportivo: oltre un terzo delle organizzazioni (individuabili nelle ASD) dichiarava di operarvi. Quest'area di attività è fin dalle prime rilevazioni quella principale, tra l'altro in crescita negli ultimi due anni di oltre 2mila unità. L'approfondimento del dato rivela però forti differenze territoriali: in Sardegna le INP attive nello sport raggiungevano il 42,7% del totale, per contro nella provincia di Bolzano superavano di poco il 20%.

Al secondo posto, ma a notevole distanza dal primo, comparivano le organizzazioni impegnate prevalentemente in attività culturali e artistiche (con un'incidenza sul totale del 15,1%). Questo settore di attività registra invece negli ultimi anni una forte diminuzione di INP: nel 2019 con 6mila organizzazioni in più sfiorava il 17% dell'intero

²⁸ Si precisa che è solo dal 2020 che le categorie di presentazione dei settori di attività sono 14, nelle rilevazioni precedenti erano 12, in quanto lo sport appariva accorpato alla cultura e alla ricreazione.

non profit. Seguivano le INP che dichiaravano come attività prevalente la ricreazione e la socializzazione (14,8%), settore che dopo quello sportivo registra la più ampia differenziazione territoriale raggiungendo un quarto di tutte le INP in provincia di Trento e appena il 9,1% in Sardegna. Il settore di attività dell'assistenza e della protezione civile raccoglieva quasi 35mila INP (9,7% del totale). Troviamo qui, accanto alle unità di protezione civile, anche più della metà di tutte le cooperative sociali censite. Si tratta di un settore che negli ultimi anni ha registrato un calo. Con 24.506 unità l'area delle relazioni sindacali e della rappresentanza degli interessi, quindi per dimensioni il quinto settore, raccoglieva quasi il 7% di tutti gli enti. Tutti i restanti 9 settori di attività, considerati complessivamente, non riuscivano a raccogliere un quinto delle INP, segnale di una certa concentrazione, ma pure di una ramificazione capillare del nonprofit in ambiti profondamente diversi.

Fig. n. 4: settore di attività prevalente (2022)



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

L'attenzione verso il settore non profit è andata crescendo indubbiamente anche per le capacità occupazionali che le INP hanno dimostrato. Se la maggior parte delle INP sono organizzazioni che operano grazie all'apporto gratuito dei volontari, una quota non trascurabile ha assunto anche il ruolo di datore di lavoro. Secondo l'ultima rilevazione ISTAT, nel 2022 le INP senza alcun dipendente risultavano essere poco più dell'85% del totale, il restante quasi 15% occupava poco meno di 920mila dipendenti, equivalente a circa il 4% di tutti gli occupati in Italia. I principali datori si rivelano le cooperative sociali che, pur raggiungendo solo il 4,1% delle unità, occupavano oltre il 53% dei dipendenti. A seguire troviamo le associazioni che vantavano il 18,6% dei dipendenti, mentre nelle

altre forme giuridiche e nelle fondazioni hanno trovato lavoro quasi il 28% dei restanti dipendenti.

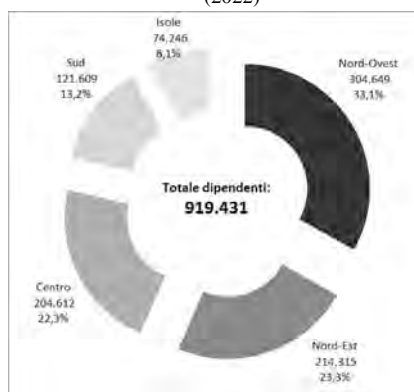
I dipendenti del nonprofit lavorano soprattutto a settentrione (raggiungono il 56,4%), nonostante qui abbiano sede meno della metà delle INP. Nelle INP lombarde hanno trovato lavoro oltre il 22% dei dipendenti. Nelle regioni del Centro sono presenti il 22,3% e in quelle meridionali (incluse le isole) il 21,3%.

Dal 2016 al 2022, i dipendenti nelle INP sono aumentati di oltre 106mila unità (+13,1%). L'andamento nazionale è stato costantemente in crescita, registrando un incremento anche nel 2020, anno in cui maggiormente si è dovuta contrastare la pandemia da Covid-19. Se escludiamo la provincia di Bolzano (+31,3%), nel periodo considerato i tassi di crescita più elevati sono stati registrati in Campania (31,1%) e Puglia (+23,6).

Fig. n. 5a: dipendenti per forma giuridica di INP (2022)



Fig. n. 5b: dipendenti delle INP per macroregione (2022)



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Fig. n. 6a: andamento dipendenti per macroregioni (2016-2022, valori assoluti)

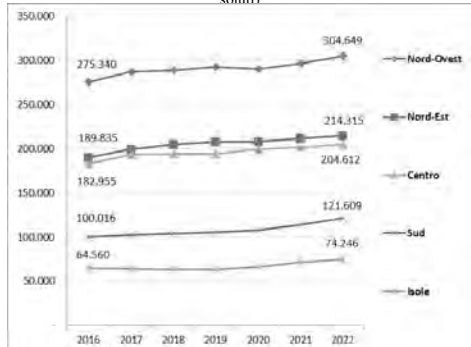
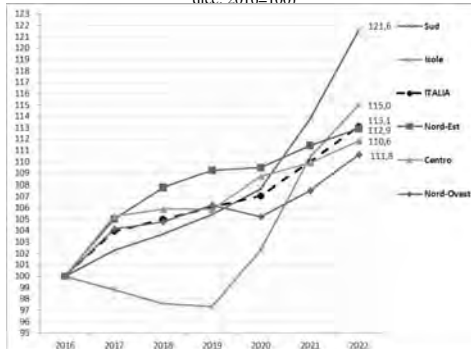


Fig. n. 6b: andamento dipendenti per macroregioni (2016-2022, numeri indice: 2016=100)



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

2.2. Gli enti del terzo settore

In questa seconda parte del paragrafo si illustra la consistenza numerica di quello che oggi è definito, ai sensi della normativa, Terzo settore. La fonte utilizzata è il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), che mette a disposizione, con aggiornamento quotidiano²⁹, un database di enti con alcune variabili (denominazione, legale rappresentante, sezione, comune e provincia della sede, qualifica di rete, impiego del 5xmille, data di iscrizione)³⁰ sulle quali si concentrerà l'analisi qui proposta. Come si avrà modo di constatare, attualmente il RUNTS è in grado di restituire solo una parte di un settore non profit ben più ampio e variegato composto da organizzazioni che, pur avendone i requisiti, non si sono ancora iscritte e forse non lo faranno mai³¹. Benché i dati delle INP sopra presentati si riferiscano al 2022 e includano anche enti che per norma oggi non possono essere definiti enti del terzo settore, è evidente che il RUNTS attualmente raccolga poco più di un terzo del variegato universo organizzativo nonprofit.

La descrizione della consistenza numerica permetterà altresì di evidenziare alcune questioni che troveranno un approfondimento nei capitoli successivi del volume.

3. COMPOSIZIONE DEL REGISTRO UNICO NAZIONALE DEL TERZO SETTORE

Al 31 dicembre 2024, il RUNTS raccoglieva l'iscrizione di 131.348 enti del terzo settore. Attivato a fine novembre 2021, a seguito della pubblicazione del Decreto Ministeriale n°106 del 15 settembre 2020 (in cui vengono definite le procedure di iscrizione)³², il Registro è andato lentamente alimentandosi con le trasmissioni massive dai precedenti elenchi (avvenute nel marzo e nel novembre del 2022³³) e con le iscrizioni di singoli enti del terzo settore. Dopo un anno, a dicembre 2022, registrava quasi 84mila enti del terzo settore iscritti, mentre a fine 2023 il valore superava le 115mila unità (con un incremento annuale del 37,8%). Da allora le registrazioni si sono incrementate in modo sempre più

²⁹ I dati sono scaricabili dal seguente indirizzo: <https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/Lista-enti>. Per un inquadramento del Registro si rinvia a Lombardi, Sironi e Ioannone (Sepio, 2023), Meskovic (2021/22). Per una descrizione del funzionamento del RUNTS in due uffici regionali, si rinvia a Spreafico (per la Regione Lombardia) e Delbono (per la Regione Liguria) nel volume che raccoglie gli atti del convegno per la presentazione del volume di A. FUSARO, *Gli enti del terzo settore. Profili civilistici*, Milano, 2022 (Tenella Sillani, Maspes, Valditara, 2024).

³⁰ Il database pubblico non mette a disposizione tutte le informazioni che gli Enti sono tenuti a presentare in fase di iscrizione.

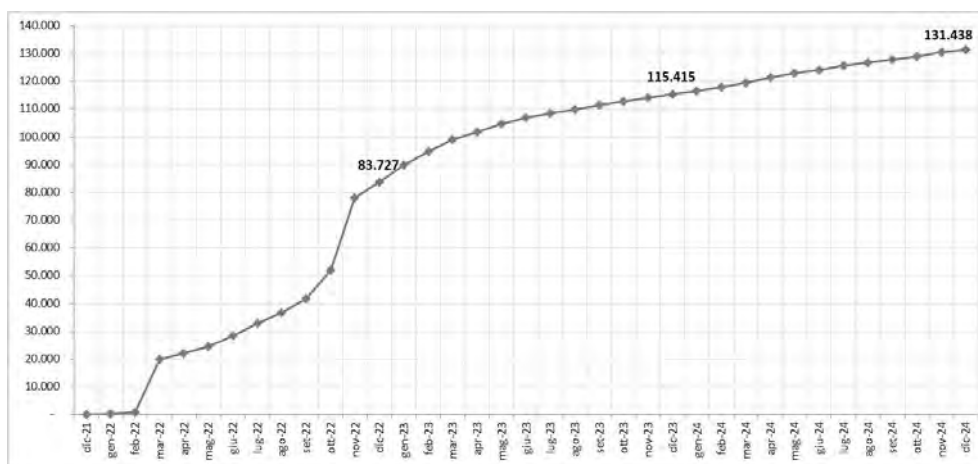
³¹ Senza contare quelle che, dopo essersi iscritte, non hanno rispettato il mantenimento dei requisiti richiesti dalla normativa e che quindi sono state cancellate dal Registro.

³² Modificato successivamente dal DM 344 del 29 luglio 2021 e reso effettivamente operativo dal Decreto Direttoriale del 26 ottobre 2021 n°561 con il quale veniva individuata la data del 23 novembre 2021 per l'avvio delle iscrizioni. Dai dati oggi disponibili, le prime iscrizioni risalgono al successivo mese di dicembre.

³³ In data 21 marzo 2022 vengono inserite nel RUNTS tutte le imprese sociali iscritte nella sezione speciale del Registro Imprese delle Camere di Commercio; in data 7 novembre 2022 si è conclusa invece, *ope legis*, la trasmissioni di OdV e APS iscritte nei precedenti registri di settore (anche per l'effetto della disposizione del silenzio-assenso rispetto alla mancata richiesta di chiarimenti da parte degli uffici competenti).

contenuto, con una media di circa 1.335 unità mensili ed una crescita complessiva nel 2024 del 13,9%³⁴.

Fig. n° 7: andamento delle iscrizioni al RUNTS



Fonte: nostre elaborazioni su dati RUNTS

Gli enti del terzo settore presentano una distribuzione piuttosto capillare sul territorio italiano: sono presenti con una propria sede in 7.406 comuni su un totale di 7.896³⁵ ovvero nel 93,8% del totale. I comuni senza alcun ente del terzo settore sono tutti di piccolissime dimensioni demografiche anche se sparsi un po' in tutta la penisola. La distribuzione regionale degli enti del terzo settore, considerando la loro sede legale, vede saldamente al primo posto la Lombardia con quasi 18mila organizzazioni, segue il Lazio con poco più di 13mila unità, mentre Emilia-Romagna e Toscana completano le regioni che vantano una presenza sul proprio territorio di oltre 10mila enti del terzo settore e che si distanziano di poco da altre quattro regioni con più di 9mila enti (Campania, Piemonte, Sicilia e Veneto). Seguono la Puglia e poi tutte le altre regioni. Chiude questa classifica la Valle d'Aosta con 315 enti del terzo settore.

Passando dalla distribuzione dei valori assoluti all'analisi dell'incidenza di enti del terzo settore ogni mille abitanti³⁶ emerge una classifica regionale profondamente diversa: a fronte di una media nazionale di 2,23 enti del terzo settore, al primo posto sale il Trentino-Alto Adige con 4,2 enti del terzo settore, seguito da Umbria (3,11) e Molise (3,0), mentre la Lombardia si colloca al penultimo posto (1,78), subito prima della Cam-

³⁴ I numeri presentati si riferiscono al totale degli enti che risultano iscritti in quella data precisa. Si tratta di un saldo in quanto non sono attualmente disponibili le cancellazioni dal Registro (per mancato deposito del bilancio, per fusione, scissione, per cessazione attività o irreperibilità) che vengono sottratte dal numero riportato e nascondono dunque la movimentazione in entrata e uscita dallo stesso.

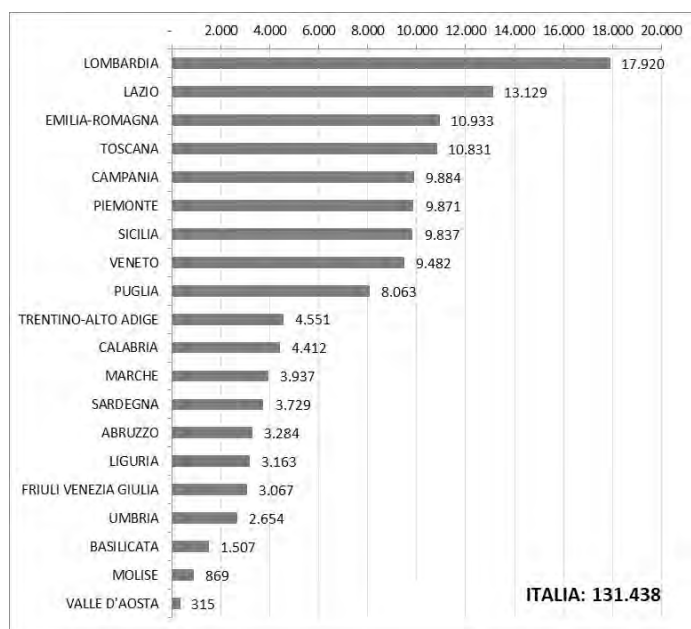
³⁵ Dato ISTAT al 1° gennaio 2025.

³⁶ Il denominatore (popolazione residente) è aggiornato al 1° gennaio 2024 (fonte: DemoISTAT).

pania (1,76). Una disaggregazione dell'incidenza degli enti del terzo settore per provincia³⁷ offre un quadro ancora più differenziato. Infatti, si rendono visibili delle profonde disomogeneità intra-regionali: se la Campania ha una media di 1,76 enti del terzo settore, nella provincia di Napoli il valore scende a 1,39, mentre a Benevento sale a 3,09; così anche in Veneto nella provincia di Venezia hanno sede 1,72 enti del terzo settore ogni mille abitanti, mentre a Belluno raggiungono il valore di 3,02 unità.

Pur riconoscendo che si tratta di dati ancora in via di assestamento, frutto anche delle differenti modalità di accertamento dei requisiti da parte degli Uffici regionali (Spreafico, 2024; Delbono, 2024), l'informazione più interessante che emerge da questa rappresentazione georeferenziata degli enti del terzo settore è la loro consistente presenza anche in alcuni territori del Centro-Sud Italia, frutto di una crescita numerica consolidatasi in particolare negli ultimi anni, nonostante la persistenza di alcune condizioni di svantaggio socioeconomico³⁸. Per contro, il valore in assoluto più basso è registrato in una provincia lombarda: quella di Monza e della Brianza con 1,34 enti del terzo settore ogni mille abitanti, mentre in altre provincie del Veneto, Lombardia e Liguria l'incidenza non arriva a 2 enti del terzo settore.

Fig. n° 8: distribuzione regionale degli ETS

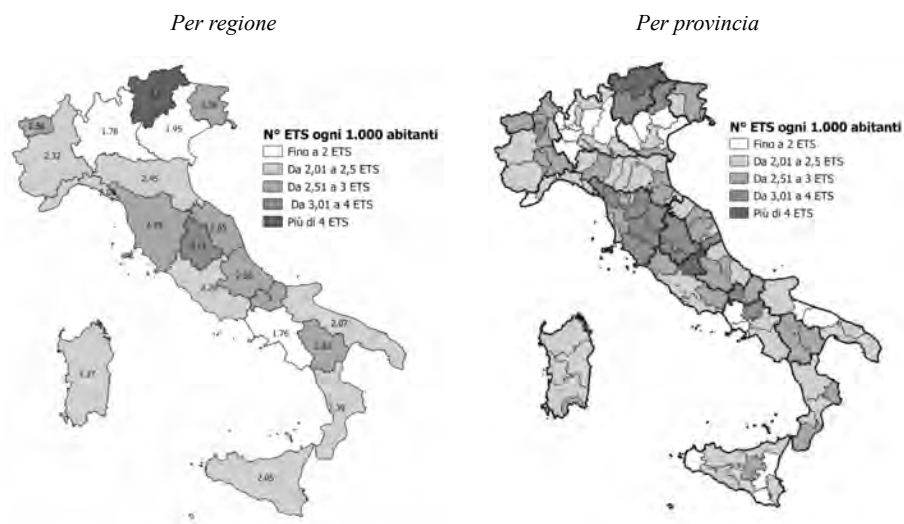


Fonte: nostre elaborazioni su dati RUNTS e DemoISTAT (al 1° gennaio 2024)

³⁷ Con questa espressione si intendono qui le unità territoriali provinciali che includono: effettive unità amministrative, città metropolitane, Liberi consorzi di Comuni e unità non amministrative.

³⁸ G. MEMO (a cura di), *Il terzo settore nel mezzogiorno*, Soveria Mannelli, 2023.

Fig. n° 9: incidenza degli enti del terzo settore ogni mille abitanti per regione e per provincia



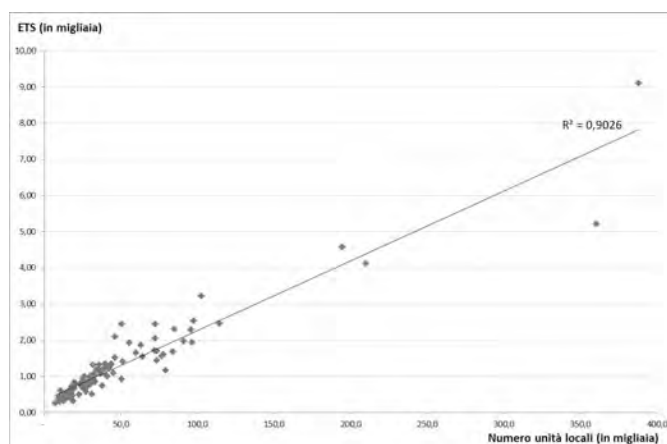
Fonte: nostre elaborazioni su dati RUNTS e DemoISTAT (al 1° gennaio 2024)

Un ulteriore contributo all'analisi della distribuzione territoriale degli enti del terzo settore può essere offerto da un confronto con la presenza delle unità locali delle imprese in Italia³⁹ che, meglio di altri indicatori (quali reddito pro-capite, incidenza del numero di volontari sulla popolazione), sembra avere una simile diffusione. Ebbene incrociando il numero (in migliaia di unità) di enti del terzo settore e di imprese presenti nelle varie province, si ottiene una retta che raggiunge un coefficiente di correlazione di oltre +0,9⁴⁰.

³⁹ L'unità locale corrisponde a un'unità giuridico-economica o ad una parte dell'unità giuridico-economica situata in una località topograficamente identificata. In tale località, o da tale località, una o più persone svolgono (lavorando eventualmente a tempo parziale) delle attività economiche per conto di una stessa unità giuridico-economica. Secondo tale definizione sono unità locali le seguenti tipologie, purché presidiate da almeno una persona: agenzia, albergo, ambulatorio, bar, cava, deposito, garage, laboratorio, magazzino, miniera, negozio, officina, ospedale, ristorante, scuola, stabilimento, studio professionale, ufficio, cantiere edile, ecc. (ISTAT, 2024). Il dato delle unità locali è però riferito all'anno 2022.

⁴⁰ Il coefficiente di correlazione di Pearson è una misura dell'associazione lineare tra due variabili X e Y che assume un valore compreso tra -1 e +1.

Fig. n° 10: N° di enti del terzo settore e di unità locali delle imprese per provincia



Fonte: nostre elaborazioni su dati RUNTS e ISTAT 2024

Il RUNTS distingue gli enti del terzo settore in sei categorie: Associazioni di promozione sociale (APS), organizzazioni di volontariato (OdV), imprese sociali (che includono anche le cooperative sociali), gli enti filantropici⁴¹, le società di mutuo soccorso e la categoria residuale di altri enti del terzo settore (altri soggetti di carattere privato che non presentano i requisiti per una delle precedenti categorie)⁴². Ebbene, a fine 2024 la categoria più rappresentata era quella delle APS con quasi 60mila unità, equivalenti al 45,6% di tutti gli iscritti al Registro. Le OdV si collocavano al secondo posto con oltre 38mila unità rappresentando poco meno del 29% degli enti del terzo settore, mentre le imprese sociali erano il terzo raggruppamento più numeroso con quasi 23mila unità (il 17,3% del totale). Enti filantropici e società di mutuo soccorso insieme rappresentavano meno dello 0,5% dell'insieme degli enti del terzo settore. Ed infine la categoria, che avrebbe dovuto essere residuale, "altri enti del terzo settore" raccoglieva le restanti 10mila organizzazioni per una quota complessiva del 7,7%.

Questa ripartizione nazionale assume pesi profondamente diversi nelle venti regioni italiane: in Emilia-Romagna le APS raggiungono addirittura il 60% del totale. Superano il 50% anche in Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Veneto e Abruzzo, mentre in Sardegna non raggiungono nemmeno il 25% del totale degli enti

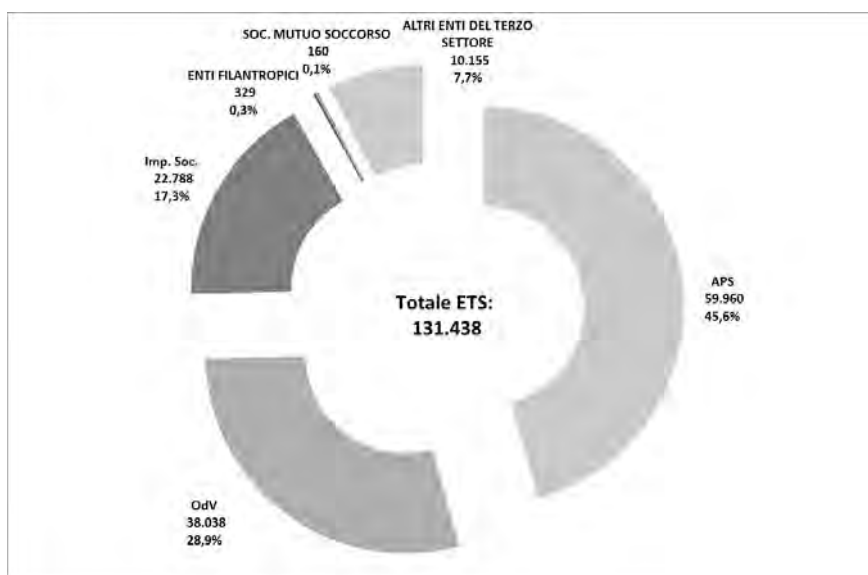
⁴¹ Si tratta di una nuova categoria, introdotta con il codice, volta a raccogliere fondazioni o associazioni riconosciute "che si occupano di raccolta fondi o di gestire risorse patrimoniali con finalità di erogare denaro, beni o servizi per il sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale" (Lombardi *et al.*, 2023).

⁴² Si ricorda che molte Onlus, iscritte presso l'Agenzia delle entrate, alla data qui considerata, non sono ancora trasigrate in attesa che la Commissione Europea approvi il nuovo regime tributario. Infatti, l'iscrizione al RUNTS determina la perdita della precedente qualifica fiscale di Onlus (D.Lgs. 460/1997), con conseguente perdita del relativo regime di favore (Lombardi *et al.*, 2023).

del terzo settore. Le OdV sono prevalenti in Trentino-Alto Adige, mentre superano le APS anche in Sardegna e in Valle D'Aosta. Le imprese sociali hanno l'incidenza maggiore in Sardegna e Sicilia, regioni in cui superano un terzo del totale degli enti del terzo settore. Lombardia e Lazio si caratterizzano infine per un numero consistente di altri enti.

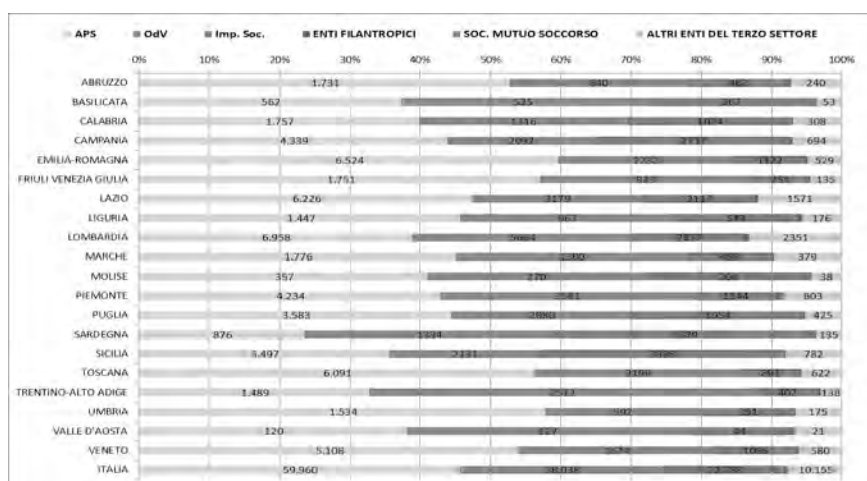
La disaggregazione delle fattispecie organizzative per provincia riflette altre articolazioni territoriali, confermando quanto già rilevato, ovvero di una differenziazione composita la cui comprensione, benché esuli dagli obiettivi di questo contributo meramente descrittivo, appare certamente non più sintetizzabile nelle argomentazioni di ordine geografico (contrapposizione Nord/Sud) e/o di densità demografica. In ben 10 province, sparse su tutta la penisola, le APS superano il migliaio di unità. Sono solo 4, invece, le province che vantano lo stesso numero di OdV, 3 quelle con le imprese sociali e 2 quelle con altri enti del terzo settore.

Fig. n° 11: ETS per categoria



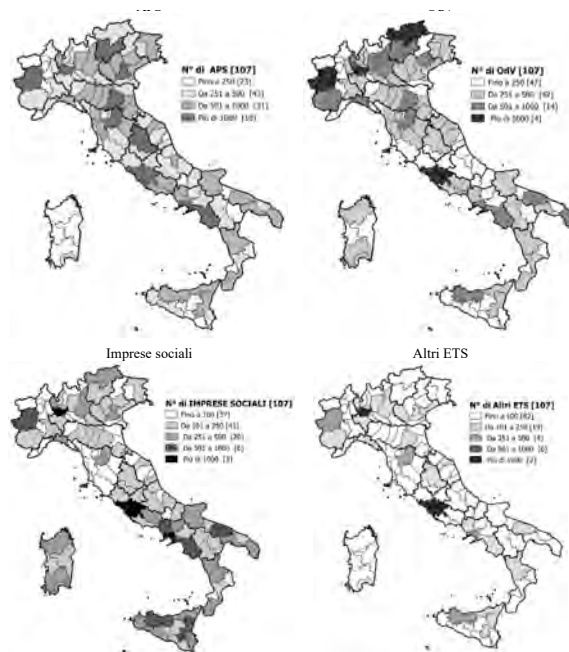
Fonte: nostre elaborazioni su dati RUNTS

Fig. n° 12: ETS per categoria nelle diverse regioni (V.A. e incidenza percentuale su totale)



Fonte: nostre elaborazioni su dati RUNTS

Fig. n° 13: n° di ETS per categoria nelle diverse province



Il RUNTS riporta anche quanti sono gli enti del terzo settore che si possono qualificare, ai sensi dell'art. 41, come "Rete associativa", nelle due sottocategorie di rete

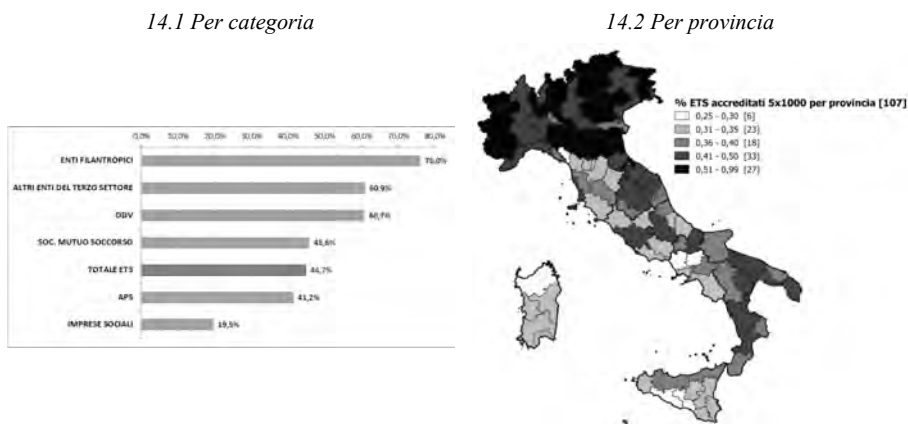
associativa semplice (che raccoglie l'adesione di almeno 100 E enti del terzo settore o in alternativa almeno di 20 Fondazioni le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome) e rete associativa nazionale (che raccoglie l'adesione di almeno 500 enti del terzo settore o in alternativa di 100 Fondazioni presenti in almeno 10 regioni o province autonome). In totale sono 54 enti del terzo settore, di cui 40 inserite nella sezione APS, 6 in quella di OdV e 8 non contengono l'assegnazione ad alcuna sezione. Dal punto di vista territoriale 37 hanno sede legale a Roma, mentre nessuna altra città supera le 3 associazioni.

Infine, ultimo dato qui considerato è quanti enti del terzo settore dichiarano l'accreditamento al 5xmille e quindi l'impiego di questo finanziamento per la realizzazione di proprie attività. Questo istituto, entrato sperimentalmente nel nostro ordinamento giuridico con la legge finanziaria per il 2006, successivamente recepito e disciplinato anche dal codice (all'art. 111), permette ai contribuenti di scegliere annualmente a quali enti destinare il 5 per mille della propria IRPEF.

Ebbene dai dati del RUNTS a fine 2024, il 44,7% degli enti del terzo settore dichiara l'accreditamento a questo istituto. Questo valore di sintesi è però fortemente differenziato tra le varie fattispecie organizzative. Infatti, sono gli enti filantropici che ricorrono più spesso a questo istituto: il 76% del totale. Seguono gli Altri Enti e le OdV, con rispettivamente il 60,9% e il 60,7%; mentre solo il 41,2% delle APS dichiarano di usufruirne. Ancora meno diffuso è l'istituto presso le imprese sociali, sezione in cui meno di 1 ente su 4 lo utilizza (per la precisione il 19,5% del totale).

Anche per questa variabile si registrano profonde variazioni territoriali, che però rimarcano una più tradizionale differenziazione Nord-Sud: le 27 province che ospitano più del 50% degli enti del terzo settore accreditati al 5xmille sono tutte settentrionali. A Reggio Emilia si raggiunge l'apice dell'incidenza con il 61% del totale degli iscritti, seguita da Trieste (con il 59,1%). Per contro la gran parte delle province del meridione hanno un'incidenza più bassa della media nazionale, anche se la provincia che ha l'incidenza in assoluto inferiore è quella di Massa Carrara (con il 25,3% del totale).

Fig. n° 14: incidenza % di ETS accreditati al 5xmille per categoria e suddivisi per provincia



4. OLTRE IL RUNTS, OLTRE IL NON PROFIT

Come si è potuto constatare, oltre il RUNTS c'è molto nonprofit e probabilmente anche un "Terzo settore" che non può definirsi tale solo per mancanza dei requisiti formali. Aspetti che stanno emergendo sempre di più, non solo per provare a perimetrare un settore da sempre difficilmente categorizzabile e dunque misurabile nelle sue componenti e caratteristiche, ma anche per dare effettiva applicazione degli strumenti dell'amministrazione condivisa previsti dagli artt. 55 e successivi del codice. La partecipazione ai procedimenti di co-programmazione e co-progettazione richiede la qualifica di enti del terzo settore e quindi esclude quella società civile organizzata che non ha aderito al RUNTS e che magari ha un forte impatto nelle tematiche che si intendono affrontare.

Negli ultimi anni, è emerso sempre con maggior forza il fenomeno del volontariato individuale, intermittente che non cerca più appartenenze o affiliazioni organizzative (Guidi et al., 2016), ma che si rivela al contempo un ampio serbatoio di solidarietà per le comunità. Talvolta, questa risorsa si riversa sui Patti di collaborazione tra l'amministrazione, che si è dotata del Regolamento per la gestione dei beni comuni, e i cittadini; talaltra, viene raccolta dagli elenchi dei volontari che sempre più Comuni adottano; in altri casi ancora, si sviluppa e viene incentivato all'interno di imprese for profit (volontariato aziendale).

Oltre il RUNTS, quindi, c'è ancora terzo settore (inteso nel senso originario) e allargando ulteriormente le maglie dell'analisi si scorge un settore nonprofit più ampio; ma anche quest'ultimo denota confini sempre più porosi e non riesce a dar conto di un universo organizzativo in trasformazione che, al di là della natura giuridica e delle fattispecie organizzative (in taluni casi sempre più ibridate), persegue l'utilità sociale.

Emerge dunque la necessità sempre più impellente di esplorare questo più ampio aggregato organizzativo che includa, accanto agli enti del terzo settore e alle INP, anche le società benefit, le start-up a vocazione sociale, le imprese che si dotano di certificazioni etico-sociali, ambientali, che perseguono fattivamente gli obiettivi ESG (*environment, social & governance*) nelle loro strategie di management.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agenzia per il Terzo Settore (a cura di), *Il terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit*, Milano, Editrice San Raffaele, 2011. ALSS (Autonomie Locali e Servizi Sociali), *Volontariato, Welfare State e terza dimensione*, 1982. H.K. Anheir, S. Toepler, *NONPROFIT ORGANIZATIONS. Theory, Management, Policy*, 3rd edition, Routledge, 2023 (1st ed. 2016). A. Ardigò, *L'approccio d'integrazione sistemica e i suoi limiti. Comunicazione simbolica e terza dimensione*, in G. Statera (a cura di), 1982. G.P. Barbetta (a cura di), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996. R. Biorcio, T. Vitale, *Italia Civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Donzelli editore, Roma, 2016. C. Borzaga (a c. di), *Il terzo sistema. Una nuova dimensione della complessità economica e sociale*, Padova, 1991. C. Borzaga, S. Lepri, *Oltre a Stato e Mercato: il Terzo sistema*, in *Servizi Sociali*, 1, Fondazione Emanuela Zancan, 1988. R. Cartocci, F. Maconi (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2006. CNEL/ISTAT, *Primo rapporto CNEL/ISTAT sull'economia sociale. Dimensioni e caratteristiche strutturali delle istituzioni non profit in Italia*, Roma, Rapporto di ricerca, 2008. L. Corchia, *Rassegna bibliografica sul volonta-*

riato italiano (1991-2010), in *Sociologia e ricerca sociale* n. 96, 2011, 161 ss. I. Colozzi, A. Bassi, *Da terzo settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Carocci, Roma, 1^a ed. 2003, ristampa 2011. G. Chiodi, *Prima del terzo settore: istituzioni di assistenza, carità e previdenza nell'Italia medievale e moderna*, in Tenella Sillani et al., op. cit., pp. 7-34. D. Delbono, *Il RUNTS in Regione Liguria: dati e orientamenti dall'Ufficio*, in Tenella Sillani et al., op. cit.; pp. 187-195. Dipartimento per gli Affari Sociali, Osservatorio Nazionale del Volontariato (a cura di), *Rapporto biennale sul volontariato in Italia 2000*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2001. P. Donati, I. Colozzi, *Nuove vie per l'altruismo. Il privato sociale in Italia*, Ed. Monti, Milano, 1998. G. Fiorentini, *Organizzazioni non profit e di volontariato. Direzione, marketing e raccolta fondi*, Etas Libri, Milano, 1992. FIVOL, *Annuario del volontariato sociale italiano*, FIVOL, 1994. R. Frisanco (a c. di), *Rilevazione FIVOL 1997 sulle organizzazioni di volontariato sociale italiano. Primi risultati*, Roma, FIVOL, 1997. R. Guidi, K. Fonovic, T. Cappadozzi (a cura di), *Volontari e attività volontarie in Italia. Antecedenti, impatti, esplorazioni*, Il Mulino, Bologna, 2016. IREF-ACLI, *Rapporto sull'associazionismo sociale*. Varie edizioni dalla prima del 1984 alla 10ma del 2024 intitolata *Prospettiva civica*. ISTAT, *Le organizzazioni di volontariato in Italia*, ISTAT, varie edizioni: 2000, 2001, 2003. ISTAT, *Istituzioni nonprofit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria – anno 1999*, ISTAT Informazioni n°50, 2001. ISTAT, *Le cooperative sociali in Italia. Statistiche in breve – anno 2003*, ISTAT, 2005. ISTAT, *Le cooperative sociali in Italia. Statistiche in breve – anno 2005*, ISTAT, 2007. ISTAT, *Le fondazioni in Italia. Statistiche in breve – anno 2003*, ISTAT, 2005. ISTAT, *Risultati economici delle imprese e delle multinazionali a livello territoriale, anno di riferimento 2022*, dicembre 2024, documento disponibile al seguente indirizzo web: www.istat.it/tavole-di-dati/risultati-economici-delle-imprese-e-delle-multinazionali-a-livello-territoriale-anno-2022. A. Lombardi, E.M. Sironi, I. Iannone, *RUNTS. Capitolo 6°* in G. Sepio (a cura di), *Terzo settore*, Il Sole 24 Ore SpA, Milano, 2023. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Osservatorio Nazionale per il Volontariato, *Volontariato: rapporto biennale sul volontariato in Italia 2005* (statistical data available for 2003), Roma, Tipografia A.G.M. Martelli, 2006. V. Montani, *Il terzo settore nel prisma della comparazione. Aggiornamenti sull'esperienza nord-americana. Parte II*, in Tenella Sillani et al., op. cit., 2024; pp. 7-34. G. Moro, *Contro il non profit. Ovvero come una teoria riduttiva produce informazioni confuse, inganna l'opinione pubblica e favorisce comportamenti discutibili a danno di quelli da premiare*, Editori Laterza, Bari, 2014. G. Memo (a cura di), *Il terzo settore nel Mezzogiorno*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2023. D. Meskovic, *Il procedimento di iscrizione al RUNTS, approfondimenti sulle ipotesi di sospensione e interruzione procedimentale ai sensi del DM 106/2020*. Tesi di laurea triennale di diritto amministrativo, Corso di laurea in Scienze Politiche e dell'amministrazione, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Trieste, AA 2021/2022; relatore: Prof. Andrea Crismani. C. Tenella Sillani, I. Maspes, C. Valditara (a cura di), *Gli enti del Terzo settore. Storia, comparazione, attualità*, Giappichelli Editore, Torino, 2024. A. Santuari, *Diritto delle organizzazioni socialmente responsabili. Manuale degli enti del Terzo settore, delle cooperative, delle società benefit e dei loro rapporti con la P.A.*, FrancoAngeli, Milano, 2024. I. Spreafico, *Il RUNTS in Regione Lombardia: dati e orientamenti dall'Ufficio*, in Tenella Sillani et al., op. cit.; pp. 179-185. S. Zamagni (a cura di), *Nonprofit come economia civile*, Il Mulino, Bologna, 1998. S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2011.

Solidarietà e coesione sociale Presupposti e tensioni morali nella vita civile

Giovanni Grandi

La Costituzione italiana richiama ciascun cittadino ai propri «doveri inderogabili di solidarietà», suggerendo che quest'ultima sia un presupposto della vita civile, una condizione da cui discendono degli impegni di mutuo aiuto a cui è possibile dare risposta organizzata anche – e forse soprattutto – in modo liberale, specie attraverso gli enti del terzo settore. Eppure, le pratiche di solidarietà coinvolgono attivamente solo una bassa percentuale dei cittadini, e il termine stesso nel linguaggio comune sembra descrivere l'impegno specifico di pochi per pochi, e non un dovere, ancorché morale, di tutti verso tutti.

Come è possibile leggere questo slittamento di significato? In che senso la solidarietà rappresenta un presupposto della vita civile? Qual è il suo rapporto con la rigenerazione della coesione sociale? Perché l'adempimento dei doveri di solidarietà appare spesso così difficile da ottenere diffusamente? Il saggio affronta questi interrogativi utilizzando come chiavi di lettura due noti "paradossi" relativi alle dinamiche dell'impegno civile nelle società di matrice democratico liberale.

SOMMARIO: 1. La solidarietà si dice in molti modi. – 2. La solidarietà, tra presupposto e finalità, tra liberalità e imposizione (Il paradosso di Böckenförde). – 3. La solidarietà: da dovere di tutti a impegno liberale di pochi? – 4. La solidarietà tra "individualità" e "personalità" (Il paradosso di Maritain). – 5. Spunti per la riflessione negli enti del terzo settore.

I. LA SOLIDARIETÀ SI DICE IN MOLTI MODI

La pratica del mutuo aiuto organizzato comunitariamente accompagna da sempre le vicende umane e conosce diversi nomi: *amicizia civile*, *carità*, *fraternità* e – più recentemente, a partire dal XIX secolo – *solidarietà*. Le configurazioni a cui rinviano i diversi termini sono tuttavia solo in parte sovrapponibili: l'*amicizia civile* descritta da Aristotele¹, e certamente sentita nella antica democrazia ateniese, coinvolge i concittadini, la *carità* di cui vivono le comunità cristiane a partire dai primi secoli non conosce

¹ Aristotele ne parla nella *Politica*, nell'*Etica Eudemia* e nell'*Etica Nicomachea*, qui in particolare nel libro VIII, dove discute le diverse forme di amicizia e dove fa emergere da subito come il tema politico centrale sia il mantenimento della pace e della coesione sociale: «Sembra che persino le città siano tenute unite dall'amicizia, e i legislatori si preoccupano di essa ancor più che della giustizia; infatti la concordia sembra essere qualcosa di simile all'amicizia ed essi mirano essenzialmente a quella e vogliono tener lontana soprattutto la discordia, che le è nemica». ARISTOTELE, *Etica Nicomachea* VIII (Θ), 1, 1155a 23-26; tr. it. di A. Plebe, Roma-Bari, 1983, 194.

distinzioni tra liberi e schiavi² e guarda anzitutto ai bisogni dei più poveri³, la *fraternità* trova applicazioni molto diversificate, che vanno dai contesti monastici a quello della rivoluzione francese⁴, la *solidarietà* che matura nella società occidentale dell'Ottocento, nuovamente, non unisce tutta la società ma riguarda le "masse", in lotta contro altre componenti sociali⁵. Se poi volessimo osservare gli usi contemporanei e popolari dello stesso termine, lo troveremmo applicato ai contesti più disparati, dalle "gare" in favore di persone o popoli colpiti da grandi calamità, alle attestazioni di vicinanza a chi riceve un'offesa o una minaccia.

Ci si accorge immediatamente che i diversi termini indicano pratiche di aiuto ed espressioni più o meno fattive di prossimità, ma più a monte evidenziano l'esistenza di *forme di legame* tra le persone, su cui si basano tanto l'attesa quanto la disponibilità ad intervenire in favore dei uni degli altri.

La definizione contemporanea offerta dal dizionario della lingua italiana coglie la centralità di questo tema, segnalando che al di là degli utilizzi giuridici – di fatto quelli etimologicamente più fedeli⁶ – la solidarietà indica «su un piano etico e sociale, (un)

² Molto chiara in questo senso l'istruzione di Paolo di Tarso che ribadisce che il battesimo supera ogni distinzione sociale: «Non c'è Giudeo né Greco; non c'è schiavo né libero» (Gal. 3,28).

³ Fin dagli *Atti degli apostoli* sono attestate pratiche solidaristiche nelle prime comunità cristiane: «Nessuno infatti tra loro era bisognoso, perché quanti possedevano campi o case li vendevano, portavano il ricavato di ciò che era stato venduto e lo deponevano ai piedi degli apostoli; poi veniva distribuito a ciascuno secondo il suo bisogno» (At 4,34-35), riferite anche dalla prima letteratura, come ad esempio la *Lettera a Diogneto*: «[i cristiani] Mettono in comune la mensa [...], obbediscono alle leggi stabilite e con la loro vita superano le leggi [...] sono poveri e fanno ricchi molti». Cfr. *A Diogneto*, V, 7;10; 13; tr. It. in *I Padri Apostolici*, Roma, 1998, 356-7.

⁴ L'utilizzo dell'immagine della fraternità appare molto variegato: è fuor di dubbio che siano stati gli ordini mendicanti, francescani e domenicani, a dare a partire dal XIII Secolo un impulso forte all'impiego del termine *frater*, contratto in *fra*, per indicare il legame discendente dal riconoscersi come "figli di Dio", dello stesso Padre, per quanto già le prime esperienze comunitarie e monastiche attingessero alla metafora dei legami famigliari. Il richiamo allo stesso tipo di legame è, come noto, ripreso nel trittico della Rivoluzione francese del 1789, *liberté, égalité, fraternité* per quanto, come annota tra gli altri Rodotà, «della triade rivoluzionaria proprio la fraternità si rivelò precocemente la componente più debole, o quella più difficilmente accettabile, tanto che Napoleone, nel suo proclama del 18 brumaio, si sarebbe presentato ai francesi come il difensore di 'libertà, uguaglianza e proprietà'» (Cfr. S. ROBOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, 21-2). Nel contesto del pensiero sociale cattolico vi ha fatto ricorso in modo più sistematico papa Francesco, nell'enciclica sociale non a caso intitolata "Fratelli tutti", anche se non bisogna trascurare il fatto che nel mito fondativo biblico di Genesi 4 la fraternità è anche il luogo della diversità non accolta e dell'omicidio. Si tratta quindi di una nozione decisamente sfaccettata, tra le diverse forse quella meno pianamente sovrapponibile all'idea di solidarietà.

⁵ A partire dalla seconda metà dell'Ottocento il termine entra nel dibattito socio-politico e nell'uso letterario: ne parlano Auguste Comte nel *Discours sur l'esprit positif* del 1844, ma poi sarà émile Durkheim a discuterne diffusamente nel celebre *De la division du travail social* del 1893. Degli stessi anni è il testo *Solidarité*, di Léon Bourgeois, ispiratore di un programma di riforme sociali basate. Per una ricostruzione accurata delle vicende teorico-filologiche del termine, che qui non è interesse primario ricostruire, si rinvia a A. VOLPE, *Solidarietà. Filosofia di un'idea sociale*, Roma, 2023.

⁶ Il termine deriva notoriamente dall'espressione latina "in solidum obligari", che sfrutta il significato di "unito" del termine *solidus*. Nel diritto privato romano indicava un obbligo, contratto tra i *solidari*, di rispondere ciascuno interamente di qualcosa, anche se il debito o il credito era stato contratto da un altro. Questa accezione giuridica, priva ancora dei risvolti in senso morale e sociale che oggi

rapporto di fratellanza e di reciproco sostegno che collega i singoli componenti di una collettività nel sentimento appunto di questa loro appartenenza a una società medesima e nella coscienza dei comuni interessi e delle comuni finalità»⁷.

Le pratiche di mutuo aiuto sono effettivamente qualcosa di atteso nelle relazioni umane, oltre che qualcosa di costantemente presente nelle società: in questo senso non è in questione il fatto che il prestare soccorso, specie in modo organizzato, sia un gesto che si iscrive nella tassonomia delle forme del bene. Piuttosto, gli interrogativi sulla solidarietà riguardano altri aspetti, che sorgono a valle di questo riconoscimento, ed emergono tanto dalla cronaca quanto dalla riflessione etica e politica: *su cosa si fonda e come si alimenta il legame sociale? Che tipo di doveri morali istituisce il riconoscimento della solidarietà? Sono doveri traducibili anche in chiave scoiale, come obblighi civili? In che cosa possono consistere? E cosa accade se i solidali non li adempiono?*

Sono questioni teoriche e pratiche insieme, che in ogni caso si intrecciano con una realtà sociale in cui si osserva il crescere delle disuguaglianze e della distribuzione asimmetrica delle risorse⁸, in cui il “mondo della solidarietà” si sovrappone sempre di più a quella porzione di cittadinanza che si organizza autonomamente – ma spesso anche sussidiariamente – rispetto alle istituzioni pubbliche, restituendo l'impressione che, se la solidarietà indica un legame, questo appare quantomeno sentito da pochi, e se indica delle disponibilità ad intervenire in aiuto di altri, queste si condensano nel volontariato, dunque nella sfera dell'impegno generoso e liberale, che per lo meno in Italia coinvolge poco più del 10% della popolazione.

Affrontare gli snodi teorici tenendo presente questo scenario è necessario, perché proprio il discostamento – talvolta notevole – tra le previsioni teoriche e le reali pratiche sociali consente di interrogarsi più efficacemente non solo sui contenuti dell'idea ma anche (qui in particolare) sul ruolo del terzo settore, che raccoglie enti e organizzazioni che danno struttura e continuità alle diverse iniziative ascrivibili all'ambito della solidarietà.

Tra i molteplici percorsi possibili di riflessione sul significato e sul ruolo della solidarietà nella società contemporanea occidentale propongo allora di tracciarne uno che si muova attraverso una serie di tensioni: la solidarietà è un *presupposto* della vita democratica o è una sua *finalità*? Riguarda *tutti* come pratica attiva o soltanto *alcuni*? È qualcosa che può essere prescritto come un *dovere* o che deve rimanere nei confini della *liberalità* per non snaturarsi? Riguarda le Istituzioni pubbliche o la società civile? Per toccare queste diverse tensioni mi servirò degli spunti che derivano da due diversi “paradossi”, formulati dal giurista tedesco Ernst-Wolfgang Böckenförde e dal filosofo

ci sono più famigliari, la si ritrova ancora nell'edizione del 1694 del *Dictionnaire de l'Académie française* e in altre fonti francesi, fino al codice civile napoleonico, all'articolo 1202 della sezione intitolata *Des Obligations Solidaires*.

⁷ <https://www.treccani.it/vocabolario/solidarieta/> (u.c. 24/02/2025).

⁸ Il rapporto OXFAM Italia 2025 segnala, tra l'altro, che «confrontando le consistenze patrimoniali dei diversi gruppi di famiglie italiane a metà del 2024 si evince che il 10% più ricco delle famiglie italiane possiede oltre 8 volte la ricchezza della metà più povera dei nuclei familiari del nostro Paese (il rapporto era pari a 6,3 appena 14 anni fa, alla fine del 2010, il primo anno disponibile nella serie storica di Banca d'Italia)». Cfr. *Disuguaglianze. Povertà ingiusta e ricchezza immeritata*, Rapporto OXFAM Italia 2025, 24 (<https://www.oxfamitalia.org/disuguaglianza-poverta-ingiusta-e-ricchezza-immeritata/> u.c. 24/02/2025).

francese Jacques Maritain, perché mi pare consentano di cogliere una serie di nodi di un certo interesse, che possono accompagnare nell'approfondimento tanto dei presupposti quanto delle tensioni morali della vita civile.

2. LA SOLIDARIETÀ, TRA PRESUPPOSTO E FINALITÀ, TRA LIBERALITÀ E IMPOSIZIONE (IL PARADOSSO DI BÖCKENFÖRDE)

Che la solidarietà indichi in Italia una coordinata essenziale dell'assetto civile repubblicano è evidente dal dettato Costituzionale. L'articolo 2 della Carta fondamentale stabilisce che «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

La formula "doveri di solidarietà" sollecita, con un interessante equilibrio, due interrogativi di approfondimento: è la solidarietà, intesa come legame tra i cittadini, a implicare dei doveri di ordine politico, economico e sociale, oppure è il costituirsi di una società in forma repubblicana a implicare, come dovere, la costruzione di solidarietà di tipo politico, economico e sociale?

Al di là degli intenti dei Costituenti, questa possibile duplice interpretazione conduce da subito al cuore socio-politico della questione: per un verso la solidarietà è *già* il legame che richiede gesti e disponibilità di mutuo aiuto, per un altro sono proprio i gesti e le iniziative di solidarietà a costruire concretamente un "noi" *che*, per quanto si muova da una intenzione di partenza – che potrebbe avvicinarsi all'idea del *Contratto Sociale* di Rousseau – non è ancora compiuto.

La scelta "costituente" di avviare un certo tipo di società, con un proprio assetto istituzionale, in effetti avvia un cantiere di socialità, che in parte dà forma a qualcosa che già c'è, ma in parte indica una finalità da perseguire: la costruzione di legami di solidarietà appare anche come un compito, affidato ai solidali, che non è d'altra parte assolto una volta per tutte ma si rinnova ad ogni generazione.

Il primo aspetto che si può allora evidenziare è che la solidarietà, entro un assetto istituzionale avviato, è ad un tempo *previsione* e *presupposto reale*: senza presupposto reale, senza cioè che vi sia già un legame sufficientemente solido tra i cittadini, che precede le Istituzioni, faticano ad emergere *pratiche* di solidarietà, e d'altra parte, senza *esperienze* di solidarietà non si ricrea quella coesione sociale di cui le stesse Istituzioni hanno bisogno per sussistere, e quindi anche per concorrere alla promozione e all'organizzazione della solidarietà stessa.

Questa sorta di circolarità è suscettibile di sviluppi tanto virtuosi quanto viziosi: in questo senso le pratiche reali di solidarietà diventano un sintomo del tenore del legame sociale, *simul stabunt et simul cadent*, anche se in prospettiva dinamica sarebbe più corretto dire che insieme si rinforzano così come insieme decadono.

Da questo punto di vista la questione della solidarietà e il suo nesso con la coesione sociale porta direttamente al tema della tenuta delle Istituzioni di uno Stato liberale e democratico, come ha in un certo modo fatto vedere in senso generale il giurista tedesco

Ernst Wolfgang Böckenförde, attraverso il celebre paradosso che ha proposto nel 1967, secondo cui «Lo stato liberale secolarizzato vive di presupposti che non può garantire»⁹.

La tesi di Böckenförde merita di essere richiamata, perché aiuta a comprendere come la solidarietà rappresenti quantomeno uno dei punti notevoli di fragilità e, insieme, di ricchezza delle esperienze democratico-liberali: la questione di fondo che le attraversa è proprio come provvedere quel senso di unità che appunto chiamiamo anche “coesione sociale”, e di cui vivono le Istituzioni democratiche, senza cedere alla tentazione di provare a crearla a viva forza, ricorrendo al potere coercitivo di cui pure lo Stato moderno dispone, e cioè senza *imporre* atteggiamenti solidaristici ai cittadini. L'utilizzo di quello che Max Weber ha ben descritto come il “monopolio della forza”¹⁰ al fine di alimentare il senso di unità dei cittadini è fallimentare, e conduce inesorabilmente allo “stato etico”. Se però le pratiche di solidarietà politiche e sociali – al di là di quelle di tipo meramente economico – vengono rimesse alla liberalità dei *solidali*, il rischio che in qualche frangente storico si inneschi un circolo vizioso rimane reale.

Questo rischio, a cui consapevolmente si espongono le Istituzioni «per amore della libertà»¹¹, risulta calmierato proprio dal fiorire di iniziative a livello della cosiddetta “società civile”, o a livello di quello che oggi chiamiamo terzo settore, il cui sviluppo può a buon diritto essere considerato un fattore primario di cura e sviluppo della coesione sociale nell'adempimento dei doveri costituzionali.

Come già osservato, i dati italiani¹² sul coinvolgimento dei cittadini su base volontaristica nelle diverse organizzazioni *no-profit* fanno tuttavia riflettere: sono circa 4 milioni e mezzo le persone recensite come attive in questo contesto, a rappresentare poco più del 10% della popolazione; il RUNTS registra poco più di 130.000 realtà censite, un'organizzazione ogni 30.000 abitanti¹³. La prospettiva della liberalità e dell'assenza di profitto nell'assumere impegni di tipo solidaristico sembra portate ad un esito deludente: si direbbe che la grande maggioranza dei cittadini italiani, di fatto, si sottragga ai “doveri inderogabili” di solidarietà.

Una lettura di questo tipo potrebbe essere troppo radicale e il dato potrebbe essere in parte ridimensionato: in effetti la previsione costituzionale dell'adempimento dei doveri di solidarietà non restringe il campo all'impegno nelle forme dell'associazionismo (o delle altre modalità di aggregazione con fini sociali) in cui si raccoglie poco più di un

⁹ E.W. BÖCKENFÖRDE, *Die Entstehung des Status als Vorgang der Säkularisation*, in *Säkularisation und Utopie, Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, Stuttgart 1967; tr. it.: *La formazione dello stato come processo di secolarizzazione*, Brescia 2006, 66.

¹⁰ «Lo stato – scrive Weber – è quella comunità di uomini che, all'interno di un determinato territorio – un elemento, questo del territorio, che è tra le sue componenti caratteristiche –, pretende per sé (con successo) il monopolio dell'uso legittimo della forza fisica». Cf. M. WEBER, *Politik als Beruf*, Berlin 1919; tr. it.: *La politica come professione*, Torino, 2004, 48.

¹¹ BÖCKENFÖRDE, *La formazione dello stato come processo di secolarizzazione*, cit., 66.

¹² I dati ISTAT relativi al Censimento delle Istituzioni non profit 2021 e della Rilevazione multiscope 2021 relativi ai volontari riportano che al 31 dicembre 2020 le istituzioni non profit attive in Italia erano 363.499, impiegando complessivamente 870.183 dipendenti, mentre il 72,1% delle INP attive nel 2021 si avvale dell'attività di 4,661 milioni di volontari. (Cfr. <https://www.istat.it/it/files/2023/05/Censimento-non-profit-primi-risultati.pdf> u.c. 24/02/2025).

¹³ Dati aggiornati al mese di febbraio 2025. Da notare che in diversi casi le realtà registrate sono sedi territoriali di una stessa Associazione presente a livello nazionale.

decimo dei cittadini, ma include un ventaglio molto più esteso di opzioni, come si può ben cogliere dall'articolo 4 della Costituzione. Qui viene ribadito esserci un "dovere" in capo ad ogni cittadino di «svolgere [...] un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società», ma viene precisato che va declinato «secondo le proprie possibilità e la propria scelta», una formula che appunto interviene nel tentativo di comporre una obbligatorietà "morale" con la liberalità, che abbraccia tanto la *misura* quanto i *modi* del mettersi a disposizione per il bene comune.

Anche però tenendo conto che esistono molte modalità individuali attraverso cui è possibile impiegare le proprie capacità e risorse in favore di altri – per quanto in modo appunto non organizzato e sistemico – rimane l'interrogativo sulle ragioni di un discostamento quantomeno avvertibile tra la previsione di "doveri inderogabili" e la diffusione del loro adempimento.

Qual è il punto debole allora? Si può osservare che ce ne sia più d'uno, e che siano di natura diversa.

3. LA SOLIDARIETÀ: DA DOVERE DI TUTTI A IMPEGNO LIBERALE DI POCHI?

Provando a esplorare più attentamente la questione vale la pena anzitutto di incontrare ancora le stesse pagine di Böckenförde della fine degli anni Sessanta, perché consentono di riflettere su una trasformazione dell'idea di solidarietà per certi versi epocale, che probabilmente riguarda maggiormente le grandi democrazie sorte all'indomani della Seconda Guerra Mondiale – e in particolare la Germania e l'Italia – ma che con qualche cautela potrebbe valere estensivamente per altre società liberali sviluppate nel benessere.

Nel contesto del saggio dedicato al processo di secolarizzazione e di formazione dello Stato moderno, il tema della coesione sociale emergeva come uno dei nomi della "pace", come il persistere di un legame tra i cittadini sufficientemente solido da scongiurare che gli inevitabili conflitti sfociassero in guerra civile. Questa responsabilità verso la convivenza pacifica, nelle democrazie europee sorte dopo il secondo dopoguerra, si sostanzia – immediatamente a valle delle "costituenti" – anche di una serie di soluzioni tese a diffondere lo sviluppo e a garantire il benessere di tutti. Proprio guardando a queste politiche e a una loro embrionale perdita di slancio, Böckenförde si chiedeva nelle battute conclusive della sua riflessione su che cosa avrebbe potuto puntare successivamente la classe politica per alimentare l'unità civile, avendo finalmente alle spalle, come leva per generare coesione, non solo le tragiche e ormai ripudiate soluzioni totalitarie del primo Novecento – l'aggregarsi attorno al principio unitivo della "nazione" – ma in fondo anche la spinta ricostruttiva degli esordi delle nuove democrazie. In un certo modo, in un clima di macerie e di ricostruzione, il valore dell'unire le forze in senso mutualistico si fa più plastico, quasi materiale. Ma su cosa puntare in una stagione ulteriore per continuare ad alimentare la solidarietà, intesa appunto come legame tra i cittadini e come fattore decisivo di coesione sociale?

È qui che la diagnosi si fa particolarmente interessante:

«È possibile – si domanda Böckenförde – fondare e conservare l'eticità in maniera del tutto terrena, secolare? Fondare lo Stato su una "morale naturale"? E se ciò non fosse possibile, lo Stato potrebbe vivere sulla sola base delle aspettative eudemonistiche

dei cittadini? Tutte queste domande ci riportano a una domanda più profonda, di principio: fino a che punto i popoli uniti in stati possono vivere sulla base della sola garanzia della libertà, senza cioè avere un legame unificante che precede tale libertà?»¹⁴.

L'eticità di cui parla il giurista è precisamente quel senso di convergenza e di coesione, fatto di condivisione di obiettivi sociali, di stili, di pratiche che si ritrova nell'originario significato del termine greco *ethos*. Indubbiamente, a lungo la fede cristiana aveva rappresentato il motivo culturale e sociale unificante, prima di diventare – al contrario – causa di conflitto a valle della contrapposizione tra Riformati e Cattolici. Non potendo più ricorrere alla religione come fattore unificante e riproponendosi il tema della pace e della coesione – questo è l'interrogativo – attorno a che cosa si sarebbero potuti chiamare a raccolta i cittadini, scommettendo su una libera adesione, e non su forme di imposizione, neppure di valori? La possibilità adombrata merita di essere esaminata:

«Lo Stato può tentare di fronteggiare questo problema facendosi garante della soddisfazione delle attese di vita eudemonistiche dei cittadini cercando di ottenere da ciò la propria forza portante. Certo, il campo che si apre in questo modo è sconfinato. Perché qui non si tratta soltanto di condurre una politica previdente, capace di dare una certa forma alla società, assicurando l'esistenza dei cittadini – a questo compito infatti non si può rinunciare –, ma del fatto che lo Stato cerchi proprio in ciò il suo “per amore di”, il suo fondamento di legittimazione. Lo Stato che non confidi più nelle forze vincolanti interiori, o che ne sia stato privato, viene spinto a elevare a proprio programma la realizzazione dell'utopia sociale. Ma c'è più di una ragione per dubitare del fatto che in questo modo si possa risolvere il problema di principio cui si cerca di ovviare. Su cosa si appoggierebbe, questo Stato, il giorno in cui andasse in crisi?»¹⁵.

La deriva che intravede Böckenförde è facilmente individuabile: quale potrebbe essere il progetto sociale, esaurita la spinta della ricostruzione, in grado di chiamare a raccolta, di far percepire che valga la pena di prendersi cura delle Istituzioni pubbliche, che valga la pena di rimanere uniti? Il rischio che questo progetto diventi la *soddisfazione dei desideri vita buona individuali* dei cittadini è notevole in un contesto di crescita di risorse e di dividendi, in un contesto in cui le memorie tragiche della divisione iniziano ad essere un ricordo che si allontana, mentre la pace comincia ad apparire quasi come una normalità che non chiede particolare manutenzione.

È come se ad un certo punto la stessa coesione sociale cessasse di essere un capitolo centrale di manutenzione, come se la questione della solidarietà non venisse più intesa come il cuore della vita democratica e il fondamento (inesigibile con la forza) stesso dello Stato, ma diventasse una sorta di appendice – benemerita, fuori di dubbio – della vita civile, il nome per indicare non più la *cura di tutti per tutti*, ma quella di *pochi per quegli altrettanto pochi* che sono rimasti ai margini di un *trend* collettivo di sviluppo. La solidarietà, nel cambio d'epoca segnato da un consistente sviluppo economico, cambia volto non tanto nelle previsioni costituzionali, quanto nella percezione diffusa: inizia a diventare quello che il senso comune ancora oggi le riconosce, un moto di attenzione nobile, indirizzato fondamentalmente a situazioni emergenziali o di marginalità, a carattere moralmente supererogatorio.

¹⁴ BÖCKENFÖRDE, *La formazione dello stato come processo di secolarizzazione*, cit., 66.

¹⁵ *Ivi*, 69-70.

In un certo modo è proprio il distendersi di una stagione di sviluppo economico ad indebolire l'idea che le Istituzioni siano anzitutto il presidio della pace e che la democrazia sia anzitutto l'opportunità di ricreare continuamente consistenti legami sociali. È in questo clima che la *ragion d'essere* dello Stato può mutare e farsi strada la percezione che questo sia al servizio più dei desideri individuali di sviluppo e di consumo che non delle relazioni tra i cittadini e della giustizia sociale. Ma, appunto, chiede Böckenförde: nel momento in cui ci si trovasse nelle condizioni di non poter più alimentare "a pioggia" tutti i desideri individuali che eccedono gli obiettivi "a cui uno Stato non può rinunciare", e occorresse compiere delle scelte, cosa accadrebbe? Cosa accadrebbe in un tempo di crisi?

Possiamo estrapolare la proiezione giungendo agli sviluppi degli ultimi due decenni europei e italiani: abituati ormai – si passi l'espressione – all'idea che la ragion d'essere dello Stato democratico sia la più ampia *distribuzione di felicità da fruire individualisticamente*, ogni contrazione non può che essere avvertita come un tradimento o una forma di abbandono. Questo vissuto pesa tanto quanto le forme di inefficienza e di corruzione, e genera una contrazione della residua disponibilità a mettersi a disposizione delle necessità sociali e, alla lunga, una disaffezione verso le stesse Istituzioni.

Commentando i *trend* delle elezioni europee del 2024 e i dati disaggregati, l'Istituto Ipsos ha evidenziato che «il fenomeno dell'astensione ha assunto nel nostro Paese, e non da ora, anche una connotazione sociale sempre più evidente; la profilazione sociodemografica degli astenuti ci indica che, di fatto, gli strati sociali ed economici più in difficoltà stanno "abbandonando" la democrazia: non più solamente la partecipazione politica in senso ampio, ma anche quella meramente elettorale»¹⁶.

La crisi contemporanea della partecipazione al voto politico, che non risparmia alcuno dei grandi Paesi europei e che in Italia ha raggiunto un livello di astensionismo del 50%, è un sintomo di questo lungo processo corrosivo¹⁷: abituati a ricevere e a consumare individualisticamente, disabituati a contribuire, nel tempo della crisi ci si chiede che cosa mai possa tenere uniti, ed ecco che rinascono le spinte divisive ed antisolidaristiche. Emerge il circolo vizioso di indebolimento delle *pratiche diffuse* di solidarietà – indebolite anche perché ricomprese appunto come la stampella riservata alle situazioni di fallimento, di sventura, di esclusione – e del senso della coesione sociale.

La diagnosi sarebbe però incompleta se non provassimo a spingerci oltre la lettura offerta da Böckenförde: la deriva che porta a concepire le Istituzioni come supporto allo sviluppo più che alla pace e alla coesione e la solidarietà come la risorsa dedicata a quanti non ce l'hanno fatta ad agganciarsi alla locomotiva della crescita economica, ancora non basta come chiave per inquadrare la portata della sfida della solidarietà nel contesto delle democrazie liberali.

Più a monte di un cambiamento di visione rimane un tema antropologico e morale inaggirabile: la solidarietà, presa nel suo versante contributivo¹⁸, riamane in ogni caso

¹⁶ <https://www.ipsos.com/it-it/elezioni-europee-2024-risultati-elettorali-analisi-post-voto-ipsos> (u.c. 24/02/2025).

¹⁷ Nelle elezioni europee del 2024 si sono recati alle urne il 49,7% degli Italiani, contro l'86,1% del 1979.

¹⁸ Sulla questione, collegata, della partecipazione alla vita politica e sociale sia consentito rinviare a G. GRANDI, *Democrazia e amicizia sociale. Oltre la crisi della partecipazione*, Roma, 2024.

un movimento di donazione e di condivisione. È un movimento contrario a quello del consumo individualista, ed è indubbiamente un movimento più faticoso, quale che sia la congiuntura economica.

La domanda si fa qui più schiettamente antropologica: perché la solidarietà, che nel bisogno è così facilmente invocata ed attesa, diventa faticosa quando viceversa ci si trova nella posizione di chi viene interpellato per dare, al punto che – pur con tutte le cautele per rimanere nel perimetro di uno Stato liberale – si sottolinea l'idea che sia pur sempre un obbligo, un *dovere inderogabile*?

4. LA SOLIDARIETÀ TRA “INDIVIDUALITÀ” E “PERSONALITÀ” (IL PARADOSSO DI MARITAIN)

Accanto ad un nodo che appunto potrebbe essere di tipo storico, e che merita di essere tenuto presente proprio per riflettere sullo slittamento di significato che imprime all'idea di solidarietà, occorre riconoscerne un altro di carattere più schiettamente antropologico e morale.

Che ogni forma di donazione di sé comporti una certa fatica è un dato di esperienza: il movimento del dare, di cui si sostanzia ogni forma di solidarietà, incontra in ciascuno delle resistenze, che non sono certo invincibili, ma che appunto richiedono un certo lavoro, una certa lotta si potrebbe anche dire. Il pensiero antropologico ha talvolta cercato di risalire al *perché* di questa esperienza, e dove lo ha fatto ha imboccato la via stretta della esplorazione della “natura” umana: naturalmente buoni, ma corrotti dalla società, come suggerisce il mito di Rousseau del “buon selvaggio”? Naturalmente egoisti, e corretti dalla società e dalle sue istituzioni, come suggerisce piuttosto Hobbes riprendendo la celebre immagine dell’*homo homini lupus* di Plauto? Buoni ma feriti e fallibili, come suggerisce il mito biblico delle origini, reinterpretato dalla teologia cristiana? Per quanto possano sembrare questioni lontane, tutte le visioni filosofico-antropologiche dell’umano si misurano con il mistero della convivenza in ciascuna persona di capacità di bene e di male, con la capacità di adoperarsi per l’unità o per la divisione, per la cooperazione o per la sconfitta dell’altro, sempre constatando che le forme del bene siano più generative e tuttavia esigenti e faticose, mentre quelle del male risultino mortificanti e corrosive, per quanto – più spesso – ammantate di promesse di facilità e di minor sforzo.

Volendo considerare la fatica della solidarietà sarebbe ingenuo pensare di poter prescindere da questo quadro, che tuttavia può essere tenuto presente in modo più limitato, mantenendo sullo sfondo la questione del *perché* di un’esperienza così universale e recependo piuttosto quelle coordinate che consentono più semplicemente di avvertire quantomeno la radicalità del problema.

In una stagione ancora precedente rispetto a quella a cui ci può far risalire la riflessione di Böckenförde, il pensiero antropologico e morale occidentale si è confrontato diffusamente su uno snodo che ha evidentemente a che vedere con le questioni affrontate fin qui: quale può essere il rapporto tra la persona e la comunità? È il tema centrale del “personalismo” degli anni Trenta e di quella corrente che prenderà anche il nome di “personalismo comunitario” e che in Europa svilupperà un pensiero socio-politico critico e alternativo – per semplificare – sia rispetto al consumismo di derivazione capitalista, sia

al collettivismo di matrice comunista¹⁹. Nel quadro di questo dibattito emergono come centrali le categorie di “individuo” e di “persona”, diventando – specie in autori brillanti e comunicativi come Emmanuel Mounier – le chiavi concettuali per sviluppare soprattutto una denuncia sociale e morale dell’individualismo. È il contesto del collasso dei cosiddetti “anni ruggenti”, i *roaring twenties*, che si chiudono con il crollo della borsa di Wall Street del 1929, mostrando tutti i limiti di una nascente società dei consumi, incline a crescere “a debito” e senza sviluppare forme di protezione sociale istituzionali.

A partire da questo contesto, il dibattito concettuale più maturo conduce a riconoscere l’*individualità* e la *personalità* (o la dimensione-individuo e la dimensione-persona) come due lati strutturali e tuttavia in tensione tra loro dell’essere umano²⁰. È una formula teorica, chiaramente, che però si incarica proprio di inquadrare quella convivenza di spinte che interrogano l’antropologia e su cui insiste in particolar modo Jacques Maritain:

«Si potrebbe dire che in ciascuno di noi l’individualità, essendo in me ciò che esclude da me tutto quel che sono gli altri uomini, è la strettezza dell’ego, sempre minacciata e sempre avida di prendere per sé. [...] In quanto individuo ciascuno di noi è un frammento di una specie, una parte di questo universo, un punto singolare della immensa rete di forze e d’influenze cosmiche, etniche, storiche, di cui subisce le leggi; egli è sottomesso al determinismo del mondo fisico. Ma ognuno di noi è anche persona, e in quanto persona non è sottomesso agli astri, sussiste intiero della sussistenza stessa dell’anima spirituale, e questa è in lui un principio di unità creatrice, d’indipendenza e di libertà»²¹.

Nel lessico che rinvia alla tradizione filosofica aristotelica e tomista troviamo un tentativo di esprimere l’idea che nell’umano la tensione tra il prendere, l’escludere e il separare – da un lato – e il donare, l’includere e l’unire – dall’altro – vada considerata come caratterizzante e che quindi non possa non riverberarsi nelle modalità del rapporto tra il singolo e la società. Portando il ragionamento a questo livello, Maritain formula a sua volta un “paradosso”, che può portare luce proprio sulla questione della fatica connessa alla solidarietà:

«La persona in quanto persona chiede di servire la comunità e il bene comune liberamente, e tendendo alla propria pienezza, sorpassando se stessa e sorpassando la comunità, nel suo movimento verso il “Tutto” trascendente. E, in quanto individuo, essa è forzata a servire la comunità e il bene comune per necessità, se non per costrizione, e

¹⁹ Si conceda qui la semplificazione ai fini della più immediata collocazione storica: «Nulla sarebbe più falso – scriveva Jacques Maritain nel 1946 – che parlare del «personalismo» come di una scuola o di una dottrina. È un fenomeno di reazione contro due opposti errori, ed è un fenomeno inevitabilmente molto misto. Non c’è una dottrina personalistica, ma ci sono aspirazioni personalistiche e una buona dozzina di dottrine personalistiche che non hanno talvolta nulla in comune se non la parola persona...». J. MARITAIN, *La personne et le bien commun*, Desclée de Brouwer, 1946; tr. it.: *La persona e il bene comune*, Brescia, 1995¹⁰, 8.

²⁰ «Individualità e personalità, con la loro fisionomia ontologica propria sono due aspetti metafisici dell’essere umano. È evidente – ma conviene insistervi, per evitare malintesi e controsensi – è evidente che qui non si tratta di due cose separate. Non c’è in me una realtà che si chiami il mio individuo e un’altra realtà che si chiami la mia persona. È lo stesso essere intero che in un senso è individuo e nell’altro senso è persona. Io sono tutto individuo in ragione di ciò che mi viene dalla materia, e tutto persona in ragione di ciò che mi viene dallo spirito». *Ivi*, 26.

²¹ *Ivi*, 22-23.

venendo sopravanzata da essi come la parte dal tutto. Questo paradosso, questa tensione, questo conflitto sono qualche cosa di naturale e di inevitabile. La loro soluzione non è statica, è dinamica, *in motu*»²².

Questa formulazione è interessante perché intercetta il nodo della coesistenza della *libertà* e della *costrizione* nel medesimo movimento di contribuzione in favore del corpo politico: per un verso ciascuno avverte la spinta autonoma verso la donazione di sé, ma per un altro fa anche l'esperienza della resistenza, al punto che una società non possa che vivere simultaneamente del contribuire liberale e di quello coatto dei suoi membri.

Così, potremmo proseguire, se i movimenti di solidarietà organizzati dalle Istituzioni mettono a sistema quel che si può trarre da ciascuno attraverso la leva dell'obbligo (imposto *in quanto* individui), quelli organizzati dalle realtà della società civile mettono a sistema quel che può venire da ciascuno attraverso la leva della liberalità (proposta *in quanto* persone). La differenza tra le due leve è cruciale: esiste un'organizzazione della contribuzione alla vita civile che attinge con maggiore certezza risorse, ma di per sé non genera legame proprio perché incontra ciascuno nella propria resistenza individualista, che viene superata con l'imposizione. Ed esiste una organizzazione della contribuzione alla vita civile che pure attinge risorse, ma lo può fare assecondando e dando più forma ed efficacia a qualcosa che già la persona sente di voler e di poter offrire in termini di servizio, rimanendo tuttavia sempre esposta all'incertezza della risposta. Solo la seconda leva genera anche coesione sociale, perché in fondo mette in contatto le persone nel loro desiderio di donazione e non in quello di consumo o talvolta di rivalsa.

Si potrebbe anche aggiungere, in questo senso, che il tessuto istituzionale ha bisogno, per non lacerarsi, di un *contro-tessuto di cooperazione civile liberale* altrettanto esteso, in assenza del quale non si genera coesione sociale e, a lungo andare, rischiano di maturare anche sentimenti di sfiducia e di avversità per le stesse istituzioni democratiche: questo, in fondo, significa far notare, parafrasando Böckenförde, che "lo stato liberale secolarizzato vive di una solidarietà che non può garantire".

Appriamo dunque ad un ulteriore nodo, tra i diversi che si potrebbero allineare: assumiamo che l'organizzazione della società civile nelle *pratiche di aiuto* – in radice e ora forse più comprensibilmente: delle *pratiche di donazione di sé* – non possa essere concepita come residuale né come supplente rispetto all'organizzazione istituzionale, perché assolve a un compito in ogni caso essenziale, che è appunto quello della continua rigenerazione della coesione sociale. Tuttavia, interloquendo idealmente con la dimensione-persona di ciascuno, questa organizzazione non può che confidare di trovarla viva e vivace, o quantomeno in tensione con la dimensione-individuo, che inclina al ripiegamento e alla chiusura. È una fiducia ben riposta?

Si potrebbe dire che lo sia antropologicamente, ma quale componente prevalga esistenzialmente in ciascuno e storicamente in un'epoca civile di una certa società è una questione diversa. Se torniamo, ormai in chiusura, ai dati considerati sopra, è possibile che una lettura del tempo presente (attraverso le chiavi di analisi attinte dagli autori dei due "paradossi") ci restituisca l'immagine di una società democratica – non solo in Italia – in difficoltà dal punto di vista della sua stessa tenuta, a motivo di un prevalere delle inclinazioni individualiste, e tuttavia tenacemente aggrappata ad una – non esigua

²² Ivi, 47.

– minoranza di donne e uomini, adulti e giovani, che coltivando la propria dimensione-persona continuano a rammendare il controtessuto della solidarietà generatrice di coesione. Un controtessuto che, però, avrebbe bisogno non certo di pochi e neppure di molti, ma appunto di *tutti*, per quanto “secondo le proprie possibilità e la propria libera scelta”.

Il nodo emergente lo possiamo cogliere un’ultima volta dalla pagina di Maritain:

«Eccoci di fronte al problema cruciale dell’educazione dell’essere umano. Vi sono taluni che confondono la persona con l’individuo; per procurare alla personalità il suo sviluppo e la libertà di piena spontaneità o d’autonomia alla quale essa aspira, essi rifiutano ogni asceutica, vogliono che l’uomo porti frutto senza essere potato. In realtà, ciò che importa principalmente per l’educazione ed il progresso dell’essere umano, nell’ordine morale e spirituale (come nell’ordine della crescita organica), è il principio interiore [...]. I nostri mezzi non sono che degli ausiliari, la nostra arte, un’arte cooperatrice ministra rispetto a questo principio interiore. È tutta l’arte di togliere e potare – cosa che riguarda al tempo stesso l’individuo e la persona – in modo tale che nella intimità dell’essere la pesantezza dell’individualità diminuisca, quella della personalità vera e della sua generosità aumenti. È un’arte difficile»²³.

Si può forse rinvenire un filo rosso che lega l’educazione, intesa come supporto alla maturazione morale e sviluppo della dimensione-persona tratteggiata da Maritain, la propensione liberale alla partecipazione solidaristica, la rigenerazione della coesione sociale, la tenuta delle istituzioni democratiche e liberali e, circolarmente, la tutela di spazi plurali e di possibilità concrete (anche nella prospettiva della sussidiarietà tra istituzioni pubbliche e organizzazioni sociali) di dedicare attenzione alle esperienze e alle dinamiche educative. Non c’è dubbio che si tratti di un’*equazione* – se mai si potesse impiegare questa espressione – *difficile*, forse più di un’*arte* difficile, che resiste, come tale, ad una eccessiva sistematizzazione.

5. SPUNTI PER LA RIFLESSIONE NEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Riflettere sulle connessioni proposte, che naturalmente rappresentano una tra le diverse visioni d’insieme che si possono comporre analizzando la questione della solidarietà, rimane in ogni caso un utile esercizio per lasciare che alcune idee-chiave parlino al di là del senso comune e talvolta anche al di là dell’etimo. A valle di questa esplorazione si aprono in ogni caso almeno due considerazioni su cui poter proseguire una discussione relativamente al ruolo del terzo settore nel “cantiere” della solidarietà, avendolo inquadrato come un luogo cruciale di presupposti e tensioni che sono al cuore della vita civile democratica e liberale.

La prima riguarda la sua funzione rispetto alla tenuta stessa delle istituzioni democratiche e deriva dal paradosso di Böckenförde: per quanto asintoticamente, l’impegno nella dimensione del no-profit che rigenera in vario modo la coesione sociale e del volontariato dovrebbe coinvolgere tutti i cittadini, e non soltanto una minoranza (per quanto nutrita). Lo stesso concetto di solidarietà, presupposto e finalità civile allo stesso tempo, rinvia a questo orizzonte, eppure nel senso comune pare piuttosto descrivere un impegno, come detto, di pochi per pochi e non di tutti per tutti. Quale può essere il ruolo

²³ *Ivi*, 26-28.

degli enti del terzo settore nello sviluppare una diversa coscienza della portata del loro impegno, sia tra quanti già vi si riuniscono che nella più ampia cittadinanza?

La seconda considerazione riguarda le avvertenze antropologico-morali e educative: l'inclinazione al fare talvolta induce gli enti ad allentare la tensione formativa, specie lasciando da parte quella formazione che conduce a meditare sui presupposti dell'agire umano, che appaiono alle volte astratti e lontani dall'avere rilevanza. Anche in questo caso – e qui la considerazione attinge a quanto osservato attraverso il “paradosso di Maritain” – può essere utile chiedersi se per lo sviluppo della cultura degli enti del terzo settore non possa essere proficuo, di quando in quando, sostare proprio su questi snodi; può essere utile farlo tanto per rilevare alcuni limiti strutturali dell'impegno di ogni persona, quanto per interrogarsi sui modi plurali attraverso cui è possibile nutrire la sensibilità morale, conservando quella liberalità e lievità che, in fondo, paiono essere l'unica via per ritessere costantemente la solidarietà di cui vive una società.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Aristotele, *Etica Nicomachea*, tr. it. di A. Plebe, Laterza, Roma-Bari 1983; A. Dionetio; tr. It. in *I Padri Apostolici*, Città Nuova, Roma 1998, 353-63; E.W. Böckenförde, *Die Entstehung des Status als Vorgang der Säkularisation*, in *Säkularisation und Utopie, Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, Kohlhammer, Stuttgart 1967; tr. it.: *La formazione dello stato come processo di secolarizzazione*, Morcelliana, Brescia 2006; G. Grandi, *Democrazia e amicizia sociale. Oltre la crisi della partecipazione*, Roma, Ave 2024; J. Maritain, *La personne et le bien commun*, Desclée de Brouwer 1946; tr. It.: *La persona e il bene comune*, Morcelliana, Brescia 1995; A. Volpe, *Solidarietà. Filosofia di un'idea sociale*, Carocci, Roma 2023; M. Weber, *Politik als Beruf*, Duncker und Humboldt, Berlin 1919; tr. it.: *La politica come professione*, Einaudi, Torino 2004; *Disuguaglianze. Povertà ingiusta e ricchezza immeritata*, Rapporto OXFAM Italia 2025, 24. (<https://www.oxfamitalia.org/disuguaglianza-poverta-ingiusta-e-ricchezza-immeritata/> u.c. 24/02/2025); *Censimento delle Istituzioni non profit 2021 e Rilevazione multiscopo 2021* relativi ai volontari - <https://www.istat.it/it/files/2023/05/Censimento-non-profit-primi-risultati.pdf> (u.c. 24/02/2025), <https://www.ipsos.com/it-it/elezioni-europee-2024-risultati-elettorali-analisi-post-voto-ipsos> (u.c. 24/02/2025).

Welfare, terzo settore e crisi climatica*

Giovanni Carrosio

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Crisi ambientale e sistemi di welfare: lo stato dell'arte del dibattito. – 3. Le ragioni del welfare. – 4. I nuovi rischi sociali nella crisi climatica. – 5. Welfare climatico: agenzie e livelli territoriali. – 6. Le ondate di calore: un nuovo rischio sociale che interroga i sistemi di welfare. – 7. L'intreccio tra reddito, tecnologie, relazioni e comportamenti. – 8. Per concludere: le ragioni del welfare nella crisi climatica.

I. INTRODUZIONE

La sostenibilità dei sistemi di welfare è al centro della discussione tra gli studiosi del settore ormai da diversi anni. Un contributo seminale in merito è stato l'articolo di Esping-Andersen¹. Il sociologo danese ha individuato una serie di sfide alla sostenibilità economica e sociale: l'invecchiamento della popolazione, i mutamenti di struttura delle famiglie, le conseguenze nel mercato del lavoro generate dalla globalizzazione e dall'innovazione tecnologica. Il concetto di sostenibilità viene evocato in relazione a criteri di compatibilità di bilancio o rispetto alla efficacia dei specifici sistemi di welfare nel garantire la soddisfazione di bisogni che cambiano velocemente e la protezione da nuovi rischi. A partire dal contributo di Esping-Andersen, il dibattito si è articolato attorno alla individuazione e distinzione tra vecchi e nuovi rischi sociali², al confronto tra sistemi o regimi di welfare³ per comprendere quali modelli meglio si adattano ai cambiamenti in atto, all'emergere di differenti welfare-mix⁴ come strategie per depotenziare il conflitto tra accumulazione e redistribuzione⁵ generato dalla scarsità di risorse indotta dalla riduzione dei tassi di crescita delle economie sviluppate. Il concetto di sostenibilità è stato perciò generalmente associato alla sostenibilità del sistema stesso e non in relazione alla crisi ambientale. I fattori di insostenibilità derivavano da una doppia crisi⁶: la prima, ine-

* I contenuti di questo capitolo rappresentano una tappa di una riflessione portata avanti nell'ambito del progetto di ricerca-azione "WEL. Welfare energetico locale", che coinvolge la comunità del Forum Disuguaglianze e Diversità. Anche se il testo è stato redatto da me, i contenuti non sarebbero stati possibili senza le discussioni, i suggerimenti e la stesura di documenti intermedi e congiunti che hanno coinvolto in particolare Vittorio Cogliati Dezza, Elena Granaglia e Ylenia Sina.

¹ G. ESPING-ANDERSEN (2000), *The sustainability of welfare states into the twenty-first century*, in *International Journal of Health Services*, 30(1), 1-12.

² C. RANCI (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna; P. TAYLOR-GOODY (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford.

³ A. POWELL & M. BARRIENTOS, (2004). *Welfare regimes and the welfare mix*, in *European journal of political research*, 43(1), 83-105.

⁴ L. FAZZI (1998), *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Milano; per una visione critica O. DE LEONARDIS (1996), *I welfare mix. Privatismo e sfera pubblica. Stato e mercato*, 51-75.

⁵ J. O'CONNOR (1982), *La crisi fiscale dello Stato*, Torino.

⁶ P. TAYLOR-GOODY (2013), *The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It*, London.

rente le difficoltà del welfare di fare fronte a rischi sociali sempre più diversificati e nuovi; la seconda, dalla scarsità di risorse nella quale i paesi del welfare state si trovavano, che non consentiva di affrontare in modo soddisfacente vecchi e nuovi rischi sociali insieme. Come ha scritto Ian Gough: “Nonostante gli sforzi di alcuni pionieri, il welfare e la sostenibilità ambientale continuano a essere discussi e studiati in silos separati. È sorprendente constatare che la maggior parte degli studi sul welfare e sulle politiche sociali contemporanee ignora le pressanti limitazioni e i confini del sistema planetario. Mentre la ricerca ambientale globale comprende e mette in guardia dai crescenti impatti umani del cambiamento climatico, la maggior parte degli studi sulla sostenibilità del welfare non presentano ancora un’analisi sociale integrata dei rischi ambientali e climatici”⁷. Tuttavia, da qualche anno, la sostenibilità ambientale del welfare sta entrando nel dibattito accademico e pubblico. Emerge l’idea che i sistemi di welfare si trovino oggi di fronte una tripla crisi⁸: oltre alle dimensioni economiche e sociali, la crisi ambientale interviene sui sistemi di welfare, rendendo il quadro di analisi e delle pratiche più complesso. In questo capitolo si vuole problematizzare la relazione tra sistemi di welfare e crisi ambientale, rilevando la necessità di includere i nuovi rischi sociali derivanti dal cambiamento climatico nella cornice di senso e di azione del welfare.

2. CRISI AMBIENTALE E SISTEMI DI WELFARE: LO STATO DELL’ARTE DEL DIBATTITO

Possiamo individuare quattro modi attraverso i quali la crisi ambientale entra nella riflessione accademica e nella discussione pubblica sul welfare.

L’analisi di questa interrelazione può essere articolata attraverso quattro distinte prospettive interpretative (tabella 1), che si dispongono lungo un *continuum* che va da un approccio sistemico-radical, che mette in discussione la relazione welfare-ambiente e prevede una riconfigurazione profonda in chiave ecologica dei sistemi di welfare, a uno più pragmatico-incrementale, che guarda a come includere i nuovi rischi sociali derivanti dalla crisi climatica negli attuali sistemi di welfare.

Partiamo dal livello di analisi più radicale. Alcuni studiosi rilevano una contraddizione nel principio di funzionamento di fondo dei sistemi di welfare, come sono stati pensati e costruiti nei paesi occidentali. Essi sono fondati sul paradigma della crescita economica e sulla redistribuzione delle risorse. Mantenere alti tassi di crescita è funzionale a finanziare il welfare, grazie a regimi progressivi di tassazione sul reddito, i consumi e i profitti. Alti tassi di crescita, però, si traducono in un insostenibile utilizzo di risorse naturali, così che si ritiene esista un legame di causazione tra modelli di welfare incentrati sulla crescita e la crisi climatica⁹. Per rompere questo legame, si sono diffuse teorie che postulano la possibilità di scindere la crescita economica dal consumo di ri-

⁷ I. GOUGH (2016), *Foreword*, M. KOCH, & O. MONT (Eds.), *Sustainability and the political economy of welfare* (Vol. 42). London, 10.

⁸ R. CUCCA, Y. KAZEPOV & M. VILLA (2023), *Towards a sustainable welfare system? The challenges and scenarios of eco-social transitions*, in *Social Policies*, 10(1), 3-26.

⁹ M. BÜCHS & M. KOCH (2017), *Postgrowth and wellbeing: Challenges to sustainable welfare*, Basingstoke.

sorse naturali. Tuttavia, alcuni autori¹⁰ hanno evidenziato come il “disaccoppiamento” tra crescita economica e impatto ambientale sia largamente illusorio, suggerendo la necessità di ripensare completamente il modello di welfare in una prospettiva post-crescita.

Il secondo livello di analisi, a cui ha dato impulso James O’ Connor¹¹ con i suoi lavori sulla crisi fiscale dello stato¹² e sulla seconda contraddizione del capitalismo¹³, evidenzia come i costi generati dai rischi ambientali e dalle politiche per affrontarli sono crescenti, e di fronte a risorse scarse, la crisi ambientale esacerba la contraddizione tra accumulazione e redistribuzione delle risorse. Questa tensione è stata ulteriormente elaborata da studiosi contemporanei¹⁴, che hanno analizzato le implicazioni della seconda contraddizione del capitalismo per i sistemi di welfare, mostrando come i costi crescenti generati dalla crisi ambientale entrano in competizione con l’allocazione delle risorse per la riproduzione dei sistemi di welfare.

Il terzo livello di analisi guarda ai rischi sociali generati dalla crisi climatica¹⁵, che si sovrappongono ai rischi tradizionali verso i quali è orientato il welfare. Le grandi trasformazioni ambientali modificano i luoghi di vita e i fenomeni estremi – ondate di calore, tempeste, alluvioni, trombe d’aria e d’acqua, grandinate, periodi di siccità, incendi, virus e patologie derivanti dalla diffusione di specie alloctone – mettono a rischio non solo la qualità della vita, ma in alcuni casi l’integrità fisica delle persone. Questi nuovi rischi, che a differenza di quelli tradizionali non sono conseguenza di trasformazioni socio-economiche, come l’industrializzazione e l’urbanizzazione, ma di trasformazioni ambientali, andrebbero annoverati tra le diverse questioni delle quali si occupano i sistemi di welfare.

¹⁰ R. FLETCHER & C. RAMMELT (2018), *Decoupling: A key fantasy of the post-2015 sustainable development agenda*, in *The Politics of Destination in the 2030 Sustainable Development Goals*, London, 115-132.

¹¹ J. O’CONNOR (1973), *The fiscal crisis of the state*, New York; J. O’CONNOR 1991, *On the Two Contradictions of Capitalism*, in *Capitalism, Nature, Socialism* 2 (3): 107-109.

¹² La crisi fiscale dello Stato è una condizione strutturale che si verifica quando un sistema statale non riesce più a mantenere un equilibrio sostenibile tra entrate fiscali e spesa pubblica, compromettendo la sua capacità di adempiere alle funzioni fondamentali e agli obblighi finanziari. Questo fenomeno si manifesta attraverso diversi aspetti interconnessi. Sul piano economico, la crisi si caratterizza per un cronico deficit di bilancio, un aumento del debito pubblico e una ridotta capacità di raccolta fiscale. Lo Stato fatica a finanziare servizi essenziali, investimenti pubblici e programmi di welfare. Sul piano politico-istituzionale, emerge una perdita di legittimità e consenso, poiché lo Stato non riesce più a soddisfare le aspettative dei cittadini in termini di servizi e protezione sociale.

¹³ La seconda contraddizione del capitalismo si riferisce al conflitto strutturale tra le forze produttive del capitalismo e le condizioni di produzione necessarie per la sua stessa riproduzione. O’Connor identifica questa contraddizione come “seconda” in relazione alla “prima contraddizione” marxiana tra forze produttive e rapporti di produzione. La seconda contraddizione si manifesta quando il capitale, nel suo processo di accumulazione, distrugge o compromette le proprie condizioni di produzione, tra le quali la natura, minando così le basi della sua stessa esistenza.

¹⁴ D. BAILEY (2015), *The environmental paradox of the welfare state: The dynamics of sustainability*, in *New political economy*, 20(6), 793-811; G. CARROSIO (2020), *Resilience, cohesion policies and the socio-ecological crisis*, in *Risk and Resilience: Socio-Spatial and Environmental Challenges*, 49-63.

¹⁵ M. KOCH & O. MONT (Eds.) (2016), *Sustainability and the political economy of welfare* (Vol. 42). London.

Infine, il quarto livello osserva l'esistenza di nuovi rischi sociali come conseguenza delle politiche pubbliche orientate ad affrontare la crisi climatica¹⁶. Esse possono creare nuove disuguaglianze e allargare i divari già esistenti, favorire o sfavorire alcune fasce di popolazione e alcuni territori. È necessario sia modificare il modo con il quale vengono costruite le politiche ambientali, introiettando gli obiettivi sociali nel loro funzionamento, sia attrezzarsi per compensare e mitigare i loro impatti sociali attraverso il welfare.

Piani di analisi	Relazione welfare-ambiente	Direzione di lavoro
Sistemico-radical 	Esiste un conflitto welfare-ambiente come effetto del paradigma della crescita	Come costruire un sistema economico-sociale post-crescita e come separare il finanziamento del welfare dalla crescita economica
	Esiste un conflitto tra costi ambientali e costi sociali come effetto della crisi fiscale dello stato	
	Esistono nuovi rischi sociali come effetto della crisi climatica che vanno integrati nel welfare	Come riformare i sistemi di welfare affinché riconoscano i rischi sociali derivanti dalla crisi climatica e integrino sociale e ambientale nel loro funzionamento
	Esistono nuovi rischi sociali come effetto delle politiche per affrontare la crisi climatica che vanno integrati nel welfare	
Pragmatico-incrementale		

Tabella 1. I piani di analisi nella studio della relazione welfare-ambiente

Rispetto a queste quattro modalità di guardare alla relazione welfare – crisi climatica, il nostro contributo si colloca soprattutto sul terzo e quarto piano di analisi. Ci interessa, in questo contesto, provare e definire come i sistemi di welfare e le politiche pubbliche possono integrare il sociale e l'ambientale nel loro funzionamento e nella loro missione e se e come si possano riformare i sistemi di welfare affinché si occupino anche dei rischi sociali derivanti dalla crisi climatica. Gli altri piani di analisi, invece, portano la riflessione su prospettive di lungo periodo, che richiedono la messa in discussione del sistema economico e sociale e non si prestano a fornire elementi critici per invertire nell'immediato le attuali politiche pubbliche, sia sul fronte sociale che su quello ambientale. Il primo piano di analisi, infatti, muove da una postura critica che assume l'incompatibilità sistemica tra capitalismo e sostenibilità dei sistemi di welfare. Collocarsi dentro questa cornice, molto dibattuta e discussa, porterebbe verso proposte di azione orientate al lungo periodo e tese al superamento del modello economico-sociale capitalistico. Il secondo piano, invece, presuppone una situazione di scarsità strutturale di risorse economiche nei sistemi capitalistici maturi, elemento sul quale si fonda una contraddizione insanabile all'interno del sistema stesso.

Prima di entrare più in profondità nel secondo e terzo piano di analisi, facciamo un passo indietro per illustrare per sommi capi quali sono le ragioni di esistenza del wel-

¹⁶ G. CARROSIO (2022), *Modernizzazione ecologica e disuguaglianze: una prospettiva socio-territoriale*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 51.

fare, nelle quali, crediamo, sia possibile rintracciare elementi di riflessione che supportano l'idea che il welfare potrebbe e dovrebbe occuparsi anche dei rischi sociali derivanti dalla crisi climatica.

3. LE RAGIONI DEL WELFARE

Il welfare state rappresenta una delle conquiste più significative delle democrazie moderne, un sistema complesso di interventi pubblici finalizzati alla promozione del benessere collettivo. La sua evoluzione storica è stata determinata da molteplici fattori, alcuni strutturali e altri contingenti. Se da un lato esistono ragioni fondanti che ne giustificano l'esistenza da un punto di vista teorico e normativo, dall'altro non possiamo ignorare come il suo sviluppo concreto sia stato influenzato da esigenze pratiche legate alla gestione dei conflitti sociali emersi con l'affermarsi della modernità.

Esso è stato uno strumento di pacificazione sociale, volto a mitigare le tensioni generate dalla rivoluzione industriale. In particolare, ha rappresentato un tentativo di mediazione tra le fratture città-campagna e capitale-lavoro, cercando di incorporare le istanze delle classi lavoratrici all'interno del sistema capitalistico senza metterne in discussione i presupposti fondamentali.

Possiamo individuare quattro ragioni che hanno dato impulso alla nascita del welfare: assicurare, redistribuire, demercificare e capacitare¹⁷.

Ragioni del welfare	Che fare?
Assicurare	Proteggere le persone dai rischi sociali per i quali non è possibile trovare risposta sul mercato
Redistribuire	Proteggere le persone dalla povertà e riequilibrare la distribuzione della ricchezza per la stabilità sociale
Demercificare	Sottrarre al mercato l'accesso a beni e servizi importanti per la qualità della vita delle persone e permettere la sperimentazione di forme economiche e sociali solidaristiche
Capacitare	Contrastare le disuguaglianze di potere e agire seguendo principi di prevenzione e di rafforzamento delle capacità degli individui

Tabella 2. Le ragioni fondanti del welfare

La prima ragione fondante del welfare state – quella assicurativa – riguarda la necessità di ridurre l'esposizione delle persone a rischi che possono compromettere seriamente il loro futuro. Eventi come l'invecchiamento, la disoccupazione, la malattia o l'infortunio rappresentano contingenze che, in assenza di adeguati meccanismi di protezione, possono determinare situazioni di grave difficoltà economica e sociale per gli individui e le famiglie. Il mercato privato delle assicurazioni mostra significativi limiti nell'offrire una copertura universale ed efficace contro questi rischi. Fenomeni come la

¹⁷ Questa quadripartizione è stata proposta e argomentata da Elena Granaglia, nell'ambito del progetto WEL: <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/welfare-energetico-locale/>. Si veda anche E. GRANAGLIA (2023), *Contro la retorica dei trade off: le tante complementarietà positive dello Stato*, Menabò n. 188/2023.

selezione avversa¹⁸ e l'azzardo morale¹⁹ rendono problematica l'offerta di assicurazioni private accessibili a tutti. Inoltre, alcune categorie di persone, considerate ad alto rischio, potrebbero essere escluse completamente dalla possibilità di assicurarsi o dover affrontare premi proibitivi.

Il welfare state interviene quindi come sistema assicurativo pubblico e universale, capace di superare i fallimenti del mercato e garantire protezione a tutti i cittadini indipendentemente dal loro profilo di rischio individuale. Per questo motivo, il welfare ha una funzione assicurativa.

La seconda ragione fondante – quella redistributiva – concerne la necessità di proteggere le persone dalla povertà, qualunque sia il valore di mercato attribuito al loro lavoro o ai loro beni. Questa funzione redistributiva si fonda sul riconoscimento che il mercato, lasciato a se stesso, tende a generare disuguaglianze significative nella distribuzione delle risorse e delle opportunità. Attraverso meccanismi come la tassazione progressiva e i trasferimenti monetari, il welfare state opera una redistribuzione del reddito e della ricchezza, cercando di garantire a tutti i cittadini le risorse necessarie per una vita dignitosa. Questo processo redistributivo non risponde solo a esigenze etiche di giustizia sociale, ma anche a considerazioni pragmatiche relative alla stabilità del sistema economico e sociale nel suo complesso. Le società caratterizzate da livelli eccessivi di disuguaglianza tendono infatti a sperimentare maggiori problemi in termini di coesione sociale, salute pubblica, criminalità e crescita economica. La funzione redistributiva del welfare state contribuisce quindi a creare le condizioni per uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo.

La terza ragione fondante riguarda la necessità di garantire a tutti i cittadini servizi soddisfacenti per quantità e qualità, indipendentemente dalla loro posizione sul mercato. Questa funzione, definita di “demercificazione”, si basa sul principio che l'accesso a determinati beni e servizi essenziali non dovrebbe essere subordinato alla capacità di acquisto degli individui. Settori come l'istruzione, la sanità, l'assistenza agli anziani o ai disabili vengono quindi sottratti, almeno parzialmente, alla logica del mercato e organizzati secondo principi di universalismo e accessibilità. La demercificazione implica la creazione di diritti sociali che affiancano e integrano i diritti civili e politici, ampliando la concezione stessa di cittadinanza. Questo processo non comporta necessariamente l'eliminazione completa dei meccanismi di mercato, ma piuttosto la loro subordinazione

¹⁸ La selezione avversa è un fenomeno che si verifica quando esiste un'asimmetria informativa tra l'assicuratore e l'assicurato, dove quest'ultimo ha maggiori informazioni sul proprio rischio rispetto a quanto ne abbia l'assicuratore.

La selezione avversa si manifesta quando le persone con un rischio più elevato sono più propense a stipulare polizze assicurative rispetto a quelle con un rischio minore. Questo accade perché i soggetti ad alto rischio percepiscono un maggior valore nell'assicurazione, anche a un prezzo standard. Per esempio, in un'assicurazione sanitaria, le persone che sanno di avere problemi di salute sono più motivate ad assicurarsi rispetto a persone sane. Se l'assicuratore non può distinguere tra i due gruppi e fissa un premio unico, attirerà principalmente clienti ad alto rischio, creando uno squilibrio che può portare a perdite significative.

¹⁹ L'azzardo morale si verifica quando un individuo, dopo aver stipulato un'assicurazione, assume comportamenti più rischiosi o meno prudenti di quanto farebbe in assenza di copertura assicurativa. In pratica, la presenza dell'assicurazione modifica il comportamento dell'assicurato, aumentando la probabilità o l'entità di un sinistro.

a finalità sociali definite collettivamente. L'obiettivo è creare un sistema in cui tutti i cittadini possano accedere ai servizi essenziali sulla base dei bisogni, e non della disponibilità economica. Allo stesso tempo, per il nostro benessere, tutti quanti abbiamo bisogno di sperimentare la fruizione di beni non mercificati. Il welfare è anche uno spazio in cui noi possiamo vivere relazioni e consumare beni non mercificati.

La quarta ragione è legata alla prospettiva delle capacitazioni sviluppata dagli economisti Amartya Sen e Martha Nussbaum. In questa prospettiva, vengono maggiormente sottolineati il ruolo della partecipazione attiva dei singoli alla costruzione dello star bene, anche attraverso un potenziamento della prevenzione. Le declinazioni possono essere diverse. In una posizione più vicina a quelle dei due autori citati, più enfasi è data al contrasto alle disuguaglianze di potere che possono impedire la realizzazione delle capacitazioni. Il modello del social investment state, portando l'attenzione sul fatto che lo stato sociale non deve soltanto coprire dai rischi sociali, ma deve cercare di compiere un passo in avanti riconoscendo che molti rischi possono essere prevenuti (prevenzione), si focalizza, invece, su interventi più individuali di rafforzamento della capacità dei singoli di partecipare alla pari nel mercato. L'assunto è che non essendo più automatica la piena occupazione come nelle economie di stampo fordista, il nuovo ambito di intervento del nuovo stato sociale è quello di cercare di rendere le persone più forti: investire nella loro formazione, istruzione, capacità di accedere al mercato.

Le quattro ragioni fondanti del welfare state – assicurazione, redistribuzione, demercificazione e capacitazione – non sono mutuamente esclusive, ma rappresentano dimensioni complementari di un sistema complesso. Nella realtà, i diversi sistemi di welfare nazionali tendono a enfatizzare alcune dimensioni rispetto ad altre, in base alle tradizioni culturali, agli equilibri politici e alle condizioni economiche specifiche. La comprensione di queste ragioni fondanti è essenziale per affrontare le sfide contemporanee introdotte dalla crisi climatica. Il welfare state del XXI secolo dovrà essere capace di reinterpretare e attualizzare queste ragioni fondanti, adattandole a un contesto profondamente mutato rispetto a quello in cui sono nati i primi sistemi di protezione sociale, riconoscendo come la crisi climatica e le politiche per affrontarla introducano nella società nuovi rischi sociali.

4. I NUOVI RISCHI SOCIALI NELLA CRISI CLIMATICA

I cambiamenti climatici rappresentano una minaccia sistemica globale che si manifesta attraverso una complessa rete di rischi diretti e indiretti, capaci di provocare trasformazioni profonde nei nostri ecosistemi e nelle strutture socio-economiche. Gli eventi estremi, come ondate di calore, alluvioni e periodi di siccità prolungata, non sono semplici emergenze momentanee, ma sintomi di un deterioramento ambientale strutturale che produce conseguenze a catena: dalla crescente mortalità legata a condizioni meteorologiche sempre più imprevedibili, ai costi economici ingenti per riparare i danni, fino all'acuirsi delle disuguaglianze sociali. Parallelamente, i cambiamenti a insorgenza lenta, come l'innalzamento dei mari, l'aumento delle temperature medie e la diminuzione delle precipitazioni, stanno modificando progressivamente l'abitabilità dei luoghi, minacciando gli equilibri geopolitici e innescando potenziali conflitti per l'accesso alle risorse. Le risposte globali a questa sfida epocale si articolano su due fronti interconnessi: la mitigazione, attraverso la riduzione delle emissioni di CO₂ nei settori chiave come

mobilità, energia e industria, e l'adattamento, che include strategie pubbliche come la rinaturalizzazione e l'efficientamento energetico, ciascuna delle quali richiede una profonda riconversione delle competenze e dei modelli produttivi, e strategie individuali, come le migrazioni interne e internazionali. Possiamo schematizzare i fattori di rischio, distinguendo tra tipologie di eventi e di misure e conseguenti tipi di impatto sui sistemi sociali (tabella 3).

Fattore di rischio	Principale pericolo	Impatti
Cambiamenti nel sistema climatico	Eventi estremi (ondata di calore, alluvione, siccità, inquinamento dell'aria, pandemia)	Danneggiamenti, mortalità, costi economici e sociali, disuguaglianze
	Eventi a insorgenza lenta (innalzamento mare, aumento temperature medie, diminuzione precipitazioni, aumento rischio zoonosi, nuovi virus, specie aliene)	Danneggiamenti, mortalità, costi economici e sociali, disuguaglianze, conflitti sociali, effetti macroeconomici, occupazionali, abitabilità dei luoghi, qualità della vita
Risposta al cambiamento climatico	Misure di mitigazione (riduzione CO ₂ : mobilità, energia, industria, abitazioni e passaggio dalla brown alla green economy)	Occupazione e mercato del lavoro, competenze, disuguaglianze, competizioni tra sistemi
	Misure di adattamento (migrazioni dentro/fuori, rinaturalizzazione, efficientamento energetico abitazioni, gestione acqua, nuove profilassi...)	Occupazione e mercato del lavoro, competenze, disuguaglianze, competizioni tra sistemi, modifica degli habitat, costi economici e sociali

Tabella 3. Fattori di rischio, eventi e misure, impatti della crisi climatica sui sistemi sociali

Possiamo chiederci se i rischi climatici siano soltanto una estensione quantitativa dei rischi tradizionali, oppure se vi siano degli elementi qualitativi che richiedono una nuova postura attraverso la quale affrontarli. Certamente vi sono delle sovrapposizioni, soprattutto quando pensiamo ai problemi occupazionali, alla trasformazioni del mercato del lavoro e alle esigenze di investire sulla formazione e sull'adeguamento delle competenze per le persone che devono lasciare un lavoro nel settore della brown economy per essere ricollocati in settori legati alla green economy²⁰. Si tratta di questioni molto simili alla gestione di crisi industriali, che avvenivano indipendentemente dalla transi-

²⁰ La brown economy rappresenta il modello economico tradizionale basato sull'utilizzo intensivo di combustibili fossili e risorse non rinnovabili, caratterizzato da un'elevata produzione di emissioni di carbonio, scarsa attenzione alla sostenibilità ambientale e un approccio di sfruttamento lineare delle risorse naturali. Questo modello economico privilegia la crescita economica a breve termine a scapito della conservazione degli ecosistemi e della biodiversità, generando significativi impatti negativi sull'ambiente attraverso pratiche industriali e produttive ad alto impatto carbonico. La green economy, invece, è un modello economico che integra sviluppo economico e sostenibilità ambientale, promuovendo un sistema produttivo a basso impatto di carbonio, efficiente nell'utilizzo delle risorse e socialmente inclusivo. Si basa su investimenti che tutelano l'ecosistema, generano occupazione verde, favoriscono energie rinnovabili, economia circolare e tecnologie pulite, mirando a disconnettere la crescita economica dal degrado ambientale e a preservare il capitale naturale per le generazioni future.

zione ecologica. Vi sono però degli elementi di tipo qualitativo che rappresentano delle discontinuità, che possiamo individuare nei seguenti punti:

- Il concetto di vulnerabilità diventa più pregnante²¹. Si allarga la fascia di popolazione soggetta a rischio, coinvolgendo in modo trasversale persone e nuclei familiari che hanno caratteristiche socio-economiche differenziate. La vulnerabilità si universalizza, ma in modo asimmetrico. Potremmo parlare proprio di “universalismo asimmetrico” per cogliere il fatto che sebbene il cambiamento climatico minaccia tutti, gli impatti sono profondamente diseguali, colpendo in modo più severo le comunità più fragili e meno attrezzate ad affrontare simili trasformazioni. La vulnerabilità climatica, però, ha una geografia sociale differente e più magmatica rispetto ad altre forme di vulnerabilità;
- I rischi climatici si distinguono per la loro natura intrinsecamente complessa. A differenza dei rischi sociali tradizionali, caratterizzati da meccanismi più diretti e prevedibili, i rischi climatici emergono da interazioni non lineari tra sistemi naturali e sociali. Questa complessità genera scenari di difficile anticipazione, dove cause ed effetti non sono immediatamente riconducibili a nessi causali semplici;
- Un altro elemento distintivo è la dimensione temporale. I rischi climatici introducono la prospettiva delle inerzie di lungo periodo e dell'irreversibilità di alcune trasformazioni. Non si tratta più di eventi circoscritti, ma di processi che possono modificare strutturalmente gli ecosistemi e i contesti sociali, con conseguenze che si dispiegano su scale temporali molto ampie;
- Le incertezze radicali associate ai rischi climatici sfidano i tradizionali meccanismi di gestione del rischio. I modelli assicurativi privati, efficaci per rischi ben definiti e circoscrivibili, mostrano tutti i loro limiti di fronte a scenari caratterizzati da imprevedibilità e potenziali effetti sistemici;
- I rischi climatici esaltano la necessità di un'integrazione multiscala, superando le logiche territoriali e settoriali frammentate. Sono chiamati in causa, allo stesso tempo, livelli di governo, scale territoriali e ambiti settoriali diversi, che dovrebbero integrarsi o dialogare in modo più spinto tra loro;
- La centralità della prevenzione strutturale diventa cruciale: non è più sufficiente predisporre meccanismi di compensazione o risarcimento, ma diventa essenziale ripensare i modelli di sviluppo e organizzazione sociale, puntando più sulla prevenzione che sulla compensazione.

Considerati questi aspetti, i rischi climatici non sono semplicemente una variante dei rischi sociali tradizionali, ma rappresentano un paradigma nuovo. Essi richiedono un approccio complesso, interdisciplinare e preventivo, capace di leggere e prevedere le interdipendenze tra fenomeni diversi e di coniugare comprensione scientifica, immaginazione sociale e capacità di trasformazione strutturale.

5. WELFARE CLIMATICO: AGENZIE E LIVELLI TERRITORIALI

Affrontare rischi complessi, caratterizzati da interdipendenze settoriali e che interrogano simultaneamente diversi livelli di governo, richiede una riflessione rispetto ai

²¹ R. CASTEL (2016), *The rise of uncertainties*, in *Critical Horizons*, 17(2), 160-167.

soggetti che se ne possono fare carico. Se pensiamo a come sono già articolati i sistemi di welfare, troviamo una varietà di organizzazioni, che agiscono in modo complementare e talvolta alternativo: istituzioni religiose e caritatevoli, forme di mutualismo autoorganizzato nella società, sistemi di assicurazione privata, famiglie, organizzazioni legate alle comunità locali, lo Stato. Oltre allo Stato, inteso come entità nazionale, vi sono enti di governo di livello più basso, che hanno competenze territoriali definite e possono agire in modo diverso generando differenze di trattamento tra cittadini che vivono in un luogo o in un altro (regioni, comuni, quartieri). In generale, anche se il welfare state implica una dimensione regolativa e finanziaria nazionale, per molti aspetti la sua attuazione si concretizza nei governi locali e mette al lavoro diversi enti con competenze differenti. Di solito, quando vi sono trasferimenti monetari è più attivo il livello nazionale; quando invece si tratta di organizzare e offrire servizi, agiscono i livelli locali²². Se lo Stato è il solo agente in grado di mettere in campo e garantire forme di uguagliamento che coinvolgano, almeno formalmente, tutti i cittadini in modo non discrezionale e universalistico, allo stesso tempo le sue capacità di azione possono essere ridotte a fronte di rischi sempre più diversificati e complessi, che richiedono flessibilità, adattamento, capacità di lettura articolata, risposte non standardizzate. Anche per questo, nel passaggio dai rischi sociali di prima generazione ai nuovi rischi sociali, una delle risposte è stata quella di pluralizzare gli agenti del welfare e costruire welfare mix diversificati.

Stato, mercato, famiglia, terzo settore raggiungono equilibri a geometria variabile a seconda del settore di intervento (istruzione, salute, trasporti, disoccupazione, vecchiaia, ecc) e dell'organizzazione del welfare su scala territoriale. Le regioni italiane, per esempio, hanno certamente welfare mix differenti, che rispondono a culture politiche e assetti regolativi locali, nonostante si trovino tutte dentro lo stesso regime di welfare nazionale²³.

Dalle origini del welfare state – metà del '900 – sono cambiati in ogni contesto nazionale e locale i welfare mix, così come dentro la cornice del welfare hanno assunto più o meno importanza questioni specifiche. Si è passati dai vecchi rischi (disoccupazione, vecchiaia, casa) ai nuovi rischi (non autosufficienza, precarietà lavorativa e bassi salari, disagio dovuto alla solitudine, problemi di salute mentale, questione migratoria). Questo passaggio ha determinato la situazione descritta da Esping-Andersen, come “nuovi rischi sociali in vecchi welfare state”. Da qui il dibattito su come riformare i sistemi di welfare, al fine di rispondere ai bisogni emergenti nella società.

Possiamo domandarci quale sia il welfare mix più adatto per costruire un welfare capace di affrontare i rischi climatici. Per diverse ragioni i “vecchi welfare state” mantengono una centralità, ma sono messi ancora una volta in crisi dai salti qualitativi propri dei rischi connessi alla crisi climatica. Prevenzione, incertezza, complessità, multiscalarità, universalismo asimmetrico, sfasamenti temporali richiedono di costruire risposte articolate, capaci sia di riconoscere i soggetti a rischio e agire su di essi, sia di modificare i contesti di vita delle persone. Emerge, cioè, la necessità di integrare preoccupazioni solitamente in capo a settori di policy differenti, le scale territoriali di intervento, la dimensione individuale con quella della comunità.

²² C. SARACENO (2013), *Il welfare*, Bologna.

²³ L. FAZZI (1998), *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Milano.

Per come si sono strutturati ad oggi, indipendentemente dal welfare mix che li caratterizza, i sistemi di welfare sono prevalentemente:

- Reattivi: tendono a reagire piuttosto che prevenire, ovvero intervengono una volta che i rischi sociali si sono concretizzati (disoccupazione, non autosufficienza, dipendenza, malattia...), mentre la crisi climatica richiede forti investimenti in prevenzione e adattamento;
- Settorializzati: sono organizzati in comparti separati (sanità, previdenza, assistenza...), elemento che mette in crisi la capacità di affrontare problemi multidimensionali e intersettoriali come quelli climatici;
- Burocratizzati: sono caratterizzati da una rigidità burocratica, incarnata da procedure standardizzate e regolamenti che limitano la possibilità di intervenire su questioni in continua evoluzione, che presentano imprevisti e differenziazioni a seconda del luogo nel quale prendono forma;
- Individuo-centrici: sono focalizzati a supportare singoli individui o nuclei familiari, mentre gli impatti climatici richiedono spesso risposte a livello comunitario e territoriale.

La creazione di un "welfare climatico" non può esulare da una profonda riconsiderazione dei principi fondamentali dei sistemi di protezione sociale, affinché si rifondino su prevenzione, integrazione, flessibilità organizzativa e abbiano come campo di azione la comunità locale e l'habitat delle persone. Tenuto conto di questi elementi, il terzo settore dovrebbe assumere un ruolo strategico nella definizione di un welfare mix climatico ideale. Esso, infatti, ha una serie di caratteristiche, per lo meno sul piano teorico, che lo rendono particolarmente adatto ad affrontare i rischi climatici:

- Radicamento territoriale: le organizzazioni del terzo settore operano a stretto contatto con le comunità locali, ne conoscono specificità, bisogni, risorse;
- Flessibilità organizzativa: sono meno vincolate da procedure burocratiche rispetto al settore pubblico, possono adattare più rapidamente i propri interventi alla imprevedibilità dei rischi e all'evoluzione dei bisogni;
- Approccio integrato: molte organizzazioni del terzo settore adottano già un approccio integrato ai problemi sociali e riconoscono, grazie alla pratica nei contesti di vita delle persone, le interdipendenze tra questioni diverse;
- Capacità di innovazione sociale: il terzo settore ha la possibilità di sperimentare nuovi modelli di intervento e di adottare pratiche innovative, per le quali servono diverse competenze e dialogo, incontro e scontro tra approcci e saperi;
- Tensione all'advocacy: le organizzazioni non profit possono abilitare la *voice*²⁴ delle persone e delle comunità vulnerabili agli impatti climatici, affinché facciano avanzare i nuovi bisogni per i quali costruire risposte.

Assegnare al terzo settore un ruolo strategico non significa che esso si sostituisca allo Stato e sia predominante rispetto alle altre agenzie che popolano i sistemi di welfare. Possiamo immaginarlo come l'elemento che, grazie alla sua natura, destabilizza continuamente la tendenza istituzionalizzante, portando innovazione, flessibilità, capacità di lettura nel sistema di welfare e aprendo contraddizioni rispetto alle modalità di azione

²⁴ A.O. HIRSCHMAN (1974), "Exit, voice, and loyalty": *Further reflections and a survey of recent contributions*, in *Social Science Information*, 13(1), 7-26.

delle agenzie statali. Un agente destabilizzante che riporta continuamente le regole ad adattarsi ai bisogni, piuttosto che assecondare la tendenza a conformare a regole cristallizzate.

6. LE ONDATE DI CALORE: UN NUOVO RISCHIO SOCIALE CHE INTERROGA I SISTEMI DI WELFARE

Le ondate di calore sono periodi prolungati di temperature eccezionalmente elevate rispetto alle medie stagionali di una determinata area. Generalmente si definiscono tali quando le temperature massime superano i 32-35°C per almeno tre giorni consecutivi, spesso accompagnate da alti livelli di umidità e scarsa ventilazione. Queste ondate stanno diventando più frequenti e intense principalmente a causa del cambiamento climatico. L'aumento delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera sta innalzando le temperature medie globali, creando condizioni favorevoli per eventi estremi più frequenti. Nelle aree urbane, l'effetto "isola di calore" amplifica ulteriormente questo fenomeno: superfici asfaltate, cemento e la ridotta presenza di vegetazione assorbono e trattengono più calore. I rischi sociali derivanti dalle ondate di calore sono molteplici:

- rischi per la salute pubblica: aumentano i casi di stress da calore, colpi di calore e disidratazione, con particolare pericolo per anziani, bambini, persone con patologie croniche e lavoratori all'aperto;
- disuguaglianze sociali: le persone economicamente svantaggiate spesso vivono in abitazioni prive di adeguati sistemi di raffreddamento o in aree urbane con meno spazi verdi e sono perciò più esposte agli effetti delle ondate di calore;
- pressione sui sistemi sanitari: durante le ondate di calore aumentano gli accessi ai pronto soccorso e i ricoveri ospedalieri;
- impatti economici: riduzione della produttività lavorativa, danni all'agricoltura, aumento dei costi energetici per il raffreddamento nei luoghi dove si producono o consumano beni;
- problemi infrastrutturali: stress sulle reti elettriche per l'aumento della domanda di energia e potenziali blackout, che possono incidere sulle strutture sanitarie, educative, produttive, ricreative.

Eric Klinenberg, sociologo statunitense, ha studiato a fondo l'ondata di calore che, tra il 14 e il 20 luglio 1995, causò 739 decessi in eccesso nella città di Chicago. Ne ha studiato gli effetti sociali coniando il concetto di "autopsia sociale"²⁵, al fine di superare le spiegazioni puramente epidemiologiche o climatologiche e focalizzarsi sulle strutture sociali che hanno determinato una distribuzione assai disomogenea della vulnerabilità. L'indagine di Klinenberg ha prodotto risultati empirici significativi che contraddicono l'assunzione comune secondo cui i disastri naturali siano "livellatori sociali". Attraverso un'analisi geografica della mortalità, Klinenberg ha dimostrato come quartieri adiacenti con simili condizioni microclimatiche abbiano registrato tassi di mortalità drasticamente diversi. In particolare, la mortalità è risultata significativamente più elevata nei quartieri

²⁵ E. KLINENBERG (1999), *Denaturalizing disaster: A social autopsy of the 1995 Chicago heat wave*, in *Theory and society*, 28(2), 239-295; E. KLINENBERG (2015), *Heat wave: A social autopsy of disaster in Chicago*, Chicago.

caratterizzati da alti livelli di povertà, criminalità e abbandono urbano, soprattutto nelle aree a predominanza afroamericana del South Side e West Side di Chicago. Ma il dato interessante, è che non tutti i quartieri con le stesse caratteristiche etniche ed economiche hanno avuto alti tassi di mortalità. Confrontando questi quartieri, Klinenberg è giunto a una conclusione che mette al centro le infrastrutture sociali, ovvero “l’insieme di strutture fisiche che determinano la qualità delle interazioni sociali in un luogo”: durante l’ondata di calore, i quartieri dotati di infrastrutture sociali robuste - caratterizzati da spazi pubblici vivaci, esercizi commerciali attivi, associazioni locali e servizi di prossimità - hanno funzionato come sistemi di protezione informale, facilitando l’identificazione delle persone vulnerabili e la mobilitazione di risorse comunitarie. Per questa ragione hanno mostrato tassi di mortalità significativamente inferiori rispetto ai quartieri con infrastrutture sociali degradate, nonostante simili condizioni climatiche, demografiche, etniche ed economiche.

L’analisi di Klinenberg suggerisce la necessità di superare una concezione puramente individuale della vulnerabilità climatica, spesso focalizzata su caratteristiche culturali, biologiche o demografiche (appartenenza etnica, età, condizioni di salute), per adottare un paradigma di vulnerabilità socio-territoriale che consideri la distribuzione spaziale delle risorse protettive, l’accessibilità differenziale a servizi essenziali, il ruolo delle disuguaglianze strutturali nella determinazione della capacità adattiva e l’interazione tra fattori di rischio ambientali e socioeconomici. Un’ulteriore implicazione riguarda la concettualizzazione della resilienza climatica o capacità di adattamento, non come caratteristica intrinseca degli individui o dei sistemi fisici, ma come processo sociale emergente dall’interazione tra condizione economica, dotazione di relazioni e spazi sociali, livello di prestazione energetica delle dotazioni infrastrutturali e comportamenti individuali e collettivi.

7. L’INTRECCIO TRA REDDITO, TECNOLOGIE, RELAZIONI E COMPORTAMENTI

La condizione economica è certamente un elemento fondamentale: esiste un legame significativo tra bassi redditi e difficoltà di adattamento climatico. Ciononostante, il reddito non rappresenta l’unico determinante: proprio per questo motivo, si differenzia la capacità di adattamento alle ondate di calore dalla generale condizione economica. A parità di disponibilità economica, infatti, possono verificarsi diverse circostanze che influenzano la capacità adattativa. Innanzitutto vanno tenute in considerazione le questioni strutturali concernenti le abitazioni e i luoghi di vita: livelli di isolamento termico degli edifici, caratteristiche degli impianti e delle tecnologie disponibili, posizione e orientamento delle abitazioni, dotazione di verde pubblico pensato come infrastruttura energetica. In secondo luogo, bisogna tenere conto delle reti sociali. Gli individui possono disporre di numerose o scarse connessioni interpersonali, frequentare ambienti collettivi e privati che le facilitano oppure le ostacolano. Il patrimonio di contatti e di luoghi d’incontro risulta significativo rispetto alla capacità di fronteggiare il caldo intenso. Le reti sociali, infatti, fungono da canale per la diffusione di conoscenze e competenze pratiche e come forma di monitoraggio collettivo delle condizioni di ogni persona situata in una rete relazionale; gli spazi di socializzazione, invece, offrono l’opportunità che le per-

sone trascorrono diversi momenti della giornata fuori dal proprio domicilio, riducendo l'esposizione individuale alle temperature elevate e condividendo soluzioni con altri. L'ampiezza delle reti sociali e l'accessibilità di spazi comuni rientrano quindi tra gli elementi che concorrono a determinare le condizioni di fragilità e di resilienza individuale e collettiva alle ondate di calore.

Infine, dobbiamo annoverare i comportamenti e le scelte riguardo alla modalità di affrontare l'ondata di calore. In questo contesto, è importante sottolineare la differenza tra comportamento e scelta, categorie distinte che frequentemente vengono confuse anche nella letteratura scientifica. I comportamenti riguardano azioni che si susseguono nel corso della giornata, senza intenzionalità specifica, e che costituiscono una sequenza di gesti che con il tempo sono diventati automatismi privi di consapevolezza. Le scelte, al contrario, o azioni intenzionali orientate a uno scopo, implicano che i comportamenti siano guidati da un processo riflessivo, che intende raggiungere un obiettivo in modo deliberato. A tal fine, ogni volta che si utilizza un dispositivo di raffreddamento o si attuano determinati comportamenti, si attiva un meccanismo decisionale basato su valutazioni di costi e benefici. Nelle azioni classificabili come comportamenti – o pratiche²⁶ – risulta particolarmente significativo come queste azioni si consolidino in abitudini all'interno di specifici contesti socio-tecnici. Quando queste predominano, di conseguenza, l'influenza delle circostanze strutturali è considerevole. Quando invece prevalgono le scelte, gli individui mettono in atto autentiche strategie per dominare i meccanismi di adattamento generati dai contesti socio-tecnici.

Le quattro dimensioni possono interagire secondo configurazioni variabili, sia a livello individuale che a livello collettivo: per ciascun gruppo familiare o per ogni quartiere possono risultare più influenti alcune dimensioni rispetto ad altre. Interpretandole secondo la prospettiva di Bourdieu²⁷, come tipologie di capitale (economico, tecnologico, relazionale e pratico), possono esistere gradi di intercambiabilità tra una dimensione e l'altra, ovvero la scarsità di una forma di capitale può essere bilanciata dall'abbondanza di un'altra. Disporre di notevoli risorse economiche può rendere meno necessaria la disponibilità di spazi comunitari, oppure di strutture efficienti dal punto di vista della regolazione termica. Poter accedere a luoghi di socializzazione, d'altra parte, può compensare la limitatezza di risorse economiche. Saper agire consapevolmente attraverso strategie di adattamento climatico può parzialmente mitigare le ristrettezze economiche.

Concettualizzare in questa maniera i diversi fattori determinanti della vulnerabilità e della resilienza alle ondate di calore risulta vantaggioso sotto almeno due aspetti. Sul piano analitico, permette di identificare con maggiore precisione i fattori predominanti per ogni situazione, sia essa personale che aggregata. Da qui, possiamo ipotizzare che le azioni prioritarie da implementare per potenziare la resilienza alle ondate di calore in un determinato contesto differiscano da quelle su cui investire in un'altra realtà. Sul piano delle politiche pubbliche, invece, considerare l'intercambiabilità e l'interconnessione tra forme di capitale aiuta a concepire la resilienza alle ondate di calore attraverso una gamma di possibilità molto estesa. Da un lato, iniziative con obiettivi differenti possono

²⁶ E. SHOVE & G. WALKER (2014), *What is energy for? Social practice and energy demand*, in *Theory, culture & society*, 31(5), 41-58.

²⁷ P. BOURDIEU (2015), *Forme di capitale*, Roma.

essere indirizzate e confluire su scopi multipli: ad esempio, incrementare il capitale relazionale delle persone come fattore di benessere si dimostra rilevante anche per rafforzare la resilienza alle ondate di calore. Dall'altro, aumenta la consapevolezza che di fronte a margini di manovra limitati nell'azione politica, se non siamo in grado, per varie motivazioni, di intervenire su un versante, sappiamo che agendo su un altro stiamo comunque parzialmente compensando l'intervento sul versante non praticabile.

Mettere in relazione queste forme di capitale all'interno delle politiche di welfare richiede ancora una volta lavorare nella logica della prevenzione, della intersectorialità, della flessibilità in una azione che metta al centro allo stesso tempo la persone e il suo contesto di vita.

8. PER CONCLUDERE: LE RAGIONI DEL WELFARE NELLA CRISI CLIMATICA

Alla luce della tripla crisi che oggi affligge i sistemi di welfare – economica, sociale e ambientale – è necessario ripensare le fondamenta stesse del welfare state per integrare i rischi derivanti dal cambiamento climatico. Le quattro ragioni fondanti del welfare tradizionale – assicurazione, redistribuzione, demercificazione e capacitazione – offrono una solida base concettuale per immaginare un welfare climatico all'altezza delle sfide contemporanee.

La funzione assicurativa del welfare diventa cruciale in un contesto di rischi climatici caratterizzati da incertezza radicale e complessità. Il mercato assicurativo privato mostra limiti ancora più evidenti di fronte a eventi estremi come le ondate di calore, le alluvioni o le siccità prolungate. La natura sistemica di questi rischi, la loro difficile prevedibilità e la loro distribuzione geografica disomogenea rendono necessario un intervento pubblico che possa garantire protezione a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro collocazione territoriale o dalla loro condizione socio-economica.

La funzione redistributiva è altrettanto centrale. Non si tratta solo di redistribuire risorse economiche, ma anche di garantire un'equa distribuzione dei costi della transizione ecologica e degli impatti del cambiamento climatico. Il caso delle ondate di calore studiato da Klinenberg dimostra come gli impatti climatici tendano a esacerbare le disuguaglianze esistenti, colpendo in modo sproporzionato le comunità più marginali.

La funzione di demercificazione assume un significato più ampio nel contesto della crisi climatica. Non si tratta solo di sottrarre alla logica del mercato servizi essenziali, ma di riconoscere l'importanza dei beni comuni ambientali e della loro accessibilità per tutti. La qualità dell'aria, l'accesso all'acqua e all'energia da fonti rinnovabili, la disponibilità di spazi verdi urbani e la protezione dalla esposizione a temperature estreme sono elementi fondamentali per il benessere che non possono essere lasciati alla sola logica del mercato.

La funzione di capacitazione, a sua volta, è parte integrante del welfare climatico. Non si tratta solo di rafforzare le capacità individuali di partecipare al mercato del lavoro, ma di promuovere la resilienza e l'adattamento individuale e collettivo di fronte ai cambiamenti ambientali. Come dimostrato dall'analisi multi-dimensionale della vulnerabilità alle ondate di calore, la capacità di adattamento dipende dall'interazione di diverse forme di capitale: economico, tecnologico, relazionale e pratico.

In questo quadro, il terzo settore emerge come un attore fondamentale per la sua capacità di innovazione, flessibilità e radicamento territoriale. Non in sostituzione dello Stato, ma come elemento complementare e spesso anticipatore di bisogni emergenti. Le organizzazioni del terzo settore, grazie alla loro natura ibrida, possono contribuire in modo significativo a identificare e dare voce ai nuovi bisogni sociali legati alla crisi climatica, sperimentare modelli innovativi di intervento che integrino la dimensione sociale e ambientale, promuovere la partecipazione attiva delle comunità locali alla costruzione di resilienza climatica e superare i limiti di settorializzazione delle politiche pubbliche, promuovendo approcci integrati.

La sfida è passare da un welfare che si limita a compensare i danni del sistema economico a un welfare che contribuisce attivamente alla trasformazione di tale sistema in direzione della sostenibilità. Questo significa non solo integrare i rischi climatici nei sistemi di protezione sociale esistenti, ma ripensare profondamente le modalità di intervento pubblico, riconoscendo l'interdipendenza tra benessere umano e integrità degli ecosistemi.

In conclusione, la costruzione di un welfare climatico non è solo una risposta a nuovi rischi sociali, ma un'opportunità per ripensare il patto sociale su cui si fondano le nostre società, in direzione di una maggiore sostenibilità ambientale e giustizia sociale. Le ragioni fondanti del welfare offrono una bussola normativa per orientare questa trasformazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- P. Bourdieu, (2015). *Forme di capitale*. Armando Editore, Roma; M. Büchs, & M. Koch, (2017). *Postgrowth and wellbeing: Challenges to sustainable welfare*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; G. Carrosio, (2020). *Resilience, cohesion policies and the socio-ecological crisis*. In *Risk and Resilience: Socio-Spatial and Environmental Challenges*, 49-63; G. Carrosio, (2022). *Modernizzazione ecologica e disuguaglianze: Una prospettiva socio-territoriale*. *la Rivista delle Politiche Sociali*, 51; R. Cucca, Y. Kazepov & M. Villa, (2023). *Towards a sustainable welfare system? The challenges and scenarios of eco-social transitions*. *Social Policies*, 10(1), 3-26; D. Bailey (2015). *The environmental paradox of the welfare state: The dynamics of sustainability*. *New Political Economy*, 20(6), 793-811; O. De Leonardis, (1996). *I welfare mix. Privatismo e sfera pubblica. Stato e mercato*, 51-75; G. Esping-Andersen, (2000). *The sustainability of welfare states into the twenty-first century*. *International Journal of Health Services*, 30(1), 1-12; L. Fazzi, (1998). *Il welfare mix in Italia: primi passi*. Milano: FrancoAngeli; R. Fletcher, & C. Rammelt (2018). *Decoupling: A key fantasy of the post-2015 sustainable development agenda*. In *The Politics of Destination in the 2030 Sustainable Development Goals* (pp. 115-132). Routledge; I. Gough, (2016). *Foreword*. In M. Koch & O. Mont (Eds.), *Sustainability and the political economy of welfare* (Vol. 42). London: Routledge, p. 10; E. Granaglia, (2023). *Contro la retorica dei trade off: le tante complementarità positive dello Stato*, *Menabò*, n. 188/2023; A. O. Hirschman, (1974). *Exit, voice, and loyalty: Further reflections and a survey of recent contributions*. *Social Science Information*, 13(1), 7-26; E. Klinenberg, (1999). *Denaturalizing disaster: A social autopsy of the 1995 Chicago heat wave*. *Theory and Society*, 28(2), 239-295; E. Klinenberg, (2015). *Heat wave: A social autopsy of disaster in Chicago*. University of Chicago Press; M. Koch &

O. Mont (Eds.), (2016). *Sustainability and the political economy of welfare* (Vol. 42). London: Routledge; J. O'Connor, (1973). *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press; J. O'Connor, (1982). *La crisi fiscale dello Stato*. Einaudi; J. O'Connor, (1991). *On the Two Contradictions of Capitalism*. *Capitalism, Nature, Socialism*, 2(3), 107–109; A. Powell, M., & Barrientos, (2004). *Welfare regimes and the welfare mix*. *European Journal of Political Research*, 43(1), 83–105; C. Ranci, (2002). *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*. Bologna, Il Mulino; C. Saraceno, (2013). *Il welfare*. Il Mulino, Bologna; E. Shove & G. Walker, (2014). *What is energy for? Social practice and energy demand*. *Theory, Culture & Society*, 31(5), 41–58; P. Taylor-Gooby (a cura di), 2004. *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press, Oxford; P. Taylor-Gooby, (2013). *The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It*. London, Palgrave Macmillan.

Dinamiche organizzative, aspetti gestionali e sistemi a rete nel terzo settore

*Gabriele Blasutig - Paolo Tomasin**

SOMMARIO: 1. Una famiglia allargata e molto eterogenea: alla ricerca di alcuni tratti comuni. – 2. Alcune coordinate teoriche per l'analisi organizzativa delle OTS. – 3. L'ecosistema delle OTS: radici istituzionali, identità e fattori di legittimazione. – 4. Dinamiche di ibridazione, fattori di complessità e nuove sfide organizzative. – 5. Indirizzi di *governance* partecipativa e assetti di management sussidiario. – 6. La proiezione esterna: logiche di partecipazione ai network organizzativi.

I. UNA FAMIGLIA ALLARGATA E MOLTO ETEROGENEA: ALLA RICERCA DI ALCUNI TRATTI COMUNI

Nell'ormai classica analisi delle metafore organizzative di Morgan non troviamo la famiglia¹. Eppure, oggi, la metafora della famiglia appare assai adeguata a inquadrare il variegato pluriverso organizzativo definito terzo settore. Metafora che si può utilizzare sia nella sua dimensione diacronica (l'equivalente dell'albero genealogico), utile a svelare gli antenati degli attuali membri, sia in quella sincronica, volta a fotografare quali sono i familiari ancora in vita.

Ebbene, risalendo nel tempo, perlomeno fino al medioevo, si scopre che non esiste un unico capostipite di questa famiglia: gli avi di queste organizzazioni hanno matrici tanto religiose quanto laiche; sono state promosse da istituzioni ecclesiastiche, corporazioni, confraternite, municipalità, ecc.; lungo i secoli hanno adottato forme giuridiche e organizzative alquanto disperate; si sono occupati di numerose attività anticipando il welfare pubblico e aziendale.

Adottando invece la prospettiva sincronica, osserviamo che, nella sua composizione più ristretta, la famiglia nucleare, troviamo gli enti del terzo settore come delimitati dal cod. del terzo settore. Già in questo aggregato minimo rileviamo profonde differenze, date dall'appartenenza a due rami familiari giuridicamente diversi: nel primo, le imprese sociali, che sono riconducibili alle società, normate dal Titolo V del Libro Quinto del Cod. Civile, nell'altro, i restanti enti che hanno natura giuridica di associazione e fondazione, normate dal Libro Primo del Cod. Civile. Tale distinzione normativa, contrassegnata però da una profonda promiscuità – le associazioni hanno spesso generato imprese sociali e viceversa, nonché vi sono sempre state compenetrazioni nei rispettivi consigli

* Benché il capitolo sia stato concepito congiuntamente, Paolo Tomasin è l'autore dei paragrafi 1 e 6, mentre Gabriele Blasutig dei paragrafi 2, 3, 4 e 5.

¹ G. MORGAN, *Images. Le metafore dell'organizzazione*, Milano, 1995 (ed. or. 1985).

direttivi/amministrativi –, si ripercuote poi anche in due sfere dell'agire complementari ma differenti: quella che si riconosce nel volontariato e nella gratuità dell'azione solidale e quella fondata su rapporti di lavoro resi possibili da un'economia sociale, che si pone in contrapposizione all'espressione più estrema dell'economia di mercato, quella volta alla massimizzazione del profitto.

Come è emerso nel capitolo di questo volume dedicato ai “Profili evolutivi del terzo settore”, questa famiglia nucleare raccoglie una parte minoritaria della più ampia famiglia allargata che ricomprende tutte le restanti forme organizzative, di natura giuridica privata, contraddistinte dall'assenza del perseguimento del fine lucrativo. Nella maggior parte dei casi, esse svolgono pure attività di utilità sociale, eppure non tutte intendono iscriversi, o possono farlo *ope legis*, al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS). Questa famiglia allargata è l'aggregato organizzativo che meglio corrisponde, pur con qualche distinguo che varia da Paese a Paese, a una comparazione internazionale del *Third sector* o settore nonprofit. Tra l'altro, sempre facendo uso della metafora, è bene aggiungere che tutte le famiglie organizzative nazionali vantano pure qualche parentela straniera².

L'intento del capitolo è di occuparsi di tutti i componenti di questa famiglia allargata. Pertanto, si è scelto di impiegare l'acronimo di OTS (Organizzazioni di Terzo Settore) che è più ampio di quello di ente del terzo settore, oggi appannaggio dei soli enti iscritti al RUNTS. Inoltre, utilizzando l'espressione OTS si identifica una famiglia più ampia anche di quella censita dall'ISTAT relativa alle Istituzioni Non Profit (INP)³, categoria che include solo le organizzazioni con un certo grado di formalizzazione. Con tale spettro definitorio si intende cogliere, come si avrà modo di leggere nel prosieguo del capitolo, due ulteriori segmenti dell'ampia famiglia: in primis le organizzazioni nella loro fase di gestazione e di avvio (che talvolta si protrae per molto tempo), necessariamente destrutturata; in secondo luogo, sodalizi, comitati, piccoli gruppi informali, aggregazioni spontanee che magari rimangono per sempre fortemente destrutturati, senza arrivare mai a dotarsi di uno statuto⁴. Questo basso tasso di formalizzazione dell'azione civica collettiva (si pensi ai “Patti di collaborazione per la cura dei beni comuni”⁵) si accompagna poi ad un agire solidale sempre più individuale, intermittente, refrattario alle strutture organizzative. Fenomeni che rappresentano oggi una grande sfida per tutti gli attori del terzo settore⁶.

² Ci si riferisce alle associazioni sovranazionali della società civile che agiscono su tematiche planetarie o svolgono una funzione di rappresentanza. Il tema verrà ripreso nell'ultimo paragrafo del capitolo in quanto definibili come network inter-organizzativi internazionali.

³ Si rinvia al capitolo *Profili evolutivi del Terzo settore* in questo volume.

⁴ Pur riconoscendo che le acquisizioni del pensiero organizzativo siano applicabili solo parzialmente all'agire collettivo ampiamente inteso, si ritiene utile fornire una definizione di organizzazione che ha guidato l'analisi qui condotta: “forma di azione collettiva reiterata basata su processi di differenziazione e di integrazione tendenzialmente stabili e intenzionali” (M. FERRANTE - S. ZAN, *Il fenomeno organizzativo*, Roma, 1994).

⁵ Cfr. Labsus: <https://www.labsus.org/cose-un-patto-di-collaborazione/>.

⁶ A tal proposito si rinvia all'analisi di un fenomeno – quello del volontariato individuale – già emerso da quasi un decennio: R. GUIDI - K. FONOVIC - T. CAPPADOZZI (a cura di), *Volontari e attività volontarie in Italia*, Bologna, 2016. Si veda anche: P. TOMASIN, *Giovani e volontariato. Tendenze, prospettive future e ruolo degli Enti del Terzo Settore*, in *Giovani e Comunità Locali*, 2, 2021, 59 ss.

Infine, anche la metafora della famiglia allargata potrebbe rivelarsi insufficiente per cogliere un emergente settore nonprofit, terzo rispetto all'amministrazione pubblica e all'impresa for profit, che però da tempo ha confini sempre più porosi, permeati da fenomeni di ibridazione, isomorfismo e da altre dinamiche organizzative che ne rendono difficile la delimitazione con gli altri due settori. Da un lato, la crescita di nuovi soggetti giuridici lucrativi a vocazione sociale – le società benefit, ma anche le imprese che si danno una effettiva responsabilità sociale, che si impegnano nel welfare aziendale e territoriale – “ha cominciato a rendere più difficile tracciare una netta divisione tra le imprese (tradizionali) e i soggetti non lucrativi”⁷. Dall'altro, il fiorire, nei soggetti nonprofit, di assetti di corporate governance di tipo multi-stakeholder che includono la partecipazioni di amministrazioni pubbliche (oltre che di imprese for profit), contribuisce a scardinare una rigida separazione tra i tre settori.

Insomma, tirando le fila, siamo di fronte a una famiglia di cui ormai si fatica a cogliere dove finiscono i rapporti di consanguineità, di parentela o di semplice affinità. Una famiglia che negli anni è andata allargandosi, sfilacciandosi, caratterizzandosi con relazioni sempre più fluide. Alcuni studiosi parlano addirittura di “indebolimento della matrice ideale e valoriale su cui il settore è nato e si è sviluppato e di orientamento sempre più spinto verso logiche di mercato”⁸, altri di “derive del Terzo settore”⁹, frutto anche dell'incalzante digitalizzazione. Eppure, davanti a questo settore composito, in continua trasformazione e difficilmente circoscrivibile, sorge la necessità di rilevare alcuni tratti distintivi comuni, o perlomeno che permettano, passando dal nucleo ristretto degli attuali ETS a quello più allargato di OTS, di cogliere aspetti rilevanti relativi al loro agire. Come accennato, se le categorie giuridiche stanno diventando insufficienti nel delineare lo specifico del settore, in questo capitolo si appronta un tentativo volto a identificare qualche tratto organizzativo comune, senza alcuna velleità di sostituirle, ma semmai di integrarle. Nella ormai ampia letteratura specialistica di lingua italiana di questo settore, l'apporto squisitamente organizzativo ha avuto un peso marginale, sovrastato (anche quantitativamente) non solo da analisi di natura giuridica, ma anche di taglio economico-aziendale, politico-sociale e statistico-descrittivo. Si è d'altra parte convinti che solo un approccio multidisciplinare possa consentire un'approfondita comprensione delle OTS.

Nei paragrafi che seguono si perseguirà questa ricerca di tratti comuni attraverso innanzitutto l'individuazione di coordinate teoriche utili ad interpretare il loro agire organizzativo (2° paragrafo). Si proseguirà poi con la comprensione dell'ecosistema in cui le OTS agiscono trovando legittimità istituzionale, vincoli e opportunità (3° paragrafo). Anche dalle dinamiche di ibridazione in corso, dai fattori di complessità e dalle nuove sfide che incombono, più o meno trasversalmente, sono rinvenibili tratti comuni (4° paragrafo); e così pure dalle forme di corporate governance e management, necessariamente caratterizzate da assetti democratici e partecipativi (5° paragrafo). Infine, la map-

⁷ A. SANTUARI, *Diritto delle organizzazioni socialmente responsabili. Manuale degli Enti del Terzo settore, delle cooperative, delle società benefit e dei loro rapporti con la P.A.*, Milano, 2024.

⁸ Cfr. R. SCIARRONE, *Prefazione. Terzo settore, area grigia e capitale sociale*, in *L'assedio del sociale. Il Terzo settore tra criminalità, mercato e politica*, a cura di A. VESCO - G. BELLONI, Sesto San Giovanni, 2024, 7.

⁹ R. CURCIO (a cura di), *Ombre digitali sul lavoro sociale. Socioanalisi sulle derive del Terzo settore*, Roma, 2022.

patura delle loro relazioni inter-organizzative, dei network in cui si trovano coinvolti, può contribuire a rilevare ulteriori elementi che aiutino a rendere meno sfuocato questo composito profilo familiare (6° paragrafo).

2. ALCUNE COORDINATE TEORICHE PER L'ANALISI ORGANIZZATIVA DELLE OTS

Prima di parlare di dinamiche organizzative delle OTS è opportuno effettuare una breve ricognizione teorica, puntando l'attenzione su un'importante innovazione che ha investito gli studi organizzativi a partire dagli anni '60 del secolo scorso¹⁰. Fino a quel momento gli stessi studi avevano inquadrato l'organizzazione come "sistema chiuso", concentrandosi quasi esclusivamente sulle dinamiche interne.

Le prospettive manageriali avevano ricercato la formula organizzativa "ideale", assumendo il principio dell'*one best way*. Proponevano pertanto teorie di carattere normativo sulle soluzioni migliori in senso assoluto per specializzare e coordinare il lavoro svolto dalle diverse componenti dell'organizzazione. In termini molto schematici gli assetti risultanti da queste posizioni sono caratterizzati da forti livelli di accentramento, in relazione al fatto che gli organi apicali esercitano un sistematico controllo gerarchico sull'organizzazione, avvalendosi anche di un capillare apparato di regolazioni e norme formali stabilite dagli organi di staff direzionali.

Sul fronte degli studi sociologici e psicologici, sempre a partire da una lettura dell'organizzazione come sistema chiuso, ci si era opposti a una visione delle organizzazioni come delle "macchine" in cui il fattore umano era relegato a un ruolo secondario e strumentale. Invece, le organizzazioni vengono concepite, in questo secondo caso, come collettività in cui gli attori riproducono intersoggettivamente i concreti sistemi di azione (dove si definiscono ruoli, regole di comportamento, processi e pratiche operative), in un quadro di relazioni di collaborazione, competizione, conflitto e potere. Le organizzazioni vengono pertanto studiate come "formazioni sociali"¹¹ in cui agiscono costantemente, e con un andamento processuale, forze associative e dissociative, di avvicinamento e distanziamento, tra persone e tra gruppi. Ciò porta a tematizzare aspetti come le motivazioni, la leadership, le forme di adattamento e resistenza alle norme e alla gerarchia, le relazioni di gruppo, le dinamiche di potere, le pratiche informali, le culture organizzative, l'adattamento tra dimensioni tecniche e componenti sociali, ecc.

La svolta rispetto a questa impostazione "classica" degli studi organizzativi si produce con l'affermazione nelle scienze sociali della "teoria dei sistemi" che, applicata alle organizzazioni, vede queste ultime come "sistemi aperti". Analogamente a quanto accade a tutti i sistemi organici, le organizzazioni si trovano in uno stato di continua interazione con il proprio ambiente di riferimento. Dall'interscambio che avviene a monte e a valle dipendono non solo le possibilità di sopravvivenza, ma anche le forme (strutture e processi) che possono essere assunte. Viene pertanto superato il principio dell'*one best*

¹⁰ Cfr. G. BONAZZI, *Storia del pensiero organizzativo*, Milano, 2016; R.L. DAFT, *Organizzazione aziendale*, Milano, 2021; M.J. HATCH, *Teoria dell'organizzazione*, Bologna, 2022; G. MORGAN, *Images*, cit.

¹¹ G. BLASUTIG, *Esercizi di diagnosi organizzativa*, Roma, 2008.

way, sostituito dal principio dell'*one best fit*, in base al quale le organizzazioni sono il frutto evolutivo di una costante ricerca di adattamento all'ambiente.

A partire da questa prospettiva generale, gli studi organizzativi hanno formulato diverse proposte, illuminando, di volta in volta, differenti aspetti del rapporto tra le organizzazioni e il proprio ambiente. Schematizzando e semplificando fortemente questo dibattito, è possibile raggruppare la maggior parte delle posizioni sulla base di tre grandi prospettive analitiche che, come si vedrà tra breve, sono euristicamente piuttosto feconde quando vengono applicate alla realtà delle OTS.

La prima prospettiva prende le mosse dalla teoria delle contingenze organizzative. Queste studiano gli aspetti dell'ambiente operativo che ricadono sulle scelte di progettazione e gestione organizzativa, sia con riferimento alle componenti "*hard*", come le strutture organizzative e i meccanismi di coordinamento, che a quelle "*soft*", come le culture organizzative e i processi di apprendimento. In questo quadro, un particolare rilievo assume l'incertezza ambientale, data dal livello di complessità e di instabilità dell'ambiente stesso. Più cresce il grado di incertezza e più le organizzazioni debbono differenziarsi al loro interno, per riuscire a far fronte alle richieste ambientali¹². Inoltre, un elevato grado di incertezza richiede una notevole flessibilità organizzativa che si associa anche ad assetti organizzativi più "organici". Questi fanno leva su sistemi di coordinamento più decentrati, prevedendo un ampio ricorso alla delega, alla gestione per obiettivi, al coinvolgimento dei lavoratori, alla formazione di gruppi di lavoro e a soluzioni di collegamento trasversale e adattamento reciproco.

La seconda prospettiva è quella che guarda alle transazioni, ovvero agli scambi, che si verificano tra organizzazioni. Queste ultime, infatti, processano, attraverso il loro funzionamento interno, un insieme più o meno ampio e articolato di risorse (finanziarie, materiali, tecnologiche, normative, cognitive, umane, ecc.) che acquisiscono attraverso scambi a monte dei processi produttivi. Inoltre, per distribuire i propri output a beneficio dei destinatari a valle del processo produttivo si avvale, nella maggioranza dei casi, di ulteriori scambi con altre organizzazioni che fungono da partner o mediatori. L'insieme di questi scambi, cruciali per tutte le organizzazioni, danno luogo a network interorganizzativi, più o meno estesi. Questi sono suscettibili di diversi tipi di valutazione: a) economica legata alla capacità di ridurre i cosiddetti "costi di transazione"¹³, b) relativa alla affidabilità degli scambi e delle relazioni che li sostengono¹⁴, c) relativa al controllo che le organizzazioni cercano strategicamente di esercitare su questi scambi, in particolare quando le risorse di cui abbisognano sono cruciali e scarse¹⁵.

La terza prospettiva analizza il comportamento di popolazioni o famiglie organizzative che condividono caratteristiche, modelli di comportamento, sistemi di vincoli e

¹² P.R. LAWRENCE - J.W. LORSCH, *Differentiation and Integration in Complex Organizations*, in *Administrative Science Quarterly*, 12, 1, 1967, 1-47.

¹³ O.E. WILLIAMSON, *Le istituzioni economiche del capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Milano, 1988.

¹⁴ M. GRANOVETTER, *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, in *American Journal of Sociology*, 91, 3, 1985, 481-510.

¹⁵ J. PFEFFER - G.R. SALANCIK, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York, 1978.

opportunità. Da un lato, la teoria ecologica¹⁶ riflette sui meccanismi di selezione di specifiche specie organizzative, in virtù delle caratteristiche che le rendono più confacenti a determinati ambienti e, per questo, più idonee a trarne le risorse necessarie. Dall'altro lato si fa riferimento alle pressioni di tipo istituzionale¹⁷. A tal proposito, risulta particolarmente rilevante, ai nostri fini, il concetto di "campo organizzativo" elaborato dal filone neoistituzionalista. Si tratta di settori dell'ambiente strutturati e regolati, entro cui operano soggetti, organizzazioni o pratiche che hanno un riconoscimento normativo, sociale o culturale, e che seguono regole condivise. Questo spazio articolato non è solo fisico, ma anche sociale, giuridico e funzionale, e definisce i confini, le responsabilità e le modalità d'azione di specifiche entità o attori. In questo contesto risulta fondamentale l'*isomorfismo organizzativo*, cioè la tendenza delle organizzazioni ad adottare un principio di "similitudine", assumendo configurazioni e logiche d'azione conformi con l'ambiente di riferimento. Questa strategia è determinata soprattutto dalla necessità di massimizzare una risorsa essenziale per le possibilità di sopravvivenza e sviluppo, rappresentata dal grado di *legittimazione* istituzionale, ovvero il grado di fiducia, reputazione e credito riconosciuti non solo alle singole organizzazioni, ma anche alle famiglie a cui esse appartengono.

3. L'ECOSISTEMA DELLE OTS: RADICI ISTITUZIONALI, IDENTITÀ E FATTORI DI LEGITTIMAZIONE

Le coordinate teoriche proposte nel precedente paragrafo sono importanti per inquadrare le OTS dal punto di vista organizzativo con maggiore chiarezza e capacità di discernimento, seguendone gli indirizzi evolutivi, le opportunità di sviluppo e i possibili punti di crisi. Si è visto in precedenza che le OTS costituiscono una famiglia piuttosto ramificata ed eterogenea. A fronte di tale varietà, si può riconoscere un aspetto unificante nella condivisione di un comune spazio istituzionale. Partendo da questa constatazione, si può riflettere su come l'ambiente di riferimento, oltre a giustificare e dare significato alle OTS, ne influenzi strategie, logiche d'azione, configurazioni e processi.

Pertanto, il punto di partenza del ragionamento riguarda il campo istituzionale e operativo in cui le OTS trovano la loro collocazione naturale, ovvero l'"ecosistema"¹⁸ in cui possono agire esprimendo appieno le loro caratteristiche, scambiare utilmente risorse con l'ambiente e ricevere il massimo grado di legittimazione sociale. Tale spazio istituzionale è quello individuato dal modello triadico, consolidato nel pensiero sociopolitico, che distingue, pur con differenze terminologiche, tre grandi sfere della società: quella

¹⁶ M. HANNAN - J. FREEMAN, *Ecologia organizzativa. Per una teoria evolucionista dell'organizzazione*, Milano, 1992.

¹⁷ W.W. POWELL - P.J. DIMAGGIO (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, 2001.

¹⁸ C. BORZAGA, *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Updated country report: Italy*, European Commission, Luxembourg, <https://europa.eu/Qq64ny>.

politica, quella economica e quella della società civile¹⁹. Nell'ambito dell'ultima, il terzo settore rappresenta la componente relativamente più organizzata e formalizzata.

In questo peculiare spazio istituzionale, il campo d'azione delle OTS comprende un variegato insieme di attività e servizi che danno corpo alle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che connotano tali organizzazioni. In relazione a tali finalità, oltre al vincolo di non distribuzione degli eventuali utili economici, la dimensione valoriale²⁰ rappresenta un fattore costitutivo ineludibile, basato sui principi di equità, inclusione e giustizia sociale²¹. Questi elementi sono strettamente connessi al mandato di innovazione sociale che investe le OTS, ponendole alla costante ricerca di soluzioni innovative, coerenti con i propri valori, per risolvere i problemi emergenti o insoddisfatti nella società.

Su questa base, un ulteriore elemento fondativo è dato dai presupposti motivazionali della partecipazione dei membri a tali organizzazioni. In tal senso si esprimono Bruni e Smerilli qualificando le OTS come "organizzazioni a movente ideale"²². Questa espressione, in linea con la concezione weberiana, qualifica l'azione dei partecipanti come fondata sulla *razionalità rispetto al valore*, ovvero su motivazioni intrinseche che si esprimono, in chiave vocazionale, attraverso il senso di missione legata alle attività caratteristiche delle OTS. Secondo i due autori, queste componenti motivazionali debbono raggiungere e mantenere una "massa critica" nell'organizzazione, coinvolgendo tutte le sue componenti: dal management agli operatori, dai lavoratori retribuiti ai collaboratori volontari. Questi ultimi, peraltro, assumono un ruolo fondamentale nella generazione e riproduzione del patrimonio motivazionale, soprattutto in ragione della *gratuità* del loro contributo. In linea con questo ragionamento, Fazzi²³ considera la componente dei volontari un'imprescindibile "riserva strategica" delle OTS. Si tratta di un'importante *slack resource*, non solo in relazione agli aspetti operativi, ma anche e soprattutto alla dimensione motivazionale e identitaria.

Un terzo aspetto che connota e qualifica l'azione delle OTS nel proprio campo istituzionale è dato dalla dimensione relazionale che si esprime in modo forte, prioritario e peculiare. Secondo Donati²⁴ il terzo settore rappresenta uno spazio privilegiato per la costruzione di relazioni sociali significative e per la produzione di beni relazionali. Esso genera legami sociali autentici, basati su solidarietà, reciprocità e mutuo riconoscimento. Da tale dinamica deriva un corollario di principi normativi come la *fiducia*, la *collaborazione* e la *partecipazione* che si proiettano sia verso l'esterno, nei rapporti con i beneficiari e negli interscambi con le altre organizzazioni, sia verso l'interno, nelle relazioni tra i membri dell'organizzazione.

Il quadro appena tratteggiato riflette una concezione tipico-ideale degli spazi istituzionali e delle corrispondenti logiche d'azione delle OTS. Esso individua quindi un

¹⁹ M. Pianta, *L'altraeconomia: tra mercato e società civile*, in *Sociologia del lavoro*, 119, 2009, 49-66.

²⁰ H.K. Anheier - S. Toepler, *Nonprofit organizations. Theory, Management, Policy*, New York, 2023, 278.

²¹ L. Fazzi, *Costruire l'innovazione sociale nelle imprese sociali e nel terzo settore*, Milano, 2019.

²² L. Bruni - A. Smerilli, *La leggerezza del ferro. Un'introduzione alla teoria economica delle 'Organizzazioni a Movere Ideale'*, Milano, 2011.

²³ Fazzi, *Costruire l'innovazione*, cit., 168.

²⁴ P. Donati, *Teoria relazionale della società*, Milano, 1991.

campo istituzionale che potremmo definire “puro”, peculiare per le OTS, dove queste possono esprimersi nei modi e nelle forme più “autentiche”. Peraltro, la letteratura ha identificato una stagione in cui la realtà ha ricalcato tendenzialmente questo modello. Si tratta di quella che Fazzi ha definito la fase “pionieristica” del terzo settore, collocabile temporalmente tra gli anni '70 e gli anni '90 del secolo scorso, quando la popolazione organizzativa delle OTS conobbe una fase di lancio e proliferazione in Italia e in molti paesi occidentali²⁵. In questo periodo si aprì e si allargò il campo d'azione, non occupato dalle organizzazioni dello stato e del mercato, che costituì un terreno fertile per le OTS. Questo terreno era dato da una domanda insoddisfatta di beni pubblici e quasi pubblici che si presentavano come eterogenei ed emergenti. Prescindendo dal dibattito, pur importante, sul fatto che questi spazi derivassero da un fallimento di stato e mercato oppure fossero il frutto di una spinta dal basso esercitata proattivamente dalle OTS, ci interessa qui sottolineare che si trattava di un campo d'azione in cui gli elementi fondativi delle OTS descritti in precedenza potevano trovare piena espressione, valorizzazione e riconoscimento, ovvero potevano ottenere un elevato grado di legittimazione.

Applicando le categorie proposte da Mintzberg nel suo influente libro sulla progettazione organizzativa²⁶, questo ambiente “delle origini” (che, a ben guardare, connota sempre le OTS quando restano ancorate alle dimensioni e alle caratteristiche della loro fase di avvio) si caratterizza per essere dinamico e semplice: dinamico per l'orientamento innovativo delle OTS nel cercare di rispondere a bisogni e domande sociali emergenti; semplice, perché l'ambito d'azione è chiaramente definito dall'attività caratteristica in cui si estrinseca la mission dell'OTS verso i propri beneficiari e perché il sistema delle transazioni è dato da un insieme definito e relativamente circoscritto di interlocutori e di scambi.

In questo contesto, le interlocuzioni fondamentali riguardano: *a)* le relazioni con i beneficiari come fonti di risorse simboliche e, eventualmente, economiche; *b)* le amministrazioni pubbliche, in particolare gli enti locali, come fonti di supporto finanziario (soprattutto sotto forma di contributi e sovvenzioni) e di altro genere (ad esempio, risorse logistiche); *c)* le interlocuzioni con soggetti individuali o organizzati della società civile segnate dalla dimensione della gratuità da cui deriva la possibilità di un ampio ricorso a risorse di volontariato e di altro genere, ad esempio donazioni o partecipazioni economiche²⁷. Nell'insieme, questo contesto transazionale è connotato da un'elevata fluidità e da bassi costi di transazione, in virtù della ridotta propensione opportunistica degli attori e dell'elevato grado di fiducia che connota il sistema di interlocuzioni.

In presenza di queste contingenze dell'ambiente e del sistema transazionale, nella generalità dei casi la configurazione organizzativa tipica delle OTS corrisponde a quella che Mintzberg ha chiamato la *struttura semplice*²⁸. Adattando tale modello di fondo alla realtà delle OTS si rileva che queste sono strutture particolarmente organiche (quindi

²⁵ P. BROMLEY, *The Organizational Transformation of Civil Society*, in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* a cura di W.W. POWELL and P. BROMLEY, Stanford, CA, 2020, 277-300.

²⁶ H. MINTZBERG, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Bologna, 1996.

²⁷ Per un approfondimento sulle alternative fonti di risorse finanziarie per le OTS, anche in chiave evolutiva, si veda I. COLOZZI - A. BASSI, *Da Terzo settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Roma, 2003, cap. 5.

²⁸ MINTZBERG, *La progettazione organizzativa*, cit., cap. 8.

dinamiche e adattive) caratterizzate da: dimensioni ridotte, bassa strutturazione e divisione del lavoro; definizione poco pronunciata dei ruoli; limitato livello di regolazione e proceduralizzazione dei processi; ampio ricorso a modalità di regolazione e pratiche informali; meccanismi di coordinamento e comunicazione prevalentemente fondati sull'adattamento reciproco e la collaborazione tra le parti; limitato sviluppo della linea manageriale e, ancora di più, degli uffici di staff specialistici.

In questo quadro, le OTS riconducibili ai “tipi puri”²⁹ delle origini esprimono delle peculiarità distintive rispetto alle organizzazioni del mondo profit. Queste riguardano *in primis* le risorse umane impiegate, visto l'ampio ricorso ai collaboratori volontari, preponderanti in diverse organizzazioni nelle funzioni operative. Anche le caratteristiche qualitative delle risorse umane risultano peculiari³⁰. Sono infatti prevalenti le competenze maturate per via esperienziale sul campo, spesso di natura tacita e pratica, rispetto alle competenze formali derivanti da percorsi di formazione specialistici. Anche grazie a tale caratteristica le risorse umane impiegate sono caratterizzate da un elevato livello di polivalenza e adattabilità, nonché da un notevole grado di autonomia e discrezionalità. Un ulteriore aspetto della struttura semplice espressa attraverso le OTS riguarda l'assetto gerarchico. Rispetto alle aziende profit il principio gerarchico si esprime in maniera più attenuata, con strutture di “comando e controllo” ridotte ai minimi termini. Tuttavia, non mancano delle dinamiche verticistiche e di centralizzazione decisionale e, a volte, anche gestionale, dinamiche che non di rado possono essere particolarmente spiccate e cogenti³¹. Esse derivano dalla presenza di un fondatore, o un gruppo di fondatori, che incarnano e diffondono gli ideali fondativi e, su questa base, possono vantare ed esercitare un potere forte. Questo si esprime non attraverso una leadership funzionale o, nei termini weberiani, razionale-legale, ma prevalentemente attraverso una leadership di tipo carismatico³².

4. DINAMICHE DI IBRIDAZIONE, FATTORI DI COMPLESSITÀ E NUOVE SFIDE ORGANIZZATIVE

Nel precedente paragrafo abbiamo osservato che il “mondo delle origini” delle OTS corrisponde a letture degli spazi istituzionali da cui risultano tre settori chiaramente distinti e separati, funzionanti sulla base di specifici principi, norme, logiche d'azione e di differenti tipologie di attori che li popolano: le imprese per il settore privato, le articolazioni amministrative dello stato e le istituzioni politiche per quanto riguarda il settore pubblico; gli enti del terzo settore, i movimenti, i gruppi e le reti sociali per quanto riguarda la società civile. Come abbiamo appena visto, in questo contesto, le OTS esprimono forme, strategie, modalità d'azione che sono peculiari ed “isomorfe” rispetto alle caratteristiche del proprio campo istituzionale.

²⁹ L. BRUNI, *Economia vegetale*, Sansepolcro (Ar), 2024.

³⁰ FAZZI, *Costruire l'innovazione*, cit., 157

³¹ Si noti che questo tipo di leadership, perdurando nel tempo, rischia di limitare lo sviluppo delle OTS, ostacolando *in primis* il passaggio generazionale del governo dell'impresa.

³² BRUNI, *Economia vegetale*, cit., cap. 5.

La concezione della società sulla base di tale modello tripartito, inteso in senso “forte” (ipotizzando una corrispondenza tra lo schema tipico-ideale e la realtà), è stato oggetto di importanti revisioni, dagli anni '90 del secolo scorso in poi, in particolare da parte della sociologia economica³³. Questa revisione dei modelli teorici ha reso i confini tra le tre sfere più sfumati e incerti, a partire dall'osservazione che le logiche, le pratiche e i ruoli tipici di ciascuna sfera tendono a sovrapporsi e a integrarsi. A ciò si aggiunge il fatto che negli studi neoistituzionalisti si sono delineati nuovi indirizzi di ricerca secondo i quali i quadri istituzionali in cui si muovono le organizzazioni non vengono più concepiti come entità stabili e coerenti, ma come sistemi fortemente evolutivi, costantemente soggetti a impulsi dinamici indotti da forze diversificate e divergenti.

Muovendo da questi indirizzi teorici generali, diviene centrale, soprattutto dalla prospettiva del terzo settore, il concetto di *ibridazione* del campo istituzionale. Tutto ciò si riflette nelle OTS che assumono sempre più la natura di *organizzazioni ibride*³⁴.

Non è possibile dare conto, in questo contesto, dell'acceso dibattito sui fattori di ordine generale che hanno favorito tali evoluzioni³⁵. Le spinte verso l'ibridazione, di diversa natura, sono state mosse da ciascuno dei tre settori, con reciproche e convergenti “invasioni di campo”³⁶. Ci limitiamo qui a osservare le spinte provenienti dalle OTS³⁷. Esse nascono dalla loro esigenza, manifestatasi con crescente impellenza dopo la fase pionieristica descritta in precedenza, di incrementare il livello di autonomia, di consolidarsi dal punto di vista patrimoniale e organizzativo, nonché di valorizzare le potenzialità di crescita e sviluppo. A tal fine le OTS hanno sviluppato strategie per arricchire e differenziare la gamma di interlocutori nel proprio sistema di transazioni³⁸, allargare e articolare le opportunità di intervento e diversificare, in questo modo, le fonti di entrata economica. Sulla base di tali esigenze molte OTS hanno guardato fuori dal proprio perimetro istituzionale naturale per cercare nuove opportunità.

Nei confronti del settore privato ciò ha dato luogo, in primo luogo, a processi di *marketization*³⁹, cioè ad attività di vendita diretta, o tramite canali di distribuzione gestiti da imprese private, di beni e servizi destinati al mercato. Si tratta, ad esempio, di servizi innovativi in risposta a bisogni o domande sociali emergenti, non coperti dal welfare

³³ Cfr. F. BARBERA - N. NEGRI, *Mercati, reti sociali, istituzioni. Una mappa per la sociologia economica*, Bologna, 2008.

³⁴ Cfr. D. BILLIS, *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*, Basingstoke, UK, 2010; A. REGGIARDO, *L'ibridazione del Terzo settore. Note di lettura sul dibattito*, in *Autonomia locali e servizi sociali*, 2, 2022, 383-404; P. VENTURI - F. ZANDONAI, *Imprese ibride. Modelli d'innovazione sociale per rigenerare valore*, Milano, 2016; L. VON DER HEYDTE, *Challenges Resulting from Multiple Institutional Logics in Hybrid Organizations*, Wiesbaden, Germany, 2020.

³⁵ Cfr. BROMLEY, *The Organizational Transformation*, cit.; A. SPICER - T. KAY - M. GANZIN, *Social Entrepreneurship as Field Encroachment: How a Neoliberal Social Movement Constructed a New Field*, in *Organization*, 26, 6, 2019, 794-816.

³⁶ SPICER - KAY - GANZIN, *Social Entrepreneurship*, cit.

³⁷ Cfr. COLOZZI - BASSI, *Da terzo settore a imprese sociali*, cit; FAZZI *Costruire l'innovazione*, cit.; PIANTA, *L'altra economia*, cit.

³⁸ Tale indirizzo strategico risponde chiaramente a quanto è previsto da Pfeffer e Salancik nella loro teoria sulla dipendenza dalle risorse (J. PFEFFER - G.R. SALANCIK, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York, 1978).

³⁹ COLOZZI - BASSI, *Da terzo settore a imprese sociali*, cit., 178.

pubblico o dall'offerta privata; oppure della vendita di prodotti artigianali realizzati da soggetti svantaggiati. Inoltre, hanno preso sempre più piede azioni per la raccolta di fondi derivanti da donazioni private, in seguito allo sviluppo di interlocuzioni con istituzioni come banche e fondazioni, ma anche realizzando campagne di *fundraising* rivolte al pubblico generale per il finanziamento di specifici progetti. Nei confronti del settore pubblico, le OTS si inseriscono in un quadro caratterizzato dalle diffuse pratiche di *contracting out*, adottate dalle amministrazioni pubbliche. Negli ultimi decenni, queste strategie hanno profondamente influenzato i sistemi di welfare avanzati. Oggi, le attività delle OTS, come quelle educative e assistenziali, si sviluppano sempre più attraverso la partecipazione a gare per l'aggiudicazione di appalti pubblici. Peraltro, recentemente, i rapporti con la pubblica amministrazione assumono con crescente frequenza una natura partenariale, soprattutto attraverso strumenti di co-programmazione e co-progettazione. Un ulteriore canale di finanziamento, a cui le OTS fanno ricorso in maniera crescente, è la presentazione di progetti nell'ambito di programmi, promossi per lo più da Fondazioni di origine bancaria e dalle istituzioni europee, con procedure competitive che possono coinvolgere anche soggetti del settore for-profit.

I processi di ibridazione portano alle OTS ulteriori vantaggi che vanno al di là degli aspetti più tangibili, relativi alla disponibilità di risorse provenienti da fonti più numerose ed articolate. La presenza di interlocutori e partner eterogenei, rispetto alla realtà delle OTS, determina un contesto transazionale favorevole, almeno potenzialmente, alla sperimentazione di nuovi indirizzi, modelli e soluzioni, con un orientamento verso la co-creazione di valore condiviso. Tale situazione più ricca di stimoli, ma anche di pressioni, può fornire spinte positive che vanno nella direzione di un accrescimento delle competenze, della professionalità e delle capacità gestionali. E, più in generale, si creano le condizioni per ampliare l'impatto sociale delle OTS, sensibilizzando i diversi nuovi interlocutori (clienti, imprese profit, amministrazioni pubbliche, ecc.) rispetto alle finalità tipiche del terzo settore, con la possibilità di mobilitare risorse aggiuntive da destinare a tali cause.

A fronte di questi vantaggi le dinamiche di ibridazione determinano una riformulazione complessiva del quadro di riferimento per le OTS sotto il profilo delle condizioni dei requisiti, delle logiche e dei codici di condotta da assumere. Alcuni aspetti chiave dei modelli d'azione che sono caratteristici, da un lato, delle organizzazioni operanti nel mercato e, dall'altro, della sfera delle burocrazie pubbliche, si propagano anche verso le OTS, sospinti dai meccanismi di isomorfismo istituzionale⁴⁰. Tutto ciò introduce trasformazioni sostanziali, rispetto al "modello puro" trattenuto in precedenza, dei principi guida e, conseguentemente, del *modus operandi* di tali organizzazioni.

Analizzando nell'insieme la letteratura che si è occupata di tali processi, si possono individuare alcuni passaggi fondamentali:

- a) la concezione degli interventi effettuati non è più intesa, semplicemente, come un insieme di azioni "buone" e utili per i beneficiari, per i membri dell'organizzazione e per la società, ma come un insieme di *prestazioni* che devono rispettare determinati standard quantitativi, qualitativi, di tempistica e di costo da garantire a clienti e committenti in base agli impegni contrattuali;

⁴⁰ BROMLEY, *The Organizational Transformation*, cit.

- b) la sostenibilità non viene più definita solo in funzione della continuità delle condizioni necessarie per perseguire proficuamente la propria missione, ma viene valutata e misurata anche in termini di *rendimento* e di *crescita* economica, secondo criteri contabili, patrimoniali e finanziari;
- c) le modalità di gestione e i sistemi di funzionamento delle OTS – in origine ampiamente derivanti da dinamiche informali, pratiche emergenti e decentrate – sono segnati da un crescente livello di *formalizzazione* e *proceduralizzazione*, che si accompagna ad assetti più *strutturati*, *accentrati* e di tipo *burocratico*. Questa tendenza deriva soprattutto dal crescente ricorso a pratiche come gli accreditamenti e le certificazioni di qualità e, soprattutto, deriva dall'applicazione, in particolare da parte dei committenti pubblici, di articolati dispositivi normativi, ad esempio, nei contratti di servizio o nei regolamenti delle concessioni di contributi e finanziamenti;
- d) segna il passo il modello tradizionale, basato su risorse umane generaliste, volontari e collaboratori non professionali, polivalenti dal punto di vista operativo e con competenze ad ampio spettro, acquisite per via esperienziale. Il modello emergente è invece segnato da un elevato ricorso a risorse umane *specializzate* e *professionali*, in possesso di qualificazioni settorializzate e certificate. Questo passaggio si verifica a livello operativo, ma anche e soprattutto relativamente alle funzioni manageriali e alle unità di staff, con competenze specialistiche relative, ad esempio, al marketing, alla gestione economico-finanziaria o al project management. Tutto questo si associa a un crescente peso del personale dipendente, a scapito di quello volontario.

Il progressivo adeguamento a indirizzi, assetti, modalità e logiche appartenenti ad altre sfere istituzionali produce, come si è visto, alcuni benefici, ma anche rischi, diffusamente segnalati dalla letteratura. A tal proposito viene posto in evidenza il rischio di *mission drift*⁴¹, corrispondente alla possibilità che si verifichi una deviazione o un allontanamento dalle finalità sociali originarie. Ciò accade, ad esempio, quando aspetti strumentali come la crescita economica o la conformità alle norme divengono valori finali preminenti; oppure quando, i clienti vengono selezionati non in base ai loro bisogni, ma in base alla loro disponibilità economica in funzione dei prezzi praticati⁴². Si può affermare che il *mission drift* rappresenti un rischio esiziale derivante dalla ibridazione delle OTS, poiché mette in pericolo la loro identità profonda e la loro stessa ragion d'essere. Essendo le OTS fondate su una missione sociale, il rischio di deviare progressivamente da essa a favore di altre logiche può snaturare l'organizzazione, fino a renderla indistinguibile da un'impresa tradizionale. Questo non solo compromette la coerenza valoriale, ma può anche determinare una perdita di legittimazione, erodendo il patrimonio reputazionale e fiduciario che l'OTS può vantare nei confronti di tutti gli stakeholders, esterni e interni, con risvolti critici rispetto a un possibile incremento dei "costi di transazione"

⁴¹ A. EBRAHIM - J. BATTILANA - J. MAIR, *The Governance of Social Enterprises: Mission Drift and Accountability Challenges in Hybrid Organizations*, in *Research in Organizational Behavior*, 34, 2014, 81–100.

⁴² Cfr. COLOZZI - BASSI, *Da terzo settore a imprese sociali*, cit., 178-179; FAZZI, *Costruire l'innovazione*, cit., cap. 1.

gravanti sul sistema di scambi da cui le OTS ricavano le risorse necessarie (finanziarie, umane, cognitive, ecc.).

Alla luce delle precedenti considerazioni, il rischio di *mission drift* costituisce un problema di primaria rilevanza per le OTS. Rappresenta, inoltre, un fattore di complessità gestionale peculiare per tali organizzazioni, rispetto a quelle private e pubbliche. Nel prossimo paragrafo, in cui il focus analitico sarà rivolto agli aspetti gestionali delle OTS, e più precisamente alla discussione sugli assetti di governance e sui modelli organizzativi, si parlerà di alcuni possibili interventi per scongiurare, o almeno mitigare, questo rischio.

Prima di addentrarci in questi argomenti, è il caso brevemente di evidenziare ulteriori aspetti del rapporto tra le OTS e l'ambiente organizzativo che stanno ulteriormente incrementando il livello di complessità gestionale per tali organizzazioni. In primo luogo, vanno considerati i profondi cambiamenti della società contemporanea, connessi anche ai processi di individualizzazione che segnano l'epoca post-moderna. Tali evoluzioni accrescono il livello di incertezza strategica e operativa, poiché i campi d'intervento sono meno intellegibili rispetto al passato, soprattutto alla luce del fatto che i bisogni tipicamente affrontati dalle OTS sono più differenziati, interdipendenti, multidimensionali, multifattoriali ed esposti a forti dinamiche evolutive parzialmente prevedibili. In questo quadro, un aspetto che richiede un'attenzione specifica è costituito dalla transizione ecologica in atto che apre nuove aree di intervento (ad esempio, agricoltura sociale, comunità energetiche, azioni per il riciclo e il riuso), ma implica anche il complessivo e trasversale ripensamento degli interventi tradizionali in funzione delle necessità ambientali. I già menzionati processi di individualizzazione e le nuove esigenze espressive soprattutto dei giovani, impattano anche sui bacini di reclutamento dei collaboratori volontari, non solo in termini quantitativi, ma anche in relazione alle competenze, attitudini e atteggiamenti da valorizzare. Infine, non va trascurato, anche se è ancora poco studiato, l'impatto radicale delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale, in ragione delle potenziali forti ricadute sia sulle strategie e sulle modalità degli interventi verso i beneficiari, sia sui modelli di gestione organizzativa.

5. INDIRIZZI DI GOVERNANCE PARTECIPATIVA E ASSETTI DI MANAGEMENT SUSSIDIARIO

Abbiamo appena visto che la sfida dell'ibridazione determina per le OTS una situazione di complessità organizzativa incomparabilmente superiore rispetto a quella che caratterizza le forme "pure" delle origini. In presenza di tali evoluzioni, gli assetti istituzionali e i campi d'azione diventano sempre più ampi, eterogenei e dinamici. Di conseguenza, le OTS debbono misurarsi con molteplici aspettative, richieste, standard e logiche d'azione, non sempre facilmente conciliabili. Come osservano gli studi sulle contingenze organizzative⁴³, queste condizioni di complessità ambientale si riflettono inevitabilmente in una maggiore complessità organizzativa interna: dimensioni più grandi, processi più articolati, divisione del lavoro più spinta, linee manageriali più articolate,

⁴³ LAWRENCE - LORSH, *Differentiation and Integration*, cit.

unità di staff più numerose e specializzate, impianti regolativi più formalizzati, estesi e cogenti, spiccata professionalizzazione del personale.

In questo quadro, assume un ruolo centrale il sistema di governance su cui ricade l'assunzione delle decisioni fondamentali, ovvero le scelte strategiche dell'organizzazione⁴⁴: *in che direzione andare, cosa fare, a beneficio di chi, in quale modo e con quali risorse*. Assumere tali decisioni significa, in sostanza, cercare di equilibrare forze, attori e risorse che stanno fuori dall'organizzazione con quelle che stanno al suo interno⁴⁵.

Anheir e Toepler evidenziano che i sistemi di governance delle OTS debbono fronteggiare livelli di complessità superiori a quelli delle aziende a scopo di lucro di pari dimensioni⁴⁶. Ciò deriva in particolare dalla molteplicità di *constituencies*⁴⁷, cioè dalle diverse logiche, richieste e criteri di performance a cui l'organizzazione deve rispondere, alla luce della presenza di una pluralità di *stakeholders* interni ed esterni: soci, manager, dipendenti, volontari, collaboratori, beneficiari, clienti, finanziatori, appaltatori, agenzie pubbliche, enti di vigilanza, enti e comunità locali, ecc.

Secondo l'accezione comune la *governance* è incarnata dall'organo di governo apicale nella sua composizione collegiale⁴⁸. Molto frequentemente tale organo viene denominato Consiglio di amministrazione, ma non di rado, nel caso delle OTS, è chiamato in altri modi: ad esempio, Consiglio direttivo, Comitato di direzione, Comitato esecutivo o Comitato di gestione. Esso detiene alcune fondamentali leve di governo dell'organizzazione: linee di indirizzo, pianificazione strategica e allocazione delle risorse; controllo della coerenza tra *mission* e attività; monitoraggio dei risultati operativi e dei flussi finanziari; garanzia del rispetto di norme legali e principi etici; supervisione del management apicale; rappresentanza politica verso gli interlocutori istituzionali esterni⁴⁹.

Peraltro, sarebbe del tutto riduttivo ricondurre la *governance* unicamente al suo organo esecutivo. La *governance* va intesa più estensivamente come un sistema costituito da attori, funzioni e processi. È importante dunque mettere a tema il modo in cui lo stesso organo di governo interpreta il proprio ruolo nella relazione con l'insieme degli interlocutori che interagiscono nel sistema organizzativo.

Da questo punto di vista, una forte concentrazione del potere decisionale, eventualmente associata a un basso livello di trasparenza delle deliberazioni, costituisce il segnale di una deriva aziendalista o burocratica del sistema di *governance*, incompatibile con i principi fondativi e costitutivi su cui le OTS basano la propria ragione d'essere e

⁴⁴ L. FAZZI, *La governance*, in *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, a cura di C. BORZAGA - L. FAZZI, Roma, 2008, 75-106.

⁴⁵ COLOZZI e BASSI, *Da terzo settore a imprese sociali*, cit., 165.

⁴⁶ ANHEIER -TOEPLER, *Nonprofit organizations*, cit., 333.

⁴⁷ R. MOSS KANTER - D.V. SUMMERS, *Doing Well While Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple Constituency Approach*, in *The nonprofit sector: a research handbook*, a cura di W. POWELL, New Haven, 1987, 154-166.

⁴⁸ Questa analisi si riferisce al concetto di corporate governance in senso stretto, ponendo al centro il ruolo e il comportamento dell'organo esecutivo. È il caso di precisare, tuttavia, che il concetto di *governance* può essere inteso anche in senso lato, facendo riferimento al vertice strategico delle organizzazioni nel suo complesso in cui è inclusa anche l'assemblea dei soci. A quest'ultima competono alcune scelte fondamentali come l'approvazione dei bilanci, l'elezione e la revoca dei membri dell'organo esecutivo, la modifica dello statuto, deliberazioni su temi rilevanti per la vita associativa.

⁴⁹ L. FAZZI, *La governance*, cit., 99.

la propria identità. Appaiono infatti irrinunciabili i valori di inclusione, partecipazione e coinvolgimento di tutte le componenti organizzative, comprendendo anche gli *stakeholders* esterni, a cominciare dai soggetti beneficiari degli interventi.

Da tali osservazioni deriva la necessità di sostenere dinamiche di relazione e comunicazione che si sviluppino in maniera multidirezionale e circolare attraverso sistematiche, continuative e diffuse attività di consultazione, coinvolgimento e disseminazione informativa⁵⁰. In tal modo, la *governance* può ricavare input informativi, conoscenze, pareri, idee, spunti di innovazione da elaborare in sede decisionale. Di pari passo, può stimolare il senso di appartenenza, il coinvolgimento, la disponibilità a cooperare e il grado di fiducia tra le parti. In questo quadro, risultano particolarmente rilevanti le attività collegate all'impiego di strumenti come le carte dei servizi, le carte dei valori, i report sociali, i bilanci sociali o le valutazioni di impatto. In una parola e in sintesi, ciò corrisponde a un modello di *governance* partecipativa⁵¹.

Un importante corollario di tale modello riguarda la composizione dei *board* amministrativi, in relazione all'esigenza di dare rappresentanza anche in quelle sedi, in maniera diretta o indiretta, alle principali componenti delle OTS: ad esempio, i lavoratori, i volontari, gli utenti, i familiari, le associazioni esterne, i rappresentanti della società civile⁵². A tal proposito, Fazzi auspica l'adozione di assetti *multistakeholder*, capaci di incorporare nei processi decisionali una pluralità di prospettive, sensibilità e chiavi di lettura, favorendo in questo modo l'elaborazione di scelte adeguate a un mondo sempre più complesso e articolato⁵³.

È il caso qui di evidenziare, in merito alla questione appena discussa, che la prospettiva di genere appare particolarmente rilevante e critica. Non di rado, infatti, si registra anche nelle OTS un deficit di riconoscimento e valorizzazione della componente femminile⁵⁴. In tal caso si assiste spesso a una situazione paradossale: anche quando il personale è composto in maniera preponderante da donne, la loro presenza negli organi di governo e nei ruoli del management apicale risulta largamente sottorappresentata. Il terzo settore non è dunque immune dal problema, piuttosto diffuso, della segregazione verticale. Ciò appare particolarmente grave, non solo per la sostanziale incompatibilità con l'ideale di inclusione a cui si ispira il terzo settore, ma anche perché tale esito riflette un'insufficiente attitudine a valorizzare pienamente il personale femminile.

Avendo sottolineato l'importanza del criterio della rappresentanza nelle scelte di composizione dei consigli di amministrazione delle OTS, la letteratura specialistica segnala, in maniera altrettanto forte, il rischio che tale criterio venga applicato non per

⁵⁰ *Ibidem.*, 80-89.

⁵¹ In termini ancora più estensivi, questo concetto può essere declinato come *governance inclusiva*: S. SACCHETTI, *Perché le imprese sociali devono avere una governance inclusiva*, in *Impresa Sociale*, 11, 2018, 15-22.

⁵² *Ibidem.*, 101.

⁵³ Relativamente agli assetti multistakeholder delle OTS si veda anche M. BELLONI, *L'impresa sociale multistakeholder: sistemi e strutture di governo. Il caso studio delle MAG*, in *Impresa sociale*, 1, 2013, 54-65.

⁵⁴ C. CRISTINI - M. MARCOLIN - P. TOMASIN, *Isomorfismi di genere? Donne e uomini nel Terzo Settore del Nordest*, in *Saperi di genere. Prospettive interdisciplinari su formazione, università, lavoro, politiche e movimenti sociali*, a cura di A. MURGIA - B. POGGIO, Trento, 2018.

il suo significato e valore sostanziale, ma in risposta a logiche ed esigenze legate alla gestione del consenso e al mantenimento degli equilibri politici tra i diversi portatori di interesse. Quando prevale questo tipo di orientamento, la qualità delle decisioni scade inevitabilmente, poiché le scelte assumono quasi sempre un carattere compromissorio, risultano cariche di ambiguità e poco indirizzate all'innovazione. Per scongiurare tale rischio, Messina⁵⁵ sottolinea che vanno distinti e rispettati i ruoli, le prerogative e le responsabilità di tutte le componenti organizzative, dalla base sociale agli amministratori, passando per dipendenti, volontari e manager intermedi. In particolare, l'autore rimarca le necessità che si mantenga una chiara distinzione di ruolo e un equilibrio tra l'organo di governo e il management apicale (costituito dai responsabili delle unità operative e delle unità di staff specialistiche), rispettando la distinzione tra la funzione politica di indirizzo e la funzione tecnica di gestione. Parimenti, nelle scelte di composizione dei *board* amministrativi, il criterio della rappresentanza, di cui si è parlato poc'anzi, va debitamente equilibrato con quello della competenza: chi viene chiamato a ricoprire tali funzioni dovrebbe possedere idonee conoscenze o dovrebbe essere adeguatamente formato a questo scopo.

Dopo aver parlato delle peculiarità delle OTS in relazione a *come* decidono, in funzione delle relazioni che si instaurano tra la governance e le altre parti dell'organizzazione, è il caso di sviluppare qualche ulteriore riflessione sugli aspetti inerenti a *cosa* decidono. Si tratta di riflessioni che rivestono una particolare rilevanza in relazione al rischio di *mission drift* discusso nel precedente paragrafo.

Stiamo parlando delle decisioni di ordine strategico su *che cosa fare, a beneficio di chi, assieme a chi, in quali modi e con quali logiche*. Sulla base di queste scelte si costruisce e si riproduce l'*identità organizzativa*, cioè l'idea profonda che l'organizzazione ha di sé e che comunica all'esterno⁵⁶. Secondo Bruni e Smerilli, nelle "organizzazioni a movente ideale"⁵⁷ l'attività caratteristica dell'organizzazione (l'oggetto, le modalità e l'impatto delle azioni svolte) costituisce una chiave identitaria fondamentale, date le radici ideali profonde da cui è alimentata. In altre parole, esiste un inscindibile e imprescindibile legame tra "ciò che si fa" e "ciò che si ritiene giusto fare". Su questo punto sussiste una sostanziale differenza rispetto alle organizzazioni del mondo profit, dove l'oggetto dell'azione organizzativa non è considerato un valore in sé, ma semplicemente una modalità, sempre modificabile e derogabile, per realizzare determinati risultati economici.

Sulla base di tali considerazioni, la letteratura è unanime nel sottolineare che la governance delle OTS deve impegnarsi nel custodire, preservare e rigenerare la *mission* dell'organizzazione, ribadendo e ridefinendo in maniera continuativa gli scopi ultimi che

⁵⁵ A. MESSINA, *Manager cooperativi Un manuale per gestire imprese controcorrente, in equilibrio tra etica e business*, Milano, 2022.

⁵⁶ R. NACAMULLI, *Il management*, in *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, a cura di C. BORZAGA - L. FAZZI, Roma, 2008, 107-126. Sull'identità organizzativa si veda anche: A. MONTI - F. MONTANARI, *L'identità organizzativa di fronte al cambiamento. Il caso del centro studi Sereno Regis*, in *Impresa Sociale*, 4, 2022, 95-104.

⁵⁷ BRUNI - SMERILLI, *La leggerezza del ferro*, cit.

danno impulso e significato alle azioni che vengono intraprese⁵⁸. Ciò significa lavorare sulle radici di senso, mantenendo una “fedeltà dinamica” rispetto all’ideale o “carisma” fondativo⁵⁹, mentre si sviluppano gli inevitabili percorsi di innovazione richiesti dalle sfide ambientali e dai campi d’azione ibridi. Rispetto a questo compito della governance, Fazzi parla di “governo dei valori”⁶⁰, partendo dalla piena consapevolezza degli scopi ultimi, tenuti distinti e subordinati rispetto ad aspetti strumentali come i risultati economici, il livello delle prestazioni e gli assetti organizzativi. In questo quadro risulta particolarmente rilevante la ricerca dell’*autenticità organizzativa*, intesa come piena coerenza “tra ciò che si dice e ciò che si fa”. Deflettere rispetto a tale principio significa esporsi a forme di “ipocrisia organizzativa”⁶¹ che possono deteriorare gravemente i patrimoni di senso, legittimazione, reputazione, motivazione e fiducia da cui le OTS traggono linfa vitale.

In considerazione del bisogno di una continua rigenerazione di tale linfa vitale, in un recente lavoro, Bruni qualifica le OTS tramite il concetto di *Economia vegetale*. Questa locuzione esprime metaforicamente diversi significati. Il primo concerne il modo in cui l’apparato radicale delle piante si sviluppa nel terreno. Le radici si muovono in verticale, andando a cercare nutrienti in profondità, corrispondenti, fuor di metafora, alla identità e alla storia di tali organizzazioni. Inoltre, le radici si estendono in orizzontale. Il riferimento va, in questo caso, al sistema ramificato di rapporti con luoghi, contesti e interlocutori, quindi a *dove, con chi e con quale postura relazionale* le OTS sviluppano la propria azione, strategica e operativa. In questo caso, al centro dell’attenzione vi sono le reti interorganizzative, le logiche d’azione dei soggetti che le compongono e il loro funzionamento, argomenti a cui sarà dedicato il prossimo paragrafo.

In generale, pensando al terreno in cui si diramano le radici dell’organizzazione, ci si può chiedere quale sia l’habitat più favorevole alle OTS. Fazzi sostiene che lo spazio d’azione più consono sia l’ “ecosistema comunitario”⁶², costituito da un insieme eterogeneo di attori che interagiscono nei contesti territoriali locali (ma, a volte, anche su più vasta scala) potendo contare su un comune repertorio di interessi, prospettive, linguaggi e rappresentazioni della realtà. In questo habitat naturale le OTS possono essere protagoniste nel perseguire obiettivi di innovazione sociale, stimolando, mobilitando, catalizzando e coordinando una pluralità di risorse (economiche, normative, cognitive, umane, ecc.) “in forza dei vantaggi reputazionali tipici del terzo settore”⁶³ percepiti e riconosciuti dai diversi attori coinvolti.

La metafora vegetale proposta da Bruni veicola anche un secondo significato che porta a orientare lo sguardo analitico su aspetti specificatamente organizzativi. A questo proposito, lo stesso autore rileva che il funzionamento delle piante non si basa, come accade per gli animali, sugli input forniti dagli organi centrali (il cuore e il cervello). Viceversa, i sistemi vegetali sono basati su meccanismi di coordinamento in cui tutte le

⁵⁸ A. BORTOLOTTI - G. MAINO, *La mission*, in *Governo e organizzazione per l’impresa sociale*, a cura di C. BORZAGA - L. FAZZI, Roma, 2008, 55-74.

⁵⁹ BRUNI - SMERILLI, *La leggerezza del ferro*, cit.

⁶⁰ FAZZI, *Costruire l’innovazione*, cit., 47.

⁶¹ L. BRUNI, *Economia vegetale*, cit.

⁶² FAZZI, *Il compito di innovazione dell’impresa sociale*, in *Animazione sociale*, 8, 2014, 13-25.

⁶³ *Ibidem*.

parti (foglie, rami, fusto, radici, ecc.) partecipano in modo paritario alla riproduzione della vita.

Applicando tale immagine metaforica alla realtà, Bruni propone un modello di “Management sussidiario” che richiama un’idea di organizzazione orizzontale e decentrata in cui vengono limitati i meccanismi di coordinamento di tipo gerarchico e burocratico. Tale modello punta ad attivare, responsabilizzare e dare autonomia a tutte le componenti. Si ricercano perciò configurazioni organizzative e meccanismi di coordinamento a elevato tasso di relazionalità, prevedendo forti collegamenti orizzontali a sviluppo reticolare tra le diverse unità organizzative, puntando su forme di lavoro collaborativo, sulla costruzione di gruppi interprofessionali e sullo sviluppo di collegamenti trasversali tra le unità organizzative. In questo assetto, basato su un principio di delega sistematica, il management svolge prevalentemente un ruolo di indirizzo e stimolo dei processi, oltre che di raccordo tra le diverse parti dell’organizzazione.

La proposta di questo modello organizzativo non solo è coerente con i principi partecipativi che permeano le OTS, ma risulta anche in linea con le indicazioni fornite dalla teoria delle contingenze organizzative e dalle prospettive configurazioniste richiamate in precedenza⁶⁴. È vero, infatti, che gli ambienti complessi come quelli fronteggiati dalle OTS richiedono un adeguato livello di differenziazione e specializzazione. Tuttavia, la dinamica e l’incertezza che connota gli stessi ambienti impone alle organizzazioni di prendere le distanze da assetti “meccanici” per assumere assetti più “organici”, fortemente adattivi e propensi all’innovazione e alla qualità dei processi. Si tratta di assetti “hadocratici”⁶⁵, con una forte impronta relazionale, in cui risulta preminente lo sviluppo per linee orizzontali⁶⁶, rispetto a quello classico per linee verticali. Tali indicazioni si sposano con nuove filosofie manageriali, oggi di tendenza, che puntano su assetti organizzativi agili⁶⁷, prevedendo che i gruppi di lavoro siano resi autonomi e responsabili, attraverso una gestione per obiettivi di tipo capillare⁶⁸ e il sostegno a forme diffuse di adattamento reciproco.

6. LA PROIEZIONE ESTERNA: LOGICHE E MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE AI NETWORK ORGANIZZATIVI

Fin dai primi studi, le OTS sono state concepite come “sistemi aperti”, come entità aventi un’intensa interazione con l’ambiente circostante, in particolare con la comunità di riferimento. Motivate dalla collaborazione, dalla cooperazione e non dalla

⁶⁴ LAWRENCE - LORSH, *Differentiation and Integration*, cit.; MINTZBERG, *La progettazione organizzativa*, op. cit.

⁶⁵ MINTZBERG, *La progettazione organizzativa*, cit.

⁶⁶ Lo strumento più adeguato a rappresentare graficamente tale sviluppo sono gli organigrammi, in luogo dei tradizionali organigrammi: cfr. H. MINTZBERG - L. VAN DER HEYDEN, *Organigraphs: Drawing how companies really work*, in *Harvard Business Review*, 77, 5, 1999, 87-94.

⁶⁷ F. LISCA, *Il quinto paradigma. Come trasformare la propria azienda in un’organizzazione agile*, Milano, 2017.

⁶⁸ Questa impostazione si basa sul metodo OKR (Objectives and Key Results): cfr. J. DOERR, *Rivoluzione OKR. Scopri il metodo degli obiettivi e risultati chiave, per misurare quello che conta davvero*, Milano, 2019.

competizione, appare abbastanza logico aspettarsi dalle OTS un agire proiettato principalmente all'esterno dei propri confini e volto ad allacciare relazioni e alleanze con altri enti per il raggiungimento di obiettivi condivisi. In realtà, questa propensione alla sinergia con altri attori è molto più dichiarata che agita, come si avrà modo di vedere alla fine del paragrafo. D'altro canto, è indubbio che coloro che si sono occupati di questo settore abbiano rivolto maggior attenzione alle dinamiche relazionali esterne piuttosto che al funzionamento interno delle organizzazioni. Il più delle volte, l'ambiente esterno è stato interpretato come tessuto reticolare formato da un insieme di soggetti attivi in un dato territorio o in un'area tematica. È bene precisare però che il concetto di rete che ha accompagnato l'azione delle OTS, in particolare quelle operanti nel welfare⁶⁹, è stato spesso impiegato in modalità puramente evocativa o solo metaforica⁷⁰, quando non banalizzante: l'obiettivo era rappresentare un aggregato di soggetti localmente coeso che consentiva al cittadino un supporto in caso di bisogno. Purtroppo, si dava per scontato che le relazioni esistessero davvero tra i vari nodi della rete e che vi fosse tra loro un effettivo e funzionale raccordo. Insomma, l'approccio prevalente non è mai stato quello analitico del paradigma di rete⁷¹ che individua come oggetto di osservazione il network inter-organizzativo, in cui si identificano con precisione chi sono i nodi (gli attori) e quali i link (i flussi relazionali) tra i nodi stessi.

In quest'ultimo paragrafo, adottando questo approccio analitico distingueremo, a fini puramente descrittivi due fattispecie di reti inter-organizzative: quelle tra OTS, quindi attivate all'interno del terzo settore, e quelle tra OTS e organizzazioni appartenenti agli altri due settori. La tassonomia proposta si fonda sul fatto che tra attori che abbiamo definito appartenere ad una stessa, benché allargata, famiglia ci sia più facilità a interagire insieme.

Le reti che si sono sviluppate all'interno del terzo settore si possono a loro volta suddividere in più categorie. Innanzitutto, vi sono quelle formate dalle grandi associazioni nazionali o internazionali che si strutturano con proprie unità, presidi, sedi operative, distribuite sul territorio, con più o meno autonomia, anche dal punto di vista giuridico, configurandosi come associazioni di secondo o terzo livello e dunque come reti multi-livello⁷². Queste reti svolgono alcune importanti funzioni, tra le quali: rappresentanza istituzionale, pressione politica (attività di lobbying), promozione culturale, raccolta di

⁶⁹ "Il benessere individuale e collettivo appare come il risultato dell'azione congiunta di attori e soggetti in una società intesa come rete" (R. SERRA, *Logiche di rete, Dalla teoria all'intervento sociale*, Milano, 2001, 16).

⁷⁰ Come sarà apparso chiaro leggendo il primo paragrafo del capitolo, l'uso della metafora permette una notevole capacità euristica e in questo inciso non si intende assolutamente ridurre questa potenzialità. Nondimeno, se la rete viene intesa solo in senso metaforico – nell'intento di fornire l'immagine di un tessuto connettivo tra le diverse organizzazioni che permettono la fruizione integrata di interventi e servizi – si preclude un suo uso analitico che consente invece di individuare puntualmente chi è connesso a chi e quali e quanti sono i flussi di interscambio tra i vari nodi della rete stessa.

⁷¹ In questo paradigma, le relazioni contano più degli attributi degli attori, sono le relazioni che spiegano i comportamenti (Cfr. V. PACETTI - A. PICCHIERI, *Le reti organizzative. Che cosa sono e come si studiano*, Bari-Roma, 2021)

⁷² Per un'analisi empirica dell'associazionismo multilivello si rinvia al volume curato da G. ROSSI - L. BOCCACIN, *L'Associazionismo multilivello in Italia. Reti relazionali, capitale sociale e attività protosociali*, Milano, 2012. Diffuso, anche se forse marginale negli studi empirici, è pure l'associazio-

finanziamenti e risorse varie, erogazione di servizi consulenziali, formativi e gestionali, programmazione e definizione di obiettivi comuni.

Vi sono poi reti, sempre di secondo o terzo livello, costituite tra associazioni autonome e diverse per realizzare una finalità comune che può essere duratura o contingente, legata ad una singola campagna, alla realizzazione puntuale di un obiettivo. Tra le prime si può sicuramente considerare lo stesso “Forum del Terzo Settore”⁷³; “Libera, associazioni, nomi e numeri contro le mafie”⁷⁴; tra le seconde esempi rilevanti sono: “Alleanza contro la povertà”⁷⁵, ASVIS (Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile)⁷⁶. Per quanto concerne le dinamiche organizzative, è opportuno rilevare che le reti multilivello sperimentano interessanti pratiche di democrazia rappresentativa, mentre affrontano differenziate pressioni ambientali.

Stimolo all’attivazione delle reti è anche il principio della “cooperazione tra cooperative”, uno dei sette che regolano l’agire delle imprese cooperative⁷⁷. Una traduzione organizzativa di questo principio è stata il “campo di fragole”, espressione usata per identificare un modello di cooperazione sociale volto a rifuggire dall’integrazione verticale e, alla stregua della pianta di fragole che non cresce in altezza ma orizzontalmente, mantenere invece un collegamento tra piccole imprese giuridicamente autonome attraverso forme consortili (territoriali e nazionali)⁷⁸.

Le cooperative sociali possono poi, come tutte le imprese for profit, stipulare anche dei “contratti di rete” introdotti nell’ordinamento dal DL 59/2009 convertito nella Legge 33/2009, successivamente modificata e integrata. Questa fattispecie reticolare permette a più cooperative di operare in modo unitario, coagulando le risorse esistenti tra i componenti, in particolare per consolidare filiere e per sviluppare innovazioni. Le reti d’impresa possono peraltro prevedere anche una composizione mista tra imprese for profit e imprese sociali⁷⁹.

Sono inoltre da considerarsi a tutti gli effetti delle reti inter-organizzative i raggruppamenti temporanei di scopo e d’impresa⁸⁰, imposti nelle gare d’appalto volte all’affidamento dei servizi pubblici, nonché i vari partenariati progettuali (talvolta misti, ov-

nismo multilivello internazionale: si pensi a grandi organizzazioni globali come Greenpeace, WWF, Medici senza frontiere, ecc.

⁷³ Forum del Terzo Settore, *Le reti del Terzo settore. Terzo rapporto*, 2017; disponibile anche su: www.forumterzosettore.it.

⁷⁴ www.libera.it/it-schede-6-libera_chi_siamo.

⁷⁵ Per un’approfondita e interessante analisi di questa rete di advocacy che si è strutturata in perlomeno due livelli (nazionale e regionale), si rinvia a C. GORI, *Combattere la povertà. L’Italia dalla social card al covid-19*, Roma-Bari, 2020.

⁷⁶ <https://asvis.it/>.

⁷⁷ Principi approvati dal XXXI Congresso dell’Alleanza Cooperativa Internazionale tenutosi a Manchester nel 1995 e che riguarda non solo le cooperative sociali, ma tutte le imprese cooperative.

⁷⁸ Cfr. M. CARBOGNIN, *Il campo di fragole. Reti di imprese e reti di persone nelle imprese sociali italiane*, Milano, 1999.

⁷⁹ Alla data del 3 marzo 2025, sono 9.709 le imprese che hanno stipulato un contratto di rete. Tra queste le cooperative sociali sono 1.120 (elaborazioni su database reso disponibile dal sito: <https://contrattidirete.registroimprese.it/reti/>).

⁸⁰ In sigla: ATS/ATI (Associazioni Temporanee di Scopo o di Impresa), RTS/RTI (Raggruppamento Temporaneo di Scopo e di Impresa).

vero che possono includere anche enti pubblici e imprese for profit, sui quali torneremo), anche questi richiesti dai bandi di finanziamento.

Da ultimo, il cod. terzo settore (all'articolo 41) ha anche introdotto come una delle fattispecie organizzative di ente del terzo settore quella di "Rete associativa", che si articola in due sottotipi. La prima è "un'associazione, riconosciuta o non riconosciuta, che: a) associa, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 100 enti del terzo settore, o in alternativa almeno 20 fondazioni del terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno 5 regioni o province autonome, b) svolge anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici idonei a garantire riconoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati, attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale anche allo scopo di promuovere e accrescere la rappresentatività presso i soggetti istituzionali". La seconda, che ha la qualifica di rete associativa nazionale, si compone invece di "un numero non inferiore a 500 enti del terzo settore, o in alternativa, almeno 10 fondazioni del terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno 10 regioni o province autonome". Inoltre, "le associazioni del terzo settore formate da un numero non inferiore a 100mila persone fisiche associate e con sedi in almeno 10 regioni o province autonome sono equiparate alle reti associative nazionali". Queste reti possono svolgere attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del terzo settore loro associati, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentanza presso i soggetti istituzionali; nonché attività di accertamento relativo alla sussistenza e permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione al RUNTS, perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; adempimento degli obblighi derivanti dall'iscrizione al RUNTS⁸¹, monitoraggio dell'attività degli enti ad esse associati, eventualmente anche con riguardo all'impatto sociale e predisposizione di una relazione annuale al Consiglio Nazionale del Terzo Settore.

Se quanto fino ad ora descritto riguarda le reti tra OTS, altrettanto interessanti appaiono le reti tra enti del terzo settore e amministrazione pubblica e le reti con le imprese for profit. Più rare, ma presenti, sono anche le reti che raccolgono enti da tutti e tre i settori.

Le reti tra enti del terzo settore e PPAA possono assumere vari assetti⁸². Anche il tradizionale rapporto sinallagmatico di committenza è talvolta ridefinito come assetto reticolare. Come già accennato, entrambi gli enti possono poi partecipare a partenariati progettuali, che i finanziatori impongono al fine di concedere risorse per la realizzazione di attività e servizi. Nel welfare, le reti pubblico-privato, di carattere formale (definite da convenzioni, accordi, protocolli) sono da tempo presenti, così come quelle di carattere informale (racordi operativi tra professionisti e volontari). Spesso vengono denominate

⁸¹ Si precisa che quest'attività è riservata solo alle reti associative nazionali.

⁸² Pare opportuno ricordare che anche la pubblica amministrazione è talvolta analizzata come rete inter-organizzativa: a tal proposito, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a: S. GOLDSMITH - W.D. EGGERS, *Governare con la rete. Per un nuovo modello di pubblica amministrazione*, Torino, 2010 (ed. or. 2004); F. LONGO, *Governance dei network di pubblico interesse*, Milano, 2005; D. MASCIA, *L'organizzazione delle reti in sanità. Teorie, metodi e strumenti di social network analysis*, Milano, 2009.

“reti di pubblico interesse” in quanto formate da un insieme di soggetti, pubblici e privati, legati tra loro da connessioni per la realizzazione di un interesse pubblico. La letteratura identifica quattro principali caratteristiche di tali assetti reticolari: a) partecipazione di almeno due entità o attori autonomi; b) presenza di una condizione di interdipendenza; c) esistenza di effettive connessioni; d) definizione comune di proprietà operative, quali: regole, procedure, sistemi informativi, meccanismi di governo⁸³. E di solito viene proposta una tassonomia che suddivide queste reti in due classi: le reti di indirizzo con funzioni di programmazione e direzione (reti di *governance*) e le reti di intervento con un intento operativo.

Negli anni, l’approccio reticolare si è andato sempre più consolidando anche con precisi riferimenti legislativi (es. Legge 328/2000), riservando agli enti del terzo settore un privilegiato ruolo nel sistema integrato degli interventi e servizi sociali. Le reti di servizi che coinvolgono gli enti del terzo settore sono ampiamente promosse⁸⁴ e vengono richiamate in numerosi documenti pianificatori⁸⁵. Un passo significativo nel rafforzamento delle reti di collaborazione è stato poi compiuto dal Cod. del terzo settore con gli articoli relativi all’amministrazione condivisa, quindi della co-programmazione e co-progettazione. In particolare, si è visto un loro incremento numerico soprattutto dopo la sentenza n° 131/2020 della Corte Costituzionale e la pubblicazione del Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n° 72 del 31 marzo 2021 che definisce le Linee guida sui rapporti collaborativi tra Pubblica Amministrazione ed enti del terzo settore.

Pure con le imprese for profit le OTS hanno sempre avuto rapporti, perlomeno in qualità di clienti o di fornitori di qualche tipo di prodotto o servizio⁸⁶. Ma la qualificazione a pieno titolo di tali rapporti in reti relazionali richiede una certa continuità, un reciproco riconoscimento e soprattutto un obiettivo comune. In passato non sono mancati esempi di partenariato tra l’impresa, soprattutto la grande impresa, e le OTS, anche se la leva relazionale rimaneva prevalentemente quella filantropica, esercitata attraverso sponsorizzazioni, donazioni e supporti finanziari vari. Diversamente da questa leva, benché poco diffusa, si possono ricordare le forme di collaborazione previste dall’art. 14 del D.lgs. 276/2003 che permette alle aziende, attraverso la sottoscrizione di una specifica convenzione, di adempiere all’obbligo di inserimento lavorativo di persone con disabilità esternalizzando commesse di lavoro alle cooperative sociali che si fanno carico di assumere tali persone.

Oggi con i cambiamenti che hanno investito pure il comparto profit – il diffondersi della responsabilità sociale, l’introduzione nell’ordinamento giuridico delle società

⁸³ Cfr. LONGO, *Governance dei network*, cit.

⁸⁴ Un esempio è il recente decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n° 93 dell’11 giugno 2024 volto alla pubblicazione delle *Linee Guida per la costruzione di Reti di servizi connessi all’attuazione dell’Assegno di Inclusione*.

⁸⁵ In area sanitaria, dalla lettura dei Piani Nazionali e Regionali della Prevenzione si può agevolmente constatare quanto ripetutamente è impiegato il termine rete (cfr. C. FERREMI - P. TOMASIN, *Capacitare alle reti. Resoconto di un’esperienza di formazione*. Documento in corso di pubblicazione).

⁸⁶ Anche il settore for profit è da tempo investito dal paradigma reticolare che ha ormai prodotto una consistente letteratura sia teorica che empirica.

benefit, l'adozione dei parametri ESG⁸⁷, ecc. – il ventaglio delle leve relazionali si amplia notevolmente. Imprese for profit e OTS possono attivarsi in partenariati per raggiungere obiettivi sociali o ambientali comuni⁸⁸. La leva del volontariato aziendale, o il distaccamento del personale effettuato da alcune società benefit, può consolidare le relazioni personali dei dipendenti in reti inter-organizzative. Così anche il welfare territoriale, evoluzione del welfare aziendale, può supportare l'avvio di reti di scambio con le OTS ed anche con gli enti pubblici.

Con quest'ultimo esempio arriviamo quindi a rilevare la fattispecie più composita di rete, quella che annovera tra i propri componenti gli attori di tutti e tre i diversi settori: pubblico, profit e nonprofit. Sono questi gli assetti in cui si possono rilevare le maggiori tendenze all'ibridazione, come più sopra descritte. Peraltro, le casistiche sono in forte evoluzione, evidente segnale di quanto sia importante la collaborazione inter-settoriale per conseguire alcuni obiettivi. A titolo esemplificativo ricordiamo i seguenti tipi: fondazioni di partecipazione a composizione mista, comitati, partenariati di sviluppo, comunità energetiche solidali, ecc.

Per concludere, ricordiamo che l'analisi delle reti ha visto sorgere anche un interesse di ricerca sulla loro capacità di correlarsi alla performance economica, in particolare per quanto riguarda le imprese sociali. Per anni l'Osservatorio sulla dinamicità relazionale delle imprese sociali dell'Associazione ISNET ha misurato la correlazione positiva tra dinamicità relazionale e performance economica⁸⁹. Benché più difficile da misurare, sembra che la dinamicità relazionale possa correlarsi positivamente anche a una più generale efficacia organizzativa, al raggiungimento di obiettivi non economici, avvalorando così la teoria del capitale sociale⁹⁰.

Ciò non significa però che questa dinamicità relazionale permei tutte le OTS e che la stessa sia facilmente attivabile e riscontrabile. Fattori quali personalismo, diversità di visione e di riferimenti valoriali, retaggi di passate contrapposizioni ideologiche, idiosincrasie, ma anche dinamiche competitive ed altri fattori ancora limitano la possibilità di attivare e poi mantenere reti relazionali tra OTS e tra queste e la pubblica amministrazione e le imprese for profit. Si registra insomma una vera difficoltà a fare rete e poi a gestire nel tempo assetti reticolari. Innanzitutto, emerge un fabbisogno formativo rispetto alla progettazione di partenariati e assetti reticolari, riconoscendone le specificità in rapporto alla progettazione intra-organizzativa⁹¹. Emergono poi fabbisogni formativi per condurre, gestire nel tempo le reti (network management). Fabbisogni che sembrano attingere

⁸⁷ Acronimo di Environment, Social a Governance; per un'introduzione si rinvia a R. ROLLI, *L'impatto dei fattori ESG sull'impresa. Modelli di governance e nuove responsabilità*, Bologna, 2020.

⁸⁸ Si pensi al tema della crisi climatica e alla costruzione di un welfare ambientale come affrontato in questo volume nel capitolo di Giovanni Carrosio.

⁸⁹ Cfr. ISNET, *Osservatorio sulla dinamicità relazionale delle imprese sociali in Italia*. Rapporti vari

⁹⁰ Un tentativo di quantificare l'apporto della densità relazionale tra fattorie sociali per il raggiungimento di obiettivi sociali è quello raccolto in questo studio empirico: M. BORGİ et al., *Nature-Based Interventions for Mental Health Care: Social Network Analysis as a Tool to Map Social Farms and their response to Social Inclusion and Community Engagement*, In *International Journal of Environment Research and Public Health*, 16, 2019

⁹¹ Cfr. M. CAU - G. MAINO (a cura di), *Progettare in partnership. Idee e strumenti per collaborare cross-sector tra organizzazioni nonprofit. Imprese, enti pubblici e gruppi informali di cittadini*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2017.

soprattutto le figure apicali delle OTS, così come quelle delle organizzazioni degli altri due settori. *Last but not least*, si rileva infine un fabbisogno di competenze per valutare l'azione, i risultati e gli impatti delle reti, in quanto intese come strumenti – più efficaci delle singole unità organizzative – per raggiungere obiettivi di pubblica utilità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- H.K. Anheier, Toepler S., *Nonprofit organizations. Theory, Management, Policy*, Routledge, New York, 2023, 278. F. Barbera, Negri N., *Mercati, reti sociali, istituzioni. Una mappa per la sociologia economica*, Il Mulino, Bologna, 2008. M. Belloni, *L'impresa sociale multistakeholder: sistemi e strutture di governo. Il caso studio delle MAG*, in *Impresa sociale*, 1, 2013, 54-65. D. Billis, *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2010. G. Blasutig, *Esercizi di diagnosi organizzativa*, Aracne, Roma, 2008. G. Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, FrancoAngeli, Milano, 2016. M. Borgi et al., *Nature-Based Interventions for Mental Health Care: Social Network Analysis as a Tool to Map Social Farms and their response to Social Inclusion and Community Engagement*, in *International Journal of Environment Research and Public Health*, 16, 2019. A. Bortolotti, G. Maino, *La mission*, in *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, a cura di C. Borzaga, L. Fazzi, Carocci, Roma, 2008, pp. 55-74. C. Borzaga, *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Updated country report: Italy*, European Commission, Luxembourg, <https://europa.eu/!Qq64ny>. P. Bromley, *The Organizational Transformation of Civil Society*, in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, a cura di W.W. Powell and P. Bromley, Stanford University Press, Stanford, CA, 2020, 277-300. L. BRUNI, *Economia vegetale*, Aboca, Sansepolcro (Ar), 2024. L. Bruni, A. Smerilli, *La leggerezza del ferro. Un'introduzione alla teoria economica delle 'Organizzazioni a Movimento Ideale'*, Vita e Pensiero, Milano, 2011. M. Carbognin, *Il campo di fragole. Reti di imprese e reti di persone nelle imprese sociali italiane*, FrancoAngeli, Milano, 1999. M. Cau, G. Maino (a cura di), *Progettare in partnership. Idee e strumenti per collaborare cross-sector tra organizzazioni nonprofit. Imprese, enti pubblici e gruppi informali di cittadini*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2017; I. Colozzi, A. Bassi, *Da Terzo settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Carocci, Roma, 2003, cap. 5. C. Cristini, M. Marcolin, P. Tomasin, *Isomorfismi di genere? donne e uomini nel Terzo Settore del Nordest*, in *Saperi di genere. Prospettive interdisciplinari su formazione, università, lavoro, politiche e movimenti sociali*, cura di A. Murgia, B. Poggio, Università di Trento, Trento, 2018. R. Curcio (a cura di), *Ombre digitali sul lavoro sociale. Socioanalisi sulle derive del Terzo settore*, Sensibili alle foglie, Roma, 2022. R.L. Daft, *Organizzazione aziendale*, Apogeo, Milano, 2021. J. Doerr, *Rivoluzione OKR. Scopri il metodo degli obiettivi e risultati chiave, per misurare quello che conta davvero*, Edizioni LSWR, Milano, 2019. P. Donati, *Teoria relazionale della società*, FrancoAngeli, Milano, 1991. A. Ebrahim, J. Battilana, J. Mair, *The Governance of Social Enterprises: Mission Drift and Accountability Challenges in Hybrid Organizations*, in *Research in Organizational Behavior*, 34, 2014, 81–100. L. Fazzi, *Costruire l'innovazione sociale nelle imprese sociali e nel terzo settore*, FrancoAngeli, Milano, 2019. L. Fazzi, *Il compito di innovazione dell'impresa sociale*, in *Animazione sociale*, 8, 2014, 13-25. L. Fazzi, *La governance*, in *Governo e organizzazione per l'impresa socia-*

le, a cura di C. Borzaga, L. Fazzi, Carocci, Roma, 2008, 75-106. M. Ferrante, S. Zan, *Il fenomeno organizzativo*, Carocci, Roma, 1994. Forum del Terzo Settore, *Le reti del Terzo settore. Terzo rapporto*, 2017; disponibile anche su: www.forumterzosettore.it. S. Goldsmith, W.D. Eggers, *Governare con la rete. Per un nuovo modello di pubblica amministrazione*, IBL Libri, Torino, 2010 (ed. or. 2004). C. Gori, *Combattere la povertà. L'Italia dalla social card al covid-19*, Laterza, Roma-Bari, 2020. M. Granovetter, *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, in *American Journal of Sociology*, 91, 3, 1985, 481-510. F. Guidi, K. Fonović, T. Cappadozzi (a cura di), *Volontari e attività volontarie in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016; M. Hannan, J. Freeman, *Ecologia organizzativa. Per una teoria evoluzionista dell'organizzazione*, Rizzoli, Milano, 1992. M.J. Hatch, *Teoria dell'organizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2022. ISNET, *Osservatorio sulla dinamicità relazionale delle imprese sociali in Italia. Rapporti vari*. P.R. Lawrence, J.W. Lorsch, *Differentiation and Integration in Complex Organizations*, in *Administrative Science Quarterly*, 12, 1, 1967, 1-47. F. Lisca, *Il quinto paradigma. Come trasformare la propria azienda in un'organizzazione agile*, FrancoAngeli, Milano, 2017. F. Longo, *Governance dei network di pubblico interesse*, Egea, Milano, 2005. D. Mascia, *L'organizzazione delle reti in sanità. Teorie, metodi e strumenti di social network analysis*, FrancoAngeli, Milano, 2009. A. Messina, *Manager cooperativi. Un manuale per gestire imprese controcorrente, in equilibrio tra etica e business*, Altraeconomia, Milano, 2022. H. Mintzberg, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1996. H. Mintzberg, L. Van Der Heyden, *Organigraphs: Drawing how companies really work*, in *Harvard Business Review*, 77, 5, 1999, 87-94. A. Monti, F. Montanari, *L'identità organizzativa di fronte al cambiamento. Il caso del centro studi Sereno Regis*, in *Impresa Sociale*, 4, 2022, 95-104. G. Morgan, *Images. Le metafore dell'organizzazione*, FrancoAngeli, Milano, 1995 (ed. or. 1985). R. Moss Kanter, D. V. Summers, *Doing Well While Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple Constituency Approach*, in *The nonprofit sector: a research handbook*, a cura di W. Powell, Yale University, New Haven, 1987, pp. 154-166. R. Nacamulli, *Il management*, in *Governo e organizzazione per l'impresa sociale*, a cura di C. Borzaga, L. Fazzi, Carocci, Roma, 2008, pp. 107-126. V. Pacetti, A. Pichierri, *Le reti organizzative. Che cosa sono e come si studiano*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2021; J. Pfeffer, G. R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Harper & Row, New York, 1978. M. Pianta, *L'altraeconomia: tra mercato e società civile*, in *Sociologia del lavoro*, 119, 2009, 49-66. W.W. Powell, P.J. Di Maggio (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino, 2001. A. Reggiardo, *L'ibridazione del Terzo settore. Note di lettura sul dibattito*, in *Autonomia locali e servizi sociali*, 2, 2022, 383-404. R. Rolli, *L'impatto dei fattori ESG sull'impresa. Modelli di governance e nuove responsabilità*, Il Mulino, Bologna, 2020. G. Rossi, L. Boccacin, *L'Associazionismo multilivello in Italia. Reti relazionali, capitale sociale e attività protosociali*, FrancoAngeli, Milano, 2012. S. Sacchetti, *Perché le imprese sociali devono avere una governance inclusiva*, in *Impresa Sociale*, 11, 2018, 15-22. A. Santuari, *Diritto delle organizzazioni socialmente responsabili. Manuale degli Enti del Terzo settore, delle cooperative, delle società benefit e dei loro rapporti con la P.A.*, FrancoAngeli, Milano, 2024. R. Sciarrone, *Prefazione. Terzo settore, area grigia e capitale sociale*, in *L'assedio del sociale. Il Terzo settore tra criminalità, mercato e politica*, a cura di A. Vesco, G. Belloni, Mimesis, Sesto San Gio-

vanni, 2024, 7. R. Serra, *Logiche di rete. Dalla teoria all'intervento sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2001. A. Spicer, T. Kay, M. Ganzin, *Social Entrepreneurship as Field Encroachment: How a Neoliberal Social Movement Constructed a New Field*, in *Organization*, 26, 6, 2019, 794–816. P. Tomasin, *Giovani e volontariato. Tendenze, prospettive future e ruolo degli Enti del Terzo Settore*, in *Giovani e Comunità Locali*, 2, 2021, 59 e segg. P. Venturi, F. Zandonai, *Imprese ibride. Modelli d'innovazione sociale per rigenerare valore*, Egea, Milano, 2016. L. Von Der Heydte, *Challenges Resulting from Multiple Institutional Logics in Hybrid Organizations*, Springer Gabler, Wiesbaden, Germany, 2020. O.E. Williamson, *Le istituzioni economiche del capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Franco Angeli, Milano, 1988.

La leadership nel terzo settore

Sara Cervai - Gabriele Blasutig

SOMMARIO: 1. Definizione di Leadership. – 2. Sviluppo degli studi sulla leadership. – 3 La leadership situazionale. – 4. La leadership trasformazionale. – 5 Gli approcci più recenti nella prospettiva della psicologia positiva. – 5.1. La leadership autentica. – 5.2. La leadership etica. – 5.3. La *servant leadership*. – 5.4. La leadership supportiva. – 5.5. La *crafting leadership*. – 6. La *compassionate leadership*. – 7. Conclusioni.

I. DEFINIZIONE DI LEADERSHIP

Il termine leadership è entrato nell'uso comune della nostra lingua e non ne viene più richiesta una traduzione, probabilmente giustificabile dal fatto che parole come “comando”, “guida”, “direzione” assumono tonalità diverse rispetto ad un tema che, nel contesto organizzativo, viene considerato come l'influenza esercitata da una persona (il leader) sui membri di un gruppo (follower) al fine di raggiungere un obiettivo comune. In tale accezione la leadership non è sinonimo di potere, non è una caratteristica individuale, ma è principalmente una funzione esercitata all'interno di un gruppo. Rispetto a tale definizione il leader è la persona che esercita la leadership; non vi è leadership senza un gruppo di riferimento; non si è leader da soli. Inoltre, il termine è neutro, non ha accezioni positive o negative; vi sono leadership che possono risultare tossiche, nocive o, al contrario, risolutive, di successo, o anche semplicemente funzionali al contesto.

La leadership può venir esercitata con modalità diverse, definite stili: il modo in cui si prendono le decisioni, l'assegnazione di compiti, l'ascolto delle opinioni, il livello di partecipazione, la delega, il controllo o la supervisione caratterizzano la leadership in funzione del raggiungimento dell'obiettivo. Non vi è leadership senza gruppo e non vi è gruppo senza un obiettivo comune.

Per quanto esistano utilizzi dei termini leadership e leader anche all'interno di contesti diversi dal gruppo (come per esempio un prodotto leader di mercato o il leader sportivo), in questo capitolo dedicato alla leadership nel terzo settore, essa verrà considerata nella sua accezione psicosociale, legata ad un gruppo di persone (lavoratori, associati, volontari) inserite in un'organizzazione.

2. SVILUPPO DEGLI STUDI SULLA LEADERSHIP

Per affrontare con chiarezza il tema della leadership è necessario affrontare, seppur brevemente, lo sviluppo delle ricerche scientifiche svolte, principalmente dalla psicologia del lavoro, e riprese dalle discipline che si occupano di organizzazione, che hanno teso a rispondere alle domande che molti lettori potrebbero porsi nell'affrontare questo tema: chi è il leader, cosa lo contraddistingue, come deve agire, c'è un modo migliore di condurre un gruppo?

Le ricerche tesero, inizialmente, ad individuare quei tratti che caratterizzano il leader come persona. A inizio Novecento, immersi nella seconda rivoluzione industriale e nel paradigma innatista, la domanda a cui si tentò di rispondere era se vi fossero dei tratti di personalità riconducibili all'essere leader, che ne permettessero la sua individuazione a priori. Lunghe liste di tratti che risultavano di difficile validazione portarono presto ad abbandonare questo filone che, nel cercare di dimostrare una correlazione tra tratti di personalità e leader, non ebbe risultati scientificamente validi. D'altra parte anche l'esperienza di ognuno di noi potrebbe portare a confermare tale difficoltà; aver conosciuto un bambino che dimostrava la sua leadership sul gruppo di coetanei che poi non è diventato leader età adulta; o ancora individuare un leader in un gruppo che poi non viene riconosciuto come tale in contesti diversi. Alla fine degli anni Quaranta, complice la caduta dei regimi nazionalisti, l'innatismo – secondo cui il nostro patrimonio genetico definiva anche il nostro carattere – lasciò spazio al paradigma comportamentista e portò i ricercatori a chiedersi quali fossero gli stili di leadership più efficaci. L'interesse non era più su chi fosse il leader e quali tratti dovesse possedere, ma su come il leader doveva comportarsi per ottenere buoni risultati. Grazie agli studi svolti negli anni Cinquanta in due importanti università americane (Ohio e Michigan) vennero individuati e classificati degli stili di leadership, ancora oggi riconosciuti e riconoscibili nei comportamenti di chi guida un gruppo. Per quanto le denominazioni non sono univoche e variano a seconda dell'autore di riferimento, possiamo identificare, ad esempio, uno stile di tipo democratico o partecipativo che è caratterizzato da leader che incentivano la partecipazione e la discussione nel gruppo, sono disponibili all'ascolto e tendono a ricercare una posizione condivisa rispetto alle decisioni da prendere. Si contrappone a questo stile quello di tipo autoritario dove il leader esercita il controllo sul gruppo e le sue attività, lasciando poco spazio alla discussione, accentrando le decisioni e limitando la condivisione delle informazioni che non ritiene necessarie. Oltre a questi stili più classici, considerando il maggior orientamento verso le relazioni o verso il compito, si possono ancora distinguere altri stili: quello consultivo, paternalistico, di delega, di team e supportivo. La ricerca non ha solo contribuito alla classificazione, ma alla costruzione di questionari e scale validate, sviluppate al fine di poter riconoscere quale sia lo stile esercitato dal leader, per poi individuarne l'efficacia. È indubbio che a guidare queste ricerche via sia stato l'interesse, sia da parte accademica che aziendale, a comprendere quale stile possa garantire un risultato migliore, in modo da proporlo come stile da utilizzare, ma su questo tema la ricerca scientifica ha dovuto affrontare una svolta con la pubblicazione della prima teoria di contingenza (Fiedler, 1967). Essa dimostrava come uno stile possa essere più o meno efficace sulla base del contesto organizzativo in cui veniva applicato; non vi è uno stile migliore degli altri, in termini assoluti, ma la sua efficacia va compresa e valutata sulla base delle caratteristiche della situazione¹.

A seguire, fino agli anni Ottanta, vennero sviluppate diverse teorie di contingenza, tra le più famose quella della Leadership Situazionale (Hersey e Blanchard, 1969) ancora spesso citata e utilizzata nella formazione manageriale.

¹ Per un approfondimento sullo sviluppo delle teorie più classiche si può vedere: P. G. GABASSI - S. CERVAI, *Leadership 1975-1996*, Una bibliografia ragionata e commentata, Milano, 1997.

A metà degli anni Ottanta del Secolo scorso, con l'affermarsi del paradigma cognitivista, si aprì un nuovo capitolo nelle ricerche sulla leadership, per questo denominate *New Leadership Theories*. Tali ricerche spostarono l'attenzione dal comportamento agito a quello percepito, ovvero studiando la leadership come viene vista, ossia percepita, dai collaboratori. L'efficacia della leadership è determinata da quanto essa risponde alle aspettative dei propri collaboratori (Eden e Leviathan, 1975); essere leader significa essere riconosciuti come tale, lo stile risulta efficace dal momento in cui i collaboratori lo riconoscono funzionale allo scopo. All'interno di questo filone di studi i ricercatori si mossero principalmente in due direzioni: l'identificazione delle Teorie Implicite di Personalità sulla leadership e lo sviluppo di modelli di leadership aprendo un percorso di ricerca in quella che è attualmente viene riconosciuta come psicologia positiva. Il primo filone, quello relativo alle teorie implicite di personalità sulla leadership (ILTs *Implicit Leadership Theories*, Lord e Maher 1991), si sviluppò nel distinguere le caratteristiche universalmente percepite come positive o negative nel leader, da quelle che risultano essere dipendenti dal contesto (sociale o organizzativo); nonostante il rigore scientifico delle ricerche e le potenziali implicazioni, tali risultati sono rimasti piuttosto confinati nell'ambito del management multiculturale e interculturale (progetto GLOBE di House et al, 1999).

Il secondo filone risulta, allo stato dell'arte, più ricco e articolato e ha visto fiorire negli ultimi decenni numerose proposte di modelli di leadership, definendone le caratteristiche e studiandone gli effetti nei contesti organizzativi. Nel ricondurli ad una corrente comune, considerando similitudini e differenze tra i diversi contributi, ci sembra interessante sottolineare che, a fronte di numerosi studi empirici che dimostrano la validità del costruito, i modelli proposti possono essere ripensati come funzionali ad un determinato contesto e a specifiche necessità organizzative; partendo dalla leadership trasformativa funzionale all'empowerment fino alla più recente *crafting leadership* (Santarpia et al, 2025) finalizzata al *job crafting*.

All'interno dei prossimi paragrafi verranno esaminati le teorie e i modelli di leadership che attualmente vengono proposti a livello manageriale e vengono studiati con maggior interesse da parte dei ricercatori. L'esposizione non vuole essere esaustiva, piuttosto fornire un panorama di quelli che sono, attualmente, gli studi che risultano più interessanti anche per il mondo del terzo settore. Si procederà a definire ogni singola teoria nelle sue caratteristiche principali, individuarne i punti di attenzione e le indicazioni applicative per il terzo settore. Rispetto a quanto esplicitato nel paragrafo precedente si parte dalla premessa che non esista una leadership migliore, né di conseguenza un unico modello di leadership che possa risultare più efficace di altri. Si tratta di individuare, sulla base del contesto, quello che risulta essere il modello più adatto; considerando le dimensioni valoriali delle persone, dell'organizzazione, il livello di complessità e la cultura organizzativa presente.

3. LA LEADERSHIP SITUAZIONALE

La prima versione venne pubblicata nel 1969 da Hersey e Blanchard come Life Cycle Theory of Leadership, rivisitata dagli stessi autori in più passaggi e attualmente conosciuta come teoria della leadership situazionale (Hersey e Blanchard, 1977). Da un punto di vista storico e scientifico, la teoria rientra nel filone delle teorie di contingenza

sulla leadership, in cui le ricerche hanno ampiamente dimostrato l'influenza del contesto sull'efficacia della leadership. In tal senso, Fiedler (1967) aveva basato le sue ricerche sperimentali su tre fattori: la strutturazione del compito, il potere formale e il clima del gruppo; dimostrando come, nelle otto possibili combinazioni tra valori positivi e negativi di ogni fattore, la leadership più efficace non era univocamente individuabile, ma variava da stili più orientati al risultato a quelli più orientati verso le relazioni. Altre teorie, come quella di Vroom e Yetton (1973) avevano identificato i sette fattori che caratterizzano il contesto in cui un leader è chiamato a decidere, fornendo un modello normativo sugli stili decisionali e dimostrando, anche in questo caso, che lo stile migliore debba essere valutato sulla base del contesto.

Hersey e Blanchard si differenziarono dalle altre teorie di contingenza nel proporre un modello dinamico, in cui il leader modifica il suo stile sulla base della maturità dei collaboratori. Questa variabile – la maturità dei collaboratori – caratterizza il contesto di applicazione della leadership e si declina attraverso due indicatori: quello legato al saper fare e quello legato al saper essere. Al leader viene chiesto di valutare i propri collaboratori rispetto alla loro competenza tecnica, all'abilità nello svolgere quanto richiesto, e rispetto alla maturità psicologica, legata alla consapevolezza delle loro capacità e alla responsabilità nello svolgere in autonomia il proprio lavoro. Il modello proposto prefigura un percorso che il leader conduce assieme ai suoi collaboratori e che lo porta a modificare il proprio stile di leadership sulla base di una capacità al fare e al saper fare che i collaboratori maturano, grazie alla guida del leader.

Nella loro teoria, gli autori considerano quattro stili di leadership che vengono rappresentati in uno spazio cartesiano, elaborazione grafica formulata nella Griglia Manageriale di Blake e Mouton (1967). Lo spazio ortogonale è definito da due assi che rappresentano i due principali orientamenti alla leadership, indipendenti e non contrapposti: l'orientamento verso il risultato e l'orientamento verso le relazioni. All'interno dello spazio cartesiano trovano posto i quattro stili di leadership considerati dalla teoria: S1- autoritario, caratterizzato da un alto orientamento al risultato e basso orientamento alle relazioni; S2 – team, stile caratterizzato da un alto orientamento sia verso il risultato che verso le relazioni; S3 – partecipativo, stile orientato totalmente alle relazioni e minimamente al risultato; S4 – delega, stile di supervisione caratterizzato da un minimo orientamento sia verso il risultato che verso le relazioni. Questi quattro stili vengono interpretati dal leader seguendo lo sviluppo delle competenze tecniche e psicologiche dei collaboratori. In un team in cui vi è bassa maturità, il leader si adopererà dapprima con uno stile orientato al compito (S1), dedicando attenzione al saper fare, nel formare i propri collaboratori rispetto ad un corretto svolgimento del proprio lavoro; via via che il gruppo acquisisce maturità tecnica, il leader lo supporterà con uno stile di team (S2) dando attenzione al compito ma anche all'area relazionale per portare i collaboratori ad un livello di competenza tecnica maggiore e rafforzare il riconoscimento dei risultati raggiunti. Dal momento in cui i collaboratori hanno acquisito competenza tecnica non sarà più necessario un supporto operativo da parte del leader, che quindi modificherà il suo stile (da S2 a S3) dando supporto esclusivamente alle relazioni, al fine di rendere i collaboratori consapevoli dei risultati e del loro crescente livello di autonomia. A questo punto del percorso, quando i collaboratori avranno acquisito completa maturità nel saper fare e nel saper essere, il leader potrà diminuire il proprio apporto passando ad uno stile di delega (S4), ovvero ad un livello di supervisione dell'operato di collaboratori ormai

autonomi nel proprio lavoro. Lo stile di delega rappresenta quindi un punto di arrivo per il leader che è stato in grado di accompagnare i propri collaboratori in un percorso di crescita e sviluppo, adeguando il proprio comportamento alle necessità del gruppo; un risultato che gli consente di allentare controllo e partecipazione per potersi dedicare ad altri impegni, mantenendo la supervisione del gruppo.

Nella proposta teorica risulta evidente come il punto di arrivo costituisca un traguardo positivo per l'organizzazione, il leader e il gruppo; particolarmente allettante per persone che ricoprono ruoli di responsabilità accusando un crescente sovraccarico di lavoro e che intravedono nella delega la possibilità di allentare tale tensione. Proposta interessante anche per i collaboratori che interpretano il cambiamento di stile come un riconoscimento delle loro crescenti competenze e nell'opportunità di apprendimento in esso contenute. Da un punto di vista organizzativo, la scelta di sostenere un modello di leadership situazionale può essere interpretato come un forte interesse verso la crescita dei propri collaboratori, la loro autonomia e responsabilizzazione.

Accanto agli elementi positivi che la teoria della leadership situazionale propone nella sua definizione e descrizione, è necessario sottolineare come tale proposta risenta di alcune criticità sul piano applicativo.

Da un lato le evidenze empiriche presentate dagli autori risentono di una distorsione di fondo che potrebbe essere assimilata ad una profezia che si auto-adempie, in cui manager e collaboratori formati rispetto al funzionamento del modello lo interpretano generando i risultati attesi. In altri termini, nelle aziende in cui vengono svolti percorsi formativi di accompagnamento alla leadership situazionale è più facile che leader e collaboratori aderiscano al modello, ottenendo – da un punto di vista empirico – i risultati attesi, quindi rendendo valido il modello. D'altro canto, nell'osservare le dinamiche di un gruppo al lavoro è piuttosto difficile riscontrare tale percorso di accompagnamento, a meno che il leader non sia stato formato in tal senso.

Ci troviamo quindi in presenza di una teoria che può funzionare quando le persone sono formate nel conoscerla e condividerla e, anche in queste situazioni, presenta alcuni punti di attenzione. Tra questi, la capacità del leader di modificare il proprio stile, tale competenza richiede flessibilità nei comportamenti, capacità di riconoscere il livello di maturità dei collaboratori, assumendo che questa vari in modo uniforme. Questa ultima condizione è considerata l'elemento più critico nell'applicazione della teoria: i collaboratori, istruiti dal leader con uno stile orientato al compito, dovrebbero maturare le proprie competenze in modo omogeneo, senza ritardi o anticipi, per dare modo al leader di modificare il proprio stile verso l'intero gruppo. La realtà ci presenta solitamente situazioni più eterogenee in cui, fin dall'inizio, i collaboratori possono avere una conoscenza diversa del lavoro, avere tempi di apprendimento non omogenei e, soprattutto, reagire agli stili del leader in modo non sempre così prevedibile come la teoria sembra assumere.

La gestione di un gruppo disomogeneo, con persone diversamente motivate verso l'obiettivo, con competenze eterogenee che rispondono agli stimoli in modo preordinato è una situazione facilmente riscontrabile nella realtà a cui la leadership situazionale sembra non avere una risposta.

A altresì evidente che se la teoria della leadership situazionale ha avuto così ampio consenso nella formazione manageriale, ciò significa che la riflessione su quanto lo stile di leadership possa influenzare la maturità dei collaboratori offre stimoli importanti

nell'apprendimento dell'esercizio della leadership. Considerare il ruolo di leader come guida, flessibile alle esigenze dei collaboratori, funzionale al raggiungimento dell'obiettivo, senza interpretare uno stile unico, migliore, ma adattandosi al contesto, è il principale insegnamento che la leadership situazionale apporta, ancor oggi, nella formazione alla leadership.

La leadership situazionale offre al leader una visione prospettica di guida in cui il suo ruolo è quello di accompagnare i propri collaboratori verso l'acquisizione di competenze, fino a giungere ad un livello di maturità e responsabilità che consente loro un lavoro autonomo. Nel terzo settore, la guida di persone non sempre competenti nel riconoscere i bisogni dell'organizzazione o nel supportare gli utenti dall'ente potrebbe beneficiare di un modello situazionale. La disponibilità di persone poco competenti dovrà richiedere inizialmente una leadership più orientata al compito (S1), tecnica, finalizzata al saper fare, accompagnando il gruppo verso l'acquisizione di maggiori competenze. Man mano che i collaboratori apprendono le nuove tecniche sarà necessario supportarli a livello emotivo nell'apprezzamento dei risultati raggiunti (S2) e nel rafforzare la loro consapevolezza. Via via che essi si sentiranno in grado di svolgere autonomamente le loro attività, il leader potrà ridurre la tensione verso le pratiche per coinvolgerli sempre più attraverso dinamiche relazionali (S3) in cui si sentano supportati dal leader. Quando il team riuscirà a gestire in modo autonomo il lavoro, il leader manterrà un ruolo di supervisore (S4), con la disponibilità ad intervenire in caso di necessità.

Come affermato in precedenza, una maggior attenzione nell'applicare la leadership situazionale va posta quando il gruppo non è omogeneo e con la consapevolezza che l'acquisizione di competenze potrebbe avvenire con tempistiche diverse e richiedere uno sforzo maggiore al leader nel trattare i collaboratori non più come gruppo omogeneo, ma rispetto alle singole capacità. Non sempre, inoltre, risulta facile per una persona in posizione di leadership, modificare il suo stile comportamentale: questo richiede flessibilità al cambiamento e una chiara comunicazione, anche ai collaboratori, nel percorso di sviluppo di competenze che si intende attuare.

4. LA LEADERSHIP TRASFORMAZIONALE

All'interno di quelle che sono state definite le New Leadership Theories, la leadership trasformativa ha destato grande interesse sia nel mondo accademico che in quello manageriale. Nel considerare come il leader viene percepito dai collaboratori, vengono distinte due tipologie di leadership che corrispondono a modalità diverse di interpretare il ruolo di leader: la leadership transazionale e quella trasformativa. Nella prima il leader è in grado di rispondere alle aspettative dei collaboratori stabilendo con essi un legame di causa-effetto in relazione all'obiettivo di gruppo. Tale relazione può basarsi su riconoscimenti contingenti, ovvero rinforzi rispetto al risultato ottenuto; su interventi migliorativi, oppure ancora attraverso interventi correttivi in presenza di irregolarità (Bass, 1985).

Se la leadership transazionale conduce il gruppo al raggiungimento dell'obiettivo, la leadership trasformativa, invece, riesce ad incoraggiare i propri collaboratori a fare più di quello che in origine essi si aspettassero di fare; essa è contraddistinta da quattro fattori, misurabili anche attraverso un questionario validato (Multifactor Leadership Questionnaire, Bass e Avolio, 1990), identificati come 4I: influenza Idealizzata,

motivazione Ispirazionale, stimolo Intellettivo, considerazione Individuale. I primi due fattori, talvolta indicati anche come Carisma, nel richiamare il concetto weberiano in cui il leader influenza fornendo ideali, ispirazione e generando forte motivazione a seguirlo.

La leadership è una funzione all'interno del gruppo e può essere esercitata in modo diverso. Il leader che si "limita" a guidare il proprio team verso il raggiungimento dell'obiettivo esercita la funzione di leadership, così come il leader che va oltre le aspettative dei propri collaboratori e li appassiona ottenendo un impegno maggiore e performance elevate. In tale proposta, la leadership trasformativa è generativa di empowerment, consente ai collaboratori di esprimere la loro potenzialità perché essi si sentono stimolati dal leader (stimolo intellettuale) che ne riconosce le competenze, le caratteristiche individuali (considerazione individuale), fornisce loro ideali e valori a cui ispirarsi, guida con esempio e comunica una vision chiara e coinvolgente (carisma). Gli studi sulla leadership trasformativa sono stati numerosi e hanno principalmente dimostrato il legame con la soddisfazione del personale, la performance, l'impegno, la creatività, l'empowerment. Alcuni ricercatori (Conger, 1990; Cha e Edmondson, 2006) hanno altresì evidenziato come questa leadership crei una relazione molto stretta tra leader e collaboratori, che potrebbe rivelarsi rischiosa per l'azienda, ad esempio, quando un leader lascia l'organizzazione, oppure nel caso vi sia un tradimento degli ideali da parte del leader.

La presenza di leader carismatici può caratterizzare gli enti del terzo settore, basti pensare a persone come Gino Strada e don Ciotti, conosciute a livello nazionale e internazionale, ma anche a tante realtà territoriali che operano principalmente grazie alla forza e all'intraprendenza di alcune singole persone che diventano paladini, simboli dell'associazione stessa. Queste persone vengono riconosciute come leader dell'associazione, solitamente ne sono i fondatori, la promuovono "anima e corpo" con una completa dedizione alla causa. In tali situazioni andrebbe ricordato come una leadership trasformativa non risponda solo al fattore carismatico, ma può ampliarsi, rispondendo a tutti i quattro indicatori che la caratterizzano. In tale accezione il leader trasformativo trasmette ideali, guida con esempio, ed è anche capace di ispirare, di stimolare gli associati verso nuove iniziative, verso una crescita dell'associazione stessa, attraverso lo stimolo intellettuale e la considerazione individuale, offrendo quindi ai collaboratori occasioni per proporre nuove idee, valorizzando ogni singolo contributo. Rimangono chiaramente i rischi legati ad una forte identificazione nel leader, forse più spesso legati alla morte, che rispetto ad una sua rinuncia o tradimento.

5. GLI APPROCCI PIÙ RECENTI NELLA PROSPETTIVA DELLA PSICOLOGIA POSITIVA

In tempi più recenti le principali ricerche sulla leadership possono essere ricondotte nella più ampia collocazione della psicologia positiva.

Questa branca della psicologia, riconducibile nella sua visione più moderna a eminenti studiosi come Seligman e Csikszentmihalyi (2000) si propone di studiare gli elementi positivi della vita della persona, in modo alternativo alle tante ricerche che studiano le situazioni di malessere del lavoratore (per esempio lo stress, il burnout, il sovraccarico lavorativo, i comportamenti contro produttivi, etc.) La psicologia positiva

concentra l'attenzione sul benessere, la felicità, l'ottimismo e la fiducia sia a livello individuale, relazionale e organizzativo.

In riferimento alla leadership, la psicologia positiva ha fornito modelli teorici studiati per facilitare specifici elementi di successo per l'organizzazione, come ad esempio, la leadership etica per un'organizzazione che si basa sulla moralità e sulla fiducia; una leadership autentica funzionale all'empowerment; la *servant leadership* in cui vi è una visione di "servizio" verso l'azienda, fino alla *crafting leadership* che si propone di facilitare il *job crafting* nel personale.

La domanda di ricerca degli studiosi, in questo ambito, riguarda come la leadership possa essere elemento di facilitazione nei confronti di un determinato aspetto che si vuole creare, sviluppare o mantenere nell'organizzazione, come fattore strategico di sviluppo. Non esiste una leadership, ma tante modalità di esercitare la funzione di leadership sulla base di una necessità o una strategia organizzativa. Non è necessario, anzi può diventare controproducente, sviluppare empowerment in un'organizzazione che vuole mantenere un controllo serrato dei processi e delle attività; non è opportuno sviluppare una dimensione di leadership etica laddove un'organizzazione persegua obiettivi moralmente discutibili. Di conseguenza il modello di leadership dovrebbe essere pensato e scelto, a livello apicale, come strumento per il raggiungimento di strategie gestionali e di sviluppo ben focalizzate o, laddove non ci sia questa visione manageriale, individuato dal leader stesso come modello funzionale ai propri principi.

Dopo aver chiarito queste premesse, è importante sottolineare come alcuni ricercatori, nello svolgimento di questi studi, abbiano focalizzato la loro analisi sullo "stile di leadership". Tuttavia, da alcuni anni questa pratica è considerata imprecisa. Molti tra gli studiosi più affermati nel campo della leadership (Lord et al, 2017, Shao, 2024, Fisher et al, 2024) sottolineano che lo stile di leadership è legato al comportamento agito dal leader; gli strumenti di misurazione utilizzati in queste ricerche si basano su questionari in cui i collaboratori esprimono la loro *percezione* del leader valutando i suoi comportamenti, di conseguenza andando oltre a quello che è il comportamento in sé, richiedendo un'opinione su cosa quel comportamento rappresenti per il collaboratore. Per fornire un esempio, in un questionario che indaga la leadership etica si pone la domanda "quanto è moralmente accettabile lo stile decisionale del leader" oppure l'item "il mio superiore si comporta in modo onesto"; entrambe le domande implicano un giudizio valutativo sul comportamento, non una rendicontazione di quanto osservato. Quando il collaboratore risponde che lo stile decisionale del leader è moralmente accettabile, non sta riportando un comportamento specifico: sta esprimendo la sua valutazione morale riguardo al modo in cui il capo prende decisioni.

Questa critica non sminuisce i risultati delle numerose ricerche pubblicate, che sono utili a comprendere gli elementi che caratterizzano la leadership, evidenziando quando e quanto essa sia efficace. Tuttavia, chiarisce che l'oggetto di studio non è lo "stile di leadership" in senso stretto, bensì un costrutto più ampio del comportamento in sé, che include i valori, i significati, le attribuzioni che vengono espresse dai collaboratori nei confronti del loro leader.

Si tratta quindi di analizzare percezioni e valutazioni sul modo di esercitare la leadership, in linea con l'approccio cognitivo che ha caratterizzato la fase più recente degli studi sulla leadership, ma di cui talvolta si è persa traccia, portando a un utilizzo non del tutto appropriato del termine stile di leadership.

In questa trattazione, consapevoli dell'importanza di identificare correttamente il nostro oggetto di studio, proponiamo di categorizzare questi studi come "modelli di leadership": questa costruzione lessicale ci consente di rimarcare che stiamo indagando non solo comportamenti (ciò che il leader fa), ma anche elementi valoriali attribuiti al leader (in cosa crede, come viene percepito). Questa distinzione ci sembra necessaria anche per evitare alcune facili semplificazioni nell'identificare un'azione come efficace o meno, senza valutarne i significati ad essa attribuiti. Nuovamente, nel riportare un esempio, un capo che tiene la porta dell'ufficio aperta (comportamento) non sempre e non per questo è considerato una persona aperta al dialogo; in altre parole, non è sufficiente lasciare la porta dell'ufficio aperta, a volte non è nemmeno necessario, per dimostrarsi leader che sanno ascoltare.

Andremo ora ad esaminare alcuni modelli di leadership, i più attuali e quelli che possono avere un'implicazione per i leader del terzo settore.

5.1. La leadership autentica

La caratteristica principale è rappresentata dall'autenticità; essa riguarda l'auto-consapevolezza delle proprie capacità, l'accettazione di sé e il rimanere veri a sé stessi, in cui l'esercizio della leadership avviene con onestà intellettuale, etica, trasparenza, integrità. Secondo Avolio e i molti studiosi che si stanno occupando della ricerca su questo tema, i leader autentici sono «coloro che sono profondamente consapevoli di come pensano e si comportano, che sono percepiti dagli altri come consapevoli dei propri e degli altrui valori/prospettive morali, conoscenze e punti di forza; consapevoli del contesto in cui operano, che sono sicuri, speranzosi, ottimisti, resilienti e con un'alta carica morale» (Avolio et al., 2004, p. 4). L'agire dei leader autentici, conforme ai propri valori personali e alle proprie convinzioni, è orientato a conquistare il rispetto e la fiducia dei collaboratori, incoraggiando la pluralità di opinione; mirano a costruire reti di relazioni collaborative, mantenendo una propria credibilità in cui i collaboratori possano riconoscersi e aumentare così il loro senso di appartenenza all'organizzazione. Attraverso studi empirici e ricerche sul campo, sono state definite le caratteristiche della leadership autentica in quattro dimensioni principali: consapevolezza di sé, trasparenza relazionale, elaborazione equilibrata, prospettiva morale internalizzata. E sempre attraverso la ricerca, è stato dimostrato come la leadership autentica sia associata a dedizione, soddisfazione lavorativa, *empowerment* ed engagement nei collaboratori e queste relazioni vengono mantenute quando i collaboratori riconoscono coerenza tra comportamenti e valori del leader (Macamo et al, 2024).

La leadership autentica non sembra però un modello acquisibile con facilità, la formazione non sembra sufficiente per diventare leader autentici (Avolio, 2005); il processo verso l'autenticità è piuttosto un percorso che leader e collaboratori portano avanti assieme nello sviluppo di fiducia, trasparenza, apertura e genuinità nella relazione, in organizzazioni che sensibilizzano e facilitano questi valori. Anche in tali situazioni, apparentemente favorevoli, è necessario sottolineare che leader con personalità disfunzionali o narcisisti (Sparrowe, 2005) possono risultare contrastanti con i principi della leadership autentica e quindi minare l'intero percorso.

Una leadership autentica può essere considerata una valida prospettiva per un ente del terzo settore; persone consapevoli dei propri valori e dei propri limiti che si aprono

agli altri in una relazione basata sulla correttezza, l'onestà individuale e sviluppando fiducia reciproca. L'attenzione che ci sentiamo di porre verso tale modello riguarda la difficoltà di passare dalla teoria alla pratica; la leadership autentica richiede persone – leader e collaboratori – che si riconoscono in tale modello e che decidano consapevolmente di applicarlo.

5.2. La leadership etica

Anche a causa dell'impatto di alcuni scandali e abusi di potere da parte di manager apicali, si è creato un forte interesse verso un'accezione di leadership che pone in primo piano l'etica. Una delle definizioni ancora ampiamente utilizzate risale a Brown et al. (2005) che trattano la leadership etica come “la dimostrazione di una condotta normativamente appropriata attraverso l'azione personale e le relazioni interpersonali, e la promozione di tale condotta ai collaboratori attraverso la comunicazione bidirezionale, il rinforzo e il processo decisionale” (p. 120). Per quanto vi sia un'ampia argomentazione critica, di matrice principalmente filosofica, relativa a quanto l'agire rispondente alla norma possa essere sufficiente per essere considerato etico, i ricercatori hanno individuato al suo interno due principali dimensioni: la prima è collegata all'essere una persona morale, la seconda all'essere un manager morale; distinguendo un'accezione più ampia, anche esterna al contesto lavorativo, da quella maggiormente legata al ruolo di potere che viene ricoperto dal leader. La prima dimensione si riferisce alle qualità del leader come persona anche al di fuori del suo ambiente di lavoro, come onestà, affidabilità, equità e la preoccupazione per gli altri. La seconda dimensione, quella del manager morale, si riferisce alle modalità attraverso cui un leader utilizza la sua posizione ed il suo ruolo per promuovere l'etica sul lavoro, ad esempio attraverso la comunicazione di codici di condotta e la strutturazione di incentivi per garantire il rispetto di standard etici. Comportamenti tipici della leadership etica possono riguardare: essere solidali e disponibili quando qualcuno ha un problema, essere giusti quando si distribuiscono ricompense e benefici, essere aperti e onesti quando si comunica con le persone, fare sacrifici per il bene degli altri, parlare dell'importanza dei valori, stabilire chiari standard etici per il lavoro, mantenere le azioni coerenti con i valori dichiarati e ritenere le persone responsabili rispetto alla moralità o meno delle loro azioni. Per quanto le ricerche sulla leadership etica spesso vadano a sovrapporsi ad altri approcci alla leadership, gli indicatori che risultano essere tipici di tale modello sono: onestà, integrità, correttezza, altruismo, coerenza tra comportamento e valori espressi, comunicare e guidare attraverso principi etici (Yukl et al., 2013, Shakeel et al., 2020).

Nel terzo settore una leadership etica può essere indicata quando i promotori dell'ente ritengono che i valori morali e della giustizia debbano essere gli elementi che guidano l'operato di tutti i componenti e una leadership etica è funzionale a mantenere alta l'attenzione sulla moralità dei comportamenti di tutti i membri, promuovendo integrità e correttezza.

5.3. La servant leadership

Tradotta da alcuni autori come leadership di servizio, preferiamo il termine anglosassone che meglio esprime la funzionalità del leader quando si mette a disposizione dell'organizzazione e dei propri collaboratori. Svolgere la propria funzione dirigenziale

“con spirito di servizio” è forse l’espressione che più ci avvicina a questo modello di leadership. Tra i principali autori ricordiamo Greenleaf (1977) che propose tale termine per identificare una nuova prospettiva della leadership in cui gli interessi del gruppo vengono anteposti a quelli dell’individuo e il leader è funzionale al loro raggiungimento, ponendosi più come *steward*, che come capo. Nelle ricerche di Spears (2010) vengono identificate dieci caratteristiche del *servant leader*: ascolto, empatia, cura, consapevolezza, persuasione, concettualizzazione, lungimiranza, amministrazione/gestione, impegno, community building. Sono tutte qualità che spingono l’individuo in posizione di leadership ad un uso etico e sostenibile del potere, focalizzando l’attenzione sui valori della fiducia e della collaborazione. Questo approccio alla leadership ha avuto un discreto successo sia nell’applicazione aziendale che nella ricerca scientifica; Eva et al. (2019) in una interessante rassegna, sottolineano come il gran numero di ricerche empiriche sulla *servant leadership* (quasi trecento in vent’anni) sia caratterizzato da una certa difficoltà di definizione del costrutto, dove diventa piuttosto arduo comprendere cosa differenzia questo approccio da altri modelli di leadership orientati alla persona. Secondo gli autori una delle caratteristiche proprie della *servant leadership* è relativa al *community building*, elemento che ci porta ad una riflessione nell’ambito del terzo settore. Il *servant leader* esprime un interesse genuino e consapevole nel creare valore per la comunità attorno all’organizzazione e nell’incoraggiare i collaboratori a essere attivi nella comunità. È un modello di leadership che va oltre il rapporto interno al gruppo, aprendosi verso gli stakeholder, invitando i collaboratori ad agire con spirito di servizio verso la comunità, anche oltre ai confini dell’organizzazione. Inoltre, vi è una certa predisposizione tra chi si occupa di enti del terzo settore a mettersi al servizio della comunità, in particolare nel volontariato; questa *stewardship* (Schowalter e Volmer, 2023) diventa caratteristica peculiare della *servant leadership*, elemento distintivo in cui il leader si pone al servizio del gruppo, dell’ente, della comunità.

5.4. La leadership supportiva

Come abbiamo visto anche in altri modelli di leadership finalizzati a valorizzare un determinato aspetto del vissuto organizzativo, la leadership supportiva è legata al *Perceived Organizational Support* (POS, Eisenberger et al., 1986). Questa dimensione psico-sociale dell’organizzazione misura quanto il personale si sente supportato dalla propria organizzazione, quanto essa valorizzi l’operato dei lavoratori e si prenda cura del loro benessere. In tale accezione, l’organizzazione viene vista e percepita come un’entità che ha potere di agire e di decidere in modo autonomo, quasi fosse una persona, che si muove tra le dinamiche lavorative in modo univoco e costante. L’organizzazione non è quindi una struttura eterogenea composta da persone e relazioni, ma è un soggetto che decide sulle condizioni di lavoro e interviene nella vita dei lavoratori. È una visione non scontata di come il lavoratore si rappresenti l’organizzazione, se proviamo a porci questa domanda nei confronti dell’ente in cui operiamo, ci troveremo a considerarlo un soggetto (la mia organizzazione ha deciso che...) oppure possiamo avere una visione meno deterministica (nella mia organizzazione hanno deciso che...): nella seconda accezione l’organizzazione è privata dall’essere soggetto, è un ambiente, un sistema in cui le cose avvengono, in cui le decisioni vengono prese; nella prima accezione invece all’organizzazione viene attribuito il ruolo di soggetto che agisce. Il POS si riferisce a

questo aspetto, a quanto i lavoratori percepiscano l'organizzazione come un agente, un soggetto che li supporta nel proprio operare; l'organizzazione si muove per sostenere i lavoratori, per agevolare il funzionamento dei processi, nel prendersi cura delle persone. Tale dimensione è misurabile e offre una fotografia di come i lavoratori considerino la propria organizzazione, quanto la ritengano responsabile, quali cambiamenti associno ad una volontà dell'organizzazione o a fattori esogeni. Il POS è associato positivamente al benessere dei lavoratori, a buoni risultati di performance, ridotto turnover e assenteismo e ad altre dimensioni positive come coinvolgimento, fiducia e dedizione all'organizzazione (Eisenberger et al., 2020).

I fattori che generano il POS sono ascrivibili a tre aree: le politiche di gestione delle risorse umane (HRM), la giustizia organizzativa e la leadership supportiva. Quindi ritroviamo in questo fattore uno degli antecedenti della percezione di supporto organizzativo.

La leadership supportiva si caratterizza per essere orientata alla partecipazione, al coinvolgimento dei collaboratori nel processo decisionale e all'importanza data ad un approccio *bottom up*. Le ricerche sulla leadership supportiva rimandano agli studi sugli stili di leadership² e frequentemente la definizione utilizzata è ancora quella data da House (1971) all'interno della Path Goal Theory che identifica lo stile supportivo come focalizzato ai bisogni e al benessere dei collaboratori al fine di facilitare un clima di serena interazione (Shin et al., 2015). Rispetto ad altri approcci la ricerca scientifica annovera meno contributi relativi alla sua definizione all'interno della psicologia positiva e viene principalmente considerata come antecedente del POS, quindi funzionale al suo raggiungimento.

Nel terzo settore, la leadership supportiva diventa funzionale ad una visione entitativa di organizzazione; quando l'ente si pone come protagonista, soggetto e non oggetto, organizzazione unita e coerente nel perseguire i propri obiettivi attraverso l'unità e la coesione interna. Chi, nell'organizzazione, si occupa di gestione delle risorse umane, lavora in stretta collaborazione con chi ricopre ruolo di leader, occupandosi di generare giustizia organizzativa, nei suoi tre aspetti: distributiva, procedurale e interpersonale. La percezione dei collaboratori è caratterizzata da una visione coerente in cui l'ente supporta tutto il personale nel raggiungimento degli obiettivi; la leadership supporta, aiuta, collabora, non impone, non controlla.

5.5. La *crafting* leadership

Di recente pubblicazione, la *crafting* leadership (Santarpia et al, 2025) si propone come un modello di leadership funzionale al *job crafting*. Con questa espressione, introdotta da Wrzesniewski e Dutton (2001), si fa riferimento ad un approccio al lavoro in cui l'individuo (*job crafter*) rielabora e riadatta il proprio lavoro alla ricerca di una situazione di maggior soddisfazione; il lavoratore, come un artigiano, modella il proprio lavoro adattandolo ai propri valori, abilità e motivazioni, agendo su una re-interpretazione del ruolo al fine di conferire ad esso un nuovo significato, più allineato con la propria identità professionale. Alla base di questa strategia vi sono le teorie relative alla motivazione

² Vedi paragrafo 2 del presente capitolo.

intrinseca, come quella di Deci e Ryan (2013), in cui si dimostra quanto tale motivazione possa essere favorita da situazioni in cui la persona trova piacere, in cui apprende e in cui si sente realizzata.

Quindi, agiamo spinti da una motivazione intrinseca ogni qualvolta ci troviamo a fare qualcosa che ci piace, oppure in cui sentiamo di migliorare, di crescere o, ancora, quando otteniamo dei risultati che per noi sono importanti. La strategia del *job crafting* consiste nell'attivare queste spinte motivazionali all'interno della propria attività lavorativa, cercando di adattare quello che è il nostro lavoro rispetto a ciò che ci piace, a ciò che ci stimola ad apprendere e in cui troviamo soddisfazione rispetto al risultato ottenuto. Questo processo adattivo può venir svolto attraverso quattro modalità: il *task crafting*, modificando il compito assegnato o il modo di svolgerlo; il *relational crafting* che agisce sulle relazioni che intercorrono con le persone con cui si svolge il lavoro; il *cognitive crafting* che prevede una re-interpretazione della propria sfera professionale, del valore e dei significati attribuiti al proprio lavoro; il *contextual crafting* che riguarda un cambiamento nell'ambiente fisico di lavoro per renderlo più piacevole o per migliorarne l'usabilità.

Il *job crafting* si dimostra essere uno strumento per migliorare il benessere psicologico lavorativo e utile a prevenire i rischi psicosociali, in quanto riveste un ruolo mitigatore nei confronti dell'esaurimento emotivo, oltre ad ottenere una correlazione positiva con la soddisfazione professionale e con l'aumento di performance. Le persone che applicano il processo di *job crafting* al loro lavoro risultano intrinsecamente motivate in quanto riescono a dare un significato maggiore alle loro mansioni e a personalizzare il ruolo secondo le proprie esigenze, rendendo meno pesante lo svolgimento delle mansioni.

Se da un lato il *job crafting* è un processo svolto dal singolo lavoratore che agisce attraverso forme di modellamento e, quindi, di cambiamento, appare evidente che vi debba essere, in termini di strategia organizzativa, un accoglimento ed un supporto a tali modifiche. Se un lavoratore decora la propria scrivania per renderla più piacevole (*contextual crafting*); se sceglie di riorganizzare il processo di archiviazione per renderlo più funzionale (*task crafting*), se preferisce telefonare invece che inviare una email per assicurarsi che confrontarsi con l'interlocutore (*relational crafting*) attua dei processi di cambiamento dei suoi comportamenti e nell'ambiente lavorativo che non passano inosservati e possono suscitare diverse reazioni. Tali cambiamenti possono venir accettati, ostacolati o promossi dall'organizzazione, o meglio dal team di lavoro e da chi lo gestisce. Promuovere il *job crafting* significa essere pronti ad incentivare e accettare il cambiamento, comprenderne le ragioni e le opportunità di far leva sulla motivazione intrinseca; in tal senso la *crafting leadership* rappresenta quella funzione di supporto e incentivo al *job crafting*, di apertura al cambiamento, di flessibilità e anche di accompagnamento a ricercare forme di soddisfazione della propria motivazione intrinseca nel contesto lavorativo.

Il lavoro svolto negli enti del terzo settore si basa, in buona parte, sul volontariato che è fondato su una forte motivazione intrinseca, in cui le persone non prestano la loro attività in cambio di denaro o di premialità. Questa forza motivazionale che spinge le persone verso l'ente merita di essere coltivata e protetta, la *crafting leadership* può supportare questo processo incentivando le modalità in cui ogni lavoratore (volontario o meno) adatta il proprio ruolo rispetto a ciò che più lo soddisfa, svolgendo le attività in cui si

sente più portato e in cui trova maggior gratificazione. Diventa invece controproducente adottare questo approccio quando l'organizzazione richiede uno stringente rispetto delle procedure, dove la flessibilità non è un valore ma può essere considerata un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi.

6. LA COMPASSIONATE LEADERSHIP

Il termine italiano “compassione”, nella sua accezione più diffusa, non fornisce una corretta traduzione del significato anglosassone di “compassionate”. L'accento posto sulla “pietà verso chi soffre” che caratterizza il significato più comune nella lingua italiana non rientra nell'approccio teorico proposto, che scegliamo di mantenere nell'espressione inglese *compassionate*.

Quando ci riferiamo alla *compassion/compassionate*, nelle diverse sfaccettature che andremo a delineare (*compassion at work*, *compassionate leadership*) stiamo considerando l'atteggiamento di attenzione e di cura nei confronti dell'altro, sia questo un paziente, un collega o un collaboratore.

Il modello di *compassionate leadership* è stato sviluppato principalmente attraverso ricerche nel settore socio-sanitario inglese, condotte dal team di ricerca di West in collaborazione col King Fund (West et al., 2022). Gli studi condotti portano all'evidenza lo stretto legame tra esiti di cura, costi e soddisfazione del paziente con la *compassion at work* (CAW) e con la *compassionate leadership*, in un'area molto ampia di applicazione che ha coinvolto il sistema sanitario inglese e che viene attualmente promossa a livello internazionale anche dall'OMS. Molte ricerche sono state condotte anche nel più ampio contesto europeo (Paakkanen et al., 2021) e americano (Schuck et al., 2019), confermando la forte relazione con il benessere dei lavoratori, sia nel settore socio-assistenziale e medico, ma anche in altri contesti organizzativi, compreso il terzo settore. Questo approccio, caratterizzato da empatia e comprensione, non solo rafforza le relazioni interpersonali ma, si traduce anche in un miglioramento delle prestazioni individuali e di gruppo (Cameron, 2011).

La *compassionate leadership* è, innanzitutto, un modello di leadership che favorisce e sostiene la *compassion at work*. Diventa quindi necessario partire da questo secondo costrutto per comprendere poi quali siano le caratteristiche richieste alla leadership.

La *compassion at work* caratterizza quelle organizzazioni, quei gruppi di lavoro, in cui è presente un impegno attivo nel promuovere un ambiente di lavoro più umano, solidale e collaborativo; è un approccio che va oltre la gentilezza, ma riguarda la capacità di riconoscere, comprendere e rispondere alle sofferenze emotive e alle difficoltà dei colleghi, promossa non solo a livello di rapporto interpersonale, ma organizzativo (Dutton et al., 2014).

A livello individuale la *compassion* può essere considerata una competenza che si esplicita attraverso quattro fasi: la partecipazione, la comprensione, l'empatia e l'aiuto (Atkins e Parker 2012): nell'accorgersi della sofferenza dell'altro, cerchiamo di comprenderne le cause e proviamo empatia rispetto alla sua sofferenza per agire in termini risolutivi e di aiuto.

A livello organizzativo la *compassion at work* diventa una dimensione di clima, che caratterizza l'ambiente di lavoro e si riconduce a quattro elementi:

- ascolto attivo: il prestare attenzione all'altro nel notare la sua sofferenza, ascoltare con attenzione e senza giudicare al fine di comprendere cosa sta causando il disagio;
- empatia: un legame "sentito" con le difficoltà dell'altro, comprendere le emozioni e gli stati d'animo che la situazione di disagio ha generato;
- supporto: l'intraprendere azioni efficaci (premurose e appropriate) per aiutare ad alleviare o risolvere la sofferenza;
- collaborazione: lavorare assieme con obiettivi condivisi, in cui il legame con i colleghi si rafforza proprio grazie ad azioni di ascolto e supporto reciproco.

Gli elementi che facilitano la *compassion at work* sono riconducibili ad aspetti soggettivi, relazionali e organizzativi; se da un lato vi può essere, a livello individuale, una maggior inclinazione o interesse a praticare la *compassion*, dall'altro possiamo facilmente comprendere come la leadership possa favorire o ostacolare tali comportamenti all'interno di un gruppo di lavoro. Definiamo quindi la *compassionate leadership* come la leadership che favorisce e promuove la *compassion at work*.

Le ricerche hanno evidenziato quali sono le principali caratteristiche della *compassionate leadership*, in particolare nel modello di Schuck et al. (2019), rilevano sei fattori, misurabili attraverso un questionario validato:

Presenza. La capacità del leader di sintonizzarsi con le persone e con le situazioni concentrando la propria attenzione sul momento presente. Questa capacità spinge il leader ad ascoltare profondamente gli altri, non solo attraverso le parole, ma anche attraverso il linguaggio del corpo. La presenza è una scelta di comportamento consapevole in cui i leader considerano "l'essere qui" per le persone come una dimostrazione di compassione e preoccupazione per i propri collaboratori.

Empatia. Viene rappresentata nei termini di una comprensione delle prospettive, dei pensieri e dei sentimenti altrui che motivano l'azione. Questo implica la consapevolezza delle personalità, dei bisogni, degli obiettivi e delle motivazioni altrui, nonché la capacità di sintonizzare il tono ed il contenuto delle conversazioni.

Integrità. Ruota attorno ad un senso di trasparenza professionale e alla coerenza personale e professionale con ciò che un leader dice e fa. L'integrità significa condividere le informazioni, comunicare chiaramente motivazioni ed obiettivi, gestire i conflitti e disaccordi, senza incoraggiare pettegolezzi o approcci aggressivi. Questo si sostanzia tramite il sostegno che si ottiene attraverso parole, azioni che partono dai valori personali e dalla consapevolezza che ogni azione ha una conseguenza.

Autenticità. Deriva dal saper condividere le proprie esperienze, compresi successi e fallimenti, con gli altri mostrando anche la propria vulnerabilità, meno preoccupati del dover apparire, più del poter essere se stessi, con i propri limiti e peculiarità.

Accountability. Fa riferimento all'assunzione della responsabilità da parte della leadership nel prendere provvedimenti intenzionali per affrontare situazioni difficili, anche quando ciò significa dover lasciare andare qualcuno o reindirizzare un collaboratore in una direzione diversa o avere una conversazione difficile, nonostante la differenza di status e di potere.

Dignità. Comporta il riconoscimento del valore e del contributo di ogni persona e diventa una strategia per costruire esperienze positive e riconoscere un reale senso di comunità tra colleghi. Raggiungibile attraverso un rispetto profondo dei valori fondamentali di ogni essere umano. I leader mostrano accettazione e tolleranza delle differen-

ze (opinioni, scelte di vita, competenza) e riconoscono i punti di forza e le qualità uniche di tutti i collaboratori, fornendo una grande sensibilità nei confronti del benessere degli altri e celebrando ciò che rende ogni persona unica.

La leadership *compassionate* non riguarda l'essere morbidi o indulgenti, si esplicita nel trattare i propri collaboratori con rispetto e dignità e creare un ambiente di lavoro in cui si sentano apprezzati e sostenuti, in particolare nei momenti di difficoltà. Non è difficile riconoscere che la persona che trova aiuto e supporto all'interno del proprio luogo di lavoro, aumenterà il proprio livello di fidelizzazione e impegno verso l'organizzazione, tenderà a ripagare di quanto ricevuto, e più facilmente replicherà azioni compassionevoli nei confronti di colleghi e utenti.

Oltre alle evidenze scientifiche che supportano l'efficacia della *compassionate leadership* anche nei contesti del terzo settore, va ancora sottolineato che proprio dove la motivazione al lavoro non si basa sulla leva economica, un ambiente comprensivo e supportivo basato sulla *compassion at work*, può diventare una leva motivazionale intrinseca di fondamentale importanza. Come visto per gli altri modelli, la *compassionate leadership* non può venire imposta, né regolata da comportamenti standard; la comprensione delle sue caratteristiche e funzionalità – anche attraverso la formazione – può portare i leader ad adottare questo modello con la convinzione che esso porti a un beneficio duraturo per la propria organizzazione, per il personale e anche per se stessi.

7. CONCLUSIONI

Il fiorire di approcci alla leadership finalizzati a sviluppare benessere negli ambienti di lavoro è da riconoscere come un segnale positivo, di attenzione, verso elementi quali la giustizia organizzativa, la valorizzazione, l'attenzione verso i bisogni delle persone, l'empowerment e la funzione di supporto che il leader è tenuto a svolgere nei confronti dei propri collaboratori. Questi approcci, a volte indicati come “partecipativi”, “orizzontali”, “positivi”, hanno diversi elementi in comune e di non facile distinzione nella loro applicazione e misurazione. Se da un lato le definizioni si prestano a elementi distintivi del singolo modello, dall'altro gli strumenti di misura tendono a monitorare aspetti simili e a volte sovrapponibili (Yukl et al., 2013, Antonakis et al., 2024). Questo genera alcune difficoltà nella ricerca empirica, quando ci si pone come obiettivo la comprensione dell'efficacia del modello, dei suoi antecedenti e risultati, o quando vorremmo comprendere quale modello possa funzionare meglio in un determinato contesto. In tal senso ci sembra importante sottolineare come nella realtà operativa in cui la leadership viene applicata, gli elementi teorici spesso sfumano tra i diversi modelli e vengono adattati naturalmente al contesto e alle persone che lo compongono. Conoscere le caratteristiche che identificano i diversi approcci alla leadership, i loro presupposti e le loro finalità, diventa un modo per comprendere quale modello possa essere più adatto al contesto in cui lavoriamo, rispetto alle finalità e ai valori che contraddistinguono l'organizzazione e le persone. Trovare il proprio modello di riferimento, significa comprendere quali siano gli elementi a cui porre attenzione e quali conseguenze questo può avere nelle dinamiche relazionali del gruppo in cui si esercita la propria leadership. Studiare la leadership diventa un modo per acquisire familiarità con i processi di gestione del gruppo nella consapevolezza che non vi siano comportamenti standard da seguire, ma valori da perseguire con messaggi e azioni coerenti, nel costruire un processo di *sensemaking*

organizzativo in cui i collaboratori possano attribuire alle azioni del leader i significati che l'hanno originata.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- J. Antonakis, R. Dessi, T. Fischer, N. Foss, A.S. Haslam, O. Kvaløy, S. Lonati, M. Muthukrishna, A. Schöttner, *Theory in leadership and management*, in *The Leadership Quarterly*, 2024, 35(1), 101736. P. Atkins, S. Parker, *Understanding individual compassion in organizations: The role of appraisals and psychological flexibility*, in *Academy of Management Review*, 2012, 37, 524–546. B.J. Avolio, W.L. Gardner, *Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership*, in *The Leadership Quarterly*, 2005, 16(3), 315–338. B.J. Avolio, F. Luthans, F.O. Walumbwa, *Authentic Leadership: Theory Building for Veritable Sustained Performance*, Gallup Leadership Institute, University of Nebraska, 2004. B.M. Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations*, The Free Press, New York, 1985. B.M. Bass, B.J. Avolio, *Transformational leadership development: Manual for the Multifactor Leadership Questionnaire*, Palo Alto, CA: Consulting Psychologist Press, 1990. R.R. Blake, J.S. Mouton, *The Managerial Grid*, in *Training and Development Journal*, 1967, 21(1), 2–5. M.E. Brown, L.K. Treviño, D.A. Harrison, *Ethical leadership: a social learning perspective for construct development and testing*, in *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 2005, 97(2), 117–134. K. Cameron, *Organizational compassion: manifestation through organization*, in *The Oxford Handbook of Compassion Science*, a cura di E.M. Seppälä, E. Simon-Thomas, S. L. Brown, M.C. Worline, C.D. Cameron, J.R. Doty, Oxford University Press, NY, 2011. S. E. Cha, A. C. Edmondson, *When values backfire: Leadership, attribution, and disenchantment in a values-driven organization*, in *The Leadership Quarterly*, 2006, 17, 57–78. J.A. Conger, *The dark side of leadership*, in *Organizational Dynamics*, 1990, 19(2), 44–55. E.L. Deci, R.M. Ryan, *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*, Springer Science & Business Media, New York, NY, 2013. J.E. Dutton, K.M. Workman, A.E. Hardin, *Compassion at Work*, in *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 2014, 1, 277–304. D. Eden, U. Leviatan, *Implicit Leadership Theory as a Determinant of the Factor Structure Underlying Supervisory Behavior Scales*, in *Journal of Applied Psychology*, 1975, 60, 736–741. R. Eisenberger, L. Rhoades Shanock, X. Wen, *Perceived Organizational Support: Why Caring About Employees Counts*, in *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 2020, 7(1), 101–124. R. Eisenberger, R. Huntington, S. Hutchison, D. Sowa, *Perceived organizational support*, in *Journal of Applied Psychology*, 1986, 71(3), 500–507. N. Eva, M. Robin, S. Sendjaya, D. Van Dierendonck, R.C. Liden, *Servant Leadership: a systematic review and call for future research*, in *Leadership Quarterly*, 2019, 30(1), 111–132. F.E. Fiedler, *A Theory of Leadership Effectiveness*, McGraw-Hill, University of Illinois, 1967. T. Fischer, J. Dietz, J. Antonakis, *A fatal flaw: Positive leadership style research creates causal illusions*, in *The Leadership Quarterly*, 2024, 35(3), 101771. R. Greenleaf, *Servant leadership*, New York, NY: Paulist Press, 1977. P. Hersey, K.H. Blanchard, *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*, in *Group & Organization Studies*, 1977, 2(4), 514–515. R.J. House, *A path-goal theory of leader effectiveness*, in *Administrative Science Quarterly*, 1971, 16, 321–339; R.J. House, P.J. Hanges, S.A. Ruiz-Quintanilla,

P.W. Dorfman, M. Javidan, M. Dickson, V. Gupta, *Cultural influences on leadership and organizations*, in *Advances in global leadership*, Vol. 1, 171-233, Stanford, CT: JAI-Press, 1999. R.G. Lord, K.J. Maher, *Leadership and Information Processing: Linking Perceptions and Performance*, Routledge, Boston, 1991. R.G. Lord, D.V. Day, S.J. Zaccaro, B.J. Avolio, A.H. Eagly, *Leadership in applied psychology: Three waves of theory and research*, in *Journal of Applied Psychology*, 2017, 102(3), 434–451. A.I. Macamo, K.N. Klasmeier, *Authentic leadership – for better and for worse? Leader well-being and inconsistency as moderating factors in the relation between daily authentic leadership and follower well-being*, in *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 2024, 33(5), 632–642. M. Paakkanen, F. Martela, J. Hakanen, L. Uusitalo, A. Pessi, *Awakening Compassion in Managers—a New Emotional Skills Intervention to Improve Managerial Compassion*, in *Journal of Business and Psychology*, 2021, 36, 1095–1108. F.P. Santarpià, L. Borgogni, G. Cantonetti, S. Brecciaroli, *Sculpting Leadership on Employees' Craft: The Conceptual Framework and Measure of Crafting Leadership*, in *Administrative Sciences*, 2025, 15(1), 8. A. F. Schowalter, J. Volmer, *Are the effects of servant leadership only spurious? The state of research on the causal effects of servant leadership, recommendations, and an illustrative experiment*, in *Leadership Quarterly*, 2023, 34(6), 1-22. M.E.P. Seligman, M. Csikszentmihalyi, *Positive psychology: An introduction*, in *American Psychologist*, 2000, 55(1), 5–14. F. Shakeel, P.M. Krueger, S. Van Thiel, *Ethical leadership: A structured review into construct, measurement, public sector context and effects*, in *International Journal of Public Leadership*, 2020, 16(1), 88-108. B. Shao, *The leader affect revolution reloaded: Toward an integrative framework and a robust science*, in *The Leadership Quarterly*, 2024, 35, 101756. Y. SHIN, W.-K. Oh, C.-H. S. Sim, J.-Y. Lee, *A Multilevel Study of Supportive Leadership and Individual Work Outcomes: The Mediating Roles of Team Cooperation, Job Satisfaction, and Team Commitment*, in *Journal of Applied Business Research (JABR)*, 2015, 32(1), 55-70; B. Shuck, M. Alagaraja, J. Immekus, D. Cumberland, M. Honeycutt-Elliott, *Does Compassion Matter in Leadership? A Two-Stage Sequential Equal Status Mixed Method Exploratory Study of Compassionate Leader Behavior and Connections to Performance in Human Resource Development*, in *Human Resource Development Quarterly*, 2019, 30, 537–564. R. T. Sparrowe, *Authentic leadership and the narrative self*, in *The Leadership Quarterly*, 2005, 16(3), 419–439. L.C. Spears, *Character and Servant Leadership: Ten Characteristics of Effective, Caring Leaders*, in *The Journal of Virtues & Leadership*, 2010, 1, 25-30. V. Vroom, P. W. Yetton, *Leadership and decision-making*, Vol. 110, University of Pittsburgh Press, 1973. T.H.R. West, P. Daher, J.F. Dawson, J. Lyubovnikova, S. C. Buttigieg, M.A. West, *The relationship between leader support, staff influence over decision making, work pressure and patient satisfaction: A cross-sectional analysis of NHS datasets in England*, in *BMJ Open*, 2022, 12(2), e052778. A. Wrzesniewski, J.E. Dutton, *Crafting a job: Revisioning employees as active crafters of their work*, in *Academy of Management Review*, 2001, 26(2), 179–201. G. Yukl, R. Mahsud, S. Hassan, G.E. Prussia, *An Improved Measure of Ethical Leadership*, in *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 2013, 20(1), 38-48.

Capitale sociale, crescita economica e terzo settore

Luciano Mauro

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Capitale Sociale e Crescita Economica. – 3. Capitale sociale e Terzo settore. – 4. Possibili Politiche di Intervento a Favore del Terzo Settore e il suo ruolo nella Promozione del Capitale Sociale. – 5. Conclusioni

I. INTRODUZIONE

Il concetto di capitale sociale ha guadagnato crescente attenzione nel campo dell'economia e delle scienze sociali in generale ed è stato utilizzato per spiegare innumerevoli fenomeni: dalle performance delle economie nazionali (Knack e Keefer, 1997) e regionali (Tabellini, 2008) alla qualità delle istituzioni (Putnam, 1993), dalla dimensione delle imprese (La Porta et al., 1997) allo sviluppo finanziario (Guiso et al., 2004, 2008) e dell'innovazione (Pylypenko et al., 2023; Akçomak et al., 2009) e perfino per dar conto dei tassi di criminalità e corruzione (Glaeser et al., 1996; Bjørnskov, 2003, 2011)¹.

Dato il suo ruolo in diversi fenomeni socioeconomici non sorprende quindi che l'accattivante e riuscita "etichetta" di Capitale Sociale abbia una natura multidimensionale e a tratti sfuggente (Accetturo et al., 2014).

Nel senso più ampio e generale, il capitale sociale potrebbe venir inteso come l'insieme di istituzioni o norme informali che interagiscono con quelle formali (*de jure*) definendo quelle che North (1990) chiama le "regole del gioco" (North, 1990) o norme *de facto* che regolano le interrelazioni tra i componenti di una comunità (Alesina e Giuliano, 2015).

Scendendo più in dettaglio, il capitale sociale viene a volte inteso come: a) reti di relazioni (networks) tra individui, b) valori culturali comunemente accettati che inducono comportamenti la cui non osservanza induce costi psicologici o stigma sociale c) aspettative sui comportamenti degli agenti che inducono comportamenti strategici da parte degli stessi.

Inteso come network di relazioni interpersonali, il capitale sociale richiede investimenti di tempo e risorse da parte dei singoli per la sua funzionalità ma allo stesso tempo può ridurre in modo notevole i costi di transazione e di informazione necessari negli

¹ Questo lavoro esplora le interconnessioni tra capitale sociale, crescita economica e terzo settore, evidenziando come questi elementi interagiscono sinergicamente influenzando le performance socio-economiche di una comunità. La discussione si articolerà in diverse sezioni: la definizione e l'importanza del capitale sociale, i meccanismi di interazione con la crescita economica, l'influenza del Terzo Settore sull'accumulazione del capitale sociale e, infine, alcune riflessioni sulle politiche che possono promuovere questi processi.

scambi aumentando l'efficienza e la produttività dei membri del network. Gli esempi in letteratura sono numerosi. Coleman (1988) illustra il caso degli ebrei ortodossi nel commercio di diamanti, dove la fiducia reciproca basata su legami religiosi e sociali minimizza il rischio di comportamenti opportunistici. Similmente, i mercanti magrebini medievali utilizzavano network familiari e religiosi per garantire il rispetto degli accordi (Greif, 1993). Più recentemente, nei distretti industriali italiani, come Prato e Sassuolo, le relazioni locali e ripetute tra le imprese facilitano la cooperazione produttiva (Becattini, 1990). Rauch (2001) descrive come le reti diasporiche cinesi nel commercio internazionale che si basano su legami etnici e culturali sostituiscano il bisogno di "enforcement" formale (Rauch, 2001).

Pierre Bourdieu (1986) è uno dei pionieri del concetto di capitale sociale come rete. L'autore lo definisce come "l'insieme delle risorse effettive o potenziali legate al possesso di una rete durevole di relazioni più o meno istituzionalizzate di reciproca conoscenza e riconoscimento" (Bourdieu 1986). Successivamente, Coleman (1988) evidenzia come il capitale sociale si solidifichi in strutture sociali e norme informali che facilitano le azioni degli attori all'interno della struttura stessa (Coleman 1988). Mentre Coleman enfatizza il ruolo del capitale sociale nella creazione di cooperazione e coesione sociale, Bourdieu lo interpreta come uno strumento di potere e privilegio legato alla posizione ed economica sociale dell'individuo. Le due prospettive sono complementari, offrendo una visione più ampia delle dinamiche sociali e delle loro implicazioni.

Il network rappresenta una risorsa per i componenti ma non sempre in termini di gruppo costituisce un fattore positivo. A questo proposito Putnam (2000) subordina il ruolo positivo del capitale sociale come network distinguendo il capitale sociale come "bridging" o come "bonding". Mentre il primo effettivamente conduce a legami inter-classe e favorisce il civismo di una comunità, il secondo cementa solo gruppi omogenei e, benché possa essere di vantaggio per i singoli appartenenti al gruppo, può risultare svantaggioso per il gruppo nel suo complesso con fenomeni di ghettizzazione ed emarginazione che si autoalimentano. Si pensi ai gruppi di criminalità organizzati o a certe comunità ghettizzate in cui i tentativi di comportamenti virtuosi di singoli che implicano l'uscita dalla comunità vengono stigmatizzati dal resto dei componenti inducendo delle vere e proprie trappole di povertà.

Il capitale sociale inteso come cultura e valori condivisi viene ben definito da Guiso, Sapienza, and Zingales (2006), come "those customary beliefs and values that ethnic, religious, and social groups transmit fairly unchanged from generation to generation." Bisin e Verdier (2001, 2011) modellizzano proprio la trasmissione intergenerazionale di questi valori in un contesto dinamico di preferenze individuali e di scelte di investimento. Questi valori stabiliscono chiaramente codici comportamentali coerenti il cui mancato rispetto implica un costo psicologico o disutilità, usando il lessico microeconomico (Guiso, Sapienza e Zingales, 2004).

Sebbene le interpretazioni del capitale sociale di cui sopra siano importanti il concetto di capitale sociale di maggior successo nelle scienze sociali sono indiscutibilmente legate ai contributi di Putnam (1993), forse perché il focus è sui meccanismi che determinano il buon funzionamento dell'amministrazione pubblica e del sistema democratico.

Infatti, nel suo famoso "Making Democracy Work", Putnam (1993) da conto delle differenti performance tra amministrazioni pubbliche del Centro Nord e del Sud dell'Italia, imputandole alla presenza o assenza di fiducia (trust), norme sociali civiche e reti.

Elementi come fiducia, valori e reti, secondo Putnam (1993) definiscono il multidimensionale concetto di capitale sociale aggregato. Nell'accezione di Putnam (1993) il capitale sociale è qualcosa di positivo e intrinsecamente legato al civismo. Secondo Putnam (1993), né lo stato né il mercato producono, da soli, una vera democrazia funzionante ma è invece necessario il civismo per renderla effettiva e reale. Il civismo si alimenta della partecipazione alle organizzazioni volontarie e delle reti cooperative, le quali costituiscono la sfera intermedia tra cittadinanza e istituzioni formali. In questo senso Putnam (1993) enfatizza il ruolo delle associazioni volontarie per il formarsi del capitale sociale. Tuttavia, anche se alimentato e mantenuto vivo da queste forme di associazionismo il civismo nel tempo diventa uno stock di "capitale" si consolida in una cultura diffusa dotata di elevata inerzia temporale. Putnam (1993) fa risalire addirittura al medioevo le ragioni delle differenze di dotazione di capitale sociale tra Centro Nord e Sud d'Italia dando vita a un filone di ricerca che si è spinto sempre più a ritroso nel tempo come testimoniato dai molti lavori sul tema (Guiso et al., 2003; Tabellini, 2008; Di Liberto e Sideri, 2015).

Come abbiamo visto, data la sua natura multidimensionale misurare il capitale sociale non è un compito semplice e richiede l'uso di diversi indicatori e metodi, ciascuno dei quali esplora aspetti differenti della vita comunitaria.

In alcuni casi per misurare il livello di altruismo e cooperazione di una comunità viene utilizzato come indicatore il tasso di donazioni di sangue, (Buonanno et al., 2009). Un altro indicatore del capitale sociale è la partecipazione civica e politica (Guiso et al., 2008), che riflette il coinvolgimento attivo dei cittadini nella comunità. La partecipazione elettorale è, infatti, uno degli indicatori più comuni e facilmente misurabili e il tasso di affluenza alle urne in un'area specifica può indicare il livello di interesse e impegno dei cittadini nelle questioni pubbliche.

Oltre al voto, un altro indicatore importante della partecipazione civica è l'adesione a gruppi locali, associazioni di volontariato e organizzazioni civiche. Queste attività rappresentano occasioni per costruire e rafforzare reti sociali, facilitando l'interazione tra individui e la diffusione di norme di reciprocità e cooperazione. Putnam (1993) e Skocpol e Fiorina (1999) sottolineano come le organizzazioni civiche svolgano un ruolo cruciale nel promuovere la partecipazione civica e nella formazione del capitale sociale.

Tuttavia, il più utilizzato, anche per le sue implicazioni economiche, è sicuramente il tasso di fiducia verso gli estranei (trust in others). Famosa è la frase di Arrow (1972) sul ruolo della fiducia che afferma che "praticamente ogni transazione commerciale ha in sé un elemento di fiducia, certamente qualsiasi transazione condotta in un periodo di tempo". Senza fiducia le transazioni incorrerebbero in altissimi costi di transazione per contemplare e assicurare le possibili deviazioni dagli obblighi contrattuali. In effetti nei paesi a basso "trust" si osserva una inflazione di produzione normativa e burocratica che danneggia il sistema economico.

La fiducia è uno degli elementi essenziali del capitale sociale anche secondo Putnam (2000) che sottolinea come la fiducia reciproca sia fondamentale per promuovere la cooperazione e ridurre i costi di transazione nelle interazioni sociali.

In una prospettiva sociologica, la fiducia può essere suddivisa in fiducia generale ("general trust" o "trust in others") e fiducia nelle istituzioni. La fiducia generale riguarda il grado in cui le persone si fidano reciprocamente all'interno di una comunità. Questo tipo di fiducia viene misurato attraverso sondaggi che chiedono agli individui, a campione, quanto essi si fidino degli altri membri della comunità anche se non li conoscono

personalmente. La fiducia nelle istituzioni, d'altra parte, si riferisce al grado di fiducia che gli individui ripongono nelle istituzioni pubbliche, come il governo locale, le forze dell'ordine e il sistema giudiziario. Fukuyama (1995) evidenzia come una forte fiducia nelle istituzioni possa rafforzare la coesione sociale e promuovere la stabilità all'interno della comunità. La fiducia istituzionale è spesso misurata attraverso sondaggi che indagano la percezione dell'affidabilità e dell'integrità delle istituzioni (WVS, 2018). I due tipi di fiducia ovviamente interagiscono e si rinforzano a vicenda. Alta qualità istituzionale misurata da fiducia nelle istituzioni crea fiducia tra i cittadini e viceversa ed è difficile stabilire quale sia la direzione causale principale. Tuttavia Bjørnskov (2010) suggerisce che data l'estrema stabilità del "general trust" rispetto all'evolversi della qualità istituzionale sia più forte la direzione causale dalla fiducia generalizzata alla qualità istituzionale piuttosto che viceversa e mostrando che questa direzione è verificata statisticamente anche controllando per molti altri cofattori.

2. CAPITALE SOCIALE E CRESCITA ECONOMICA

Da quanto detto sopra è logico aspettarsi che il capitale sociale interagisca le performance economiche in particolare con la crescita economica che è tipicamente misurata con l'aumento del prodotto interno lordo (PIL). Il legame positivo tra crescita e capitale sociale avviene ad esempio perché quest'ultimo facilita la cooperazione e il coordinamento tra gli individui, riducendo i costi di transazione e migliorando l'efficienza delle interazioni sociali ed economiche. Un alto livello di capitale sociale aumenta la fiducia tra i membri della comunità, riducendo l'incertezza e i rischi associati alle transazioni economiche e sociali. Inoltre, esso promuove inclusione sociale e partecipazione civica, e migliorando la coesione sociale influisce sulla qualità istituzionale e sul buon funzionamento del governo (Putnam 2000).

Come si è discusso uno degli aspetti più significativi del capitale sociale è la fiducia. La fiducia è un elemento fondamentale per la cooperazione e la coesione sociale e il capitale sociale contribuisce a costruirla attraverso reti di relazioni e norme di reciprocità. Quando le persone si fidano l'una dell'altra, sono più disposte a collaborare e a condividere informazioni, risorse e conoscenze, il che può portare a una maggiore efficienza e innovazione.

Cerchiamo ora di schematizzare formalmente alcuni dei legami tra capitale sociale e crescita economica. La crescita economica si riferisce all'incremento della capacità produttiva di un'economia, l'output di beni e servizi finali, misurato solitamente attraverso l'aumento del prodotto interno lordo (PIL). L'output di una economia come valore aggiunto creato in un periodo è in relazione con il flusso combinato degli input a disposizione dell'economia stessa e solitamente formalizzato da una funzione di produzione aggregata:

$$(1) \quad Y = F(A, K, H, L, G) = AK^{\alpha}H^{\varepsilon}L^{\beta}G^{\gamma}$$

La funzione di produzione aggregata ricomprende vari fattori, tra cui i servizi del capitale privato K , quelli del capitale umano privato H , il livello tecnologico o di efficienza A , i servizi della forza lavoro L , e i servizi produttivi del governo G . Molto utilizzata è la forma funzionale che lega questi fattori in una funzione potenza come nella

(1) con esponenti che sommano a uno per rispettare l'ipotesi dei rendimenti decrescenti dei fattori produttivi.

Dalla equazione (1) si può intuire che la crescita economica del PIL sarà evidentemente una media ponderata della crescita dei fattori stessi (con pesi uguali agli esponenti).

$$(2) \quad \overline{g_Y} = g_A + \alpha g_K + \varepsilon g_K + \beta g_L + \gamma g_G$$

Se la crescita del PIL dipende dall'accumulazione del capitale, dalla crescita tecnologica, dalla crescita della forza lavoro e dalla crescita di servizi pubblici, per quanto visto sopra, il capitale sociale può avere un grande impatto perché come suggerito dalla letteratura sopra citata il capitale sociale attiva processi che favoriscono proprio l'accumulazione dei fattori.

Consideriamo il capitale sociale come fiducia. Se consideriamo il capitale sociale come trust che abbatta i costi di transazione e monitoraggio degli investimenti ci si attende un effetto positivo sulla redditività degli investimenti sia capitale sia fisico che umano e quindi una maggiore accumulazione degli stessi fattori.

Chu (2006), propone una funzione di produzione che è una versione semplificata della (1) senza il governo:

$$(3) \quad \overline{Y} = F((\mu_Y H), K)$$

Nel suo modello il capitale sociale, che definiamo con il simbolo SK, svolge un ruolo cruciale nella facilitare la crescita del capitale umano, in formule:

$$(4) \quad \overline{g_H} = \Omega(\mu_H H, SK) \text{ con } \overline{\Omega_{SK}} > 0$$

A sua volta il capitale sociale si accumula ma l'investimento ha dei costi in termini di mancato consumo o mancata produzione. Esso, infatti, viene aumentato investendo in capitale sociale una frazione delle risorse di capitale umano, $\overline{\mu_{SK}}$, il rimanente per una parte (μ_H) viene allocato all'accumulazione del capitale umano e per una parte (μ_Y) alla produzione di beni e servizi finali Y.

$$(5) \quad \overline{g_{SK}} = T(\mu_{SK} H, SK)$$

È necessario sottolineare il profondo significato economico dei parametri di share $\overline{\mu_i}$, perché implicano il trade-off e quindi il costo implicito dell'investire tempo, capitale umano o risorse nell'accumulazione del capitale sociale. Questo è importante anche nel caso di reti e attività senza fini di lucro. Si pensi all'associazionismo volontario, benché non remunerato in realtà anch'esso implica in aggregato per l'economia una sottrazione di risorse e quindi di prodotto. Benché si possano argomentare benefici psicologici e di

utilità in queste attività che le avvicinano al consumo è indiscutibile che implicino un costo opportunità nella misura in cui sottraggono fattori al settore produttivo².

Senza addentrarci nelle tecnicità dei problemi di ottimizzazione dinamica, il modello di Chu (2006) mostra che il tasso di crescita di lungo periodo dell'economia dipende in modo cruciale dalla efficienza con cui si accumula il capitale sociale che a sua volta influisce sull'accumulazione del capitale umano.

Chu (2006) formalizza altri due canali di trasmissione dell'effetto del capitale sociale con risultati simili. In uno ipotizza che una frazione del tempo lavoro sia dedicato all'accumulazione del capitale sociale sottraendolo alla produzione Y . Il capitale sociale, qui pensato come *trust*, favorisce il risparmio diminuendo il costo dell'accumulazione di capitale privato fisico, K , come in Guiso, Sapienza e Zingales (2003). Nel secondo modello in Chu (2006), il capitale sociale favorisce invece l'aumento di A , della tecnologia e dell'efficienza della produzione di valore aggiunto Y . In questo caso SK agisce indirettamente sull'accumulazione sia di H di che K perché ne incrementa la loro produttività marginale e stimola la loro accumulazione.

Un altro importante canale di trasmissione tra capitale sociale e crescita è quello della sua influenza sulle istituzioni. Il capitale sociale influenza l'efficienza delle istituzioni formali e a cascata la qualità della pubblica amministrazione. Lo stesso Putnam (1997) nel suo miliare contributo si focalizza sull'impatto del capitale sociale sull'efficienza delle istituzioni pubbliche. Putnam partendo dagli ampi divari di misure del capitale sociale, come il *trust* tra le regioni italiane (vedi Figura 1), nota come norme e istituzioni formalmente uguali performino molto diversamente a seconda dell'alto o basso livello di capitale sociale misurato dal *trust*.

Figura 1 Livelli di Trust delle regioni italiane (WVS)



Source: World Value Survey time series (1981-2020), Inglehart *et al.* (2020)

Un esempio formale di modello che cattura questo meccanismo si trova in Mauro, Carmeci e Pigliaru (2023) che esplorano formalmente come i livelli di capitale socia-

² Chiaramente questa conclusione è in parte messa in discussione in una ottica di contabilità nazionale quando se le attività del Terzo Settore vengono conteggiate come valore aggiunto come in parte viene fatto.

le influiscano sul grado di efficienza nell'accumulazione di capitale pubblico e quindi indirettamente sul livello dei servizi pubblici, G , nell'equazione (1). Nel modello, le imprese appaltatrici nel decidere in che misura adempiere o non adempiere al capitolato del contratto di appalto e quindi ottenere illeciti profitti (ad esempio mentendo sulla qualità dei materiali impiegati) prendono in considerazione il grado di civismo presente nel luogo della gara d'appalto pubblico. Le imprese appaltatrici prendono atto che nelle regioni ad alto capitale sociale la tolleranza per la corruzione è bassa e il controllo sui comportamenti della pubblica amministrazione alto (Bjørnskov, 2011; Golden and Picci, 2005,). Le imprese appaltatrici saranno quindi più inclini all'appropriazione indebita e alla distrazione di fondi pubblici nelle regioni a basso capitale sociale, dove la probabilità di essere denunciati è minore. Il risultato sarà una minore accumulazione di capitale pubblico a parità di spesa nelle regioni meno dotate di capitale sociale come ampiamente confermato dall'ampia aneddotica di scandali e inchieste oltre che dalla letteratura (Golden and Picci, 2005).

Più formalmente, gli appaltatori massimizzano una funzione di profitto stocastica definita dalla quantità di risorse pubbliche rubate, s , dalla probabilità di essere scoperti, pr , e dalla multa, che devono pagare se scoperti che si assume proporzionale alla quantità distratta illecitamente ($f * s * Appalto$). Il profitto illecito "atteso" dall'appaltatore per un progetto di valore unitario è quindi:

$$(6) \quad E(\pi) = (1 - pr)s - pr(fs)$$

La probabilità di essere catturati dipende dall'importo rubato dall'appaltatore e dal livello di capitale sociale nella regione dove l'appalto viene eseguito:

$$(7) \quad pr = P(Essere scoperto | s, SK) = s \cdot SK, [s \in [0,1], S_k \in [0,1] S_k^3$$

Dove SK è il capitale sociale. L'interpretazione del punto (3) è semplice: quando il capitale sociale è al suo livello più alto – cioè uno – e l'appaltatore sottrae il 100% del valore dell'investimento pubblico, la probabilità di essere punito è uno.

Il problema dell'appaltatore rappresentativo per un progetto di valore uno è quindi:

$$(8) \quad Max E(\pi) = [(1 - s S_k)s - s S_k (fs)], \text{ rispetto ad } s$$

La condizione del primo ordine implica il seguente livello ottimale di appropriazione indebita s^* è :

$$(9) \quad s^* = Min \left(\frac{1}{2(1+f)S_k}, 1 \right).$$

La soluzione implica una funzione negativa a tratti di nell'intervallo $[0,1]$, come mostrato in s_k nella figura (2) dato il livello di punizione f . Quando il capitale sociale è

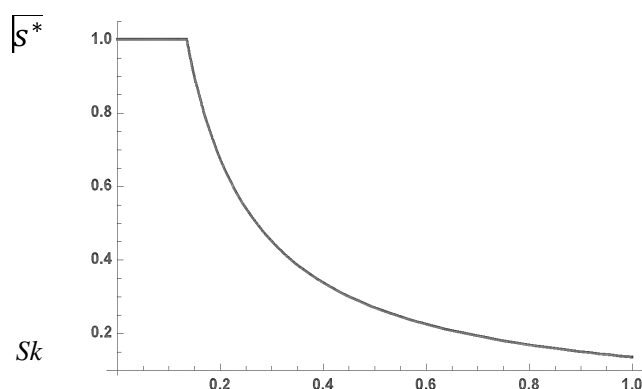
³ Nussim e Tabbach (2009) propongono un modello di criminalità simile.

molto basso, gli appaltatori rubano gran parte delle risorse pubbliche, creando un ampio divario tra quello che è la spesa per investimenti e quello che effettivamente diventa capitale pubblico produttivo in linea con il contributo empirico di Golden e Picci (2005) sulle regioni italiane.

La descrizione del meccanismo che lega il livello di capitale sociale alla crescita nel nostro modello è ormai completa. Il capitale sociale rappresenta un elemento cruciale nel determinare il livello di corruzione. Un basso capitale sociale riduce, quindi, le risorse l'accumulazione di capitale pubblico, uno dei fattori che determinano il tasso di crescita delle economie.

Questa relazione inversa tra capitale sociale e livello di efficienza di risorse pubbliche a causa della corruzione è una regolarità ben consolidata in molti studi cross-country (ad esempio, Knack e Keefer, 1997; La Porta et al., 1997; Knack, 2002). Bjørnskov (2003, 2011) formalizza e conferma empiricamente il legame negativo tra capitale sociale come fiducia e corruzione. Per quanto riguarda l'Italia e le sue regioni i già citati Golden e Picci (2005) documentano l'esistenza di un "costo iceberg" o "valore perduto" nella creazione di infrastrutture pubbliche che varia notevolmente da regione a regione. Essi considerano il divario tra ciò che è la spesa per investimenti pubblici e quello che viene effettivamente costruito e mostrano come esso sia fortemente correlato con i livelli regionali di capitale sociale, come prevede il modello che abbiamo descritto in precedenza.

Figura 2: Funzione di scelta ottimale di appropriazione indebita dell'appaltatore



Mauro, Carmeci e Pigliaru (2018, 2023) mostrano che il tasso di crescita del PIL di lungo periodo di equilibrio economico generale sarà a minore nelle regioni a basso capitale sociale e mostrano anche come le riforme istituzionali che hanno portato maggiore autonomia regionale nella gestione degli appalti abbiano avuto effetti peggiorativi per lo sviluppo economico delle regioni povere di capitale sociale come peraltro anticipato (ma non formalizzato) in un saggio già da Helliwell e Putnam (1995).

3. CAPITALE SOCIALE E TERZO SETTORE

Se, come abbiamo visto sopra, molti sono i modi in cui il capitale sociale interagisce con la crescita economica, nel prosieguo si vogliono analizzare anche le azioni

che possono favorirne l'accumulazione e in particolare tra queste l'associazionismo e in generale le attività sociali senza fini di lucro che vanno sotto la generica etichetta di Terzo Settore.

Il Terzo Settore rappresenta un pilastro essenziale nel tessuto socio-economico delle società contemporanee e include un ampio spettro di organizzazioni che non appartengono né al settore pubblico né a quello privato, come le associazioni, le cooperative, le fondazioni e le organizzazioni non governative (ONG), che operano senza scopo di lucro e perseguono finalità di interesse generale (Salamon e Anheier, 1997). Il ruolo di queste organizzazioni va oltre la semplice fornitura di servizi; esse sono infatti cruciali nella promozione della coesione sociale, dell'inclusione dei gruppi marginalizzati e della partecipazione democratica. In questo contesto, il concetto di capitale sociale emerge come una risorsa fondamentale che il Terzo Settore è in grado di generare e rafforzare.

Secondo Woolcock (1998) oltre al capitale sociale bonding e bridging, esisterebbe anche il capitale sociale di collegamento (linking), che mette in relazione persone di diverse posizioni gerarchiche o con diversi livelli di potere. Queste tre forme di capitale sociale sono essenziali per il funzionamento delle società democratiche, poiché facilitano la cooperazione, riducono i costi di transazione e migliorano la capacità delle comunità di risolvere i problemi collettivi (Putnam, 1993).

In questo contesto, il Terzo Settore gioca un ruolo cruciale nella costruzione e nel rafforzamento del capitale sociale attraverso la promozione di reti sociali, l'incoraggiamento della partecipazione civica e la creazione di un senso di comunità.

Uno dei principali modi in cui il Terzo Settore contribuisce alla crescita del capitale sociale è attraverso la promozione e il rafforzamento delle reti sociali ed esse sono fondamentali per la costruzione di capitale sociale, poiché facilitano l'interazione e la cooperazione tra gli individui, creando un senso di appartenenza e fiducia reciproca (Granovetter, 1973).

Le associazioni di volontariato, ad esempio, non solo forniscono servizi essenziali a chi ne ha bisogno, ma creano anche opportunità per i volontari di stabilire relazioni di fiducia e collaborazione. Queste reti sociali possono avere un impatto significativo sulla qualità della vita delle persone, contribuendo a ridurre l'isolamento sociale e a promuovere il benessere collettivo (Putnam, 2000) ma contribuiscono alla costruzione di capitale sociale, poiché offre agli individui l'opportunità di entrare in contatto con altri membri della comunità, sviluppare nuove competenze e rafforzare i legami sociali (Wilson, 2000).

Le cooperative sociali sono un esempio significativo di come il Terzo Settore possa promuovere reti sociali forti e coese. Le cooperative sociali, infatti, non solo offrono servizi ma creano anche un ambiente di lavoro inclusivo che valorizza la partecipazione di tutti i membri. Questo modello organizzativo promuove il senso di appartenenza e la responsabilità condivisa tra i lavoratori e i beneficiari dei servizi, favorendo la creazione di legami sociali forti e la diffusione di norme di fiducia e reciprocità (Borzaga e Santuari, 2003).

Il Terzo Settore è anche un potente generatore di fiducia e di norme di reciprocità, che sono elementi fondamentali del capitale sociale. Le organizzazioni del Terzo Settore, basate su principi di mutuo aiuto e solidarietà, promuovono la fiducia all'interno delle comunità, contribuendo a creare un ambiente in cui le persone si sentono sicure e incoraggiate a cooperare (Coleman, 1988; Putnam, 2000). La fiducia costruita attraverso

l'impegno nel Terzo Settore si diffonde anche al di fuori delle singole organizzazioni, rafforzando il tessuto sociale della comunità nel suo complesso. Questo effetto moltiplicatore della fiducia è cruciale per il mantenimento di una società democratica e inclusiva, in cui i cittadini si sentono parte attiva e responsabile (Fukuyama, 1995).

Le norme di reciprocità sono un altro aspetto fondamentale del capitale sociale che il Terzo Settore contribuisce a sviluppare. Le norme di reciprocità si riferiscono all'idea che le persone dovrebbero aiutarsi a vicenda, creando un ciclo di sostegno reciproco che rafforza le relazioni sociali (Putnam, 2000). Le organizzazioni del Terzo Settore, che spesso operano in contesti di mutuo aiuto e solidarietà, sono un terreno fertile per lo sviluppo di queste norme. La partecipazione alle attività del Terzo Settore permette agli individui di sperimentare direttamente i benefici della cooperazione e del sostegno reciproco, rafforzando così le norme di reciprocità all'interno della comunità (Uslaner, 2002).

Il Terzo Settore gioca un ruolo fondamentale nella promozione della partecipazione civica e nel rafforzamento della democrazia, elementi chiave per la crescita del capitale sociale. La partecipazione civica si riferisce all'impegno attivo dei cittadini nella vita pubblica e nei processi decisionali, ed è considerata un indicatore importante di una società democratica e inclusiva (Putnam, 2000). Le organizzazioni del Terzo Settore, attraverso le loro attività di advocacy e di difesa dei diritti, svolgono un ruolo cruciale nel coinvolgere i cittadini nei processi decisionali e nel promuovere la partecipazione attiva alla vita pubblica.

A sua volta, la partecipazione civica non solo rafforza la democrazia, ma contribuisce anche a creare un senso di responsabilità condivisa e di impegno collettivo verso il bene comune (Verba, Scholzman e Brady, 1995). Quando le persone si sentono parte di una comunità attiva e partecipativa, sono più propense a impegnarsi in azioni che rafforzano il capitale sociale, come il volontariato, la partecipazione alle associazioni di quartiere o l'organizzazione di eventi comunitari. Questo tipo di partecipazione non solo migliora la qualità della vita nelle comunità, ma contribuisce anche a rafforzare le istituzioni democratiche e a promuovere la "accountability" delle istituzioni e della burocrazia (Putnam, 2000; Nannicini et al., 2013).

Inoltre, le organizzazioni del Terzo Settore svolgono un ruolo importante nel promuovere l'inclusione sociale, un altro aspetto cruciale del capitale sociale. Le organizzazioni del Terzo Settore spesso lavorano con gruppi emarginati o vulnerabili, come le persone con disabilità, gli immigrati, i senzatetto o i disoccupati, fornendo loro servizi e opportunità di partecipazione (Evers e Laville, 2004). Questo lavoro non solo aiuta a migliorare le condizioni di vita di questi gruppi, ma contribuisce anche a creare un senso di appartenenza e di inclusione all'interno della comunità, rafforzando così il capitale sociale (Salamon e Anheier, 1997).

In conclusione, il Terzo Settore gioca un ruolo cruciale nella crescita del capitale sociale, attraverso la promozione di reti sociali, la diffusione di norme di fiducia e reciprocità, e il rafforzamento della partecipazione civica. Queste organizzazioni, operando a livello locale e spesso in contesti di mutuo aiuto e solidarietà, sono in grado di creare un ambiente in cui le persone si sentono sicure, incluse e incoraggiate a cooperare.

4. POSSIBILI POLITICHE DI INTERVENTO A FAVORE DEL TERZO SETTORE E IL SUO RUOLO NELLA PROMOZIONE DEL CAPITALE SOCIALE

Le politiche di intervento a favore del Terzo Settore sono importanti per sostenere e ampliare il ruolo di queste organizzazioni nella promozione del capitale sociale. Data la loro importanza per la coesione sociale, l'inclusione e il rafforzamento delle capacità democratiche, è essenziale che i governi e le istituzioni sviluppino strategie efficaci per supportare il Terzo Settore. Queste politiche possono assumere diverse forme, come incentivi fiscali, finanziamenti diretti, programmi di formazione e sviluppo delle competenze, nonché misure per facilitare la partecipazione delle organizzazioni del Terzo Settore ai processi decisionali pubblici.

Uno dei modi più efficaci per sostenere il Terzo Settore è attraverso l'implementazione di incentivi fiscali. Riduzioni fiscali per donazioni private, esenzioni fiscali per le organizzazioni senza scopo di lucro e crediti d'imposta per i volontari possono tutti contribuire a rafforzare la sostenibilità economica delle organizzazioni del Terzo Settore (Salamon e Anheier, 1997). Gli incentivi fiscali possono incoraggiare le donazioni da parte di individui e imprese, aumentando così le risorse finanziarie a disposizione delle organizzazioni del Terzo Settore per le loro attività.

Oltre agli incentivi fiscali, i governi possono fornire sostegno finanziario diretto attraverso sovvenzioni, prestiti agevolati o fondi di investimento sociale. Questi strumenti finanziari sono particolarmente importanti per le organizzazioni che operano in settori con margini di profitto limitati o in contesti in cui le risorse private sono scarse (Borzaga e Santuari, 2003). Le sovvenzioni pubbliche, in particolare, possono aiutare le organizzazioni del Terzo Settore a sviluppare nuovi servizi o espandere le loro attività, contribuendo così a rafforzare il capitale sociale all'interno delle comunità.

Un'altra area chiave in cui le politiche di intervento possono fare la differenza è la formazione e lo sviluppo delle competenze per i membri delle organizzazioni del Terzo Settore. La gestione efficace di un'organizzazione del Terzo Settore richiede competenze in vari ambiti, come la leadership, la gestione finanziaria, la raccolta fondi e la comunicazione (Salamon e Anheier, 1997; Anheier, 2005). Pertanto, è fondamentale che i governi e le istituzioni educative offrano programmi di formazione specifici per i leader e i membri delle organizzazioni del Terzo Settore.

Questi programmi possono includere corsi di formazione, workshop, seminari e programmi di mentoring, che aiutino a sviluppare le capacità necessarie per gestire e far crescere un'organizzazione del Terzo Settore. La formazione non solo migliora l'efficienza e l'efficacia delle organizzazioni (Giordano et al., 2009), ma contribuisce anche a costruire il capitale sociale all'interno delle comunità, poiché leader meglio preparati sono in grado di coinvolgere meglio i volontari, collaborare con altre organizzazioni e rispondere in modo più efficace alle esigenze della comunità (Wilson, 2000).

Per massimizzare l'impatto del Terzo Settore sulla promozione del capitale sociale, è essenziale che queste organizzazioni siano coinvolte nei processi decisionali pubblici. La partecipazione delle organizzazioni del Terzo Settore alla definizione delle politiche pubbliche può assicurare che le voci delle comunità siano ascoltate e che le politiche riflettano le reali esigenze delle persone (Evers e Laville, 2004). I governi possono facilitare questa partecipazione creando piattaforme di dialogo e consultazione tra il set-

tore pubblico e il Terzo Settore, nonché includendo rappresentanti delle organizzazioni del Terzo Settore in comitati consultivi e gruppi di lavoro.

Il Terzo Settore è spesso all'avanguardia nell'innovazione sociale, sviluppando nuove soluzioni per affrontare problemi sociali complessi come la povertà, l'esclusione sociale e la disoccupazione (Borzaga e Santuari, 2003). Le politiche pubbliche dovrebbero quindi supportare e incentivare l'innovazione sociale all'interno del Terzo Settore, attraverso programmi di ricerca e sviluppo, fondi per l'innovazione e partnership pubblico-private.

Ad esempio, le cooperative sociali e le imprese sociali che sviluppano nuovi modelli di business inclusivi e sostenibili possono contribuire a costruire capitale sociale all'interno delle comunità, migliorando la qualità della vita e promuovendo la coesione sociale.

Infine, un'importante area di intervento riguarda la promozione del volontariato, che è una delle principali forme attraverso cui il Terzo Settore contribuisce alla costruzione del capitale sociale (Wilson, 2000). Le politiche pubbliche possono incentivare il volontariato attraverso campagne di sensibilizzazione, programmi di volontariato aziendale e l'introduzione di incentivi per le persone che dedicano il loro tempo al servizio della comunità.

Promuovere il volontariato significa anche valorizzare il contributo dei volontari e riconoscere il loro ruolo fondamentale nel rafforzare il tessuto sociale. Il volontariato, infatti, crea opportunità per i cittadini di connettersi, sviluppare relazioni di fiducia e cooperazione, e contribuire attivamente al benessere della comunità (Putnam, 2000). Le politiche che promuovono il volontariato possono, quindi, avere un impatto duraturo sulla crescita del capitale sociale e sul rafforzamento della coesione sociale.

5. CONCLUSIONI

In tempi recenti la teoria economica ha vieppiù rivalutato il ruolo del capitale sociale a favore dello sviluppo economico e, di riflesso, anche le attività del Terzo settore essendo quest'ultimo e il capitale sociale profondamente interconnessi. In questo lavoro si sono passati in rassegna alcuni esempi di come nella letteratura economica si analizzano e si formalizzano i legami tra capitale sociale e crescita economica e l'importante apporto del Terzo Settore come elemento fondamentale nei processi di accumulazione del capitale sociale.

Dalla rassegna della letteratura su crescita e capitale sociale emerge l'importante influenza che ha il capitale sociale nei processi di accumulazione del capitale privato, sia fisico che umano, dell'innovazione e della efficienza del governo.

Si è quindi discusso dell'importanza del Terzo Settore nei processi di accumulazione del capitale sociale evidenziandone il suo ruolo determinante nella costruzione di reti, fiducia e partecipazione civica. Tutti elementi cruciali nella costituzione e mantenimento del capitale sociale.

Si è infine trattato delle politiche di intervento a favore del Terzo Settore per sostenere e ampliare il suo ruolo nella promozione del capitale sociale attraverso incentivi fiscali, sostegno finanziario, programmi di formazione, partecipazione ai processi decisionali pubblici, promozione dell'innovazione sociale e sensibilizzazione al volontariato.

In conclusione, si è evidenziato come i governi possano contribuire in modo significativo a creare un ambiente favorevole alla crescita del Terzo Settore e dovrebbero farlo perché, come mostrato, investire nel Terzo Settore significa costruire comunità più forti, resilienti e civiche e allo stesso tempo promuovere la crescita economica. In questo senso, la promozione del Terzo Settore rappresenta un ulteriore strumento di politica economica, oltre ai noti strumenti fiscali e monetari, a disposizione dei policy makers per lo stimolo della crescita economica.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- A. Accetturo, G. De Blasio (2014), *Il capitale sociale e l'economia*, in: *Capitale sociale, Economia, politica economica*, Rome, Banca d'Italia. S. Akçomak, B. Weel (2009), *Social capital, innovation and growth: Evidence from Europe*, *European Economic Review*, 53(5), 544–567. A. Alesina, P. Giuliano (2015), *Culture and Institutions*, *Journal of Economic Literature*, 53(4), 898–944. H.K. Anheier (2005), *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*, Routledge. K.J. Arrow (1972), “Gifts and Exchanges”, in *Altruism and Economics*, ed. E.S. Phelps, New York: Russell Sage Foundation. G. Becattini (1990), *The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion*. A. Bisin, T. Verdier (2010), *The Economics of Cultural Transmission and Socialization*, *NBER Working Paper*, 16512. C. Bjørnskov (2003), *Corruption and Social Capital*, Aarhus School of Business Working Papers, 03-13. C. Bjørnskov (2011), *Combating Corruption: On the Interplay between Institutional Quality and Social Trust*, *Journal of Law and Economics*, 54(1), 135–59. C. Bjørnskov (2010), *How does Social Trust Lead to Better Governance?*, *Public Choice*, 144, 323–346. C. Borzaga, A. Santuari (2003), *Social Enterprises in Europe: A Diversity of Initiatives and Prospects*, *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 14(2), 100–111. P. Bourdieu (1986), “*The Forms of Capital*”, in J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood. P. Buonanno, D. Montolio, P. Vanin (2009), “*Does Social Capital Reduce Crime?*”, *The Journal of Law and Economics*, 52(1), 145–170. K.Y. Chou (2006), “*Three simple models of social capital and economic growth*”, *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 35(5), 889–912; J.S. Coleman (1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*, *American Journal of Sociology*, 94, S95–S120. A. Di Liberto, M. Sideri (2015), *Past dominations, current institutions and the Italian regional economic performance*, *European Journal of Political Economy*, 38, 12–41. E.L. Glaeser, B. Sacerdote, J.A. Scheinkman (1996), *Crime and Social Interactions*, *The Quarterly Journal of Economics*, 111(2), 507–548. A. Evers, J.L. Laville (2004), *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar Publishing. F. Fukuyama (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press. M. Golden, L. Picci (2005), *Proposal of a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian*, *Economics and Politics*, 17, 37–75. M.S. Granovetter (1973), *The Strength of Weak Ties*, *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380. A. Greif (1993), *Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition*, *American Economic Review*. L. Guiso, P. Sapienza, L. Zingales (2004), *The Role of Social Capital in Financial Development*, *American Economic Review*, 94(3), 526–556. L. Guiso, P. Sapienza, L. Zingales (2011), *Civic Capital as the Missing Link*, in *Handbook of Social Economics*, pp. 417–480, North Holland. H.M. Pylypenko, Yu. I. Pylypenko,

Yu. V. Dubiei, L.G. Solianyuk, Yu. M. Pazynich, V. Buketov, A. Smoliński, M. Magdziarczyk (2023), *Social capital as a factor of innovative development*, *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 9(3). J. Helliwell, R. Putnam (1995), *Economic Growth and Social Capital in Italy*, *Eastern Economic Journal*, 21, 295–307; (2021) ISTAT, *Indagine Multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana. Fiducia interpersonale*, <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=24038>. S. Knack (2002), *Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States*, *American Journal of Political Science*, 46, 772–785. S. Knack, P. Keefer (1997), *Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation*, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1251–1288. R. La Porta, F. Lopez-Silanes, A. Schleifer, R.W. Vishney (1997), *Trust in Large Organizations*, *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 87, 333–338. L. Mauro, G. Carmeci, F. Pigliaru (2018), *Decentralization and Growth: Do Informal Institutions and Rule of Law Matter?*, *Journal of Policy Modeling*, 40(5), 873–902. L. Mauro, F. Pigliaru, G. Carmeci (2023), *Decentralization, Social Capital, and Regional Growth: The Case of the Italian North-South Divide*, *European Journal of Political Economy*, 102363. T. Nannicini, A. Stella, G. Tabellini, U. Troiano (2013), *Social Capital and Political Accountability*, *American Economic Journal: Economic Policy*, 5, 222–250. D.C. North (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press. J. Nussim, A. Tabbach (2009), *Deterrence and Avoidance*, *International Review of Law and Economics*, 29, 314–323. R.D. Putnam (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press. R.D. Putnam (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster. L.M. Salamon, H.K. Anheier (1997), *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester University Press. G. Tabellini (2010), *Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe*. S. Verba, K.L. Schlozman, H.E. Brady (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press. J. Wilson (2000), *Volunteering*, *Annual Review of Sociology*, 26, 215–240. WVS (2020), *World Value Survey 1981–2020*, World Values Survey Association, <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

Il terzo settore tra amministrazione condivisa e finanza pubblica. Percorsi per la costruzione del valore pubblico circolare

Andrea Crismani

SOMMARIO: 1. Il disegno normativo sul terzo settore. – 2. Dall'amministrazione per atti all'amministrazione per relazioni. – 3. Il ruolo abilitante del terzo settore nell'azione amministrativa. – 4. Interesse pubblico, interesse collettivo e interesse generale: conflitto, convergenza o mera sovrapposizione semantica? – 5. Pluralità delle risorse e sostenibilità economica del terzo settore. – 6. Le strategie normative per il sostegno economico degli enti del terzo settore. – 7. Il finanziamento degli enti del terzo settore con risorse pubbliche. – 8. Il concorso degli enti del terzo settore alla spesa pubblica. – 9. Pluralismo organizzativo e sostegno differenziato nel terzo settore. – 10. Il terzo settore nel sistema dei servizi pubblici locali: interazioni normative. – 11. Il terzo settore e il codice dei contratti pubblici: rapporti e interferenze. – 12. Valorizzare il patrimonio pubblico attraverso il terzo settore. – 13. Conclusioni.

I. IL DISEGNO NORMATIVO SUL TERZO SETTORE

In un'ottica di riordino e del consolidamento normativo del settore non profit, il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 ha introdotto il codice del terzo settore, configurandosi come la base di una riforma sistemica e organica finalizzata a fornire un quadro unitario alle molteplici e disomogenee realtà associative, cooperative, mutualistiche e volontaristiche che compongono il terzo settore italiano. Tale intervento normativo, adottato in attuazione della legge delega 6 giugno 2016, n. 106, ha inteso valorizzare l'apporto degli enti privati senza scopo di lucro all'interesse generale, mediante il riconoscimento giuridico e funzionale della loro specifica identità, dei loro strumenti operativi e della loro partecipazione all'azione pubblica.

Il codice ha anzitutto definito il perimetro soggettivo del terzo settore, elencando all'art. 4 e seguenti le categorie di enti che possono qualificarsi come enti del terzo settore. Si tratta di soggetti costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, di fondazione o di altro ente di diritto privato, inclusi le organizzazioni di volontariato (ODV), le associazioni di promozione sociale (APS), gli enti filantropici, le imprese sociali (ivi comprese le cooperative sociali), le reti associative, le società di mutuo soccorso, nonché le fondazioni ex IPAB che abbiano assunto la forma di enti di diritto privato. Elemento qualificante comune a tutti gli enti del terzo settore è il perseguimento, in assenza di finalità lucrative, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale attraverso lo svolgimento di una o più attività di interesse generale, individuate all'art. 5.

L'art. 5, infatti, contiene un elenco ampio di attività che rientrano nella sfera dell'interesse generale, e che spaziano dall'assistenza sociale e sanitaria all'inclusione lavorativa delle persone svantaggiate, dalla tutela dell'ambiente alla cooperazione allo

sviluppo, dalla protezione civile alla rigenerazione urbana. L'individuazione legislativa di tali attività rappresenta uno snodo importante, in quanto consente di attribuire agli enti del terzo settore una funzione pubblica senza ricorrere alla logica concessoria, bensì attraverso il riconoscimento dell'iniziativa civica come forma autonoma di produzione di bene comune, coerente con l'art. 118, comma 4, Cost.

Sotto il profilo economico e patrimoniale, il codice ribadisce il principio dell'assenza di scopo di lucro, sancendo all'art. 8 il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, di utili e avanzi di gestione. Tutte le risorse devono essere destinate esclusivamente alla realizzazione degli scopi statutari, e la gestione economica degli enti del terzo settore deve ispirarsi ai principi di trasparenza, responsabilità e controllo, anche mediante la tenuta di una contabilità separata per le attività diverse da quelle di interesse generale (art. 6). A tal fine, il Codice prevede obblighi di redazione e pubblicazione dei bilanci (artt. 13-14), con specifiche disposizioni per gli enti di maggiori dimensioni, tenuti anche alla redazione del bilancio sociale secondo le linee guida adottate con decreto ministeriale.

Un ruolo centrale nella disciplina è svolto dal Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (artt. 45 ss.). L'iscrizione al RUNTS è condizione necessaria per l'acquisizione della qualifica di ente del terzo settore e per l'accesso ai benefici fiscali e convenzionali previsti dal Codice. Il Registro è articolato in diverse sezioni, corrispondenti alle tipologie di enti, e ogni iscrizione comporta obblighi di aggiornamento, pubblicità e revisione periodica dei requisiti.

Di particolare rilievo è la disciplina dei rapporti tra enti del terzo settore e pubbliche amministrazioni, contenuta nel Titolo VII del codice (artt. 55-57). In questa parte si esplicita la volontà di superare la tradizionale contrapposizione tra pubblico e privato, prevedendo forme di collaborazione paritaria ispirate al principio di sussidiarietà. L'art. 55, in particolare, introduce gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione, attraverso i quali le pubbliche amministrazioni coinvolgono gli enti del terzo settore nella definizione, progettazione e attuazione di interventi e servizi di interesse generale. Tali istituti si affiancano al tradizionale strumento della convenzione (art. 56), contribuendo a ridefinire il ruolo dell'amministrazione da soggetto erogatore a soggetto catalizzatore di energie civiche e solidali.

Completano il quadro del codice numerose disposizioni di natura fiscale, che mirano a sostenere l'autonomia finanziaria degli enti del terzo settore senza comprometterne la natura non lucrativa. L'art. 79 distingue tra enti commerciali e non commerciali, mentre il Titolo X prevede specifiche misure agevolative, tra cui il regime forfetario opzionale per gli enti non commerciali, la detrazione delle erogazioni liberali, l'accesso al cinque per mille, l'esenzione IRES per talune categorie di redditi e il c.d. "social bonus" per il recupero di beni pubblici inutilizzati.

Nel complesso, il codice del terzo settore rappresenta una svolta culturale e istituzionale nella regolazione dei rapporti tra pubblico e privato sociale, ponendo le basi per una governance condivisa dell'interesse generale, fondata sul riconoscimento del valore dell'iniziativa civica, sulla partecipazione responsabile e sulla coprogettazione dei servizi alla persona e alla comunità¹.

¹ Per una visione d'insieme: D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1, 2001, 24; A. SANTUARI, *Diritto delle organizzazioni socialmente responsabili. Manuale degli Enti*

2. DALL'AMMINISTRAZIONE PER ATTI ALL'AMMINISTRAZIONE PER RELAZIONI

L'azione amministrativa contemporanea tende a configurarsi sempre più come un processo orientato al conseguimento di risultati concreti, valutabili in termini di utilità sociale, benessere collettivo e realizzazione dei diritti fondamentali, piuttosto che come la semplice e meccanica applicazione di modelli procedurali astratti. Questa trasformazione implica un ripensamento delle categorie tradizionali del diritto amministrativo, non più centrato esclusivamente sulla correttezza formale dell'atto, ma sulla capacità dell'amministrazione di produrre valore pubblico e rispondere con tempestività, competenza e inclusività ai bisogni dei cittadini.

Il mutamento paradigmatico in atto non comporta l'abbandono dei principi di legalità, imparzialità, buon andamento, sostenibilità del debito pubblico, equilibrio di bilancio, concorrenza e trasparenza – cardini del diritto amministrativo e costituzionale – ma ne sollecita una rilettura funzionale e sistemica. Essi devono oggi essere ricondotti entro un equilibrio normativo e valoriale che trova fondamento in una lettura coordinata dell'art. 97 della Costituzione, nella sua più recente formulazione, e in particolare nel raffronto tra il primo comma (che richiama l'organizzazione dell'amministrazione pubblica secondo i principi di buon andamento e imparzialità) e il secondo comma (che attribuisce la determinazione dell'organizzazione ai principi della legge), in connessione con gli artt. 2 e 3 della Carta².

L'art. 2 richiama infatti la dimensione solidaristica e relazionale dell'ordinamento, mentre l'art. 3 – nei suoi due commi – impone un'eguaglianza non solo formale, ma anche sostanziale, indirizzando l'azione pubblica verso la rimozione degli ostacoli alla piena partecipazione alla vita collettiva. La Costituzione parla di amministrazione non solo attraverso gli articoli ad essa espressamente dedicati (artt. 95, 97 e 98 Cost.), ma soprattutto mediante l'enunciazione dei compiti della sfera pubblica e dei principi cui essa è soggetta in quanto responsabile della loro attuazione³.

In questa prospettiva, i principi classici del diritto amministrativo si riconfigurano come strumenti dinamici, da intendersi sempre più come qualità dei servizi, partecipazione civica e costruzione di un rapporto fiduciario tra istituzioni e cittadini. Non si tratta di attenuarne la portata vincolante, bensì di integrarli in una nuova gerarchia valoriale

del Terzo settore, delle cooperative, delle società benefit e dei loro rapporti con la P.A., Milano, 2024, 9-807; F. LOFFREDO, *Gli enti del terzo settore*, Milano, 2018; A. PROPERSI e G. ROSSI, *Gli enti del terzo settore. Gli altri enti non profit dopo la Riforma*, Milano, 3 ed., 2022; F. DONATI e F. SANCHINI, *Il codice del terzo settore. Commento al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ai decreti attuativi*, Milano, 2019; F. SANCHINI, *Profili costituzionali del terzo settore*, Milano, 2021; A. FUSARO, *Gli Enti del Terzo Settore. Profili civilistici*, Milano, 2022.

² C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954; U. ALLEGRETTI, *Amministrazione e Costituzione*, Padova 1996; F.G. SCOCA, *La pubblica Amministrazione e la sua evoluzione*, in *Diritto amministrativo*, cit., 20; A. ZITO, *Il danno: la dinamica relazionale tra collettività e attività finanziaria*, in *Diritto amministrativo*, 2002.

³ A. BARTOLINI e A. PIOGGIA, *La legalità dei principi di diritto amministrativo e il principio di legalità*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Torino, 2012, 80.

che pone al centro l'efficacia e la giustizia sociale come espressione sostanziale dell'agire pubblico.

Analogamente, l'art. 98, co. 1, Cost. richiama l'azione amministrativa in funzione della Nazione, evocando una concezione della collettività come popolo ordinato politicamente a Stato nel succedersi delle generazioni⁴.

In questo contesto si afferma progressivamente il passaggio da una "amministrazione per atti" a un'"amministrazione per relazioni", come ben evidenziato dalla dottrina⁵. Secondo un orientamento dottrinale ormai consolidato il modello tradizionale, basato su una struttura gerarchica e su logiche unilaterali di esercizio del potere, debba cedere il passo a forme organizzative ispirate alla cooperazione interistituzionale e alla sussidiarietà orizzontale, dove la dimensione relazionale dell'agire amministrativo acquista rilevanza non solo sul piano funzionale, ma anche sul piano della legittimazione democratica.

Quindi si propone un'interpretazione del diritto come "impresa collettiva e cooperativa", fondata sulla ragionevolezza, sulla fiducia e sulla reciprocità⁶. È in questa chiave che anche l'amministrazione pubblica deve essere riletta: non più come apparato separato dalla società, ma come parte integrante di un tessuto relazionale, dove pubblici poteri e cittadini, singoli o associati, co-producono norme, regole e interventi, a partire da una comune tensione alla cura dell'interesse generale.

Significativa è anche l'adozione del concetto di "autonomia civica" di Benvenuti che amplia il perimetro delle tradizionali autonomie individuali, riconoscendo ai cittadini un ruolo attivo e responsabile nella costruzione dell'ordine amministrativo. In questa prospettiva, la legittimità dell'azione pubblica non si misura soltanto nella legalità dell'atto, ma anche nella capacità di attivare dinamiche relazionali virtuose e spazi di partecipazione effettiva, in cui la soggettività civica possa esprimersi in modo plurale e differenziato⁷.

Questo approccio si riflette anche nella crescente attenzione ai modelli collaborativi, quali la coprogrammazione e la coprogettazione con gli enti del terzo settore, previsti dal codice. Tali strumenti segnano l'evoluzione da una logica di esternalizzazione contrattuale verso una vera e propria logica relazionale, che implica la co-costruzione di interventi pubblici in un rapporto non competitivo ma dialogico, come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020⁸.

L'amministrazione per relazioni non è semplicemente una riforma tecnica dell'organizzazione pubblica, ma rappresenta un cambiamento culturale profondo, che chiama in causa l'idea stessa di amministrazione come spazio condiviso, "scena pubblica", in cui

⁴ T. PARENZAN, *Ascendono diritti, doveri, solidarietà, con uno sguardo all'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2004, 1243 ss.

⁵ M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il Terzo Settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2022, 573 ss.

⁶ Cfr. M. BOMBARDELLI, *op. cit.*, che si richiama esplicitamente alla riflessione di Lon L. Fuller sulla dimensione relazionale del diritto e sull'interazione tra i soggetti dell'ordinamento, in particolare in *Human Interaction and the Law*, in K. WINSTON (ed.), *The Principles of Social Order*, Oxford-Portland Oregon, 2001, 231 ss.

⁷ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, 80 ss.

⁸ Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72.

le istituzioni non si limitano a erogare servizi, ma attivano, riconoscono e valorizzano la capacità della società civile di contribuire alla costruzione del bene comune⁹.

In questa stessa direzione, la riflessione teorica più recente ha evidenziato come la transizione da un modello amministrativo centrato sulla produzione di atti a uno basato sulla costruzione di relazioni imponga una riconsiderazione dell'identità stessa dell'amministrazione pubblica. Non si tratta soltanto di modificare i meccanismi operativi dell'azione amministrativa, ma di ripensare le categorie fondative attraverso cui essa si legittima e si struttura nella relazione con la collettività. Alla tradizionale configurazione bipolare autorità-libertà, ancora largamente presente nella cultura organizzativa interna delle amministrazioni, si sostituisce progressivamente un paradigma collaborativo, nel quale la funzione amministrativa si esprime come luogo di incontro tra istituzioni e comunità, capace di integrare le energie solidaristiche e le risorse attivate dalla cittadinanza.

Tale paradigma, comunemente ricondotto alla nozione di "amministrazione condivisa", rompe con l'impostazione conflittuale che ha storicamente caratterizzato il rapporto fra soggetti pubblici e società civile e delinea invece un modello relazionale nel quale la legittimazione dell'azione amministrativa si fonda anche sulla partecipazione attiva dei cittadini e delle formazioni sociali. In questo quadro, la pubblica amministrazione non si limita a esercitare poteri e competenze formali, ma assume un ruolo dinamico nella costruzione delle condizioni per il benessere collettivo, divenendo strumento di tessitura del legame sociale e di riattivazione della solidarietà nella convivenza democratica.

In questa prospettiva, la flessibilità organizzativa – pur formalmente prevista dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 – assume finalmente un rilievo operativo come criterio di strutturazione degli apparati amministrativi, chiamati a rispondere in modo adattivo e relazionale a contesti eterogenei e in costante evoluzione. Inoltre, il principio di trasparenza, lungi dall'essere inteso come semplice strumento di controllo formale, si configura come presidio di imparzialità e apertura nei confronti di relazioni che non rientrano nel paradigma dello scambio contrattuale, bensì si radicano in una logica cooperativa e solidaristica¹⁰.

Il rafforzamento dell'amministrazione non si esprime dunque nella sua chiusura autoreferenziale, ma nella capacità di includere nel proprio operato le libertà solidali espresse dalle comunità territoriali. In tale assetto, le due forme della sussidiarietà – quella verticale e quella orizzontale – si presentano come articolazioni convergenti di un medesimo principio: garantire prossimità alla persona non soltanto attraverso l'azione

⁹ D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, 2022; R. PARISI, *Il sistema dei servizi sociali tra Stato, mercato e terzo settore*, Napoli, 2023; F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, 80 ss.; V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 2023, 162 ss.

¹⁰ Così A. PROGGIA, *Pubbliche amministrazioni e Terzo Settore: intersezioni e trasformazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2022, 567 ss., la quale individua nella relazione con la società solidale non solo un'opportunità di cambiamento organizzativo, ma anche un'occasione di riscoperta del ruolo costituzionale dell'amministrazione come luogo di convergenza tra diritti, libertà e responsabilità.

istituzionale più vicina, ma anche mediante il coinvolgimento diretto delle formazioni sociali, in grado di attivare risorse endogene e generare valore pubblico¹¹.

Infine, il riconoscimento della specificità del terzo settore e delle sue modalità operative richiede una tutela effettiva degli strumenti collaborativi – in primis la coprogettazione – contro ogni tendenza all’assimilazione a logiche competitive di mercato. Soltanto preservando un canale relazionale autonomo e differenziato rispetto alla disciplina degli appalti è possibile garantire la sopravvivenza di modelli organizzativi fondati sulla prossimità, sulla partecipazione e sull’ideale solidaristico che costituisce il tratto distintivo dell’agire civico¹².

3. IL RUOLO ABILITANTE DEL TERZO SETTORE NELL’AZIONE AMMINISTRATIVA

Questo orientamento si riflette in modo sempre più marcato nella gestione delle relazioni tra pubblica amministrazione e terzo settore. Gli enti non profit, grazie alla loro flessibilità operativa, al radicamento territoriale e alla disponibilità di capitale relazionale, sono spesso in grado di intervenire con maggiore tempestività rispetto alle amministrazioni pubbliche, contribuendo alla realizzazione di servizi pubblici e di interesse generale in tempi più rapidi e con una maggiore capacità adattiva. La loro azione, in quanto orientata alla produzione di valore sociale e non alla massimizzazione del profitto, consente di perseguire finalità pubbliche secondo logiche più inclusive, partecipative e vicine ai bisogni reali delle comunità locali.

In questo quadro, la collaborazione con gli enti del terzo settore si configura non come una rinuncia da parte dell’amministrazione all’esercizio diretto delle proprie funzioni, ma come un modo per potenziarne l’efficacia attraverso la costruzione di modelli di intervento condivisi, capaci di mobilitare risorse sociali altrimenti inaccessibili. Il riconoscimento della “utilità sociale” come criterio di legittimazione dell’azione amministrativa diventa, allora, uno degli snodi fondamentali per comprendere le nuove forme di gestione pubblica orientate alla co-produzione.

Ciò comporta una ridefinizione del concetto stesso di efficienza: non più intesa come minimizzazione dei costi in senso strettamente economico, ma come massimizzazione dell’impatto pubblico generato. L’allocazione delle risorse pubbliche, in questo contesto, può essere valutata positivamente anche quando non produce immediatamente un ritorno finanziario diretto, purché generi un beneficio sociale qualificato e dimostrabile. Questo vale, ad esempio, per la concessione d’uso gratuito di immobili pubblici a enti del terzo settore, che consente la realizzazione di attività di interesse generale senza che l’ente pubblico debba sostenere direttamente i costi di gestione e progettazione.

¹¹ Ibidem, p. 568, dove si sottolinea la necessità di valorizzare gli strumenti collaborativi in chiave non meramente formale, ma sostanziale, come base per una diversa legittimazione democratica dell’azione pubblica.

¹² Ivi, 569. Sulla convergenza tra sussidiarietà verticale e orizzontale si veda anche A. ARCURI, *La sussidiarietà come principio costituzionale integrato*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, 113 ss.

Tale approccio impone, tuttavia, una responsabilizzazione ulteriore dell'amministrazione, che deve motivare in modo chiaro le proprie scelte e dotarsi di strumenti idonei per valutare l'impatto sociale degli interventi attuati in partenariato con il terzo settore. È necessario, in tal senso, abbandonare ogni residua concezione residuale o ancillare del ruolo degli enti del terzo settore, per riconoscerli pienamente come soggetti co-protagonisti della costruzione dell'interesse generale, capaci di generare valore pubblico attraverso l'attivazione di percorsi di innovazione istituzionale, relazionale e sociale.

Questo modello di azione, che privilegia l'utilità sociale rispetto alla redditività economica, si collega direttamente alla prospettiva secondo cui l'attività svolta dagli enti del terzo settore rappresenta una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica. Gli enti del terzo settore non solo suppliscono a funzioni che l'amministrazione non è sempre in grado di svolgere in autonomia, ma consentono anche di contenere l'impegno finanziario diretto, senza compromettere – e anzi rafforzando – l'efficienza, la qualità e l'universalità dell'intervento pubblico.

In questo senso, la collaborazione con il terzo settore diventa parte integrante di una strategia di governance pubblica orientata non solo alla gestione delle risorse esistenti, ma alla generazione di valore sociale e alla costruzione di capitale civico condiviso¹³.

¹³ Un'importante conferma al paradigma per cui l'efficienza dell'azione amministrativa deve essere valutata sulla base del risultato conseguito – e non unicamente mediante la verifica formale della procedura impiegata – proviene dalla deliberazione n. 161/2024/PAR della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche. In essa si afferma che il principio della necessaria redditività del patrimonio pubblico può essere legittimamente bilanciato o persino derogato, quando l'amministrazione dimostri che l'atto adottato consente il perseguimento di un interesse pubblico equivalente o superiore a quello finanziario, come nel caso della concessione gratuita di immobili a enti del terzo settore.

L'utilità sociale, in tal senso, diventa criterio sostitutivo o compensativo del ritorno economico mancato, ove si realizzi un beneficio pubblico rilevante, ad esempio in termini di inclusione sociale, sostegno all'associazionismo, cura della persona o valorizzazione del territorio. È significativo che la deliberazione sottolinei come anche il cosiddetto "danno erariale" eventualmente ipotizzabile per mancati introiti patrimoniali non possa essere computato in astratto, ma debba essere valutato alla luce degli effetti positivi generati dall'intervento agevolato.

In questa ottica, il comodato gratuito disciplinato dall'art. 71, co. 2, può rappresentare uno strumento pienamente legittimo e coerente con i principi costituzionali di cui agli artt. 2 e 118 Cost., ove correttamente motivato e giustificato nel bilanciamento degli interessi pubblici coinvolti. Il principio di legalità e di buon andamento impone, però, che tale scelta sia preceduta da una attenta istruttoria tecnica, comprensiva di una valutazione della redditività potenziale del bene, dell'impatto dell'intervento agevolato, e delle finalità pubbliche perseguite.

Questa impostazione rafforza la visione secondo cui la collaborazione con gli enti del terzo settore non rappresenta una rinuncia alla funzione pubblica, bensì un suo arricchimento attraverso modelli gestionali più flessibili e capaci di incidere direttamente sui bisogni della comunità. E ciò consente di interpretare l'apporto degli enti del terzo settore come forma indiretta di concorso alla spesa pubblica, proprio perché la pubblica amministrazione viene alleggerita nella gestione diretta di beni e servizi, mantenendo però la titolarità dell'indirizzo e il presidio dell'interesse generale.

In sintesi, la deliberazione in esame valorizza il principio della responsabilità amministrativa sostanziale e invita a superare una visione rigidamente patrimonialistica dell'interesse pubblico, riconoscendo alla finalità sociale e alla capacità generativa del terzo settore un ruolo determinante nella costruzione di una pubblica amministrazione orientata al risultato e al benessere collettivo.

4. INTERESSE PUBBLICO, INTERESSE COLLETTIVO E INTERESSE GENERALE: CONFLITTO, CONVERGENZA O MERA SOVRAPPOSIZIONE SEMANTICA?

L'interesse pubblico è tradizionalmente identificato con l'interesse dello Stato (o della pubblica amministrazione che ne è l'ente esponentiale), espresso attraverso le sue istituzioni e definito secondo logiche di priorità politica e programmazione normativa. Tuttavia, una parte della dottrina contemporanea ha messo in luce la distanza crescente tra tale interesse pubblico, così come formalmente inteso, e gli interessi concreti e mutevoli della collettività. Questi ultimi si manifestano come bisogni sociali, rivendicazioni valoriali, istanze territoriali e domande civiche che non sempre trovano piena rappresentanza nel processo decisionale pubblico. Benché la distinzione tra interesse pubblico, interesse del pubblico e interesse della collettività meriti una più ampia e articolata trattazione, per ragioni di sintesi ci si limiterà qui a delineare solo alcuni passaggi essenziali.

Da qui emerge la necessità di distinguere tra l'interesse pubblico formalizzato (tipicamente statale), l'interesse della collettività (che può anche collocarsi in tensione con il primo) e l'interesse generale, inteso come sintesi dinamica e partecipata di finalità superindividuali capaci di generare coesione, giustizia e sviluppo sociale. In questa prospettiva, l'interesse generale non si esaurisce nella proiezione dell'azione pubblica, ma può essere espresso, prodotto e perseguito anche da soggetti privati che agiscono per finalità civiche, solidaristiche e inclusive.

La riforma introdotta dal codice del terzo settore ha codificato in modo sistematico il concetto di "attività di interesse generale", individuandole all'art. 5 come l'elemento fondativo degli enti del terzo settore. Esse rappresentano l'insieme delle azioni che, pur essendo formalmente svolte da soggetti privati, rispondono a bisogni collettivi e generano benefici condivisi, in ambiti quali l'assistenza, l'inclusione, l'istruzione, l'ambiente, la legalità, la cultura e la partecipazione. Si tratta di un elenco articolato e poliedrico, comprendente ambiti come l'assistenza sociale e sanitaria, l'istruzione, la tutela dell'ambiente, la promozione della legalità, l'inclusione lavorativa, la cultura, la protezione civile, la rigenerazione urbana e molte altre. Particolare rilievo assume la lettera w) dell'art. 5, che consente, con formulazione aperta, di ricomprendere anche attività ulteriori purché coerenti con i principi generali del codice.

L'interesse generale è qui inteso non come un concetto meramente residuale o generico, bensì come riferimento a finalità superindividuali, capaci di rispondere a bisogni collettivi non garantiti integralmente dall'azione pubblica e rispetto ai quali si giustifica l'intervento sussidiario degli enti privati. L'interesse generale non è quindi riducibile a una categoria ontologica fissa, ma si configura in modo dinamico, come funzione di contesto e come espressione della capacità delle organizzazioni sociali di generare valore pubblico.

Il riconoscimento normativo di queste attività segna un passaggio importante: gli enti del terzo settore non sono meri esecutori di funzioni delegate, ma attori autonomi di interesse generale, in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, co. 4, Cost. Tale principio attribuisce valore costituzionale all'iniziativa civica organizzata, riconoscendone la legittimazione ad agire nella sfera pubblica in modo collaborativo e non competitivo.

Nel contesto attuale, segnato da una crescente complessità sociale e da uno scollamento tra rappresentanza istituzionale e bisogni effettivi, gli enti del terzo settore svolgono un ruolo di mediazione tra le istanze della collettività e le priorità dell'amministrazione pubblica. Essi rappresentano uno snodo fondamentale nella rielaborazione dell'interesse pubblico in chiave partecipativa, traducendo in iniziativa concreta quelle domande sociali che spesso non trovano risposta nei meccanismi verticali dello Stato.

Gli interessi generali rappresentati dal (e nel) terzo settore sono, in questo senso, una "via terza": non si sovrappongono al disegno pubblicistico classico, ma nemmeno si riducono all'interesse particolare o settoriale. Essi colmano un vuoto di azione, generando valore pubblico attraverso forme di intervento relazionali, cooperative e solidali.

L'inquadramento delle attività di interesse generale consente inoltre di chiarire le modalità attraverso cui il terzo settore concorre, in forma indiretta, alla spesa pubblica. La sentenza n. 72/2022 della Corte costituzionale ha infatti sottolineato che l'attività di interesse generale svolta dagli enti del terzo settore, in assenza di fini di lucro, costituisce una vera e propria *"forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica"*¹⁴. Tale concorso si realizza nella misura in cui gli enti del terzo settore forniscono beni e servizi che, se non fossero erogati dalla società civile organizzata, dovrebbero essere garantiti direttamente dallo Stato, con conseguente impiego di risorse pubbliche. L'interesse generale, in questo contesto, non assume solo un valore sociale, ma anche una funzione economica e sistemica: diventa parametro per giustificare l'intervento collaborativo degli enti del terzo settore nella gestione di servizi pubblici, nonché fondamento del loro riconoscimento quale parte integrante della rete pubblica di protezione e inclusione.

Questo nesso tra attività di interesse generale e concorso alla spesa pubblica si declina su due dimensioni. Da un lato, è di natura sostanziale: l'azione degli enti del terzo settore sostituisce o integra quella della pubblica amministrazione, permettendo di garantire servizi senza aggravio finanziario diretto per l'amministrazione. Dall'altro, è di natura strutturale: gli enti del terzo settore entrano nella progettazione, nella valutazione e nella gestione delle politiche pubbliche, secondo le modalità di co-programmazione e co-progettazione disciplinate dagli artt. 55 e 56. Il principio di interesse generale funge da ponte tra finalità pubblica e operatività privata, rendendo giuridicamente e costituzionalmente legittima la partecipazione degli enti del terzo settore alla funzione amministrativa¹⁵.

¹⁴ Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131.

¹⁵ La Nota prot. n. 11379 del 4 agosto 2022, emanata dalla Direzione generale del Terzo Settore del Ministero del Lavoro, offre un chiarimento di grande rilievo sistematico in merito alla portata applicativa dell'art. 5 del d.lgs. 117/2017, con particolare riguardo alla nozione di interesse generale e particolare interesse sociale. Il documento si propone di fornire un'interpretazione uniforme e costituzionalmente orientata delle attività che, pur rientrando formalmente nell'elenco previsto dal Codice, necessitano di un'ulteriore qualificazione in termini di finalità e destinatari, come accade, ad esempio, per le attività culturali, artistiche, turistiche o di ricerca scientifica.

L'impostazione metodologica della Nota parte da una distinzione teorica fondamentale: l'interesse generale costituisce una categoria sovraordinata, che si articola in tre declinazioni specifiche – l'interesse diffuso, l'interesse collettivo e l'interesse sociale. Quest'ultimo, che rileva precipuamente ai fini del codice del terzo settore, è definito come quell'insieme di azioni capaci di produrre un beneficio sociale, orientato alla costruzione di legami comunitari, alla prevenzione della marginalità e alla promozione dei valori fondamentali della convivenza democratica. In questo senso, la dimen-

La valorizzazione dell'interesse generale come categoria distinta ma integrabile rispetto all'interesse pubblico tradizionale impone una riconsiderazione delle logiche di legittimazione dell'azione amministrativa. L'amministrazione condivisa, fondata sulla co-programmazione e co-progettazione con gli enti del terzo settore, non è un semplice strumento gestionale, ma il riflesso di un nuovo paradigma in cui la funzione pubblica si apre all'interazione con le energie civiche.

In questa geometria relazionale, l'interesse generale rappresenta il punto di convergenza tra il principio democratico, la sussidiarietà, e l'efficienza amministrativa. Esso consente di superare la visione monolitica dell'interesse pubblico come proiezione esclusiva dell'apparato pubblico, per aprirsi a una costruzione plurale, dialogica e cooperativa del bene comune. Il terzo settore, in tal senso, non è soltanto un attore sociale, ma un co-autore dell'interesse pubblico in senso sostanziale.

sione "sociale" dell'interesse non è da intendersi in senso generico, ma come finalizzazione esplicita dell'attività al perseguimento di un bene relazionale e condiviso, tale da promuovere la coesione, la cittadinanza attiva, la dignità delle persone e l'inclusione.

Tale approccio è ancorato al principio costituzionale di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.), che viene indicato dalla Nota come fondamento valoriale delle attività culturali, artistiche o ricreative ritenute di interesse sociale. In questa prospettiva, un'attività può essere considerata di interesse generale solo se rivolta a specifici soggetti, quali categorie fragili, lavoratori, volontari, membri di reti associative o collettività in condizioni di svantaggio, e se svolta in contesti coerenti con la finalità pubblica (come spazi sociali, beni comuni o percorsi partenariali con la pubblica amministrazione). L'interesse generale, quindi, non risiede tanto nella natura dell'attività, quanto nella sua finalizzazione assiologicamente orientata e nel pubblico di riferimento.

Un ulteriore elemento di rilievo riguarda la distinzione tra attività genericamente culturali e attività di cultura con finalità educativa e di interesse sociale. La Nota esplicita che la rilevanza ai fini dell'art. 5 dipende non dal contenuto dell'iniziativa, ma dalla sua capacità di incidere sulla formazione della persona, sulla promozione di diritti costituzionali e sulla costruzione di capitale civico. Ne consegue che l'ente del terzo settore deve dimostrare – anche statutariamente – che l'attività è rivolta a soggetti o contesti ritenuti prioritari dal legislatore, e che tale orientamento è effettivo, verificabile e coerente con le finalità solidaristiche riconosciute dall'ordinamento.

La stessa attenzione si riflette nella disciplina delle attività turistiche e di ricerca scientifica, per le quali la Nota richiede una "particolare" qualificazione sociale. Ciò significa che l'interesse perseguito deve avere una dimensione pubblica immediata e preminente, ancorata a benefici sociali diretti e a finalità coerenti con la promozione della persona, la sostenibilità ambientale, l'equità o l'accessibilità. Il carattere "sociale" dell'attività non può essere meramente dichiarato: esso deve riflettersi nelle modalità di esercizio, nei destinatari, nei contenuti e nei contesti dell'azione svolta.

In conclusione, la Nota ministeriale n. 11379/2022 contribuisce a chiarire in modo significativo che l'interesse generale, nel diritto degli enti del terzo settore, non è un concetto statico né formalistico, ma una categoria dinamica e costituzionalmente integrata, da declinare in funzione della sua capacità di generare inclusione, solidarietà, cittadinanza e promozione dei diritti fondamentali. Questo approccio rafforza il legame tra la legittimazione dell'azione degli enti del terzo settore e la loro idoneità a contribuire alla realizzazione del bene pubblico secondo i principi della nostra Carta costituzionale.

5. PLURALITÀ DELLE RISORSE E SOSTENIBILITÀ ECONOMICA DEL TERZO SETTORE

Gli enti del terzo settore si caratterizzano per una struttura dei ricavi articolata, che si distingue nettamente rispetto a quella delle imprese e dei soggetti pubblici. Mentre le imprese si sostengono prevalentemente attraverso il corrispettivo derivante dalla vendita di beni e servizi, e lo Stato attraverso l'imposizione fiscale, gli enti del terzo settore fanno affidamento su una molteplicità di fonti di finanziamento. Questa eterogeneità riflette sia la varietà delle attività svolte dagli enti del terzo settore, sia la loro natura ibrida, che oscilla tra dimensione economica e vocazione solidaristica.

Una prima categoria di ricavi per gli enti del terzo settore è rappresentata dai fondi pubblici. Questi possono assumere forme differenti e rispondere a logiche diverse. Da un lato, vi sono i contributi previsti dalla normativa in coerenza con scelte generali di politica pubblica, come nel caso delle agevolazioni fiscali o del meccanismo del cinque per mille, che rappresentano una modalità attraverso cui lo Stato riconosce e incentiva l'utilità sociale degli enti del terzo settore. Dall'altro, esistono finanziamenti erogati da singoli enti pubblici per sostenere specifiche attività progettuali o istituzionali, come i *grants* concessi per iniziative di ricerca o innovazione sociale. A ciò si aggiungono i rimborsi previsti per la fornitura di servizi pubblici, come avviene per gli enti convenzionati che offrono prestazioni sanitarie o socio-sanitarie. Questa pluralità di canali pubblici evidenzia il ruolo sussidiario degli enti del terzo settore nella produzione di beni collettivi e nella risposta a bisogni sociali spesso trascurati dal mercato e non pienamente soddisfatti dallo Stato.

Accanto ai fondi pubblici, un'altra fondamentale fonte di ricavi per gli enti del terzo settore è costituita dalle donazioni private. Queste possono provenire da singoli cittadini, da imprese, oppure da soggetti filantropici organizzati, come le fondazioni erogatrici. Le donazioni rappresentano spesso una forma di sostegno spontaneo e diretto, motivato da finalità etiche o di responsabilità sociale, e costituiscono un indicatore del grado di fiducia e radicamento dell'ente nel contesto in cui opera. La raccolta fondi, in tal senso, diventa non solo uno strumento finanziario, ma anche una modalità di coinvolgimento della comunità e di costruzione di capitale relazionale.

In questo contesto, il fenomeno del fundraising assume un'importanza crescente, divenendo non solo una modalità operativa per attrarre risorse, ma anche una leva strategica per rafforzare l'identità, la missione e l'impatto degli enti. Se infatti le donazioni private rappresentano una delle fonti di ricavo più significative, è attraverso il fundraising che queste vengono attivamente promosse, organizzate e rese stabili nel tempo. Ciò vale in particolare per gli enti del terzo settore che non possono fare affidamento su contributi pubblici regolari o che scelgono di mantenere una maggiore indipendenza progettuale.

Il fundraising, nella sua dimensione contemporanea, si configura come una pratica altamente strutturata, capace di integrare competenze manageriali, strumenti digitali, tecniche di comunicazione e una profonda comprensione del valore sociale generato dall'ente. Le strategie di raccolta fondi si pongono l'obiettivo di costruire relazioni di lungo periodo con i donatori, fidelizzarli e trasformare il semplice gesto economico in un atto di partecipazione consapevole. Questo processo rafforza il capitale sociale dell'ente e contribuisce a radicarlo nel territorio o nella comunità di riferimento.

Inserito nella cornice più ampia della struttura dei ricavi, il fundraising non può quindi essere considerato un semplice strumento accessorio, ma va riconosciuto come un elemento essenziale della sostenibilità economica e dell'identità organizzativa degli enti del terzo settore. In un contesto in cui le risorse pubbliche si contraggono e la competizione per i finanziamenti si fa più intensa, la capacità di fare fundraising in modo etico, trasparente ed efficace diventa un indicatore chiave della maturità e della resilienza di un ente.

In definitiva, comprendere la natura articolata delle fonti di finanziamento degli enti del terzo settore e il ruolo crescente del fundraising permette di cogliere la complessità gestionale e la ricchezza relazionale che contraddistingue il terzo settore. tale comprensione è essenziale non solo per chi opera all'interno degli enti del terzo settore, ma anche per le istituzioni pubbliche, le imprese e i cittadini che con essi interagiscono e li sostengono.

Un ulteriore canale di finanziamento è dato dai contributi in natura. Questi includono beni materiali, come immobili, attrezzature o collezioni artistiche, ma trovano una forma particolarmente significativa nel lavoro volontario. Il contributo dei volontari, infatti, non solo riduce i costi operativi degli enti del terzo settore, ma rappresenta anche un elemento distintivo della loro missione partecipativa e inclusiva. Il valore del tempo donato dai volontari può, in molti casi, assumere un peso economico rilevante, oltre a rafforzare l'identità dell'ente e il suo radicamento nel tessuto sociale.

Non bisogna infine dimenticare che alcuni enti del terzo settore generano ricavi attraverso attività analoghe a quelle del settore profit. Si tratta, ad esempio, di corrispettivi per servizi resi – come corsi di formazione, consulenze, servizi educativi – o dei rendimenti ottenuti da investimenti finanziari, immobiliari o patrimoniali. Questa componente “commerciale” non snatura la natura dell'ente, purché i proventi vengano reinvestiti per il perseguimento delle finalità istituzionali e non per la distribuzione di utili.

La combinazione di queste diverse fonti di entrata dà origine a un mix di ricavi che varia sensibilmente a seconda del tipo di attività, dell'area geografica e della tradizione giuridica di riferimento.

Infine, anche gli enti del terzo settore, ricorrono al credito, così come fanno le imprese e i soggetti pubblici. L'accesso a finanziamenti bancari o ad altri strumenti di credito rappresenta una leva importante per far fronte a esigenze di liquidità temporanee, sostenere investimenti o avviare nuovi progetti. Tuttavia, data la loro natura non profit e l'assenza di garanzie patrimoniali solide, gli enti del terzo settore si trovano spesso a dover affrontare ostacoli specifici nel rapporto con il sistema creditizio tradizionale, il che rende importante lo sviluppo di strumenti finanziari dedicati e l'adozione di criteri di valutazione più adatti alle loro peculiarità.

In conclusione, la struttura dei ricavi degli enti del terzo settore riflette la loro natura ibrida, la molteplicità delle funzioni sociali che svolgono e la varietà delle relazioni che intrattengono con attori pubblici, privati e comunitari. Comprendere questa complessità è essenziale per valorizzare il ruolo del Terzo settore all'interno dei sistemi di welfare e per disegnare politiche pubbliche in grado di sostenerne la sostenibilità e l'impatto.

6. LE STRATEGIE NORMATIVE PER IL SOSTEGNO ECONOMICO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

La riforma del terzo settore, avviata con cod. del terzo settore e con il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 sull'impresa sociale, ha introdotto una serie di misure organiche volte a rafforzare le condizioni economiche degli enti del terzo settore, delineando un quadro normativo più strutturato per il loro sostegno. Il legislatore ha inteso agire su più piani, intervenendo sia sulle modalità di finanziamento pubblico, sia sulle agevolazioni fiscali, sia infine sugli strumenti finanziari e patrimoniali che consentono agli enti del terzo settore di accedere a forme di capitale e credito più stabili e diversificate.

Un primo ambito di intervento riguarda il finanziamento pubblico diretto. Il codice prevede la possibilità di erogare contributi attraverso fondi pubblici destinati al sostegno di progetti o attività di interesse generale. L'art. 72, ad esempio, istituisce un fondo per il finanziamento di progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni del Terzo settore. In modo complementare, gli artt. 74 e 76 disciplinano l'erogazione di contributi annuali e straordinari a favore delle organizzazioni di volontariato, configurando un meccanismo di sostegno strutturato e periodico.

La riforma promuove inoltre forme di collaborazione istituzionale tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore attraverso lo strumento delle convenzioni. L'art. 56 regola in modo specifico le convenzioni stipulabili con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale per lo svolgimento di attività di interesse generale, sancendo un principio di sussidiarietà che valorizza l'apporto degli enti del terzo settore nella realizzazione di servizi sociali, educativi e culturali. Tale previsione normativizza una pratica già diffusa e contribuisce a renderla più trasparente e stabile nel tempo. In questa direzione si colloca anche la disciplina della coprogrammazione e della coprogettazione, introdotta dal codice come modalità strutturata di coinvolgimento degli enti del terzo settore nei processi decisionali e attuativi delle politiche pubbliche. In particolare, l'art. 55 riconosce agli enti del terzo settore un ruolo attivo nella definizione e nella realizzazione di interventi e servizi, prevedendo che le pubbliche amministrazioni possano avviare con essi percorsi di coprogrammazione (per l'analisi dei bisogni e la definizione delle priorità) e di coprogettazione (per la progettazione e gestione condivisa di specifici interventi).

Parallelamente, il codice introduce significative agevolazioni di carattere fiscale. L'art. 82, comma 6, stabilisce l'esenzione dall'IMU per talune categorie di enti del terzo settore non commerciali che utilizzano gli immobili per lo svolgimento delle attività istituzionali. Per quanto riguarda le imprese sociali, l'art. 18, commi primo e secondo, d.lgs. n. 112/2017 prevede l'esenzione dall'imposta sul reddito per gli utili non distribuiti e reinvestiti nello svolgimento dell'attività statutaria. Tali misure si fondano sull'idea di premiare la finalità sociale degli enti attraverso una riduzione del carico fiscale, favorendo così la sostenibilità economica delle attività svolte.

Un'attenzione particolare è dedicata alla promozione delle donazioni private, che costituiscono una fonte essenziale per molti enti del terzo settore. L'art. 83 cod. terzo settore prevede regimi fiscali di favore per le erogazioni liberali effettuate da persone fisiche e giuridiche a favore degli enti del terzo settore, sotto forma di detrazioni d'imposta o deduzioni dal reddito imponibile. A queste si aggiunge il "social bonus" di cui all'art. 81: un credito d'imposta riconosciuto per le erogazioni liberali destinate a progetti di

recupero e riutilizzo sociale di immobili pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità organizzata. In entrambi i casi, il legislatore ha inteso rafforzare la partecipazione dei privati al finanziamento dell'economia sociale, incentivando meccanismi di corresponsabilità civica.

La riforma introduce inoltre strumenti innovativi per agevolare l'accesso al credito da parte degli enti del terzo settore. L'art. 77 disciplina i "titoli di solidarietà", una nuova categoria di strumenti finanziari emessi da banche e intermediari, il cui rendimento è legato a progetti e iniziative promossi da enti del terzo settore. L'obiettivo è facilitare il dialogo tra finanza etica e soggetti dell'economia sociale, ampliando le possibilità di raccolta di capitali attraverso forme coerenti con la missione degli enti del terzo settore.

Specifiche previsioni sono dedicate anche al sostegno delle imprese sociali attraverso il capitale di rischio. L'art. 3, comma 3, d.lgs. n. 112/2017 consente una parziale distribuzione degli utili ai soci nelle imprese sociali costituite in forma societaria, derogando così al principio tradizionale di eterodestinazione dei profitti. Inoltre, l'art. 18, comma 4, d.lgs. n. 112/2017 estende alle imprese sociali le agevolazioni fiscali già previste per gli investimenti in start-up innovative, incentivando l'afflusso di capitali da parte di investitori privati interessati a sostenere iniziative a forte impatto sociale.

Non manca, infine, un'attenzione al tema dei contributi in natura. L'art. 71, comma 2, cod. terzo settore incoraggia la concessione in comodato gratuito di beni mobili e immobili pubblici agli enti del Terzo settore, promuovendo forme di valorizzazione e riutilizzo del patrimonio pubblico in un'ottica sociale. A questa disposizione si affianca il riconoscimento formale del valore del lavoro volontario, che, pur non costituendo un ricavo in senso stretto, rappresenta una risorsa operativa e simbolica fondamentale per il funzionamento degli enti del terzo settore.

In sintesi, la riforma del terzo settore ha operato su più livelli per rafforzare la base economica degli enti del terzo settore, combinando incentivi pubblici, agevolazioni fiscali, strumenti finanziari innovativi e misure di valorizzazione delle risorse non monetarie. Il disegno normativo sotteso a cod. terzo settore e normativa sull'impresa sociale mira a costruire un ecosistema più favorevole allo sviluppo sostenibile degli enti, nel rispetto della loro identità e della loro funzione sociale. Più che un intervento settoriale, si tratta di una strategia di sistema, volta a riconoscere e promuovere il ruolo del Terzo settore come componente stabile e qualificata dell'interesse generale.

Il cod. terzo settore ha previsto un sistema fiscale dedicato agli enti del terzo settore, distinto rispetto alla disciplina ordinaria applicabile agli enti commerciali. Tale sistema, contenuto nel Titolo X, introduce regimi agevolati di tassazione sul reddito, modalità semplificate di determinazione forfettaria per alcune categorie di enti del terzo settore, e nuove regole anche in materia di IVA, differenziando tra enti commerciali e non commerciali. Tuttavia, queste disposizioni sono rimaste a lungo inapplicate, in attesa di una valutazione di compatibilità con il diritto dell'Unione europea, in particolare con la disciplina in materia di aiuti di Stato.

Nel marzo 2025, la Commissione europea ha espresso una valutazione preliminare favorevole circa la compatibilità delle norme fiscali del codice con il diritto UE, aprendo formalmente la strada alla loro applicazione a partire dal 1° gennaio 2026. Tuttavia, permangono rilevanti interrogativi sul piano giuridico, poiché non si è proceduto alla richiesta di un'autorizzazione formale ex art. 108, § 3 TFUE. Proprio l'assenza di un atto autorizzativo vero e proprio ha sollevato numerose perplessità tra operatori e studiosi,

preoccupati per l'incertezza normativa e il potenziale rischio di future contestazioni sul piano della concorrenza europea¹⁶.

7. IL FINANZIAMENTO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE CON RISORSE PUBBLICHE

Il finanziamento pubblico degli enti del terzo settore costituisce uno degli assi portanti della disciplina introdotta dal codice. Esso trova fondamento in una pluralità di argomentazioni, di natura economica, giuridica e politico-costituzionale, che legittimano l'allocazione di risorse pubbliche a favore di soggetti privati non lucrativi impegnati nella cura dell'interesse generale. A tal fine, il legislatore ha costruito un sistema articolato che combina fondi pubblici, agevolazioni fiscali e forme innovative di partenariato istituzionale.

Una prima motivazione economica che giustifica il finanziamento pubblico degli enti del terzo settore riguarda il noto fenomeno del “fallimento del mercato”. In determinati settori, come quelli dell'assistenza sociale, dell'istruzione, della cultura o della sanità, i meccanismi di mercato non riescono a garantire un'offerta adeguata di servizi, a causa della scarsa remuneratività economica o della difficoltà di valutazione diretta da parte dell'utente. In simili contesti, gli enti del terzo settore si rivelano in grado di agire laddove né l'impresa privata né, talvolta, lo Stato risultano efficienti o tempestivi. Il loro intervento consente quindi di colmare una lacuna strutturale, fornendo servizi che – se lasciati ai soli meccanismi concorrenziali – verrebbero sottoprodotti. Il trasferimento di risorse pubbliche verso tali enti risponde allora a una logica allocativa: correggere inefficienze e garantire l'erogazione di beni collettivi in modo più equo ed efficace. A ciò si aggiunge anche il cosiddetto “contract failure”, ovvero l'impossibilità, in settori ad alta intensità fiduciaria, di stipulare contratti perfettamente informati; e il “government

¹⁶ In realtà, si è dell'avviso che trattasi di una Comfort Letter (inviata il 7 marzo 2025 da un funzionario della Direzione Generale Concorrenza della Commissione europea) che non costituisce un'autorizzazione formale, ma un parere preliminare e non vincolante. Essa afferma che alcune delle misure fiscali contenute nel cod. terzo settore – in particolare gli articoli 79 (regime di tassazione), 80 (determinazione forfettaria del reddito) e 86 (disposizioni transitorie) – “non sembrano” configurare aiuti di Stato vietati, in quanto non appaiono selettive. Tuttavia, come sottolineato in una lettera aperta firmata da numerosi esperti e rivolta al Ministero del Lavoro, la Comfort Letter non fornisce alcuna certezza giuridica né tutela effettiva contro potenziali procedimenti europei o contenziosi avviati da operatori economici concorrenti.

La stessa Commissione europea, nella sua Comunicazione del 2016 sulla nozione di aiuto di Stato, ha chiarito che anche enti senza scopo di lucro possono essere qualificati come imprese se esercitano attività economiche, a prescindere dalla loro natura giuridica. In tale prospettiva, qualora un ente del terzo settore offra beni o servizi in settori concorrenziali (come sanità, formazione, cultura), potrebbe comunque risultare soggetto alla disciplina europea sugli aiuti di Stato. Il fatto che non sia stata richiesta un'autorizzazione formale – come invece avvenuto, ad esempio, per il regime agevolato delle start-up innovative – espone gli enti del terzo settore a un rischio di insicurezza normativa, soprattutto nel caso in cui si rendesse necessario difendere la legittimità delle agevolazioni in sede europea.

failure”, che evidenzia i limiti dell’intervento statale centralizzato in contesti di forte diversificazione territoriale e sociale¹⁷.

Sul piano costituzionale, un ulteriore fondamento per l’allocazione di risorse pubbliche agli enti del terzo settore si rinviene nel principio di sussidiarietà orizzontale, sancito dall’art. 118, quarto comma, Cost. In forza di tale principio, le pubbliche amministrazioni sono chiamate a favorire l’iniziativa autonoma dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale. Il codice recepisce e concretizza questo principio mediante strumenti di collaborazione strutturati. In particolare, l’art. 55 introduce e disciplina i meccanismi della coprogrammazione e della coprogettazione, prevedendo che gli enti del terzo settore possano essere coinvolti non solo nell’esecuzione ma anche nella definizione e nella pianificazione degli interventi pubblici. La coprogrammazione consente di analizzare congiuntamente i bisogni e di fissare le priorità di intervento; la coprogettazione, invece, riguarda la costruzione condivisa di progetti e servizi da attuare sul territorio. Tali strumenti segnano un’evoluzione profonda nella relazione tra amministrazioni e terzo settore, spostando l’asse da una logica meramente contrattuale a una vera e propria co-amministrazione, fondata su obiettivi comuni, reciprocità e valorizzazione delle competenze diffuse nella società civile organizzata.

Dal punto di vista operativo, il codice prevede una serie di strumenti attraverso i quali il sostegno economico pubblico può essere erogato. L’art. 72 istituisce un fondo per il finanziamento di progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni del terzo settore. Parallelamente, gli artt. 74 e 76 disciplinano l’erogazione di contributi annuali e straordinari destinati, in particolare, alle organizzazioni di volontariato, configurando un sistema di sostegno che riconosce la continuità dell’azione sociale. Un ulteriore canale di finanziamento è rappresentato dalle convenzioni disciplinate dall’art. 56 stipulabili con organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale per lo svolgimento di attività di interesse generale. Queste convenzioni si fondano sulla preesistenza di finalità comuni e si distinguono per l’assenza di logiche competitive, in favore di una collaborazione orientata al perseguimento dell’interesse pubblico.

Accanto ai trasferimenti diretti, il legislatore ha previsto un sistema di fiscalità compensativa, volto a riconoscere il valore sociale prodotto dagli enti del terzo settore e a evitare forme di doppia contribuzione. L’art. 82, comma 6, prevede, ad esempio, l’esenzione dall’IMU per gli enti non commerciali che utilizzano gli immobili per lo svolgimento di attività statutarie. Allo stesso modo, l’art. 18, commi 1 e 2, del d.lgs. 112/2017 prevede che gli utili reinvestiti dalle imprese sociali non siano assoggettati all’imposta sul reddito. In questi casi, l’agevolazione non costituisce un privilegio, ma un riconoscimento del fatto che tali risorse vengono già immesse nel circuito della spesa pubblica in forma di servizi. Nella stessa logica si colloca il regime di favore per le erogazioni liberali previsto dagli artt. 83 e 81: tali donazioni sono deducibili o detraibili fiscalmente, riconoscendo che il contributo privato al finanziamento degli enti del terzo settore assume valore pubblico e deve pertanto essere incentivato.

¹⁷ E. QUEINNEC, *Do Not-For-Profit Organizations Meet A Demand For Trust Goods ? A Reappraisal Of The Contract Failure Theory* [*Resoudre Un Probleme D’Asymetrie D’Information En S’Abstenant De Faire Du Profit : Les*], Working Papers hal-01367931, HAL, 2011.

Infine, va osservato che il sistema delineato dalla riforma non limita il finanziamento pubblico a una mera erogazione finanziaria, ma mira a costruire un contesto istituzionale in cui la presenza degli enti del terzo settore sia pienamente riconosciuta nella programmazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche. Il rafforzamento del ruolo del terzo settore non avviene quindi soltanto attraverso strumenti di spesa, ma anche attraverso modelli collaborativi che ne legittimano la partecipazione ai processi decisionali, promuovendo così una governance inclusiva e plurale.

8. IL CONCORSO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE ALLA SPESA PUBBLICA

La sentenza n. 72 del 2022 della Corte costituzionale offre un'importante chiave interpretativa del ruolo economico e istituzionale del terzo settore nel sistema costituzionale italiano. Il passaggio più significativo della pronuncia è quello in cui si afferma che *«l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica»*. Con questa affermazione, la Corte non si limita a riconoscere la legittimità del sostegno pubblico agli enti del terzo settore, ma attribuisce al loro operato un vero e proprio valore strutturale nell'equilibrio della finanza pubblica.

La nozione di *“concorso alla spesa pubblica”* adottata dalla Corte si discosta dal tradizionale paradigma del finanziamento statale fondato sul prelievo fiscale. Gli enti del terzo settore, infatti, non contribuiscono attraverso il versamento di imposte, ma mediante la produzione diretta di beni e servizi di interesse generale, realizzati in forma gratuita o a condizioni agevolate. Si tratta di un apporto che, se non fosse garantito dalla società civile organizzata, dovrebbe necessariamente essere fornito dallo Stato mediante l'impiego di risorse pubbliche. In questo senso, la Corte riconosce che il contributo degli enti del terzo settore alimenta la spesa pubblica, senza però gravarla, riducendo l'intervento diretto della pubblica amministrazione e migliorando l'efficienza allocativa complessiva.

Questa interpretazione è coerente con il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4, Cost., che impone alle amministrazioni pubbliche di favorire l'iniziativa autonoma dei cittadini nella cura dell'interesse generale. In tal modo, l'apporto degli enti del terzo settore non è accessorio, ma strutturale al funzionamento del sistema pubblico, tanto da giustificare – come stabilito anche dagli artt. 55 e 56 – forme di collaborazione quali la coprogrammazione e la coprogettazione, che fanno degli enti del terzo settore interlocutori paritari nella definizione e realizzazione delle politiche pubbliche. Attraverso questi strumenti, l'amministrazione non si limita a finanziare attività già ideate e realizzate, ma costruisce con gli enti del terzo settore strategie condivise, mobilitando competenze, risorse e legittimazione sociale.

L'attività degli enti del terzo settore produce quindi un doppio effetto: da un lato supplisce alle carenze dell'intervento pubblico diretto, dall'altro evita l'allocazione di risorse aggiuntive nel bilancio statale per realizzare le medesime prestazioni. Ne consegue che, anziché generare un incremento della spesa pubblica, il coinvolgimento degli enti del terzo settore in attività di interesse generale la alleggerisce, grazie all'uso di risorse private, al volontariato e a modelli gestionali non lucrativi. È in questo senso che si può parlare – come fa la Consulta – di una *“forma nuova e indiretta”* di finanziamento pub-

blico, che si realizza attraverso la valorizzazione delle energie sociali disponibili nella comunità, senza l'intermediazione esclusiva del prelievo fiscale.

La riflessione della Corte costituzionale ha profonde implicazioni sistemiche. Essa invita a riconsiderare il concetto stesso di spesa pubblica, includendo al suo interno anche le forme di valore prodotte da soggetti che, pur operando fuori dall'amministrazione, sono parte integrante della rete pubblica di protezione sociale. L'effetto redistributivo non deriva in questo caso da una decisione unilaterale dello Stato, ma da una governance condivisa, in cui pubblico e privato sociale cooperano per finalità comuni. In tal senso, la "spesa" non è più solo ciò che lo Stato sostiene, ma anche ciò che riesce a non sostenere direttamente, grazie all'intervento degli enti del terzo settore.

Il modello delineato dalla Corte valorizza dunque l'equilibrio tra autonomia organizzativa degli enti e responsabilità istituzionale della pubblica amministrazione. Le agevolazioni fiscali, i contributi pubblici e le misure di sostegno previste nel cod. terzo settore (in particolare agli artt. 72 ss.) non rappresentano un beneficio concesso ad enti privati, ma il riconoscimento normativo di un apporto funzionale alla spesa collettiva. Allo stesso modo, l'art. 82 – che prevede l'esenzione IMU per gli enti del terzo settore non commerciali – o l'art. 18 del d.lgs. n. 112/2017, che esclude da imposizione fiscale gli utili reinvestiti dalle imprese sociali, si spiegano pienamente all'interno di questa logica di "fiscalità compensativa".

In conclusione, il "concorso indiretto" degli enti del terzo settore alla spesa pubblica, come delineato dalla Corte costituzionale, rappresenta un passaggio teorico e pratico di grande rilievo: non si tratta soltanto di riconoscere un ruolo sussidiario agli enti non profit, ma di includerli nella stessa architettura della finanza pubblica. Questo approccio impone di concepire le politiche pubbliche non più in termini meramente redistributivi, ma in chiave generativa, dove il valore pubblico è frutto di una co-produzione tra amministrazione e cittadinanza organizzata.

9. PLURALISMO ORGANIZZATIVO E SOSTEGNO DIFFERENZIATO NEL TERZO SETTORE

Uno degli elementi più significativi evidenziati dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 72 è il riconoscimento della complessa tensione tra l'esigenza di unitarietà sistemica introdotta dal codice e il permanere della diversità strutturale e funzionale delle differenti categorie di enti che ne fanno parte. Il codice, nel tentativo di superare le frammentazioni e sovrapposizioni che caratterizzavano il panorama previgente, ha certamente operato una funzione unificante a livello normativo, istituendo un registro unico, stabilendo regole comuni e delineando un corpus di principi condivisi. Tuttavia, come sottolinea la Corte, questa operazione non ha comportato – né poteva comportare – una omologazione indistinta degli enti del terzo settore, che continuano a essere portatori di identità organizzative, finalità operative e modelli gestionali diversi.

Tale pluralismo si riflette in modo particolarmente visibile sul piano dei regimi di finanziamento pubblico. La Consulta riconosce che alcune categorie di enti, come le organizzazioni di volontariato (ODV), sono strutturalmente connotate dalla prevalenza dell'elemento volontaristico, che comporta vincoli rigorosi in termini di gratuità e rimborsabilità delle sole spese effettivamente sostenute (art. 17, comma 3, e art. 33). Questo

modello, espressamente valorizzato dalla Corte come espressione dell’*“azione positiva e responsabile”* della persona e *“modalità fondamentale di partecipazione civica”*, preclude però la possibilità di destinare eventuali margini positivi allo sviluppo dell’attività, limitando così le potenzialità di investimento e crescita.

Al contrario, altri soggetti, come le imprese sociali, sono ammessi a modalità più ampie di finanziamento, potendo ricevere corrispettivi dai beneficiari dei servizi (art. 1, comma 4, d.lgs. n. 112/2017) e persino distribuire in forma limitata utili ai soci (art. 3, comma 3). Le associazioni di promozione sociale, pur mantenendo una natura non lucrativa, possono trovarsi in una posizione intermedia, dipendendo per il loro funzionamento da una combinazione variabile di volontariato, lavoro retribuito e prestazioni mutualistiche.

Questa differenziazione non è, per la Corte, un’anomalia da correggere, bensì una caratteristica intrinseca e positiva del terzo settore, coerente con il pluralismo sociale e costituzionale da cui trae origine. La sentenza afferma che la funzione unificante del codice non deve tradursi in un livellamento formale che ignori la specificità sostanziale delle singole realtà associative, ma deve piuttosto promuovere una unitarietà dinamica, capace di tenere insieme regole comuni e adattamenti mirati. In questa chiave, la diversità degli enti si trasmette necessariamente anche alle modalità e ai criteri di accesso al finanziamento pubblico, che devono essere calibrati sulle caratteristiche operative degli enti del terzo settore coinvolti.

La Corte fornisce quindi una chiave interpretativa sistemica, secondo cui l’equilibrio tra uniformità normativa e riconoscimento delle differenze si gioca sulla capacità del legislatore di graduare i regimi di sostegno secondo la struttura e la funzione degli enti. È in questo spirito che la Consulta auspica un intervento legislativo correttivo in merito all’art. 76 – oggetto della questione sollevata – affinché anche enti diversi dalle ODV, come le APS che si avvalgono in misura rilevante del volontariato, possano accedere a misure di sostegno riservate alla gratuità dell’azione.

Dal punto di vista teorico, questa impostazione ribadisce che l’unitarietà del terzo settore non coincide con l’uniformità delle sue componenti, ma si costruisce su un principio di coerenza inclusiva: un sistema integrato, ma non omogeneo, che riconosce la funzione degli enti del terzo settore e la declina in modi differenti a seconda della loro natura giuridica, composizione organizzativa e modello di intervento. Anche sul piano finanziario, ciò comporta la necessità di strumenti flessibili, che sappiano adattarsi a modelli gestionali molto distanti tra loro, senza comprometterne l’identità né alterarne l’equilibrio economico.

La Corte offre una soluzione interpretativa armonizzante alla tensione apparente tra unitarietà e diversità, sottolineando che la vera coerenza del sistema risiede nella sua capacità di valorizzare il pluralismo nella cornice comune del Codice. La diversità dei soggetti, lungi dall’essere un ostacolo, è la condizione che consente al terzo settore di rispondere in maniera differenziata ma complementare ai bisogni sociali, culturali e civici, e quindi anche alla spesa pubblica, secondo una logica di sussidiarietà dinamica e responsabile.

La valorizzazione della diversità degli enti del terzo settore all’interno di una cornice normativa unitaria impone importanti conseguenze anche sul piano operativo, in particolare nella definizione dei criteri di accesso e assegnazione delle risorse pubbliche. Il principio di proporzionalità, che già informa l’intervento pubblico nei confronti degli

enti del terzo settore, va applicato con attenzione crescente nella strutturazione dei bandi, dei contributi e dei regimi di agevolazione fiscale. I diversi modelli organizzativi (ad esempio ODV, APS, imprese sociali) richiedono parametri calibrati non solo in base alle attività svolte, ma anche in ragione delle modalità con cui tali attività sono realizzate: gratuità, mutualità, equilibrio economico, impatto territoriale.

In concreto, ciò significa che la regolazione dei fondi pubblici non può essere costruita su schemi rigidamente uniformi, ma deve prevedere meccanismi differenziati e adattivi. A tal fine, è necessario che le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, inseriscano nei propri strumenti di programmazione sociale e finanziaria indicatori di contesto, che tengano conto del livello di volontariato impiegato, della capacità autofinanziaria dell'ente, del tipo di beneficiari coinvolti, nonché della specifica finalità dell'intervento.

Allo stesso modo, le linee guida ministeriali e i regolamenti degli enti locali dovranno definire modalità di verifica e rendicontazione coerenti con la natura dell'ente beneficiario, evitando di applicare indistintamente criteri pensati per soggetti a struttura imprenditoriale a realtà basate quasi esclusivamente sul contributo volontario. Ne discende la necessità di promuovere una cultura amministrativa capace di leggere la differenziazione non come ostacolo, ma come criterio operativo per rendere il sostegno pubblico più efficace, selettivo e sostenibile.

In definitiva, la tensione tra pluralità e unitarietà nel Terzo settore non si riflette solo in termini teorici, ma ha un impatto concreto sulla costruzione delle politiche pubbliche di finanziamento, che devono sempre più tendere a una logica di coerenza differenziata, dove l'equità si coniuga con la diversità e la trasparenza con la flessibilità.

10. IL TERZO SETTORE NEL SISTEMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI: INTERAZIONI NORMATIVE

Il d.lgs 23 dicembre 2022, n. 201, recante il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, rappresenta un punto di svolta nel rapporto tra enti pubblici e terzo settore. In maniera esplicita e sistematica riconosce la legittimità e l'utilità del coinvolgimento degli enti del terzo settore anche in settori non tradizionalmente legati al welfare, estendendo così l'ambito di operatività delle attività di interesse generale ai servizi pubblici locali. In tal senso, il decreto in parola costruisce un nuovo livello di integrazione tra sussidiarietà verticale, che regola il rapporto tra Stato ed enti locali, e sussidiarietà orizzontale, che fonda la collaborazione con i cittadini organizzati in forme associative.

Il cuore innovativo della disciplina è l'art. 18 del d.lgs. 201/2022, rubricato "Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore". Tale norma prevede che «in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, gli enti locali possono attivare con enti del Terzo settore rapporti di partenariato [...] per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica». Il ruolo degli enti del terzo settore è quindi configurato come strumentale e integrato all'interno della strategia amministrativa degli enti territoriali, non più come semplice esecutore di compiti, ma come soggetto corresponsabile della progettazione e gestione dei servizi, secondo la logica dell'amministrazione condivisa già sancita dagli artt. 55 e 56 cod. terzo settore.

Questa apertura si colloca nel più ampio ripensamento del modello di gestione pubblica, che evolve dal tradizionale “government” centrato sul comando e controllo, al modello di “governance” collaborativa, in cui la pubblica amministrazione assume un ruolo di regia e coordinamento tra soggetti diversi – pubblici e privati, profit e non profit – coinvolti nel perseguimento del benessere collettivo. In quest’ottica, l’art. 10 del medesimo decreto (commi 2 e 3) valorizza espressamente l’iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per il soddisfacimento dei bisogni della comunità locale e consente agli enti locali di istituire nuovi servizi di interesse economico generale, rispondenti a esigenze emergenti, anche mediante strumenti partecipativi.

Il sistema delineato si articola dunque in un rapporto multilivello. A livello centrale, lo Stato individua i principi e i limiti dell’azione amministrativa nel rispetto della concorrenza e della tutela del mercato. A livello locale, gli enti territoriali si pongono come interlocutori primari dei cittadini, assumendo la responsabilità di coordinare interventi a rete, in una logica di prossimità istituzionale. In questo schema, gli enti del terzo settore rappresentano un ponte funzionale tra istituzione e comunità, potendo contribuire alla gestione di servizi pubblici in settori strategici come la mobilità sociale, l’ambiente, l’energia, la cultura e la rigenerazione urbana.

L’art. 18, comma 2, introduce anche una clausola valutativa, che obbliga gli enti locali a motivare la scelta del partenariato con gli enti del terzo settore nella relazione prevista all’art. 14, comma 3, dimostrando che tale collaborazione realizza benefici concreti in termini di universalità, solidarietà e sostenibilità economica, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Tale previsione rafforza l’impianto cooperativo della norma, senza snaturare il rigore del sistema concorrenziale e garantendo un bilanciamento tra efficienza amministrativa e riconoscimento del valore pubblico del Terzo settore.

Infine, il comma 3 dell’art. 18 precisa che i rapporti di partenariato con gli enti del terzo settore sono esclusi nei casi in cui il sostegno economico pubblico ecceda il rimborso dei costi effettivamente sostenuti. Tale disposizione, pur dovendo essere letta con attenzione alla specificità dei servizi pubblici locali – che spesso implicano strutture complesse e costi fissi rilevanti – conferma l’intento di configurare tali rapporti non come contratti a prestazioni corrispettive, ma come forme di cooperazione ispirate a finalità pubbliche.

In definitiva, il nuovo assetto normativo consente di concepire i servizi pubblici locali come campo privilegiato per l’attuazione della sussidiarietà multilivello, in cui lo Stato crea le condizioni generali, l’ente locale le adatta al contesto territoriale, e il terzo settore contribuisce attivamente alla realizzazione dei servizi. In questo modo, si realizza una mappa istituzionale integrata dove ciascun attore – centrale, locale, sociale – partecipa secondo ruolo, competenze e risorse, alla costruzione di un welfare territoriale moderno e sostenibile.

II. IL TERZO SETTORE E IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: RAPPORTI E INTERFERENZE

Il rapporto tra coprogettazione, coprogrammazione e sistema degli appalti pubblici rappresenta uno degli snodi più rilevanti nel delineare l’attuale assetto dei rapporti tra

pubblica amministrazione ed enti del terzo settore¹⁸. L'adozione del codice e la crescente giurisprudenza che ne ha accompagnato l'attuazione confermano una transizione culturale e giuridica verso un modello collaborativo, capace di coesistere, ma anche distinguersi, dal mercato concorrenziale degli appalti¹⁹.

La coprogettazione, ai sensi dell'art. 55, comma 3, si configura come una forma di amministrazione condivisa, nella quale enti pubblici e terzo settore concorrono non solo all'esecuzione, ma anche alla definizione delle modalità di intervento su specifici bisogni collettivi. Essa si distingue dall'appalto pubblico per la sua finalità sociale, per l'assenza di uno scambio sinallagmatico, per il coinvolgimento paritario nella fase progettuale e per l'adozione di strumenti giuridici alternativi al contratto oneroso. Lo stesso art. 6 del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) chiarisce che le procedure di coprogrammazione e coprogettazione non sono soggette alla disciplina degli appalti, rafforzando così l'autonomia concettuale e funzionale del paradigma collaborativo²⁰.

La dottrina ha sottolineato come l'art. 55 non solo legittimi formalmente la partecipazione degli enti del terzo settore all'azione amministrativa, ma proceda a una vera e propria "*proceduralizzazione dell'azione sussidiaria*", attribuendo alla collaborazione un rilievo giuridico autonomo rispetto alla logica negoziale tipica dell'appalto²¹. Tale riconoscimento si innesta su una lettura sostanziale della funzione amministrativa, sempre meno intesa come esercizio unilaterale del potere e sempre più come co-produzione di soluzioni pubbliche²².

Tuttavia, il rapporto tra coprogettazione e sistema degli appalti non è privo di interferenze. Molteplici sentenze e riflessioni dottrinali hanno posto l'accento sulla necessità di garantire, anche nelle procedure collaborative, il rispetto dei principi fondamentali dell'evidenza pubblica: trasparenza, imparzialità, parità di trattamento. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che le amministrazioni, nell'attivare un percorso di coprogettazione, devono comunque adottare procedure selettive fondate su criteri predefiniti, oggettivi e verificabili. È solo in presenza di tali criteri che la coprogettazione può mantenere la sua autonomia rispetto al contratto d'appalto, evitando il rischio di degenerare in una forma mascherata di affidamento diretto.

In tale contesto si è assistito a una progressiva contaminazione tra modelli collaborativi e logiche concorrenziali: elementi propri del sistema degli appalti – come la

¹⁸ Per un'analisi critica si rinvia a B. GILIBERTI, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel terzo settore tra autonoma iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche amministrazioni*, in *Annuario 2023 AIPDA, Lo spazio della pubblica amministrazione vecchi territori e nuove frontiere*, Atti del convegno annuale Napoli, 29-30 settembre 2023, Napoli, 2024, 321 ss.

¹⁹ TAR Lombardia, 1° ottobre 2024, n. 2533.

²⁰ Cons. Stato, V, 26 maggio 2023, n. 5217 e 5218.

²¹ Cfr. A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e Terzo Settore nell'ambito dei servizi sociali: bilanci e prospettive*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2022, 637 ss., la quale sottolinea la portata trasformativa dell'art. 55 nel disciplinare giuridicamente la funzione collaborativa come espressione della sussidiarietà orizzontale.

²² A. SANTUARI, *Quando la co-progettazione è conforme al dettato normativo – Cons. Stato 5217/23*, in <https://www.personaedanno.it/articolo/quando-la-co-progettazione-e-conforme-al-dettato-normativo-cons-stato-5217-23>.

valutazione delle proposte progettuali, la predisposizione di punteggi, la richiesta di piani economico-finanziari – sono stati integrati anche nelle prassi di coprogettazione. Sebbene tale evoluzione abbia rafforzato le garanzie procedurali, ha altresì generato nuove tensioni interpretative circa la natura ibrida e composita di tali percorsi²³.

Un nodo particolarmente rilevante è costituito dal regime economico della coprogettazione. La gratuità dell'apporto del terzo settore, prevista in origine come tratto distintivo rispetto all'appalto, ha assunto progressivamente una connotazione più flessibile: il rimborso delle spese effettivamente sostenute, purché non comporti la realizzazione di utili, non è considerato ostativo al riconoscimento della natura collaborativa del rapporto. Tale impostazione, avallata sia dalla giurisprudenza unionale che da quella costituzionale, consente di distinguere in termini sostanziali tra l'erogazione di un servizio a fini pubblici e la prestazione retribuita tipica del contratto d'appalto²⁴.

Fondamentale rimane, dunque, il ruolo della pubblica amministrazione. Essa conserva un'ampia discrezionalità – seppur non arbitraria – nella scelta tra l'adozione di una procedura di appalto o l'attivazione di una coprogettazione. Tale scelta deve essere coerente con la natura del servizio da gestire e con l'obiettivo di valorizzare la partecipazione attiva della società civile, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.). La sentenza del TAR Lombardia sottolinea, in questo senso, che non si può parlare di elusione della normativa sugli appalti quando la coprogettazione è motivata dalla complessità sociale dell'intervento, dall'esigenza di flessibilità gestionale e dall'intento di costruire reti collaborative stabili.

Il dialogo tra i due modelli – quello collaborativo e quello competitivo – non deve dunque essere concepito come un'alternativa rigida, ma come una pluralità di strumenti a disposizione dell'amministrazione, da modulare in base ai bisogni, ai contesti e agli obiettivi pubblici da realizzare. In questa prospettiva, la coprogettazione si propone come uno strumento complementare, specificamente adeguato ai contesti in cui l'efficacia dell'intervento pubblico richiede corresponsabilità, capacità relazionali e innovazione sociale.

²³ Per una disamina completa E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, 2021.

²⁴ La sentenza già citata in tema di gratuità affronta anche la fase di co-progettazione e il principio di partecipazione attiva degli enti del terzo settore. Il Consiglio di Stato stabilisce che la co-progettazione non deve limitarsi alla semplice attuazione dei servizi, ma deve prevedere un'effettiva collaborazione sin dalla fase di definizione delle modalità di intervento, dei bisogni e delle risorse necessarie. La sentenza critica l'amministrazione comunale per aver pubblicato un "documento di massima" che, predefinendo nei dettagli i servizi da erogare, di fatto precludeva una vera co-progettazione. La sentenza ribadisce l'obbligo di trasparenza e imparzialità nelle procedure di affidamento dei servizi pubblici, evidenziando come l'amministrazione avrebbe dovuto definire criteri obiettivi e trasparenti per la selezione degli enti del terzo settore con cui attivare il partenariato. L'art. 55, c. 4, impone infatti che la selezione sia condotta rispettando questi principi, e che sia fatta previa definizione degli obiettivi generali, della durata e delle caratteristiche essenziali del progetto. In mancanza di tali criteri, la selezione del partner risulta arbitraria, violando così i principi generali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

12. VALORIZZARE IL PATRIMONIO PUBBLICO ATTRAVERSO IL TERZO SETTORE

Oltre alle forme collaborative previste dal cod. terzo settore (coprogrammazione, coprogettazione, convenzioni), il legislatore ha previsto anche strumenti di promozione e sostegno a favore degli enti del terzo settore. Tra questi, si colloca l'istituto della concessione in comodato di beni pubblici non utilizzati per fini istituzionali, disciplinato dall'art. 71, comma 2. Tale disposizione riconosce la possibilità per lo Stato, le Regioni e gli enti locali di concedere gratuitamente beni mobili e immobili di loro proprietà, purché non destinati a funzioni istituzionali, agli enti del terzo settore (con esclusione delle imprese sociali), affinché possano svolgere le proprie attività di interesse generale.

Questa forma di sostegno patrimoniale è rilevante non solo per la messa a disposizione di spazi, ma per il riconoscimento di una funzione generativa di utilità pubblica da parte dell'amministrazione. Il bene pubblico, in questo contesto, non è semplicemente oggetto di valorizzazione economica, ma diventa leva di attivazione sociale, capace di abilitare servizi, progettualità e partecipazione civica che contribuiscono al benessere collettivo.

Il Controllore contabile chiarisce che il comodato d'uso gratuito costituisce una deroga al principio della redditività del patrimonio pubblico, che impone agli enti di perseguire entrate economiche compatibili con la valorizzazione dei beni appartenenti al patrimonio disponibile. Tuttavia, la deroga è ritenuta legittima laddove l'ente dimostri, con idonea motivazione, che la rinuncia al canone locativo è compensata da un beneficio sociale equivalente o superiore, che si traduca in un effettivo vantaggio per la comunità amministrata.

Questa interpretazione risulta coerente con i principi costituzionali di cui agli artt. 2 e 118 Cost., che fondano l'azione pubblica sulla promozione della solidarietà e della sussidiarietà orizzontale. In tale contesto, la concessione in comodato non è una forma di liberalità fine a sé stessa, ma una misura di politica pubblica, finalizzata alla realizzazione di interessi generali che l'ente pubblico ritiene strategici per il proprio territorio.

Tuttavia, proprio in quanto misura pubblica che incide sul bilancio e sul patrimonio dell'amministrazione, la concessione deve essere accompagnata da un'istruttoria puntuale. In particolare, l'ente è chiamato a svolgere una valutazione comparativa tra l'alternativa della locazione e quella del comodato, anche mediante un'analisi delle potenzialità economiche del bene. La scelta in favore del comodato dovrà essere adeguatamente motivata, con riferimento sia alla compatibilità finanziaria dell'operazione, sia alla rilevanza delle attività proposte dall'ente del terzo settore beneficiario.

Non meno importante è l'esigenza di trasparenza e imparzialità nella selezione degli enti. Sebbene l'art. 71 non imponga una gara pubblica, l'assegnazione in comodato configura pur sempre l'attribuzione di un vantaggio economico indiretto (uso gratuito di un bene), che impone una procedura di evidenza pubblica, almeno informale. In questo senso, è raccomandata la pubblicazione di un avviso, la raccolta di manifestazioni di interesse e la successiva valutazione comparativa, secondo criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori.

L'utilizzo del comodato si configura così come una misura di promozione pubblica, ma anche una forma di partenariato regolato: il bene messo a disposizione rappresenta non solo uno spazio fisico, ma uno strumento per abilitare progettualità civiche che

perseguano finalità generali, senza oneri diretti per l'amministrazione. In cambio, l'ente del terzo settore si assume l'onere di conservazione del bene, manutenzione ordinaria e utilizzo conforme agli scopi sociali dichiarati.

Un esempio particolarmente significativo è quello delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER): l'energia, bene strategico per eccellenza, può oggi essere oggetto di forme innovative di gestione condivisa, fondate sulla partecipazione attiva degli enti del terzo settore. In questi casi, l'uso gratuito di beni pubblici inutilizzati – come i tetti degli edifici comunali – permette l'installazione di impianti fotovoltaici in grado di generare valore ambientale, sociale ed economico, contribuendo alla transizione ecologica, alla riduzione della spesa pubblica e al contrasto della povertà energetica²⁵.

Nella stessa logica si colloca anche l'utilizzo degli impianti sportivi pubblici, la cui concessione gratuita può essere ammessa quando l'amministrazione accerti che tale

²⁵ La deliberazione n. 161/2024/PAR della Corte dei conti – Sezione Marche rappresenta un tassello rilevante nel processo di sistematizzazione giuridico-contabile dei rapporti tra amministrazioni pubbliche ed enti del terzo settore, con particolare riguardo all'utilizzo del patrimonio pubblico non strumentale. In essa si chiarisce che la concessione gratuita di beni pubblici a enti del terzo settore – purché motivata e istruita adeguatamente – può considerarsi compatibile con i principi costituzionali e contabili, a condizione che essa risulti funzionale alla valorizzazione sociale del bene e alla produzione di utilità collettive superiori o equivalenti al mancato introito economico.

Questa impostazione si dimostra particolarmente feconda alla luce delle esperienze più recenti di innovazione istituzionale e ambientale, tra cui spicca il caso delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER). Tali configurazioni, disciplinate dagli artt. 31 ss. del d.lgs. n. 199/2021, rappresentano un paradigma nuovo di gestione collaborativa dell'energia, fondato su un'alleanza tra enti pubblici, cittadini e soggetti del terzo settore per la produzione e l'autoconsumo condiviso di energia da fonti rinnovabili. In questo contesto, il patrimonio pubblico – in particolare tetti di edifici comunali, ex scuole, magazzini o strutture dismesse – può essere messo a disposizione, a titolo gratuito, di enti del terzo settore che operano all'interno della CER, per l'installazione di impianti fotovoltaici o altre infrastrutture energetiche sostenibili.

La finalità pubblica è evidente: riduzione delle emissioni, abbattimento delle povertà energetiche, promozione della cittadinanza attiva e del consumo responsabile. Il vantaggio economico per l'ente pubblico, seppur indiretto, è altrettanto concreto: non deve sostenere direttamente i costi dell'investimento, beneficia delle ricadute ambientali e sociali dell'iniziativa e, spesso, ottiene un miglioramento della qualità urbana e relazionale.

In questo quadro, l'interpretazione fornita dalla Corte dei conti trova applicazione esemplare: l'ente locale che affidi in comodato un proprio bene inutilizzato a un ente del terzo settore, per finalità energetiche in una CER, non viola il principio di economicità o di valorizzazione del patrimonio, a patto che tale concessione sia motivata da una valutazione ex ante dell'impatto sociale e ambientale prodotto, e rientri in una strategia coerente di programmazione territoriale.

Occorre tuttavia vigilare – come rilevato dalla Corte – sulla qualità dell'istruttoria: l'amministrazione deve dimostrare di aver considerato alternative più redditizie e di aver scelto il comodato non per ragioni discrezionali, ma per la migliore attuazione dell'interesse pubblico. È quindi necessario che l'atto sia supportato da elementi documentali: analisi di contesto, benefici ambientali attesi, livello di partecipazione sociale, criteri di selezione dell'ente partner, modalità di controllo e verifica periodica.

Il caso delle CER, pertanto, costituisce un esempio emblematico di come il patrimonio pubblico, se attivato attraverso il terzo settore, possa generare valore plurale: economico (riduzione della spesa), sociale (inclusione e formazione), ambientale (energia pulita), relazionale (collaborazione tra cittadini e amministrazioni). Esso dimostra che l'amministrazione condivisa, applicata anche alla dimensione patrimoniale, non rappresenta una deroga ai principi dell'efficienza amministrativa, ma una loro rielaborazione funzionale, orientata al risultato.

destinazione risponde a finalità di interesse generale, quali l'avviamento allo sport, la coesione sociale e il benessere psicofisico delle comunità locali. Anche in questo caso, come chiarito dalla Corte dei conti in altra recente pronuncia, è richiesto un processo motivato, trasparente e proporzionato, che dimostri l'effettiva valorizzazione pubblica del bene messo a disposizione²⁶.

L'assegnazione in comodato costituisce un punto d'incontro tra politiche pubbliche di welfare territoriale e utilizzo strategico del patrimonio pubblico, rappresentando una forma indiretta ma concreta di concorso alla spesa pubblica. Anziché sostenere direttamente costi di gestione e attivazione di servizi, l'amministrazione mette a disposizione risorse patrimoniali in favore di enti che si impegnano a restituire valore sociale, con responsabilità, trasparenza e adesione a obiettivi condivisi.

²⁶ L'uso e la gestione degli impianti sportivi di proprietà pubblica, quando affidati a soggetti del terzo settore, pongono una questione rilevante in tema di equilibrio tra valorizzazione del patrimonio e promozione dell'interesse generale. La deliberazione n. 251/2024/PAR della Corte dei conti – Sezione Lombardia, intervenendo su richiesta del Comune di Monte Cremasco, offre indicazioni preziose sul corretto bilanciamento tra la funzione pubblica del bene e il sostegno alle attività sociali e sportive.

La Corte afferma che, in via generale, la concessione gratuita di impianti sportivi non costituisce una modalità tipica di valorizzazione patrimoniale, in quanto non genera redditività economica per l'ente. Tuttavia, essa può ritenersi legittima se orientata alla promozione di finalità pubbliche di pari o superiore valore, come l'avviamento allo sport, riconosciuto oggi anche in sede costituzionale all'art. 33, ultimo comma, Cost. In tale ottica, l'assegnazione gratuita non rappresenta un danno erariale se accompagnata da un'istruttoria che dimostri in modo puntuale l'interesse generale perseguito, l'assenza di scopo di lucro del soggetto concessionario e il rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento.

Il rilievo attribuito all'attività sportiva come fattore di benessere collettivo, coesione sociale e prevenzione sanitaria rafforza la legittimità del ricorso a convenzioni o comodati gratuiti in favore di enti non profit. Ciò è particolarmente vero nel caso in cui l'ente locale non sia in grado di garantire la gestione diretta dell'impianto e scelga, con atti motivati, di affidarne l'utilizzo a una realtà del territorio in grado di realizzare obiettivi pubblici in modo più efficace e sostenibile.

Tuttavia, la Corte richiama la necessità di rispettare la disciplina di settore: l'art. 6 d.lgs. n. 38/2021 prevede che, in mancanza di gestione diretta, la concessione degli impianti debba avvenire in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, ma comunque nel rispetto della normativa sui contratti pubblici, ove applicabile. Non sono ammissibili affidamenti diretti arbitrari: anche laddove si ricorra agli strumenti del codice del terzo settore (in particolare l'art. 56), è indispensabile garantire una selezione comparativa, trasparente e coerente con le finalità dell'amministrazione.

Va inoltre considerato che il riconoscimento del valore pubblico delle attività sportive non esclude la necessità di valutare i profili finanziari connessi alla concessione del bene. Se il Comune intende farsi carico di spese relative a utenze, manutenzione o addirittura erogare contributi economici aggiuntivi, dovrà dimostrare – ai sensi dell'art. 3 l. n. 241/1990 – le ragioni oggettive di tale scelta, basandosi su una valutazione economica proporzionata e documentata.

In conclusione, anche nel caso degli impianti sportivi, il patrimonio pubblico può diventare una leva di promozione sociale ed economica se utilizzato in coerenza con i modelli di amministrazione condivisa e nel rispetto delle regole di trasparenza e correttezza amministrativa. La concessione a enti del Terzo settore, in questo contesto, non è una deroga eccezionale ma una possibilità regolata, da utilizzare con responsabilità per valorizzare un bene comune secondo logiche inclusive e generative.

13. CONCLUSIONI

Il percorso sviluppato in queste pagine ha messo in luce come il terzo settore non si limiti a interagire con la pubblica amministrazione, ma operi in una dimensione giuridica e istituzionale autonoma, che lo rende parte integrante delle politiche pubbliche, senza assorbirsi né sovrapporsi alla funzione pubblica. Il codice riconosce, infatti, che gli enti che lo compongono agiscono nel perimetro dell'interesse generale non in quanto esecutori dell'amministrazione, ma come soggetti collettivi capaci di attivare, in chiave sussidiaria, risposte ai bisogni civici, sociali e comunitari.

La riforma del 2017 ha istituzionalizzato un nuovo paradigma dell'azione collettiva orientata all'interesse generale, nel quale il valore dell'intervento non è definito astrattamente o unicamente secondo la logica dell'autorità pubblica, ma si misura in termini di utilità sociale, partecipazione inclusiva e coesione territoriale. Le attività svolte dagli enti del terzo settore si fondano su una legittimazione che è insieme giuridica e sociale, e che si esprime nella capacità di rispondere a bisogni reali, generare beni relazionali e attivare risorse. In questo quadro, gli strumenti introdotti dal codice – in particolare la coprogettazione e la coprogrammazione – non rappresentano semplici modalità alternative di affidamento, ma incarnano un modello relazionale e collaborativo di costruzione dell'azione pubblica, fondato sulla sussidiarietà orizzontale e sul riconoscimento della capacità generativa della cittadinanza organizzata.

Anche sul piano finanziario, il terzo settore non è destinatario passivo di sovvenzioni, ma concorrente attivo alla realizzazione dell'interesse generale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale. La sua capacità di attivare risorse proprie costituisce una forma indiretta, ma rilevante, di concorso alla spesa pubblica, che amplia la nozione stessa di finanza pubblica in una direzione più inclusiva e multilivello.

Nel confronto con altre discipline – in particolare quella dei servizi pubblici locali e quella dei contratti pubblici – il codice del terzo settore si colloca come elemento innovativo, capace di offrire modelli alternativi di relazione tra istituzioni e società. Non si tratta semplicemente di derogare alle logiche concorsuali o contrattuali, ma di riconoscere la specificità delle finalità perseguite dagli enti del terzo settore, la natura relazionale del loro operato e la qualità generativa delle attività di interesse generale che essi svolgono.

In conclusione, il terzo settore si configura come uno spazio giuridico e civico che consente di comporre, in forme nuove, la pluralità degli interessi collettivi che attraversano la società. Il suo riconoscimento normativo, il suo contributo alla spesa pubblica e la sua funzione nei modelli collaborativi delineano una traiettoria istituzionale che va valorizzata, non solo per la sua efficienza operativa, ma per la sua capacità di produrre valore pubblico attraverso la cura condivisa dei beni comuni e la partecipazione democratica alla costruzione dell'interesse della collettività.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

A.S. Albanese, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali: bilanci e prospettive*, in *Istituzioni del Federalismo - Rivista di studi giuridici e politici*, n. 3, 2022; U. Allegretti, *Amministrazione e Costituzione*, Padova, 1996; M. Almagisti, *Una democrazia possibile. – Politica e territorio nell'Italia contemporanea*.

Nuova edizione aggiornata (ed. 1a ristampa 2024), Roma, 2022; A. Arcuri, *La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in *Istituzioni del Federalismo - Rivista di studi giuridici e politici*, n. 3, 2022; A. Arcuri, *La sussidiarietà come principio costituzionale integrato*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, p. 113 ss.; G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 117-118, 1997, pp. 29-65; G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, Relazione al convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma 7-8 febbraio 2003, in https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/AREN/ARENA-Relazione-convegno-118-02_03_0.pdf; G. Arena, G. Cotturri (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci editore, 2010; G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, 2017 – anno LXVII, n. 1, pp. 43-55; G. Arena, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, in *Rivista Impresa Sociale*, n. 3, 2020; G. Arena, *Una visione sistemica dell'Amministrazione condivisa*, in *Labsus - laboratorio per la sussidiarietà*, 2022; G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994; M. Bombardelli, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Istituzioni del Federalismo - Rivista di studi giuridici e politici*, 2022, n. 3; D. Bolognino, R. Cameli, F. Giglioni, *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza italiana e comunitaria*, in *Labsus - laboratorio per la sussidiarietà*, paper n. 11; A. Bongini, P.I. Di Rago, S. Semeraro, U. Zandrini, *La co-programmazione ex art. 55: Connessione e coordinamento con gli istituti programmatori delle autonomie locali*, in *Rivista Impresa Sociale*, 2021, n. 2; M. Bollani, *Le insidie della co-progettazione: Prima progettarlo e programmarlo anche insieme (Terzo settore e Pubblica amministrazione), il welfare ha bisogno di essere pensato insieme. Solo così nascono visioni e soluzioni reali ed innovative*, in *Vita*, 2023; C. Borzaga, S. Pellizzari (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte Costituzionale*, in *Euricse - Knowledge for a Social Economy*, 2020; B.L. Boschetti (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa: Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, in *Quaderni di Terzjus - Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale*, 2024, vol. 4; E. Carloni, A. Pioggia, B. Ponti, *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione*, scritti in onore di Francesco Merloni, Giappichelli Editore, Torino, 2021; S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2001, pp. 601-650; M. Cau, G. Maino, *Coproprogrammare e coprogettare: alcune considerazioni sugli approcci partecipativi*, in *Rivista Impresa Sociale*, 2023, n. 3; G. Colavitti, *Il "dibattito pubblico" e la partecipazione degli interessi nella prospettiva costituzionale del giusto procedimento*, in *Amministrazione in Cammino - rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 9 aprile 2020; G. Cotturri, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci editore, 2001; U. De Ambrogio, G. Marocchi (a cura di), *Coproprogrammare e coprogettare: Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, 2023; U. De Ambrogio, C. Guidetti, *La coprogettazione: la partnership tra pubblico e Terzo settore*, Roma, Carocci Faber, 2018; P. Duret, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e suggestioni di un concetto*, in *Jus: rivista di scienze giuridiche*, 2000, n. 1, pp. 95-145; C. Esposito, *La Costituzione italiana*, Saggi, Padova, 1954; G. Ecchia, R. Villani (a

cura di), *Impresa sociale Diritti di Cittadinanza e Governance del Territorio*, in AICCON, 2005; E. Fidelbo, *Gli affidamenti in favore degli enti del Terzo settore*, in *Labsus – laboratorio per la sussidiarietà*, 2022; A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Bari-Roma, 2019; A. Fici, *Identità e funzione degli enti del Terzo settore nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Terzjus – Osservatorio del Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale*, 2021; A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni, *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore: dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, in *Quaderni di Terzjus – Osservatorio del Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale*, 2020, vol. 1; E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali: un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, 2021; L.L. Fuller, *Human Interaction and the Law*, in K. Winston (ed.), *The Principles of Social Order*, Oxford-Portland Oregon, 2001, p. 231 ss.; L.L. Fuller, *Human Interaction and the Law*, in K. Winston (ed.), *The Principles of Social Order*, Oxford-Portland Oregon, 2001, p. 231 ss.; F. Gaspari, *Terzo Settore ed Amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e diritti – Rivista elettronica*, 2023 anno VIII, n. 15; F. Giglioni, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it - rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2022, n. 20; F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit.; B. Giliberti, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel terzo settore*, in *Annuario AIPDA 2023*, Napoli, 2024, p. 321 ss.; C. Golino, A. Santuari, *Gli Enti del Terzo settore e la co-amministrazione: ruolo della giurisprudenza e proposte de jure condendo*, in *Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi giuridici e politici*, 2022, n. 3; L. Gori, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi.it – rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2020, n. 14; L. Gori, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, 2022; G. Gotti, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi.it – rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2024, n. 8; LABSUS, *Al cuore dell'amministrazione condivisa: Rapporto 2023 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, Rapporto 2023, 2024 in www.labsus.it; F. Loffredo, *Gli enti del terzo settore*, Milano, 2018; G. Manfredi, *La sussidiarietà orizzontale e la sua attuazione*, in *Amministrazione in cammino – rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 30 novembre 2016; G. Marocchi, *La sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione*, in *Rivista Impresa Sociale*, 2020, n. 3; G. Marocchi, *Coprogettazione: dal cofinanziamento alla corresponsabilità*, in *Welforum.it – osservatorio nazionale sulle politiche sociali*, 2021; P. Mezzanotte, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *Federalismi.it - rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2020, n. 32, pp. 138–157; N. Mondin, M. Simonetta (a cura di), *Le reti locali e i cicli di coprogrammazione e coprogettazione del welfare di comunità*, Milano, AnciLab Editore, 2022; T. Parenzan, *Ascendono diritti, doveri, solidarietà, con uno sguardo all'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2004, p. 1243 ss.; D. Palazzo, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, 2022; R. Parisi, *Il sistema dei servizi sociali tra Stato, mercato e terzo settore*, Napoli, 2023; V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 162 ss.; A. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), *Pubblica*

Amministrazione e Terzo Settore: confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico, Trento, Università degli Studi di Trento, 2019, vol. 42; A. Perrone, *Amministrazione condivisa: un nuovo scenario nel rapporto tra PA e Terzo settore*, in *Welforum.it – osservatorio nazionale sulle politiche sociali*, 2024; G. Pisano, *Co-programmare e co-progettare: la sfida della pluralità*, in *Labsus – laboratorio per la sussidiarietà*, 2021; N. Polito, *Strumenti per l'amministrazione condivisa: un'ipotesi per l'applicazione dell'art. 118, quarto comma, della Costituzione*, in *Labsus – laboratorio per la sussidiarietà*, paper n. 8; A. Propersi, G. Rossi, *Gli enti del terzo settore. Gli altri enti non profit dopo la Riforma*, Milano, 3 ed., 2022; E. Queinnec, *Do Not-For-Profit Organizations Meet A Demand For Trust Goods?*, *HAL Working Papers*, hal-01367931, 2011; P. Rossi, *Reti che competono, territori che uniscono: La costruzione organizzativa di un'esperienza di co-progettazione*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione - Studi di teoria e ricerca sociale*, 2023, n. 2; S. Sacchetti, G. Salvatori, *Amministrazione condivisa come nuova relazione tra il settore pubblico e l'economia sociale*, in *Rivista Impresa Sociale*, 2022, n. 4; F. Sanchini, *Profili costituzionali del terzo settore*, Milano, 2021; A. Santuari, *Quando la co-progettazione è conforme al dettato normativo – Cons. Stato 5217/23*, in *personaedanno.it*; A. Santuari, *L'impatto dell'interpretazione della giurisprudenza amministrativa sul processo di sviluppo della co-progettazione*, *Policy paper* in *AICCON*, 2022; A. Santuari, *Diritto delle organizzazioni socialmente responsabili: Manuale degli Enti del Terzo Settore, delle cooperative, delle società benefit e dei loro rapporti con la P.A.*, Milano, 2024; A. Santuari, *Co-progettazione e il sistema giuridico amministrativo impermeabile al cambiamento*, in *Welforum.it – osservatorio nazionale sulle politiche sociali*, 2024; C. Scaramella, *Riforma del Terzo Settore e amministrazione condivisa: una sfida ancora da giocare*, in *Forum PA*, 2024; F. Scalvini, *Una nuova stagione. Il Codice del Terzo Settore e le relazioni tra enti del Terzo Settore e le Pubbliche Amministrazioni*, in *Welfare Oggi – speciale “Verso l'Amministrazione collaborativa”*, 2018, n. 2; D. Selloni, *L'amministrazione condivisa si fa anche con il design: dal supporto tecnico a quello culturale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione - Studi di teoria e ricerca sociale*, 2023, n. 2; V. Varone, *È tempo di co-programmazione e co-progettazione*, in *Modulo24 Terzo Settore*, 2021, n. 6, p. 12; A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, relazione introduttiva alle giornate di studio su «Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi»*, Perugia, 11-12 marzo 2010; A. Zito, *Il danno: la dinamica relazionale tra collettività e attività finanziaria*, in *Diritto amministrativo*, 2002.

Le attività di interesse generale degli enti del terzo settore alla luce del diritto eurounitario

Alceste Santuari

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. Gli enti del terzo settore e lo svolgimento (obbligatorio) delle attività di interesse generale. – 3. Le attività di interesse generale degli enti del terzo settore e i quasi-mercati. – 4. I “Servizi di Interesse Generale” (SIG): una nozione giuridica che identifica la specificità delle attività degli Enti del Terzo settore. – 5. I “Servizi sociali di interesse generale” (SSIG): una nozione giuridica alternativa alle logiche di mercato. – 6. Le attività di interesse generale quale elemento distintivo degli enti del terzo settore.

I. OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE

Gli enti del terzo settore, così come disciplinati dal e nel d.lgs. n. 117/2017 (cod. terzo settore) sono individuati dalle finalità che essi sono chiamati a perseguire¹, dalla soggettività giuridica di diritto privato², nonché dalle attività di interesse generale che essi devono perseguire³. Le attività di interesse generale in oggetto devono risultare funzionali alla realizzazione delle finalità di cui all’art. 1 del decreto. A parere di chi scrive, la novità di rilievo introdotta dalla riforma del terzo settore risiede proprio nella funzionalizzazione sistematica e non episodica delle attività svolte dagli enti del terzo settore

¹ L’art. 1 del decreto stabilisce che gli ETS perseguono “finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali”. Nello specifico, agli ETS è richiesto di perseguire il bene comune, di elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l’inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa.

² Ai sensi dell’art. 4 del decreto n. 117/2017, sono ETS “le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società”.

³ L’art. 5, comma 1, d.lgs. n. 117 del 2017 contiene l’elenco delle attività di interesse generale che gli Ets possono svolgere per realizzare le finalità che l’ordinamento collega alla loro azione. Allo scopo di adeguare gli interventi degli Ets al mutare delle condizioni sociali ed economiche della comunità, il CTS ha previsto che l’elenco di cui all’art. 5 possa essere modificato con apposito dpcm, da adottarsi su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, l’elenco delle attività di interesse generale potrà essere aggiornato. Sulla scelta legislativa di indicare un’elencazione “tendenzialmente tassativa comprendente ben 26 settori”, si veda M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci ed ombre*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2018, 39 ss.

rispetto alle finalità che l'ordinamento giuridico ha inteso assegnare ai medesimi enti e che essi condividono con gli enti pubblici⁴.

Il cod. del terzo settore ha dunque esaltato le finalità di pubblica utilità perseguite dagli enti del terzo settore, stabilendo, in quest'ottica, le giuste connessioni tra attività svolte e quelle finalità. In quest'ottica, gli enti del terzo settore risultano dunque definiti dalla combinazione tra finalità (pubbliche) perseguite⁵ e le attività (di interesse generale) svolte in funzione del perseguimento di quelle determinate finalità⁶. Si tratta di un "cambio di rotta" molto importante rispetto al passato, in quanto le attività di interesse generale, che possono contemplare anche il metodo economico-imprenditoriale, sono direttamente vocate alla realizzazione (concreta) delle finalità⁷. In questo senso, il codice ha dunque decretato la fine di un presunto ossimoro, ossia la coesistenza tra il perseguimento di finalità collettive e l'esercizio di attività economico-imprenditoriali da parte dei soggetti privati non lucrativi. La possibile natura economico-imprenditoriale delle attività di interesse generale è dunque valorizzata, laddove ritenuta necessaria ovvero utile dagli enti del terzo settore, in quanto componente funzionale al perseguimento delle finalità pubbliche cui l'azione degli enti del terzo settore deve essere obbligatoriamente rivolta⁸.

⁴ In quest'ottica, deve leggersi il comma 1 dell'art. 4, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante "Codice del terzo settore", che elenca le "modalità" attraverso cui gli Enti del Terzo settore possono perseguire le finalità individuate nell'art. 1 del medesimo decreto. Al riguardo, preme evidenziare che nel corso dell'ultimo esame del testo di legge in Senato, le finalità di cui all'art. 2 del Codice sono state ampliate: alle finalità civiche e solidaristiche, già previste nel testo approvato alla Camera dei Deputati, sono state aggiunte quelle di utilità sociale ed è stato precisato che le attività di interesse generale, proprie del Terzo Settore, possono essere realizzate mediante forme di azione volontaria e gratuita (volontariato) o di mutualità (associazionismo) o di produzione e scambio di beni o servizi (cooperative/impresa sociale).

⁵ In ordine alle finalità perseguite (anzi, che devono essere perseguite) dagli ETS, uno tra i più autorevoli e attenti giuristi e studiosi del fenomeno non profit ha sottolineato come il perseguimento di quelle finalità sopra indicate ha determinato "un radicale allontanamento dall'impianto codicistico come risultante dalle modifiche introdotte con il d.p.r. n. 361/2000 (scopo lecito e possibile), restituendo al diritto civile il compito di fissare l'assetto teleologico "silenziosamente" passato al diritto tributario". Così, G. PONZANELLI, La nuova categoria degli Enti del Terzo settore: alcune considerazioni introduttive, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice*, cit., 4.

⁶ Sulle attività di interesse generale previste dal Codice del Terzo settore, si veda A. FICI, *L'attività degli Enti del Terzo settore*, in GORGONI, *op. cit.*, 61 ss.

⁷ Sulla compatibilità dell'esercizio di attività economico-imprenditoriali da parte degli enti non lucrative, per vero, l'Agenzia delle Entrate, in epoca precedente all'entrata in vigore del Codice del Terzo settore (cfr. risoluzione n. 10/E/2015 del 23 gennaio 2015), aveva ritenuto che i compensi derivanti dall'erogazione di prestazioni aggiuntive rese ai pazienti del Consultorio a completamento di una terapia già in corso non facesse venir meno la qualifica di ONLUS (organizzazione non lucrativa di utilità sociale ex d.lgs. n. 460/97) della fondazione che gestiva quel determinato servizio.

⁸ La valorizzazione di attività di interesse generale, ivi comprese quelle di matrice economico-imprenditoriale, funzionali al raggiungimento delle finalità pubbliche, da sempre caratterizza il regime giuridico delle charities britanniche. In argomento, per tutti, si vedano C. MITCHELL and S.R. MOODY (eds.), *Foundations of Charity*, Oxford, 2000.

2. GLI ENTI DEL TERZO SETTORE E LO SVOLGIMENTO (OBBLIGATORIO) DELLE ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE

L'interesse generale, nozione di derivazione europea⁹, che definisce le attività di cui all'art. 5, d.lgs. n. 117/2017, già contenuta nella legge delega¹⁰, identifica l'azione propria degli enti del terzo settore, così che l'esercizio delle attività di interesse generale senza scopo di lucro assorbe il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale richiesto dall'art. 4, co. 1. Preme evidenziare che le tipologie di attività di interesse generale contemplate nell'art. 5 è tassativa, nel senso che solo le attività elencate costituiscono attività d'interesse generale ai fini del Codice¹¹. La lista comprende tutte le attività che già storicamente gli enti del terzo settore svolgono ed include attività che possiamo definire nuove in cui gli enti del terzo settore possono avere un ruolo fondamentale per la promozione dell'interesse generale come, ad esempio, la riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata. Tale elencazione, se pur disomogenea in termini di classificazione, è caratterizzata da categorie generali, da categorie più specifiche e da attività con specifici riferimenti normativi, con la conseguenza che può essere talvolta difficoltoso circoscrivere il reale ambito di azione degli enti.

⁹ I servizi di interesse generale costituiscono oggetto di dibattito fin dalla nascita della Comunità europea, epoca in cui è, infatti, iniziato il braccio di ferro tra l'aspirazione tutta comunitaria alla affermazione di sistemi autenticamente concorrenziali e la volontà degli Stati Membri di salvaguardare la potestà dello Stato nazionale di garantire ai propri cittadini servizi di qualità offerti a prezzi calmierati. In dottrina, si è evidenziato che i servizi di interesse generale costituiscono “un istituto europeo, con il proprio bagaglio di principi e regole, [che] è venuto a sovrapporsi ai rispettivi regimi degli Stati membri, provocandone mutamenti e generando un forte effetto di armonizzazione. Mutamenti ed armonizzazione sono infatti i precipitati di questa vicenda, a forte “imprinting comunitario”. Così, F. CINTIOLI, *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2012, 1-2. La dottrina ha evidenziato che “la nozione di “servizio di interesse generale” soffre di una mancanza di chiarezza terminologica”: così, K. LENEARTS, *Defining the concept of ‘services of general interest’ in light of the ‘checks and balances’ set out in the EU Treaties*, in *Jurisprudencia/Jurisprudence*, 2012, 19(4), 1248). La stessa Commissione europea ha evidenziato “la necessità di migliorare la chiarezza e la certezza giuridica quanto alle modalità di applicazione delle norme dell'UE ai servizi di interesse economico generale (SIEG) e, se necessario, rivedere le norme per soddisfare esigenze specifiche.” Comunicazione della Commissione europea, Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa, 20 dicembre 2011, COM(2011) 900 definitivo, 3. E ciò discende dal fatto che le espressioni “SIG” e “servizi di interesse economico generale” (SIEG) non sono definiti nei Trattati. In argomento, si veda, tra gli altri, S. RORDRIGUES, *The application to services of general economic interest, notably to social services of general interest, of the EU rules related to state aids, public procurement and the internal market. One year after the Commission's Guide – SEC(2010)1545 final*, in *European Journal of Social Law*, 2011, 4: 255.

¹⁰ La nozione di “servizi di interesse generale” compare infatti nell'art. 4, comma 1 della legge n. 106/2016, nel quale si può leggere che i servizi di interesse generale caratterizzano gli enti non profit (lett. a) e costituiscono l'oggetto degli affidamenti ai medesimi enti da parte delle autorità pubbliche (lett. o).

¹¹ Rileva che “definire il concetto di interesse generale dà luogo a particolare difficoltà per le incertezze che circondano tale espressione e il suo rapporto con l'interesse pubblico, da un lato, e l'interesse (eventualmente collettivo) privato, dall'altro”, D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, 2022, 190.

Si potrebbe, infatti, avere la sensazione dell'attrazione del terzo settore verso logiche più economiche e aziendalistiche che solidaristiche¹².

Allo scopo di evitare questo rischio, a maggior ragione, è necessario che gli enti del terzo settore pongano particolare attenzione nella redazione dei propri statuti, al fine di individuare con precisione l'oggetto sociale della loro attività. La declinazione coerente da parte di ciascun ente delle proprie finalità e, in armonia con esse, delle attività che ci si prefigge di svolgere, nonché la conseguente individuazione delle caratteristiche organizzative più opportune per raggiungere gli obiettivi associativi e finalmente di quelle dei propri associati, all'interno dello statuto, costituisce un fondamentale e, talvolta, non semplice esercizio di autonomia, attraverso il quale l'ente del terzo settore opera delle scelte e in virtù di esse definisce sé stesso nei confronti dell'esterno e dei propri aderenti, nel rispetto di regole proprie e all'interno del perimetro tracciato dalla legge¹³.

3. LE ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE E I QUASI-MERCATI

Dal "collegamento funzionale" tra attività svolte e finalità perseguite ovvero dalla necessaria funzionalizzazione delle prime rispetto alle seconde può inferirsi come le attività di interesse generale disciplinate dall'art. 5 mostrino una certa "distanza" delle attività e i servizi di interesse generale dalle regole del mercato concorrenziale¹⁴. A fortiori, questa distanza può essere misurata nell'ambito dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, cui nello specifico è dedicata l'analisi contenuta in questo capitolo.

In ambito europeo e a livello nazionale, nel corso degli ultimi decenni, ai servizi socio-assistenziali e socio-sanitari è stata riconosciuta, indipendentemente dalla loro organizzazione, gestione e sistemi di finanziamento, una valenza specifica, sia per la loro vocazione *naturaliter* ad essere organizzati, gestiti e finanche erogati in particolare dagli enti del terzo settore¹⁵ sia perché essi riguardano i diritti della persona in quanto tale e il

¹² Come segnalato da autorevole dottrina, "ciò costituisce un perdurante motivo di perplessità, che in definitiva induce ancora una volta a una prudente sospensione di giudizio sulla capacità effettiva del Codice di portare a segno l'obiettivo di un'armonica semplificazione del sistema." L. GORI, *I soggetti del terzo settore*, in P. CONTORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2018, 88.

¹³ "La declinazione coerente da parte di ciascun ente delle proprie finalità e, in armonia con esse, delle attività che ci si prefigge di svolgere, nonché la conseguente individuazione delle caratteristiche organizzative più opportune per raggiungere gli obiettivi associativi e finalmente di quelle dei propri associati, all'interno dello statuto, costituisce un fondamentale e talvolta non semplice esercizio di autonomia, attraverso il quale l'ente opera delle scelte e in virtù di esse definisce sé stesso nei confronti dell'esterno e dei propri aderenti, nel rispetto di regole proprie e all'interno del perimetro tracciato dalla legge." Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n. 4477 del 22 maggio 2020.

¹⁴ In argomento, tra gli altri, si veda l'interessante contributo di M. LANOTTE, *La prospettiva europea e nazionale sul Terzo settore, quale modello alternativo al mercato*, in www.federalismi.it, 17 aprile 2024, in part. 141 ss.

¹⁵ Gli interventi e servizi sociali, gli interventi e prestazioni sanitarie, nonché le prestazioni socio-sanitarie rientrano nel novero delle attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, lett. a), b) e c) del d.lgs. n. 117/2017.

suo diritto ad una vita migliore¹⁶ non rinvenibile in altri comparti di servizi, identificabile nei due seguenti elementi¹⁷:

1. i servizi alla persona non sono standardizzati, ma erogati in base ai bisogni e non in base a chi li eroga¹⁸;
2. i servizi alla persona sottendono un'interazione personale di carattere peculiare e ad alto contenuto relazionale tra chi li produce e chi li riceve¹⁹.

Finalità di interesse generale e pubblico, specificità giuridico-organizzative dei soggetti coinvolti nell'erogazione delle attività di interesse generale, unitamente alla particolare posizione giuridica dei beneficiari delle medesime attività sembrano deporre a favore di una coerente sottrazione, almeno parziale, delle attività in parola dalle regole del mercato interno²⁰. Al riguardo, giova, infatti, ricordare che i servizi socio-sanitari risultano spesso organizzati ed erogati in contesti di “quasi-mercato”²¹. Con il termine “quasi-mercati” si intende qui fare riferimento alla tendenza comune, nell'erogazione dei servizi di carattere assistenziale e sanitario, di introdurre nella fase di selezione dei soggetti erogatori meccanismi competitivi e di contrattazione, tipici dei mercati²². Nei

¹⁶ Si tratta di una specificità che, oggi, può essere messa in dubbio dalle mutate condizioni economiche che interessano l'ambito comunitario, così come segnalato in dottrina: “La difficile affermazione dei diritti sociali a livello comunitario, come peraltro lo è stata, anche se per ragioni diverse (e ben note) negli ordinamenti costituzionali, richiede, alla luce del momento giuridico ed economico attuale, di indagare innanzitutto se il diritto comunitario – normativo e giurisprudenziale – comporti un arretramento nella protezione dei diritti sociali a vantaggio delle libertà economiche nello spazio europeo, rispetto a quella assicurata a livello nazionale o, al contrario, una valorizzazione nuova”. D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, relazione tenuta al Convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” su “*I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*”, Trapani, 8-9 giugno 2012, 4.

¹⁷ Si segnala che il Trattato di Lisbona contiene un'importante novità rappresentata dalla “clausola sociale orizzontale”, la quale “prevede che le politiche dell'UE debbano tener conto delle esigenze sociali al fine di assicurare la coerenza tra le differenti politiche e gli obiettivi sociali. Ciò implica che le politiche europee debbano assicurare la promozione di un livello di impiego dignitoso, la garanzia di una protezione sociale adeguata, la lotta all'esclusione sociale, così come un buon livello di istruzione, di formazione e tutela della salute”. Cfr. C. DEGRYSE, P. POCHET, *Quanto diritto sociale “produce” l'Europa*, in M. CAMPEDELLI, P. CARROZZA, L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010, 186-187.

¹⁸ È questo un paradigma contemplato nella recente riforma della disabilità (d. lgs. n. 62/2024).

¹⁹ Sul punto, si veda Parlamento Europeo, Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2011 sul futuro dei servizi sociali di interesse generale (2009/2222(INI)).

²⁰ In argomento, attenta dottrina ha inteso evidenziare che le attività di interesse generale, oggetto specifico dei rapporti collaborativi che possono instaurarsi tra pubbliche amministrazioni ed ETS, nell'ambito dei procedimenti disciplinati dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, esprimono l'“effettiva prevalenza della componente solidaristica su quella tecnica, tale da giustificare il ricorso alla procedura di partenariato per il fatto di rappresentare la via migliore da intraprendere per soddisfare i bisogni cui i servizi e gli interventi sono correlati.” Così, E. FREDIANI, *Il buon governo della co-progettazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2024, 705.

²¹ Per una ricostruzione dei “quasi-mercati”, si vedano, per tutti, J. LE GRAND, *Quasi-Market versus State Provision of Public Services: Some Ethical Considerations*, in *Public Reason* 3 (2), 2011, 81 e J. LE GRAND, W. BARTLETT, *Quasi-markets and social policy*, Londra, 1993.

²² È noto che il mercato “può assumere significati diversi sia in relazione a diversi contesti di discorso – si può parlare di mercato in sede scientifica, ma si parla di mercato anche in sede ideologica[...] e sia in relazione a diversi contesti storici.” Così, G. RICCAMPONI, *La regolazione sociale: il terzo settore*

“quasi-mercati”, lo Stato mantiene il controllo del funzionamento del settore, ma delega la funzione di produzione dei servizi ad organizzazioni indipendenti, siano esse pubbliche ovvero private. L’idea fondamentale che regge l’architettura dei “quasi-mercati” è quella che lo Stato dovrebbe esercitare la doppia funzione di responsabile dell’allocazione macroeconomica delle risorse e di supervisore dei risultati quali-quantitativi dell’offerta di servizi pubblici. Nei “quasi-mercati” si sperimentano formule di *partnership* tra pubblico e soggetti privati, fondate non tanto su modalità regolative di tipo gerarchico, bensì caratterizzate da una regolazione reticolare, capace di rispettare le diverse forme organizzative. Infine, all’interno dei “quasi-mercati”, si identificano procedure volte a realizzare – laddove possibile – un processo di programmazione caratterizzato da un mix equilibrato di quantità e qualità delle prestazioni da erogare e obiettivi sociali da perseguire²³. Nei quasi-mercati svolgono un ruolo fondamentale le organizzazioni *non profit*, alle quali è riconosciuta la funzione di produzione di molti servizi di interesse generale²⁴. In questo senso, preme sottolineare che, benché l’architettura istituzionale comunitaria, così come disegnata dai Trattati, sia definita da un’impostazione che tende a favorire la realizzazione di un mercato comune in senso proconcorrenziale, le legislazioni dei singoli Stati membri sono permeate dal riconoscimento della fondamentale funzione programmatoria degli enti pubblici²⁵, capace di stimolare e valorizzare l’apporto, spesso innovativo, delle imprese *non profit*²⁶. Al riguardo, talvolta, si è portati ad esaltare il ruolo e le funzioni degli enti *non profit*, postulando che l’efficacia della loro azione derivi dalla progressiva riduzione dell’intervento pubblico nel comparto dei servizi socio-sanitari.

oltre lo Stato e il Mercato, in B. GUI (a cura di), *Il Terzo Settore tra economicità e valori*, Padova, 1997, 66.

²³ Nell’ordinamento giuridico italiano, i “quasi-mercati” rappresentano sistemi regolati e amministrati in cui si sperimentano, in ossequio ai principi di sussidiarietà (art. 118, ultimo comma. Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), la responsabilità programmatoria e regolatoria degli enti locali e il coinvolgimento delle imprese *non profit* (sul punto, vedi nota 16). Propone la definizione di un autonomo sistema, che “può raccogliersi sotto l’epigrafe di ‘diritto privato della regolazione’”, A. ZOPPINI, *Diritto privato vs diritto amministrativo (ovvero alla ricerca dei confini tra Stato e mercato)*, in V. ROPPO, P. SIRENA (a cura di), *Il diritto civile, e gli altri*, Atti del Convegno dell’Associazione Civilisti Italiani, Roma, 2-3 dicembre 2011, Milano, 2013, 371 ss.

²⁴ Conseguentemente, non è dato registrare la presenza di organizzazioni “ibride” che si collocano a metà strada della linea di confine tra pubblico e privato” (così, G. PITRUZZELLA, *L’applicazione delle regole di concorrenza nel mercato globale-locale: istanze di tutela, sfide e opportunità*, in G.A. BENACCHIO, M. CAMPAGNANO (a cura di), *L’applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell’Unione Europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust*, Trento, 16-18 aprile 2015, Università degli Studi di Trento, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, 18, 2015, 1), come invece avviene, per citare un solo esempio, nel commercio internazionale.

²⁵ I servizi in parola “svolgono inoltre un ruolo preventivo di coesione e inclusione sociale e rendono concreti i diritti fondamentali previsti dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali.”. Così, PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione*, cit.

²⁶ Ciò porterebbe ad escludere che nei servizi socio-sanitari si sia affermato il “fondamentalismo del mercato”. Sul punto, per tutti, si veda, in termini generali, J. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2003, in cui l’A. sottolinea che tale fondamentalismo, anziché generare benessere collettivo, accentua le disuguaglianze e aumenta la povertà, soprattutto delle fasce più deboli.

Un siffatto approccio, frutto di un fraintendimento del principio di sussidiarietà²⁷, identifica gli organismi non lucrativi quali sostituti dell'azione delle istituzioni pubbliche, capaci di colmarne i fallimenti²⁸. Seppure non si possa negare che gli enti *non profit* siano i primi (e talvolta gli unici) soggetti organizzati ad intervenire, soprattutto in situazioni di emergenza sociale, si ritiene che la sfida attuale sia, al contrario, quella di ridare corpo ad un'esperienza culturale, giuridica ed istituzionale, che rafforzi la funzione degli enti pubblici nella funzione programmatica e regolatoria dei servizi socio-sanitari²⁹, all'interno della quale l'apporto delle organizzazioni *non profit* sia pienamente valorizzato.

Per le ragioni in precedenza illustrate, è opportuno ribadire che la centralità degli enti pubblici non corrisponde più, come avveniva in passato, nel monopolio pubblico delle scelte in ordine agli interventi e ai servizi da realizzare. Negli ordinamenti pluralistici, è in una logica di "amministrazione condivisa"³⁰ che i diversi interessi pubblici, anche confliggenti, talora, trovano una loro compensazione ed equiordinazione. Bisogni multiproblematici, strutture decisionali decentrate, processi decisionali multilivello³¹ richiedono strumenti consensuali e partecipativi, che risultano il portato di un complesso processo di raffronto e di comparazione con le ragioni dei cittadini e delle formazioni sociali che li rappresentano³². In questo senso, gli enti pubblici, in specie a livello territoriale, coinvolgono, secondo diverse modalità, gli enti del terzo settore, al fine di condividere con gli stessi strategie e linee di indirizzo circa le azioni ritenute maggiormente efficaci. Proprio in ragione di tale dimensione collaborativa tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore, a questi ultimi non è più soltanto richiesto di assumere una funzione redistributiva ovvero erogativa, ma anche di svolgere, su un piano paritetico con gli enti

²⁷ Sul quale, per tutti, in questa sede, si veda G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 47 ss.

²⁸ Sul ruolo sostitutivo degli enti *non profit* nel sistema di erogazione dei servizi alla persona, si veda G. GHETTI, *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2001, 98.

²⁹ Si noti che la funzione in argomento ricopre una importanza particolare per l'azione degli enti pubblici: si pensi, per esempio, che dalla mancata approvazione di documenti programmatici possono derivare conseguenze in relazione alla responsabilità erariale degli enti medesimi. Sul punto, si veda R. DIPACE, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, relazione presentata al Convegno AIPDA, Bergamo, 5-7 ottobre 2017 su "Decisioni amministrative e processi deliberativi". Il necessario collegamento tra la funzione di programmazione, in specie per quanto attiene alle previsioni di bilancio e le scelte di intervento degli enti locali è stato ribadito dalla Corte costituzionale, nelle sentenze 11 marzo 2021, n. 34 e 29 aprile 2021, n. 80. In quest'ultima occasione, il Giudice delle Leggi ha ribadito, con riferimento all'indebitamento dei comuni, che "[l]a pluriennale diluizione degli oneri di ripianamento del maggior deficit incorre anche nella violazione dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale".

³⁰ In argomento, si vedano, per tutti, uno dei primi contributi di G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3°-4° trimestre, 1997, 29 ss. e A. MOLINTERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, 2016, 109, ove l'A. evidenzia "lo spostamento della prospettiva dello statuto pubblicistico dalla logica del "potere" a quello della "funzione".

³¹ In argomento, si veda C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Torino, 2018, 38 ss.

³² Sul punto, si veda M.R. SPASIANO, *Interessi pubblici e soggettività emergenti. Gli organismi non lucrative di utilità sociale*, Napoli, 1996, 30, 31.

pubblici, una importante funzione (co-)programmatoria³³. Da ciò discende che, in funzione delle attività di interesse generale gli enti del terzo settore, questi ultimi possono finanche apportare risorse e progettualità proprie, finalizzate al perseguimento di obiettivi metaindividuali³⁴.

4. I “SERVIZI DI INTERESSE GENERALE” (SIG): UNA NOZIONE GIURIDICA CHE IDENTIFICA LA SPECIFICITÀ DELLE ATTIVITÀ DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Ed è proprio nel contesto giuridico eurounitario che va ricercata la specificità dei servizi socio-sanitari, i quali costituiscono una *species* del *genus* identificato con la nozione di “servizi di interesse generale” (SIG). Questi ultimi costituiscono oggetto di dibattito fin dalla nascita della Comunità europea, epoca in cui è, infatti, iniziato il braccio di ferro tra l’aspirazione tutta comunitaria alla affermazione di sistemi autenticamente concorrenziali e la volontà degli Stati Membri di salvaguardare la potestà dei servizi nazionali di protezione sociale di garantire ai propri cittadini servizi di qualità offerti a prezzi calmierati³⁵.

La dimensione concorrenziale dei servizi in parola è ricavabile dall’art. 90, par. 2 del Trattato CEE del 1957, che ad essi riconosceva una natura “eccezionale” ovvero derogatoria in ragione della quale ai SIG non si doveva applicare la disciplina in materia di concorrenza³⁶. In epoca successiva, la dimensione prevalentemente competitiva, funzionale alla crescita del mercato interno all’Unione europea, ha cominciato ad essere cedevole rispetto ad altri principi, quali, per esempio, quello di solidarietà. Nel primo tentativo di classificazione giuridica dei servizi di interesse generale³⁷, la Commissione europea, enucleando i principi fondamentali della politica europea nell’ambito dei servizi di interesse generale e definendone gli obiettivi di lungo periodo, ha identificato i

³³ Preme ricordare che, in quest’ottica, l’art. 55, comma 2, d.lgs. n. 117/2017 prevede che gli ETS prendano parte alla fase di co-programmazione, “finalizzata all’individuazione, da parte della pubblica amministrazione precedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.”

³⁴ Per una efficace disamina del ruolo degli enti *non profit* a livello comparato, si veda M. HARDING (ed.), *Research Handbook on Not-For-Profit Law*, Cheltenham (UK), 2019.

³⁵ In dottrina, si è voluto richiamare la dimensione comunitaria dei servizi di interesse generale: essi costituiscono “un istituto europeo, con il proprio bagaglio di principi e regole, [che] è venuto a sovrapporsi ai rispettivi regimi degli Stati membri, provocandone mutamenti e generando un forte effetto di armonizzazione. *Mutamenti ed armonizzazione* sono infatti i precipitati di questa vicenda, a forte “*imprinting* comunitario”. Così, F. CINTIOLI, *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2012, 1, 2. Tra gli altri, in argomento, si veda G. MARCHIANÒ, *Occorre cambiare tutto perché nulla cambi: la tormentata vicenda dei sieg*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2013, 1021-1068.

³⁶ Sul punto, vedi E. SZYSZCZAK, J. DAVIES, M. ANDENÆS, T. BEKKEDAL (eds.), *Developments in Services of General Interest*, The Hague, 2011, 2.

³⁷ Comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale, COM(96) 443 def. In GUCE C 281 del 26 settembre 1996, 3.

SIG quali servizi pubblici finalizzati alla realizzazione del modello europeo di economia sociale di mercato³⁸.

I SIG devono sì rispondere alle istanze pro concorrenziali, ma allo stesso tempo, devono assicurare la tutela dei cittadini-utenti, in specie per quanto riguarda la fruizione di servizi universali e di qualità³⁹. Benché la definizione giuridica di SIG non sia in grado di presentarsi quale interpretazione univoca in ambito comunitario⁴⁰, è stata accolta e trasposta anche all'interno delle legislazioni nazionali⁴¹. I singoli ordinamenti giuridici possono, *inter alia*, stabilire che i SIG siano erogati non soltanto dalle istituzioni pubbliche, ma anche da soggetti privati, siano essi *for profit* o *non profit*⁴². In quest'ottica, lo *status* di diritto pubblico o di diritto privato delle imprese incaricate dell'erogazione dei servizi in parola deve considerarsi neutro in ordine all'erogazione dei servizi di interesse generale⁴³.

Si tratta di un riconoscimento che sottende due importanti implicazioni per quanto attiene alle modalità di produzione e di organizzazione dei servizi di interesse generale. Da un lato, l'ordinamento giuridico eurounitario non indica alcun obbligo di privatizzazione per le imprese pubbliche. Dall'altro, le norme in materia di concorrenza e di mercato interno si applicano indipendentemente dal regime di proprietà (pubblica o privata) di un'impresa. Da ciò consegue che il diritto europeo non ritiene un elemento discriminante per l'identificazione dei SIG la tipologia soggettiva del soggetto erogatore dei servizi medesimi.⁴⁴ Gli elementi distintivi dei SIG devono, invece, ricercarsi soprattutto nelle finalità cui detti servizi, e con essi, i sistemi di *welfare* nazionali e comunitario, risultano preordinati⁴⁵, nonché nel contenuto specifico dei servizi offerti dai diversi soggetti erogatori. In questa prospettiva, pertanto, i SIG sono dunque finalizzati a garantire:

³⁸ Espressione contenuta nell'art. 3, par. 3, TUE. Sulla rilevanza del sintagma per il giurista europeo, vedi CUSA, *op. cit.*, 14, 15. Per un'analisi del legame tra i servizi di interesse generale e la definizione del modello sociale europeo, si veda G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008.

³⁹ Dopo il primo tentativo del 1996, la Commissione ha elaborato una più puntuale ed organica definizione di "Servizi di Interesse Generale" a livello europeo, reperibile nel "Libro Verde sui Servizi di interesse generale" (COM(2003) 270 def. in GU C 76 del 25 marzo 2003).

⁴⁰ La dottrina ha evidenziato che "la nozione di "servizio di interesse generale" soffre di una mancanza di chiarezza terminologica": così, K. LENAERTS, *Defining the concept of 'services of general interest' in light of the 'checks and balances' set out in the EU Treaties*, in *Jurisprudencia/Jurisprudence*, 2012, 19(4), 1248.

⁴¹ Si pensi, per tutti, all'art. 5 del d.lgs. n. 117 del 2017, recante "Codice del Terzo Settore", che contiene l'elenco positivo delle attività di interesse generale che il legislatore attribuisce agli enti *non profit* quali ambiti specifici della loro azione.

⁴² Sui servizi di interesse generale in relazione ai soggetti *non profit*, si veda G.C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione Europea*, Torino, 2010, *passim*.

⁴³ L'art. 345 TFUE (ex art. 295 del Trattato CE) lascia impregiudicato il regime di proprietà disciplinato nei singoli Stati membri.

⁴⁴ Si veda la Comunicazione della Commissione europea, *I servizi d'interesse generale in Europa*, (2001/C 17/04), punto 21.

⁴⁵ A. DI GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, 2018, in part. Capitolo I.

- i) universalità: il servizio deve essere erogato a favore di tutti i cittadini in base ad un certo standard qualitativo e ad un prezzo accessibile;
- ii) continuità: per taluni servizi è vietata l'interruzione;
- iii) qualità: i servizi in argomento debbono rispettare determinati standard qualitativi;
- iv) accessibilità: i servizi, sia in termini di tariffe praticate, sia in termini territoriali, debbono poter essere fruiti da tutti i cittadini europei;
- v) tutela degli utenti-consumatori⁴⁶.

I principi cui i SIG devono essere sono informati e le loro caratteristiche specifiche permettono di comprendere perché detti servizi si collocano in una sorta di “zona franca”⁴⁷, un'area intermedia tra attività economiche, da gestire secondo i canoni dell'efficienza in un contesto competitivo e attività non economiche, da gestire in funzione dell'interesse generale ed in vista di obiettivi di coesione sociale o territoriale e di equità redistributiva⁴⁸. Da una simile “ambivalenza” dei SIG discende finanche la potestà degli Stati membri di non conferire ai SIG una caratterizzazione economica, escludendoli, conseguentemente, dal diritto dell'Unione, nel presupposto che si tratti di attività che, non avendo un mercato, non richiedono di essere disciplinate sotto il profilo della concorrenza⁴⁹.

Dal punto di vista giuridico, la specificità dei SIG e, quindi, dei servizi socio-sanitari, è stata sancita nella Direttiva sui servizi nel mercato interno⁵⁰. La Direttiva n. 123/2006 ha previsto che, nell'ambito dei servizi forniti da soggetti prestatori stabiliti in uno Stato membro dietro corrispettivo economico⁵¹, i servizi sanitari e i servizi sociali siano esclusi dall'applicazione delle regole sul mercato interno. I servizi sanitari risultano sottratti al principio di concorrenza indipendentemente dal fatto che vengano prestati o meno nel quadro di una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e di finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata⁵². I servizi sociali esclusi dall'applicazione delle regole sul mercato interno riguardano gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie ed alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da organizzazioni *non profit* riconosciute come tali dallo Stato⁵³. L'assenza di un simile riconoscimento da parte delle autorità pubbliche co-

⁴⁶ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa*, Bruxelles, 20.12.2011 COM(2011) 900 definitivo, par. 2. “Contesto istituzionale: cambiamenti introdotti dal Trattato di Lisbona”, 4.

⁴⁷ Sul tema, si veda F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazione e servizi pubblici*, Milano, 2008.

⁴⁸ Commissione europea, *op. cit.*, 6.

⁴⁹ PIOGGIA, *op. cit.*, 15.

⁵⁰ Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, GU L 376 del 27 dicembre 2006. Sull'origine della “Direttiva Servizi” si veda S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/CE). Genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009, 3-11. Sulla direttiva in argomento, in generale, si vedano, tra gli altri, M. KLAMERT, *Service Liberalization in the EU and the WTO. Concepts, Standards and Regulatory Approaches*, Cambridge, 2015; M. WILBERG, *The EU Service Directive: Law or Simply Policy?*, The Hague, 2014; V. HATZOPOULOS, *Regulating Services in the European Union*, OUP 2012.

⁵¹ Considerando n. (17) della Direttiva 123/2006/UE.

⁵² Considerando n. (22) della Direttiva 123/2006/UE.

⁵³ Considerando n. (27) e n. (28) della Direttiva 123/2006/UE.

stituisce un presupposto giuridico affinché i servizi sociali sopra enucleati non possano beneficiare dell'esclusione dall'applicazione della Direttiva Servizi. Viene, pertanto, in considerazione il particolare vincolo che deve presidiare i rapporti tra istituzioni pubbliche e soggetti privati affidatari di un servizio di interesse generale⁵⁴.

Le esclusioni contenute nella Direttiva confermano un principio fondamentale nell'organizzazione e nella gestione dei servizi socio-sanitari: le regole pro concorrenziali devono ritenersi cedevoli di fronte alla necessità di assicurare l'erogazione di servizi universali, ai quali è attribuita la missione pubblica di garantire la fruizione dei diritti fondamentali dei cittadini⁵⁵. In questa prospettiva, la Direttiva 123/2006/UE ha contribuito a controbilanciare la necessità di rispettare i principi fondamentali del funzionamento del mercato interno con il riconoscimento della specificità dei servizi socio-sanitari. La loro disciplina giuridica legittima talune deroghe al principio pro-concorrenziale, che i singoli ordinamenti giuridici nazionali possono prevedere al loro interno⁵⁶.

In termini conclusivi, si può ritenere che, anche in forza delle previsioni contenute nella Direttiva del 2006, i servizi socio-sanitari risultino collocati all'interno di un contesto giuridico europeo in cui essi costituiscono le componenti essenziali di una strategia di coesione sociale⁵⁷. Essa è finalizzata a diminuire le disuguaglianze sociali e ad aumentare i livelli di accessibilità ai servizi da parte dei cittadini⁵⁸ e non più soltanto a costruire un mercato comune dei servizi. In questo senso, infatti, si deve registrare che mentre nel Trattato di Roma gli obiettivi della Comunità si esaurivano nella realizzazione di un

⁵⁴ Sul punto specifico, si veda Corte di giustizia dell'Unione Europea, 11 luglio 2013, *Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL c. Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale*, C-57/12.

⁵⁵ Si veda Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali*, Strasburgo, 8.3.2016, COM(2016) 127 final, e la Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione delle Comunità Europee, 26 aprile 2017, sul Pilastro europeo dei diritti sociali. In quell'occasione, la Commissione ha sottolineato che "i principi e i diritti stabiliti dal pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbero essere attuati a livello dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito delle rispettive competenze e nel rispetto del principio di sussidiarietà" (considerando n. 17). In quest'ottica, la Commissione raccomanda che tutti i cittadini europei devono avere il diritto di "accedere tempestivamente a un'assistenza sanitaria preventiva e terapeutica di buona qualità e a costi accessibili" (art. 16) e che "ogni persona ha diritto di accedere a servizi essenziali di qualità [...], nonché che "per le persone in stato di bisogno è disponibile un sostegno per l'accesso a tali servizi" (art. 20). Ritene che il documento elaborato dalla Commissione europea possa risultare debole S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 4, dicembre 2017, 955.

⁵⁶ Si veda, al riguardo, l'art. 168, part. 7 del TFUE (ex art. 152 del TCE), così come introdotto dal Trattato di Amsterdam, che sancisce una riserva di organizzazione in materia di protezione della salute in capo ai singoli Stati membri. In argomento, si veda A. HUMER, *Researching social services of general interest: an analytical framework derived from underlying policy systems*, in *European Spatial Research and Policy*, 2014, Volume 21, Number 1.

⁵⁷ Si vedano la Comunicazione "Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020 (COM(2013) 83 def. del 20 febbraio 2013) e il Terzo Rapporto Biennale sui servizi sociali di interesse generale (SWD(2013) 40 def. del 20 febbraio 2013).

⁵⁸ COM(2013) 83 def. del 20 febbraio 2013, 6. In argomento, si rinvia, tra gli altri, a J.C. BARBIER, R. ROGOWKI, F. COULOMB (eds.), *The sustainability of the European social model*, Cheltenham, 2015.

mercato concorrenziale, successivamente nel Trattato di Maastricht e ancor più con il Trattato di Amsterdam⁵⁹, la concorrenza non viene più considerata come valore primario assoluto da perseguire⁶⁰, ma come uno degli elementi che può concorrere al benessere collettivo accanto alla tutela dei diritti sociali⁶¹. Da questa impostazione discende il riconoscimento giuridico dei servizi socio-sanitari quali SIG, la cui organizzazione e le cui procedure di affidamento ai soggetti privati devono essere coerenti con le finalità di pubblico interesse che essi perseguono⁶².

5. I “SERVIZI SOCIALI DI INTERESSE GENERALE” (SSIG): UNA NOZIONE GIURIDICA ALTERNATIVA ALLE LOGICHE DI MERCATO

Nell’ambito dell’ampia nozione di SIG, per le ragioni illustrate nel paragrafo che precede, le istituzioni europee hanno avvertito la necessità di giungere ad un pieno riconoscimento della specificità giuridica dei servizi sociali, sanitari e socio-sanitari derivante dal fatto che essi costituiscono un presidio infungibile dei diritti sociali⁶³. Allo scopo di fornire una terminologia e una nozione uniforme per tutti gli Stati membri, che potesse identificare chiaramente il confine in cui riconoscere la specificità giuridica dei servizi sociali, sanitari e socio-sanitari, nel rispetto delle regole sul mercato interno dei servizi e, allo stesso tempo, del

⁵⁹ Benché il Trattato in parola non abbia invero introdotto alcuna novella nelle clausole generali già contenute nel TCE, il preambolo del Trattato contiene un esplicito riferimento ai diritti sociali fondamentali. Con il Trattato di Amsterdam si è proposto un approccio complessivo e coordinato delle politiche sociali comunitarie, all’interno delle quali è stato dato pieno riconoscimento alla specificità giuridica dei servizi sociali, derivante dal fatto che essi costituiscono un presidio infungibile dei diritti sociali. In argomento, vedi S. GAMBINO, *Dall’Europa dei mercati all’Europa dei diritti: alcune riflessioni su diritti fondamentali e costituzionalismo comunitario*, in AA.VV., *L’integrazione europea fra economia e democrazia*, Cosenza, 2003. È questo ancoraggio alla garanzia dei diritti fondamentali che, verosimilmente, ha condotto a ritenere, in un primo momento, che i servizi sociali fossero “immuni” (cfr. PALAZZO, *op. cit.*, 367) rispetto alle regole di mercato, in quanto ex se privi di rilevanza economica. E. MENICETTI, *I servizi sociali nell’ordinamento comunitario*, in A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, 87.

⁶⁰ Sottolinea la “demitizzazione della concorrenza” introdotta dal d.lgs. n. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici) M. D’ARIENZO, *Demitizzazione della concorrenza e principio del risultato nella contrattualistica pubblica*, in *PA Persona e Amministrazione, Ricerche Giuridiche sull’Amministrazione e l’Economia*, V. 14 N. 1 (2024), Pubblicato il dicembre 2024, 379 ss.

⁶¹ Sul rapporto tra regole del mercato e gli altri valori europei, quale la coesione sociale, si veda GOLINO, *L’intervento pubblico*, cit., 100 ss.

⁶² Preme evidenziare che le Direttive n. 23 e n. 24 del 2014 sulle concessioni e gli appalti hanno disciplinato appositi percorsi di affidamento dei servizi in parola che contemplano il riconoscimento e la valorizzazione degli elementi di specificità, quali per esempio, il radicamento territoriale e il potenziale coinvolgimento di apporto volontario, delle organizzazioni *non profit* chiamate ad erogare i servizi socio-sanitari.

⁶³ Rileva che il regime di garanzia dei diritti sociali “previsto a livello europeo si mostra complessivamente più debole di quello sancito dalla nostra Costituzione e comunque “ancillare” rispetto agli obiettivi di integrazione economica tradizionalmente propri dell’Unione”, N. VETTORI, *Persona e diritto all’assistenza*, in *Diritto pubblico*, fascicolo 1, gennaio-aprile 2016, 317.

modello sociale europeo, nell'ambito della più ampia definizione di SIG, la Commissione europea ha elaborato la nozione giuridica di "Servizi sociali di interesse generale" (SSIG)⁶⁴.

L'intenzione dell'Esecutivo europeo è stata quella di valorizzare il contributo essenziale dei servizi sociali, sanitari e socio-sanitari nella revisione dei confini del *Welfare State*, senza disconoscerne una parziale riconducibilità alle regole di mercato⁶⁵ e confermandone, tuttavia, la specificità giuridica. Specificità che deve riflettersi nei seguenti tre aspetti fondamentali: 1) i SSIG sono caratterizzati dal principio di solidarietà, in conformità al quale, nell'accesso ai servizi di *welfare* da parte dei cittadini-utenti, è assente una selezione dei rischi individuali ed è altresì assente un'equivalenza fra versamenti e prestazioni erogate⁶⁶; 2) i SSIG sottendono un legame intrinseco con l'azione e gli interventi realizzati dagli organismi non lucrativi⁶⁷; 3) i SSIG si distinguono per la loro capacità di rispondere all'esigenza di personalizzazione dei servizi e degli interventi rispetto alle esigenze dei cittadini-utenti, affinché, nella risposta ad esigenze diverse, siano garantiti i diritti fondamentali e tutelate le persone più vulnerabili⁶⁸. Al riguardo, infatti, le istituzioni comunitarie sono consapevoli che, nel comparto dei diritti sociali, il problema non risieda tanto nel riconoscimento dei diritti medesimi, quanto nella loro effettiva esigibilità⁶⁹.

⁶⁴ Vedi la Comunicazione della Commissione europea dal titolo "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea" (COM (2006) 177 def.), la quale fa seguito al Libro bianco e al programma comunitario di Lisbona (SEC (2005) 981 del 20 luglio 2005. In argomento, per tutti, si vedano, F. COSTAMAGNA, *Servizi socio-sanitari, concorrenza e libera circolazione dei servizi nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2009 e U. NEERGAARD, E. SZYSZCZAK, J.W. VAN DE GRONDEN, M. KRAJEWSKI, *Social services of General Interest in the EU*, The Hague, 2013.

⁶⁵ Esprime una critica alle due "dimensioni" sopra richiamate, segnatamente quella più propriamente sociale e quella economica, che sembrano "ancora spesso fondarsi sulla rigida contrapposizione "bipolare" tra solidarietà e valori sociali, da un lato, e concorrenza e imperativi economici, dall'altro", MOLITERNI, *op. cit.*, 90.

⁶⁶ Il principio di solidarietà, quale principio caratterizzante i moderni sistemi di *welfare* europei, definito da un sistema di contribuzione sociale, è stato di recente ribadito nel parere del Comitato economico e sociale sul tema "Principi per sistemi previdenziali efficaci e affidabili" (parere d'iniziativa), (2016/c 013/08), Bruxelles, 17 settembre 2015, pubblicato nella G.U.C.E. del 15.1.2016 c13/40, punto 4.6.

⁶⁷ Commissione europea, *Social investment package Commission staff working document. 3rd biennial report on social services of general interest Accompanying the document Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions. Towards social investment for growth and cohesion – including implementing the european social fund 2014-2020*, Brussels, 20.2.2013 SWD(2013) 40 final.

⁶⁸ La tutela dei diritti dei cittadini europei nell'ambito dell'Unione europea sottende il superamento dell'"idea ottocentesca di un diritto individuale che, al pari di ogni altra libertà, richiede essenzialmente la protezione del giudice del Paese di destinazione". Tale approccio è ormai sovrastato "dalla necessità di un'organica risposta amministrativa delle istituzioni degli Stati membri", risposta "che non si esaurisce in provvedimenti o procedimenti (funzione)" ma che contempla finanche l'organizzazione, gestione ed erogazione di servizi di carattere europeo. Sul punto, R. Cavallo Perin, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni nel processo d'integrazione dello Stato nazionale italiano e dell'Unione europea*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4 2016, 1015.

⁶⁹ In questa prospettiva, la Commissione ritiene fondamentale definire una strategia di follow-up che rafforzi l'*enforcement* dei diritti sociali esistenti. cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al

I SSIG non identificano soltanto una nozione giuridica idonea ad individuarne le specificità rispetto ad altri servizi, ma sono altresì riconosciuti quali “componenti” fondamentali del modello di *welfare* europeo. In questa prospettiva, il Trattato di Lisbona⁷⁰ e la Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea hanno sancito il loro riconoscimento “costituzionale”⁷¹. Il Trattato di Lisbona contiene importanti elementi di innovazione in materia sociale⁷², da ricondurre alla concezione stessa della convivenza europea, fondata su un tessuto valoriale a “forte connotazione sociale”⁷³. In questo senso, dunque, il Trattato di Lisbona ha inteso porre l’accento sulla centralità della dimensione sociale rispetto all’Europa economica⁷⁴ nella costruzione del mercato comune interno⁷⁵. In forza della c.d. “clausola sociale orizzontale” che il Trattato di Lisbona ha introdotto nell’ordinamento comunitario⁷⁶, le *policies* europee debbono tenere conto delle esigenze

Comitato delle Regioni, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, Bruxelles, 26.4.2017 COM(2017) 250 definitivo, p. 7. Per una interessante e acuta analisi del collegamento tra i contenuti della Comunicazione in parola e l’innovazione sociale, si veda F. MAINO, *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in F. MAINO e M. FERRERA (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 19-42 (Documento scaricato dal sito del Laboratorio Percorsi di secondo welfare in data 16 gennaio 2018). Sulla raccomandazione della Commissione in parola, si veda anche S. SABATO, B. VANHERCKE, *Towards a European Pillar of Social Rights: from a preliminary outline to a Commission Recommendation*, in B. VANHERCKE, S. SABATO, AND D. BOUGET (eds.), *Social Policy in the European Union: state of play 2017*, eighteenth annual report, Brussels, 2017, chapter 4.

⁷⁰ Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009, ha sostituito il precedente titolo (XIV) del TCE, rubricato “Coesione economica e sociale” con il nuovo titolo (XVII), che ha assunto la denominazione “Coesione economica, sociale e territoriale”.

⁷¹ Si vedano gli artt. da 34 a 36 della Carta. In argomento, si vedano, tra gli altri, A. PIOGGIA, *op. cit.*, 12, P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell’ambito dell’Unione europea*, in www.giurcost.org/studi/CostanzoBelem.htm e A.-O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea. Profili costituzionali*, Napoli, 2017.

⁷² Si veda, in particolare, l’art. 5, par. 3 che attribuisce all’Unione europea il compito di intervenire a coordinare gli interventi di politica sociale dei singoli Stati membri.

⁷³ S. Giubboni, *I diritti sociali nell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, relazione al convegno *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Perugia, 25-26 marzo 2011, 3, 4. In argomento, si veda anche G. FIENGO, *La nuova frontiera dei diritti sociali e della cittadinanza europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fascicolo 4, ottobre-dicembre 2015, 1030.

⁷⁴ Sarebbe, infatti, un errore ridurre l’opera dell’Unione Europea alla sola costruzione di un mercato interno in senso concorrenziale e non scorgere che nella costruzione dell’edificio comunitario un ruolo fondamentale è rappresentato dai valori sociali. In argomento, si veda V. GUIZZI, *La dimensione sociale dell’Unione europea e la sua evoluzione*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Napoli, 2014, vol. III, 1859 ss.

⁷⁵ “L’interprete, in primo luogo quello giudiziale, si trova in effetti di fronte ad un quadro di valori, di obiettivi e di principi fortemente innovato dai trattati, con una decisa proiezione oltre la dimensione funzionale ed economica dell’integrazione europea, e con un indubbio riconoscimento di una coesistente *finalità* sociale dell’Unione. Nella nuova piattaforma assiologica profilata dalle norme di apertura dei trattati, il mercato cessa di porsi come luogo sovrano dell’Unione e la concorrenza retrocede da valore protetto finalisticamente in quanto tale a strumento della “economia sociale di mercato”. GIUBBONI, *ult. op. cit.*, 5.

⁷⁶ Tale clausola, introdotta all’art. 9 del TFUE dal Trattato di Lisbona, richiede che l’Unione europea consideri le implicazioni e le conseguenze sul piano sociale di tutte le sue azioni e politiche, comprese quelle svolte nell’ambito del mercato all’interno. In conformità alla clausola in parola, l’Unione

sociali al fine di assicurare la coerenza tra le differenti politiche e gli obiettivi sociali⁷⁷. In conformità alla clausola in parola, l'Unione europea, *inter alia*, deve garantire un'adeguata protezione sociale e un'adeguata tutela della salute umana. Si tratta di un vincolo che, pur rispettando le competenze dei singoli Stati membri⁷⁸, ne postula il loro superamento, giustificato dall'obiettivo transfrontaliero di assicurare l'effettiva fruizione dei diritti sociali a tutti i cittadini europei⁷⁹.

L'obbligo in capo agli Stati membri di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitarie è sancito espressamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁸⁰. A tacere del valore ricognitivo che è stato attribuito alla Carta⁸¹ e del

europea deve tener conto nell'attuazione di tutte le sue politiche ed azioni delle esigenze connesse con la promozione di un alto livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

⁷⁷ Come è stato osservato, “[c]iò implica che le politiche europee debbano assicurare la promozione di un livello di impiego dignitoso, la garanzia di una protezione sociale adeguata, la lotta all'esclusione sociale, così come un buon livello di istruzione, di formazione e tutela della salute”. C. DEGRYSE, P. POCHET, *Quanto diritto sociale “produce” l'Europa?*, in CAMPEDELLI, CARROZZA, PEPINO, *op. cit.*, 186, 187.

⁷⁸ Sul punto, si veda quanto statuito dal Tribunale costituzionale tedesco nella c.d. “sentenza Lisbona”, nella quale i giudici tedeschi affermano che “la sicurezza dell'esistenza del singolo, un compito dello stato fondato non solo sul principio dello stato sociale ma anche sull'art. 1, co. 1, Legge fondamentale, deve restare compito primario degli stati membri, il che non esclude un coordinamento fino a un graduale ravvicinamento. Questo corrisponde alle possibilità dell'Unione europea, in punto di diritto e di fatto ristrette, di formare proprie strutture di stato sociale”. Cfr. BIANCHI, *op. cit.*, 128. Sulla disparità degli ordinamenti socio-sanitari europei, si veda In argomento, si veda la ricerca condotta dalla Fondazione Bertelsmann, *Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Index Report Social Justice in the EU – A Cross-National Comparison*, Gütersloh, 2014.

⁷⁹ Sulla giustiziabilità dei diritti sanciti nella Carta, si veda G. Vitale, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in www.federalismi.it, 28 febbraio 2018. Degna di nota è la riforma approvata in Germania che, entrata in vigore a far data dal 1 agosto 2013, prevede un vero e proprio diritto sociale all'inserimento negli asili nido. La legge prevede che, in caso di impossibilità ad ottenere il posto all'asilo nido, i genitori possano fare causa al comune di residenza: quest'ultimo dovrà, conseguentemente, provvedere a trovare una sistemazione, sia in strutture pubbliche ovvero private, entro tre mesi. In alternativa, il genitore, costretto a casa con il figlio, verrà risarcito.

⁸⁰ 2000/C 364/01, 18 dicembre 2000. Tra le molte opere scientifiche dedicate alla Carta, si segnalano, per tutti, R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017; A. PIOGGIA, *op. cit.*, 12, P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in www.giurcost.org/studi/CostanzoBelem.htm; A.-O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Profili costituzionali*, Napoli, 2017; B. CARUSO, *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”. INT – 81/2010, Università degli Studi di Catania, 14. Sulla Carta, si veda anche A. SPADARO, *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *DPCE*, 2, 2016, 297-340, in part. 310, 311, ove l'A. sottolinea che la “Carta europea costituisce il titanico sforzo di condensare armonicamente – pur solo sul piano giuridico-politico dei “diritti comuni” – tutta la variegata ricchezza culturale, più che bimillenaria del Vecchio continente. La Carta, del resto, fa sue, garantendole, tutte le diversità, e quindi tutto il pluralismo europeo”.

⁸¹ Sul punto, si è segnalato che “[l]a maggior parte dei diritti sociali che la Carta riconosce sono ricognitivi di quelli già individuati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, nelle fonti del diritto

fatto che essa non intenda rappresentare la “Costituzione” europea in materia sociale⁸², in essa si affermano la centralità della persona e della dignità umana, i valori della libertà, dell’uguaglianza e della solidarietà. La Carta ha, dunque, finito per assurgere a documento riepilogativo del “patrimonio costituzionale comune” a livello europeo. E’ infatti grazie alla Carta dei diritti fondamentali che l’accesso alle prestazioni non risulta più rimesso alla incerta intermediazione legislativa, bensì viene considerato un vero e proprio diritto già a livello sovraordinato⁸³. In quest’ottica, la Carta assume una posizione di primazia nella scala gerarchica delle fonti normative e, quindi, delle garanzie assicurate ai singoli cittadini dell’Unione europea, riconoscendo l’“obbligo di servizio” connesso all’erogazione dei servizi sociali e socio-sanitari⁸⁴. È noto che la sola affermazione di principio del diritto a fruire delle prestazioni socio-sanitarie non è sufficiente a rendere quel diritto effettivamente esigibile. Occorre, al riguardo, preordinare mezzi, risorse e assetti organizzativi idonei ad assicurare la doverosità dei livelli essenziali delle prestazioni, anche a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto erogatore.

In ultima analisi, la Carta sembra aver confermato una duplice dimensione dei servizi socio-sanitari⁸⁵. Da un lato, essa ha ribadito la loro dimensione valoriale e finalistica: i servizi socio-sanitari contribuiscono a garantire i diritti sociali e i livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitarie⁸⁶. Dall’altro, la Carta ha confermato la specificità dei servizi socio-sanitari: essi rientrano nell’ambito della responsabilità istituzionale ed organizzativa degli enti pubblici, che possono delegarne l’erogazione anche ai soggetti privati, in specie *non profit*, in capo ai quali è riconosciuta una funzione di pubblico interesse.

derivato comunitario, nonché dalla Carta sociale europea e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali”. D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, Relazione tenuta al Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa” su “I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza”, Trapani, 8-9 giugno 2012, 7.

⁸² In argomento, si è sostenuto che “[i]n realtà l’Unione europea non si sarebbe dotata di una vera e propria «Costituzione» ma, in virtù dell’inesistenza di un *demos* europeo e della procedura e della modalità dell’adozione dei Trattati, avrebbe immesso nell’ordinamento europeo soltanto elementi tipici della tradizione del costituzionalismo.” T.M. POLI, *Diritti sociali ed eguaglianza nello spazio giuridico europeo*, in www.amministrazioneincammino.it, 28.5.2014, 5.

⁸³ In argomento, in generale, per tutti, si rinvia a G. PALMISANO (ed.), *Making the Charter of Fundamental Rights a Living Instrument*, Leiden-Boston, 2014.

⁸⁴ Invero, preme evidenziare che la Carta rappresenta il passaggio da una concezione di diritto sociale all’assistenza “non più come “limite” rispetto alle libertà economiche, bensì “compito” e “valore”. MENICHETTI, *ult. op. cit.*, 103.

⁸⁵ La garanzia dei servizi socio-sanitari può essere inferita dal combinato disposto degli artt. 34, par. 3 (rubricato “Sicurezza sociale e assistenza sociale”) e 36 (rubricato “Accesso ai servizi di interesse economico generale”).

⁸⁶ Per una valutazione circa l’applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea negli Stati membri, si veda Commissione europea, *Report from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2017 annual report on the application of the EU Charter of fundamental rights*, Brussels, 4.6.2018, COM(2018) 396 final.

In quest'ottica, esse godono di procedure e sistemi di affidamento peculiari, in specie nell'erogazione dei servizi socio-sanitari, considerati funzionali alla tutela e al rafforzamento dei valori sociali europei⁸⁷.

6. LE ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE QUALE ELEMENTO DISTINTIVO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Nei paragrafi precedenti si è cercato di dimostrare come le attività di interesse generale "affidate" agli enti del terzo settore quali perimetro della loro azione (obbligata), individuato dall'art. 5, d.lgs. n. 117/2017, non siano riconducibili nell'alveo delle regole pro concorrenziali. L'esclusione dall'applicazione del principio di concorrenza non esime, tuttavia, l'interprete dallo svolgere qualche riflessione in ordine a quale disciplina risulti applicabile allo svolgimento di quelle attività⁸⁸. In questa prospettiva, le attività realizzate dagli enti del terzo settore (in questa sede interessano quelli afferenti all'ambito socio-sanitario) infatti pertengono alla categoria dell'interesse generale, che per sua natura coinvolge considerazioni riconducibili alla disciplina gius-pubblicistica. La regolazione in parola risponde alla primaria esigenza di assicurare, da parte del sistema di *welfare*, i livelli di protezione sociale e, con essi, i livelli qualitativi delle prestazioni socio-sanitarie. In quest'ottica, dunque, la regolazione pubblica è, in primo luogo, informata alla valorizzazione dell'apporto dei soggetti privati alla realizzazione di finalità di interesse generale, in ossequio al principio di sussidiarietà. In secondo luogo, l'intervento regolatorio è orientato a definire le condizioni affinché tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati *non profit* si configurino modalità, strumenti e criteri di intervento, in forza dei quali, nel rispetto delle competenze di ciascun attore, sia possibile giungere ad un'organizzazione degli interventi capace di implementare il dettato costituzionale contenuto nell'art. 117, comma 2, lett. m)⁸⁹.

Per comprendere la funzione della regolazione pubblica delle prestazioni socio-sanitarie occorre analizzare, seppure in forma sintetica, il sostrato giuridico-organizzativo degli enti del terzo settore. Poiché essi sono identificati dal codice terzo settore, nello specifico, e dal sistema di *welfare*, in generale, quali soggetti "preferiti" anche la realizzazione dei servizi socio-sanitari, l'analisi della loro qualificazione giuridica può risultare utile per collocare gli enti del terzo settore nella loro giusta dimensione, segnatamente, quella di soggetti di diritto privato che, finanche in forma imprenditoriale, integrano il sistema pubblico di offerta dei servizi socio-sanitari. Innanzitutto, preme ribadire che gli enti del ter-

⁸⁷ In argomento, si veda S. PELLIZZARI, *Le forme di partenariato pubblico-privato come strumento di innovazione per lo sviluppo delle imprese e dei servizi sociali*, in *Impresa Sociale*, 3 2014.

⁸⁸ Autorevole dottrina ha ammonito circa l'errore che frequentemente si rischia di commettere, ossia quello di contrapporre il potere pubblico all'attività economica in una dialettica tra due poli, quello dell'autorità e quello della libertà. S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, 2013, 30.

⁸⁹ In tema, si veda M.A. CABIDDU, *Universalità e livelli essenziali: i nuovi confini del servizio pubblico fra diritto comunitario e diritto interno*, in G.A. BENACCHIO, D. DE PRETIS, *Appalti pubblici e servizi di interesse generale*, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli studi di Trento, 51, 2005, 207.

zo settore rappresentano strutture giuridico-organizzative “altre” rispetto ad altri soggetti giuridici di natura privata proprio in ragione del perseguimento di scopi di pubblica utilità.

Nella cornice sopra delineata, una delle funzioni del diritto è quella di fornire le strutture giuridiche adatte e coerenti per conseguire i fini sociali dell'organizzazione per svolgere le attività necessarie per il raggiungimento di quei fini. Il diritto, in quest'ottica, offre i principali elementi dell'identità giuridica delle singole fattispecie soggettive, in particolare di quelle, come gli enti del terzo settore, meritevoli di tutela e trattamento differenziato⁹⁰. Il diritto allora conferma l'identità specifica degli enti del terzo settore, escludendo per gli stessi un regime privilegiato, atteso che è il diritto sostanziale che regola quella tipologia organizzativa affinché sia giustificato il regime specifico che l'ordinamento riserva alle finalità precipe dei soggetti *non profit*⁹¹. Si può affermare, dunque, che il diritto, nel fornire alla società civile gli strumenti tecnico-giuridici necessari alla costituzione e all'evoluzione di forme aggregative che permettano lo svolgimento della personalità individuale e collettiva, tuteli e valorizzi anche le diverse forme organizzative che la libera iniziativa privata dei cittadini costituisce per realizzare finalità di interesse generale⁹². In questa prospettiva, agli enti del terzo settore è riconosciuta una specifica dignità giuridica ed economica, in quanto aggregazioni collettive in grado di offrire, grazie alle finalità dai medesimi perseguiti e alle motivazioni etiche, religiose e ideali che li ispirano, attività, interventi, progetti, servizi e risposte adeguati ai bisogni delle comunità, specie a livello locale. Il riconoscimento di cui si discute, da un lato, consente l'emersione di una equa concorrenza tra le diverse forme organizzative in campo e, dall'altro, favorisce, in capo alle istituzioni pubbliche, il rafforzamento della funzione di garanzia dell'efficienza e della affidabilità con cui i servizi di interesse pubblico vengono erogati. Questo permette altresì la realizzazione e il compimento di una trasformazione funzionale degli enti del terzo settore: da organizzazioni che hanno svolto per lungo tempo un ruolo suppletivo, sostitutivo e finanche di contrapposizione nei confronti delle società lucrative e della pubblica amministrazione, essi assumono un ruolo complementare, integrativo e, talvolta, sostitutivo rispetto agli altri due soggetti⁹³.

Ma le forme organizzative e giuridiche sono semplicemente offerte ovvero imposte ai soggetti che intendono servirsene oppure tali forme sono invece in parte offerte e in parte imposte dall'ordinamento giuridico⁹⁴? Se le forme giuridiche risultano impo-

⁹⁰ Così, A. FICI, *Funzione e modelli di disciplina dell'impresa sociale in prospettiva comparata*, in FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, Napoli, 2016, 242.

⁹¹ *Ibid.*, 243. In argomento, dello stesso A. si veda anche *La nuova disciplina dell'impresa sociale nella prospettiva dei suoi diversi stakeholders*, in *Impresa Sociale*, Numero 11, novembre 208, 7 ss. e *L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Fascicolo 1, giugno 2018, 19 ss.

⁹² In argomento, si veda per tutti R.A. POSNER, *Values and consequences: an introduction to economic analysis of law*, John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 53, 1998, 2.

⁹³ A riguardo dell'interrelazioni tra organismi *non profit* e istituzioni pubbliche, interessanti sono le notazioni di L.M. SALAMON, *Partners in Public Service*, Baltimore and London, 1995, p. 42. Per una ricostruzione ed analisi dei diversi profili che caratterizzano l'impresa sociale nella riforma del Terzo settore, si veda la rivista *Analisi Giuridica dell'Economia*, Fascicolo 1, giugno 2018.

⁹⁴ E' questo un aspetto delicato che è emerso anche nell'iter di approvazione del decreto legislativo recante “Codice del Terzo Settore” con riferimento alle disposizioni di dettaglio che gli statuti degli enti di Terzo settore devono contemplare, ritenute da alcune organizzazioni di rappresentanza del

ste, coloro che le hanno adottate non saranno in grado di apportare alcuna modifica, in quanto la forma dell'organizzazione è imperativa e non ammette deroghe. Il legislatore allora interviene allo scopo di organizzare gli interessi e le relazioni coinvolti nel loro complesso ovvero anche solo in parte. Nei casi in cui il legislatore decide di intervenire, sia l'intervento motivato da ragioni di efficienza economica o da ragioni di giustizia sociale o semplicemente come risposta alla forza delle circostanze oggettive o su pressione di alcuni gruppi, il legislatore è obbligato a divenire l'arbitro degli interessi in conflitto e a stabilire un compromesso o un equilibrio degli stessi. Da ciò consegue, in eguale misura, una riduzione del ruolo del contratto quale regolatore degli interessi coinvolti. Se, al contrario, la struttura giuridica è semplicemente resa disponibile, la forma organizzativa è contrattuale e, conseguentemente, passibile di essere modificata e adeguata in conformità alle esigenze che essa è chiamata a soddisfare, agli interessi in gioco, nonché in ragione delle condizioni culturali dominanti in una determinata società o ordinamento giuridico. In tal caso, la funzione del diritto coincide esattamente con l'offerta di soluzioni giuridiche piuttosto che con l'imposizione, facendo così riemergere il ruolo del contratto⁹⁵. Se, infine, la struttura organizzativa è in parte imposta e in parte offerta, la libertà di scelta dei soggetti può essere esercitata soltanto nei limiti stabiliti dal legislatore. Persino in quegli ordinamenti giuridici ed economici nei quali si riconosce ampio spazio alla libertà individuale di organizzare e disciplinare gli interessi e le relazioni, il legislatore tende ad intervenire in modo significativo laddove sono coinvolti una molteplicità di interessi rilevanti⁹⁶.

Nel quadro sopra delineato, gli enti del terzo settore possono adottare formule giuridiche ed imprenditoriali che coinvolgono una significativa gamma di interessi e attraverso le quali esse svolgono attività di interesse generale, anche ricorrendo al metodo economico-imprenditoriale, finalizzate al raggiungimento di scopi di natura collettiva. La rilevanza pubblica delle finalità perseguite dagli enti del terzo settore può suggerire al legislatore di approvare disposizioni che determinano la sostituzione della volontà della legge alla libera iniziativa dei soggetti⁹⁷. In altri casi, invece, il legislatore è maggiormente orientato a ricercare un equilibrio tra libertà contrattuale e regolamentazione⁹⁸. L'azione coordinata della libertà organizzativa, espressione dei privati e della regolazione pubblica permette di valorizzare l'azione e gli interventi delle organizzazioni *non profit*. In ragione della particolare vocazione a perseguire finalità di interesse generale che fonda l'agire degli enti del terzo settore, il legislatore ha inteso riconoscere agli stessi una

Terzo Settore lesivi dell'autonomia delle singole organizzazioni. Cfr. UNEBA, *Note sugli schemi di decreti delegati*, Roma, 5 giugno 2017, disponibile sul sito www.uneba.it.

⁹⁵ Si potrebbe affermare che questa è stata l'opzione del legislatore italiano in occasione dell'approvazione della legge delega n. 106/2016 e del successivo d.lgs. n. 112/2017 sull'impresa sociale.

⁹⁶ Così, J. PAILLUSSEAU, *The Nature of the Company, in European Company Laws. A Comparative Approach*, Dartmouth, Reprint 1993, 39.

⁹⁷ È questo l'esempio del d.lgs. n. 460/1997 sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), che ha previsto l'inserimento negli statuti di fondazioni e associazioni di clausole obbligatorie, in specie al fine di beneficiare delle agevolazioni fiscali previste dal decreto.

⁹⁸ Si vedano, in questa prospettiva, la legge n. 381/1991 sulla cooperazione sociale e la recente riforma del Terzo settore, che contengono il riconoscimento espresso della volontà statutaria nel disciplinare le modalità di esercizio delle attività e dei servizi.

specifica disciplina giuridica, la cui finalizzazione ultima consiste nella collaborazione a realizzare finalità di pubblico interesse.

Infine, sembra opportuno sottolineare che gli enti del terzo settore, proprio in ragione della valorizzazione delle attività di interesse generale che esse sono chiamate a svolgere, rappresentano “centri di interessi”, in grado di rispondere ai bisogni e alle istanze di una ampia gamma di *stakeholder*. Questa formula *multistakeholder* degli enti del terzo settore permette agli stessi di essere in continua sintonia e interazione con i bisogni sociali, specie quelli emergenti dalle fasce più deboli della popolazione⁹⁹. Le finalità di solidarietà sociale perseguite dagli enti del terzo settore e la rilevanza della composizione *multistakeholder* degli stessi contribuisce a far comprendere la scelta del legislatore in ordine alle attività che gli enti del terzo settore possono svolgere allo scopo di realizzare le finalità di cui sopra.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3°-4° trimestre, 1997; Aa.Vv., *Analisi Giuridica dell'Economia*, Fascicolo 1, giugno 2018; R. Balduzzi, *Livelli essenziali e risorse disponibili: la sanità come paradigma*, in F. Roversi Monaco, C. Bottari, *La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio*, Rimini, 2012; J.C. Barbier–R. Rogowski–F. Coulomb (eds.), *The sustainability of the European social model*, Cheltenham, 2015; M. Belletti, *I “livelli essenziali delle prestazioni” alla prova del “coordinamento della finanza pubblica”. Alla ricerca della “perequazione” perduta*, in M. Sesta (a cura di) *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, Rimini, 2014; C. Borzaga – S. Depedri, *Multi-stakeholder governance in civil society organizations: models and outcomes*, in J.-L. Laville, D. R. Young, P. Eynaud (eds.), *Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise Governance and Democracy*, Chapter 6, Routledge, 2015; M.A. Cabiddu, *Universalità e livelli essenziali: i nuovi confini del servizio pubblico fra diritto comunitario e diritto interno*, in G.A. Benacchio–D. De Pretis, *Appalti pubblici e servizi di interesse generale*, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli studi di Trento, 51, 2005; G. Caggiano, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008; B. Caruso, *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”. INT – 81/2010, Università degli Studi di Catania; S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, 2013; E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M.C. Grisolia (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011; R. Cavallo Perin, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni nel processo d'integrazione dello Stato nazionale italiano e dell'Unione europea*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4 2016; F. Cintioli, *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in www.federalismi.it, n. 11/2012; F. Costamagna,

⁹⁹ In argomento, si vedano C. BORZAGA, S. DEPEDRI, *Multi-stakeholder governance in civil society organizations: models and outcomes*, in J.-L. LAVILLE, D. R. YOUNG, P. EYNAUD (eds.), *Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise Governance and Democracy*, Chapter 6, Routledge, 2015.

Servizi socio-sanitari, concorrenza e libera circolazione dei servizi nel diritto dell'Unione europea, Napoli, 2009; P. Costanzo, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in www.giurcost.org/studi/CostanzoBelem.htm; A.-O. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Profili costituzionali*, Napoli, 2017; S. D'acunto, *Direttiva servizi (2006/123/CE). Genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009; M. D'Arienzo, *Demitizzazione della concorrenza e principio del risultato nella contrattualistica pubblica*, in *PA Persona e Amministrazione*, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia, V. 14 N. 1 (2024), Pubblicato il dicembre 2024; C. Degryse – P. Pochet, *Quanto diritto sociale "produce" l'Europa*, in M. Campedelli – P. Carrozza – L. Pepino (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010; A. Di Giovanni, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, 2018; R. Dipace, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, relazione presentata al Convegno AIPDA, Bergamo, 5-7 ottobre 2017 su "Decisioni amministrative e processi deliberativi"; A. Fici, *Funzione e modelli di disciplina dell'impresa sociale in prospettiva comparata*, in Fici (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, Napoli, 2016; A. Fici, *La nuova disciplina dell'impresa sociale nella prospettiva dei suoi diversi stakeholders*, in *Impresa Sociale*, Numero 11, 2018; A. Fici, *L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Fascicolo 1, giugno 2018; Fondazione Bertelsmann, *Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Index Report Social Justice in the EU – A Cross-National Comparison*, Gütersloh, 2014; G. Fiengo, *La nuova frontiera dei diritti sociali e della cittadinanza europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fascicolo 4, ottobre-dicembre 2015; E. Frediani, *Il buon governo della co-progettazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2024; G. Ghetti, *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2001; F. Giglioni, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazione e servizi pubblici*, Milano, 2008; S. Giubboni, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 4, dicembre 2017; S. Giubboni, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, relazione al convegno Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani, Perugia, 25-26 marzo 2011; C. Golino, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Torino, 2018; M. Gorgoni, *Il Codice del Terzo settore tra luci ed ombre*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pacini Giuridica, 2018; L. Gori, *I soggetti del terzo settore*, in P. Contorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, il Mulino, 2018; V. Guizzi, *La dimensione sociale dell'Unione europea e la sua evoluzione*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Tesaro*, Napoli, 2014; M. Harding (ed.), *Research Handbook on Not-For-Profit Law*, Cheltenham (UK), 2019; V. Hatzopoulos, *Regulating Services in the European Union*, OUP 2012; T.K. Hervey, *Telling stories about European Union Health Law: The emergence of a new field of law*, in *Comparative European Politics*, 2016; A. Humer, *Researching social services of general interest: an analytical framework derived from underlying policy systems*, in *European Spatial Research and Policy*, 2014, Volume 21, Number 1; M. Lanotte, *La prospettiva europea e nazionale sul Terzo settore, quale modello alternativo al mercato*, in www.federalismi.it, 17 aprile 2024; J. Le Grand, *Quasi-Market versus State Provision of Public Services: Some Ethical Considerations*, in *Pu-*

blic Reason 3 (2), 2011; J. Le Grand, W. Bartlett, *Quasi-markets and social policy*, Londra, 1993; K. Lenearts, *Defining the concept of 'services of general interest' in light of the 'checks and balances' set out in the EU Treaties*, in *Jurisprudencia/Jurisprudence*, 2012, 19(4) M. Klamert, *Service Liberalization in the EU and the WTO. Concepts, Standards and Regulatory Approaches*, Cambridge University Press, 2015; F. Maino, *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2017; G. Marchianò, *Occorre cambiare tutto perché nulla cambi: la tormentata vicenda dei sieg*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2013; C. Marzuoli, *Uniformità e differenziazione: modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, in E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M.C. Grisolia (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011; R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017; E. Menichetti, *I servizi sociali nell'ordinamento comunitario*, in A. Albanese – C. Marzuoli (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003; C. Mitchell and S.R. Moody (eds.), *Foundations of Charity*, Oxford, Hart Publishing, 2000; A. MOLIN-TERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, 2016; U. Neergaard, E. Szyszczak, J.W. Van de Gronden, M. Krajewski, *Social services of General Interest in the EU*, The Hague, 2013; J. Paillusseau, *The Nature of the Company*, in *European Company Laws. A Comparative Approach*, Dartmouth, Reprint 1993; D. Palazzo, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, Giappichelli, 2022; G. Palmisano (ed.), *Making the Charter of Fundamental Rights a Living Instrument*, Leiden-Boston, 2014; S. Pellizzari, *Le forme di partenariato pubblico-privato come strumento di innovazione per lo sviluppo delle imprese e dei servizi sociali*, in *Impresa Sociale*, 3 2014; G. Pitruzzella, *L'applicazione delle regole di concorrenza nel mercato globale-locale: istanze di tutela, sfide e opportunità*, in G.A. Benacchio, M. Campagnano (a cura di), *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione Europea*. Atti del V Convegno biennale Antitrust, Trento, 16-18 aprile 2015, Università degli Studi di Trento, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, 18, 2015; T.M. Poli, *Diritti sociali ed eguaglianza nello spazio giuridico europeo*, in www.amministrazioneincammino.it, 28.5.2014; R.A. Posner, *Values and consequences: an introduction to economic analysis of law*, John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 53, 1998; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002; G. Riccamboni, *La regolazione sociale: il terzo settore oltre lo Stato e il Mercato*, in B. Gui (a cura di), *Il Terzo Settore tra economicità e valori*, Padova, 1997; S. Rodrigues, *The application to services of general economic interest, notably to social services of general interest, of the EU rules related to state aids, public procurement and the internal market. One year after the Commission's Guide – SEC(2010)1545 final*, in *European Journal of Social Law*, 2011; S. Sabato – B. Vanhercke, *Towards a European Pillar of Social Rights: from a preliminary outline to a Commission Recommendation*, in B. Vanhercke, S. Sabato, and D. Bouget (eds.), *Social Policy in the European Union: state of play 2017*, eighteenth annual report, Brussels, 2017; G.C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione Europea*, Torino, 2010; L.M. Salamon, *Partners in Public Service*, Baltimore and London, 1995; A. Spadaro, *La "cultura costituzionale" sot-*

tesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche, in DPCE, 2, 2016; M.R. Spasiano, *Interessi pubblici e soggettività emergenti. Gli organismi non lucrative di utilità sociale*, Napoli, 1996; J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2003; E. Szyszczak-J. Davies-M. Andenæs-T. Bekkedal (eds.), *Developments in Services of General Interest*, The Hague, 2011; D. Tega, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche e crisi economica*, relazione tenuta al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" su "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8-9 giugno 2012; N. VETTORI, *Persona e diritto all'assistenza*, in *Diritto pubblico*, fascicolo 1, gennaio-aprile 2016; G. Vitale, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali*, in www.federalismi.it, 28 febbraio 2018; M. Wilberg, *The EU Service Directive: Law or Simply Policy?*, Springer, The Hague, 2014; A. Zoppini, *Diritto privato vs diritto amministrativo (ovvero alla ricerca dei confini tra Stato e mercato)*, in V. Roppo, P. Sirena (a cura di), *Il diritto civile, e gli altri*, Atti del Convegno dell'Associazione Civilisti Italiani, Roma, 2-3 dicembre 2011, Milano, 2013.

Elementi di sostenibilità economico-gestionale e valutazione della non commercialità di un ente del terzo settore

Hudy Dreossi - Alessandro Lussi

SOMMARIO: 1. La sostenibilità economico-gestionale degli enti del terzo settore. – 1.1. Le peculiarità gestionali degli enti del terzo settore. – 2. L'oggetto di analisi. – 2.1. Entrate correnti. – 2.2. Erogazioni liberali. – 2.3. Contributi pubblici. – 2.4. Proventi da attività commerciali. – 2.5. Quote associative e contributi da soci/aderenti. – 2.6. Altre fonti di finanziare. – 2.7. Costi di gestione. – 2.8. Costo del lavoro. – 2.9. Costi delle materie e dei servizi (affitti e leasing compresi). – 2.10. Ammortamenti e costi non monetari. – 2.11. Oneri finanziari. – 2.12. Investimento. – 2.13. Eventi incerti. – 2.14. Nota di aggiornamento. – 3. I principali strumenti di controllo di gestione. – 3.1. Contabilità analitica. – 4. Le regole generali per la “non commercialità” nelle “attività di interesse generale”. – 4.1. Regola generale di “non commerciabilità”. – 4.2. Deroghe alla regola generale e norme di “non commerciabilità” per specifiche attività. – 5. I vantaggi riservati agli enti del terzo settore “non commerciali”. – 6. Gli indici di commerciabilità degli enti del terzo settore. – 7. L'ente del terzo settore che passa da “non commerciale” a “commerciale” e viceversa: gli effetti e le tempistiche. – 7.1. Il cambio di qualifica con deroga temporale provvisoria. – 8. Gli enti del terzo settore “non commerciali”, le Organizzazioni di Volontariato (OdV) e le Associazioni di Promozione Sociale (APS) attività commerciali con regime forfettario. – 8.1. Regime forfettario degli enti del terzo settore non commerciali. – 8.2. Regime fiscale delle organizzazioni di volontariato e degli enti filantropici. – 9. L'IVA negli enti del terzo settore, la situazione attuale. – 10. I controlli sugli enti del terzo settore.

I. LA SOSTENIBILITÀ ECONOMICO-GESTIONALE DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Gli enti del terzo settore come ogni altra organizzazione collettiva hanno l'onere di monitorare progressivamente il mantenimento di minimi standard operativi per garantire i presupposti della continuità aziendale. Al pari delle imprese private e degli enti pubblici, gli enti del terzo settore sono chiamati al rispetto dei tipici equilibri economico finanziari e a gestire la complessità di un ambiente sempre più incerto e difficile da interpretare.

In particolare, la riforma del terzo settore e la correlata riforma sulla Crisi d'Impresa hanno posto l'accento sul tale assunto promuovendo l'utilizzo di strumenti di controllo di gestione atti a favorire l'efficientamento dei processi e l'adeguamento delle strutture di costo all'emergere delle situazioni avverse.

Oltre ad una metodica e diligente contabilità aziendale, gli enti del terzo settore sono chiamati a implementare un sistema di pianificazione e controllo indispensabile per limitare rischi e difficoltà di raggiungimento dei risultati. Il controllo di gestione è

definibile come l'insieme delle attività finalizzate alla pianificazione, al monitoraggio e alla valutazione dei risultati organizzativi rispetto agli obiettivi strategici e operativi¹.

Il controllo di gestione nei fatti analogamente a quanto succede nel mondo profit, è il meccanismo operativo volto a guidare la gestione quotidiana dell'organizzazione per centrare i fini statutari e gli obiettivi periodicamente concordati. Tra gli elementi tipici si distinguono e si raccomanda, la tensione al miglioramento della qualità del prodotto attraverso l'analisi del rendiconto e il correlato concorso delle risorse umane agli obiettivi individuati dal vertice. In assenza di un efficace piano di coinvolgimento si riduce infatti in modo sensibile la capacità di realizzazione del percorso definito.

Nei fatti la forza di un ente del terzo settore sta nella capacità di coniugare approccio manageriale e il desiderio comune di conseguire un obiettivo a valore etico. La tensione ad un approccio razionale non può prescindere dall'adozione di modalità operative ed un processo di formazione del personale e l'utilizzo di strumenti digitalizzati di misurazione continua. A favorire una politica del dato si inseriscono inoltre validi strumenti come il bilancio sociale, la valutazione d'impatto e la comunicazione istituzionale².

1.1. Le peculiarità gestionali degli enti del terzo settore

Gli enti del terzo settore, malgrado finalità diverse dal profit sono chiamati ad adottare politiche di allineamento della loro struttura a fatti esterni per diverse ragioni:

- generale bassa capacità dei soci/utenti a determinare il quantum e la manifestazione finanziaria delle entrate ricavi;
- difficoltà di reintegro del capitale eroso dagli eventi aziendali in considerazione della pluralità dei soci e della difficoltà di intercettare in modo efficiente disponibilità di risorse liquide.

Gli strumenti di controllo di gestione degli enti del terzo settore nella sostanza si sovrappongono alle tipologie del mondo profit dove sono stati sviluppati da oltre un secolo:

- il budget economico e finanziario, utile per la programmazione preventiva delle risorse;
- la contabilità analitica, funzionale all'allocazione dei costi alle specifiche attività e progetti;
- gli indicatori di performance (Key Performance Indicators), sia di tipo economico che sociale, per valutare l'andamento e l'impatto dell'azione dell'ente;
- i cruscotti direzionali (dashboard), che sintetizzano i dati più rilevanti per il processo decisionale;
- i report periodici, che garantiscono un'informazione tempestiva e trasparente agli organi di governance e agli stakeholder.

È indubbio che l'atteggiamento del soggetto preposto a monitoraggio dovrà tener conto dell'aspetto sociale degli effetti operativi delle scelte effettuate.

¹ G. AIROLDI, G. BRUNETTI, V. CODA, *Corso di economia aziendale*, Bologna, 2005.

² S. ZAMAGNI, *Economia del bene comune*, Roma, 2007.

2. L'OGGETTO DI ANALISI

I dati contabili e le numeri operative da prendere in considerazione sono essenzialmente il bene o il servizio oggetto della missione associativa e contemporaneamente i fattori produttivi impiegati per all'allestimento dell'oggetto sociale. Rispetto alla produzione profit, per gli enti del terzo settore è, importante da ribadire, i valori di scambio non soggiacciono esclusivamente a regole di mercato: i valori di trasferimento, in assenza di prezzi determinati esclusivamente dal mercato, sono modificati da norme, regolamenti e situazione precipue quali la tensione per le liberalità. Il valore aggiunto determinato dalla capacità organizzativa non è pertanto misurato in termini di esclusivamente monetari ma attraverso una misura dell'utilità generata sia per i componenti dell'organizzazione stessa che per la collettività. L'esposizione monetaria è tuttavia essenziale per osservare i principi di democraticità e trasparenza più volte richiamati dal legislatore.

2.1. Entrate correnti

Le entrate correnti di un ente del terzo settore sono:

- la remunerazione per l'unità di valore messa a disposizione di clienti/utenti,
- la remunerazione per il beneficio acquisito da una collettività in quanto attività in territorio e settore.

Nel primo caso si dovrà implementare un processo di costificazione basata su centri di costi connessi alla singola unità di produzione; nel secondo caso si dovrà costruire una contabilità di commessa.

Il differenziale tra ipotetico costo di produzione e valore di scambio è connesso alla tipologia di mercato "sociale" in cui si inserisce la vendita del bene o del servizio. Ad oggi non esiste una misurazione ufficiale della capacità di intercettare valore per tipologia di struttura in quanto il RUNTS non ha raggiunto una quantità sufficiente di dati statistici storici.

In generale si può aggiungere come nella pratica aziendale degli enti del terzo settore si siano introdotti concetti quali posizionamento di mercato ed elasticità di corrispettivo atteso. Il posizionamento di mercato è conseguenza del fatto che anche i prodotti a carattere sociale possono intercettare un valore percepito superiore alla mera ripartizione dei costi di produzione nonché individuare come la capacità di cessione di beni atta ad intercettare interesse dalla cittadinanza e pertanto liberalità non abbia sempre una correlazione con l'andamento della ricchezza prodotta in un determinato territorio.

Le modalità per ripartire le entrate sono:

- connesse alla funzione principale – esiste un accordo o situazione giuridica che assicura un flusso di finanziario all'ente del terzo settore per un determinato periodo di tempo, connesso ad un rapporto obbligatorio;
- connesse al patrimonio – l'ente del terzo settore in considerazione di eventi tipici e atipici ottiene un fattivo supporto all'attività.

Un ulteriore strumento per distinguere gli elementi attivi è individuare la natura del flusso di valore:

- a. incremento delle dotazioni finanziarie,
- b. acquisizione di beni in natura che dovranno essere distinti in elementi del patrimonio circolante ed immobilizzazioni.

Sul piano giuridico-contabile è possibile effettuare una mappatura delle entrate dal quale comprendere in base al peso sull'intero ammontare dei flussi positivi la natura gestionale dell'Ente osservato.

2.2. Erogazioni liberali

Sono entrate che possono assumere caratterista occasionale, periodica o non ricorrente: rientrano in quest'ultima categoria i lasciti testamentari o le donazioni vincolate a specifici progetti.

Sul piano gestionale non avendo carattere di continuità dovrebbero in via teorica finanziare attività variabili o almeno caratterizzata da sufficiente grado di flessibilità: esempi di tali attività attivabili accertate le risorse sono ore accessorie/superiori ai limiti regolamentativi di servizio o acquisto di beni attrezzatura di valore non considerevole. I lasciti possono avere carattere di finanziamento di medio lungo termine ed il beneficio collegato ad acquisizione di immobilizzazioni. Sul piano finanziario hanno natura di variazione non connessa al processo produttivo e potrebbero essere identificate al pari di equity.

2.3. Contributi pubblici

Gli enti del terzo settore hanno innumerevoli rapporti con gli enti pubblici con i quali hanno diverse forme di collaborazione:

- trasferimenti correnti per attività istituzionali o convenzioni (art. 56 cod. terzo settore);
- finanziamenti su bando (es. fondi europei o del PNRR);
- accreditamenti e convenzionamenti, in particolare per le cooperative sociali e i servizi socioassistenziali.

Una nota aggiuntiva è meritevole per gli appalti, forma tradizionale di affidamento dei servizi. In linea generale rientrano, hanno natura sinallagmatica a meno di alcune eccezioni.

Sul punto è fondamentale indicare l'evoluzione di due grandi riforme:

- l'introduzione delle gestioni associate dei servizi sociali – Ambiti territoriali sociali;
- la configurazione dei Livelli Essenziali di Protezione Sociale ed i processi di partenariato con il settore sanitario.

Secondo l'art. 79 del cod. terzo settore, non si considerano commerciali le attività svolte:

- in conformità alle finalità istituzionali;
- a fronte di corrispettivi che non eccedano i costi di diretta imputazione;
- rese a enti pubblici o a favore di soggetti svantaggiati o della collettività.

C'è un elemento soggetto, dato dal soggetto prestatore ed un oggettivo legato alla remunerazione di servizi prestati: nelle valutazioni contano i piani finanziari e le modalità di assegnazione dei punteggi di attribuzione. Tali indicazioni sono cruciali per le cooperative sociali iscritte al RUNTS.

È tuttavia di rigore ricordare che lo strumento principe richiamato dal cod. terzo settore è co-programmazione derivata dalla e co-progettazione tra Pubblica Amministrazione ed enti del terzo settore che in via principale non ha natura commerciale, ma applica i principi della sussidiarietà orizzontale.

Sul piano gestionale tali entrate sono flussi di cassa “certi” le cui variazioni sono potenzialmente limitate: per gli appalti nei limiti del quinto d’obbligo.

Tali entrate dovrebbero essere rapportate ai costi variabili e quote di costi fissi utilizzate per la singola attività. È importante dire come in tali attività l’elemento discriminante l’efficienza gestionale sia stabilita/decisa dalla capacità di valorizzazione dell’organizzazione e dal grado di assorbimento dei costi fissi con natura monetaria e non monetaria.

2.4. Proventi da attività commerciali

Il legislatore nazionale consente agli enti del terzo settore di svolgere attività commerciali marginali, qualora, tali attività abbiano carattere di accessorio e concorrente alle principali non rientranti nei vincoli legislativi, statutari e normativi.

Rientrano in tali attività la cessione di beni e servizi allestiti o intermediati dall’organizzazione: si deve aggiungere che rientrano in tale categoria l’attività di sponsorizzazione.

Tali attività a carattere ordinario e continuativo, sono elementi portanti della programmazione di un ente del terzo settore: in via ordinaria si utilizzano canali alternativi per la valorizzazione della capacità industriale dell’ente del terzo settore attraverso una cessione di prodotto o servizio non impiegato attività principale o in alternativa condivisione di asset. In particolare, mense a carattere sociale il cui surplus di produttività può venire veicolato sul mercato privato. Nel mondo Enti del terzo settore si assiste ad una situazione di metà mercato: si trasferiscono beni e servizi a valori così distinguibili:

- inferiori al mercato-vantaggio per i beneficianti con consumo di risorse acquisite da terzi,
- parificati al mercato-vantaggio per i fattori produttivi con consumo di risorse interne,
- superiori al mercato-vantaggio per aderenti al progetto.

2.5. Quote associative e contributi da soci/aderenti

Le quote associative rappresentano una fonte stabile e ricorrente, in particolare per associazioni di promozione sociale (APS) e organizzazioni di volontariato (ODV). Non sono considerate attività commerciali qualora correlate spese generali e non consentano vantaggi al singolo socio/aderente ma in via indistinta all’intera organizzazione.

La natura di tale è sostanzialmente una contropartita dei costi minimi dell’ente del terzo settore: la funzione di spesa della quota associativa è limitare l’ingresso di non interessati e definire un criterio di attribuzione dei benefici costruiti dall’associazione.

2.6. Altre fonti di finanziarie

Tra gli strumenti a disposizione figurano le raccolte fondi che dovranno rispettare vincoli di tracciabilità e specialità rispetto all'attività corrente.

Non meno importanti appaiono inoltre i proventi patrimoniali derivanti dalla valorizzazione di beni non direttamente impiegati per l'attività sociale e altri proventi derivanti da cessioni o dismissioni di asset.

I proventi patrimoniali sono riserve di valore continuativo che nella sostanza consentono agli enti del terzo settore di gestire ricavi non remunerativi sia nel valore che nella quantità³. Gli altri proventi, tra cui indichiamo risarcimento da assicurazioni o contributi per la ristrutturazione dei beni immobili possono essere considerati fonti non ricorrenti utili a gestire l'evoluzione della gestione.

2.7. Costi di gestione

Il focus operativo di ogni ente del terzo settore consiste parallelamente nell'analisi dei propri consumi ed un collegato monitoraggio degli sprechi sicché la pianificazione economico finanziaria è sostanzialmente assimilabile alla gestione delle imprese di servizi.

Essendo talvolta assente una vera e propria produzione di tipo industriale, le criticità gestionali sono:

- l'assenza di un magazzino finale in cui rimandare i costi degli output non confrontati con il mercato e rimasti a disposizione al termine dell'esercizio finanziario;
- l'importanza di adeguare il prodotto finale all'esigenza dell'utilizzatore, senza moltiplicare la complessità, sebbene la tipica tensione sociale ed un naturale propensione all'adattamento: uno scarso controllo delle varianti di servizio è elemento di contrazione della efficienza complessiva;
- le attività sono generalmente a forte consumo di personale e basso impatto di tecnologie, fatto che determina una correlazione diretta con la scelta contrattuale e la quota di ore produttive su quelle disponibili.

La gestione dei costi negli enti del terzo settore assume un ruolo cruciale sia in ottica di sostenibilità economica, sia per garantire la coerenza tra impiego delle risorse e missione istituzionale. Al pari di ogni altra organizzazione, anche negli enti del terzo settore è un'operazione estremamente complessa rapportare gli oneri all'andamento dei ricavi nel breve periodo. Sarà principale compito dell'organo amministrativo attraverso proiezioni e l'impiego dei tipici strumenti della cultura contabile assestare all'intervallo di tempo prescelto gli oneri di competenza.

Per le rendicontazioni e la stesura del bilancio d'esercizio normato a livello normativo, gli oneri vengono monitorati in base alla loro natura giuridica e funzionale e facendo prevalere l'oggettiva tipologia economica del fattore produttivo impiegato. Per le valutazioni di tipo gestionale e la definizione strategica, le singole unità elementari dette mastri sono invece classificate per destinazione operativa.

Questa classificazione è funzionale alla valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle diverse aree operative e alla rendicontazione sociale e per centri di responsabilità.

³ L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, 2022.

È tipica del bilancio sociale e dei modelli di rendicontazione degli enti del terzo settore (come previsto anche nelle Linee guida ministeriali per il bilancio sociale).

In base a quest'ultima ripartizione possiamo incontrare:

- costi istituzionali (o primari): legati direttamente alle attività di interesse generale (es. stipendi per operatori sociali, materiali per laboratori, affitti di spazi destinati ai beneficiari),
- costi strumentali: connessi alle attività diverse o accessorie, purché coerenti con la missione,
- costi di supporto (o generali): relativi alla gestione amministrativa e organizzativa (es. segreteria, consulenze, gestione IT).

Sempre in ottica gestionale, i costi dovrebbero essere ripartiti in base alla velocità di ribilanciamento rispetto ai flussi di entrate. In tale caso, la ripartizione esaspera i costi fissi, i quali in un intervallo di tempo non dipendono dal volume delle attività (es. locazioni, assicurazioni). I costi variabili invece dipendono dal livello di attività (es. materiali di consumo, trasporti, utenze collegate a progetti specifici), in proporzione diminuiscono.

Qualora l'ente del terzo settore si dedichi contemporaneamente in molteplici attività si potranno facilmente identificare i costi diretti che possono essere direttamente attribuiti ad un singolo progetto: situazione meno agevole al contrario per gli oneri comuni a più attività e pertanto considerabili indiretti che dovranno essere ripartiti⁴.

2.8. Costo del lavoro

Rappresenta la voce più importante data la voce di spesa più rilevante stante i prevalenti oggetti sociali degli enti del terzo settore nonché dalla sempre maggiore difficoltà a reperire volontari. La gestione delle risorse umane oltre al peso delle retribuzioni è fortemente condizionato da elementi specifici quali alta difficoltà di reperimento di personale munito di competenze. L'incremento della domanda di servizi e la difficoltà ad incrementare i volumi unitari d'entrata, hanno condizionato negativamente i margini generati dagli enti del terzo settore che pertanto hanno limitati risorse e sono costrette a distribuire retribuzioni mediamente più basse rispetto ad altri settori merceologici. Nelle strutture degli enti del terzo settore è cruciale impostare programmi per il benessere degli operatori e mantenimento delle spinte valoriali al fine di limitare quanto possibile le esternalità negative del lavoro sociale quale burnout, alto turnover e bassa soddisfazione degli operatori.

Sul piano operativo per i gestori di strutture impegnate nella cura e accoglienza dei fragili è pertanto cruciale:

- costruire strutture flessibili con possibilità di riassetto veloce;
- mansioni semplificate e formazione continua;
- monitoraggio dei carichi di lavoro e dei livelli stress;
- introduzione di forme incentivazione ai dipendenti e welfare aziendale;

⁴ M. POZZOLI, *Il Bilancio degli enti del Terzo Settore - Analisi del decreto del MLPS del 5 marzo 2020*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti.

- costruzione di contabilità analitiche per identificazione mutamenti nel grado di assorbimento delle risorse.

Alcuni enti del terzo settore possono godere di agevolazioni contributive o incentivi all'assunzione (es. per categorie svantaggiate), che aiutano a contenere il costo del lavoro. L'evoluzione legislativa sul terzo settore e del Codice dei Contratti hanno introdotto nuove norme per favorire l'occupazione regolare (stabilizzazione e mantenimento dei livelli retributivi) e la trasparenza nei rapporti di lavoro che verranno incrementate nei prossimi anni. È cruciale il monitoraggio continuo dell'attività con basi non monetarie al fine di documentare agli stakeholder modificazioni nella base di costo e valutare azioni di riequilibrio.

2.9. Costi delle materie e dei servizi (affitti e leasing compresi)

Il tema delle spese di gestione negli enti del terzo settore è estremamente complesso in quanto è collegato alla struttura ed ai volumi del singolo ente del terzo settore con una propria capacità d'acquisto.

La rilevanza degli oneri per materie prime è conseguente alla situazione estremamente comune in cui la variazione dei costi sia volumetricamente che sul piano temporale difforme con quella delle entrate. Stante i limitati margini medi, gli enti del terzo settore hanno sfruttato la fungibilità degli input per limitare l'erosione dell'efficienza patita.

Gli enti del terzo settore spesso esternalizzano alcune funzioni o collaborano con fornitori esterni, essendo solitamente realtà con oggetti sociali definiti difficoltà di gestione attività di filiera o condizionate da investimenti di medio lungo termine. Le attività comunemente affidate a terzi:

- lavanderia, manutenzione,
- consulenze fiscali/legali,
- formazione del personale,
- servizi informatici o digitali,
- disponibilità contrattualizzate di sedi, veicoli, attrezzature (pur essendo godimento di beni di terzi si associano in via semplificativa nei servizi).

La strategia dell'outsourcing è dovuta alla ricerca di specializzazione e bassa capacità di investimento.

Per quanto riguarda le politiche di limitazione degli sprechi, sono in uso diversi strumenti:

- acquisti consorziati o tramite reti → per avere più forza contrattuale verso i fornitori,
- convenzioni con enti pubblici o aziende locali → per ottenere sconti o forniture gratuite,
- iniziative di economia circolare e riuso → molto usata, soprattutto in ambiti educativi e sociali.

2.10. Ammortamenti e costi non monetari

Gli enti del terzo settore con bilancio ordinario in rispetto della competenza economica devono ripartire l'acquisto di beni durevoli secondo presumibili periodi di utiliz-

zo pro-quota. L'iscrizione degli stessi è necessaria pure nella situazione in cui siano stati ricevuti contributi specifici⁵.

2.11. Oneri finanziari

In considerazione dei consueti discostamenti tra il sorgere di costi e la realizzazione delle entrate nonché per finanziare gli investimenti in beni durevoli.

2.12. Investimento

Pur se privo di normazione legislativa vincolante, la gestione di un ente del terzo settore rileva l'impellenza di una massa di valore capace di superare il naturale assorbimento di valore connesso allo svolgimento di un'attività operativa che irrimediabilmente si contraddistingue per una contropartita monetaria talvolta non sufficiente ad assorbire tutti gli oneri (a manifestazione finanziaria immediata e posticipata).

L'investimento iniziale in un ente del terzo settore ha nei fatti una doppia funzione:

- anticipare interamente o pro-quota lo sbilancio economico strutturale tra le entrate e le uscite monetarie;
- limitare l'effetto dei costi di struttura talvolta non inclusi nelle entrate correnti soprattutto nel caso di co-proiezioni.

L'assenza di una valorizzazione operativa dell'efficienza, definita da terzo soggetto non collegato o interessato ad esistenza dell'organizzazione quale fatto correlato all'assenza di un prezzo che remunera i fattori produttivi ed il capitale investito, comporta una generale difficoltà ad intercettare capitali sul mercato finanziario. Solo le fondazioni avevano regole stringenti su capitale di dotazione ed il fondo di gestione.

Una questione ancora dibattuta in ambito accademico è la possibilità del fallimento per gli enti del terzo settore. Salvo per le cooperative sociali su cui indubbiamente prevale il fatto che subiscono gli obblighi e le restrizioni dovute all'iscrizione al registro delle imprese. Per altre strutture afferenti Registro Unico del Terzo Settore, vale l'orientamento della Cassazione che afferma come le «associazioni assumono la qualità di imprenditore commerciale e sono sottoposte alle relative norme solo se esercitano attività commerciale in via esclusiva e principale», precisando che la natura di ente non commerciale dei soggetti in questione prevista dalla legislazione tributaria, nonché la de commercializzazione di alcune attività, non preclude l'assoggettamento di tali enti a fallimento⁶.

Agli enti che non effettuano attività commerciali si può indicare invece l'assoggettabilità alle procedure di sovraindebitamento, tenuto conto del fatto che queste ultime sono riservate a una categoria residuale di debitori. In assenza di una normazione sul tema si riconosce una difficoltà alla crescita dimensionale struttura degli enti non commerciali.

⁵ R. BUBBIO, *Controllo di gestione e sistemi informativi*, Milano, 2001.

⁶ Cass., 20 giugno 2000, n. 8374.

Ulteriori considerazioni sui flussi di valore: L'assenza di marginalità positive generate dall'attività principale rende estremamente difficile oltre all'attività di investimento, anche quella d'innovazione.

Una diligente gestione dei flussi finanziari pone la necessità di equilibri parziali:

- *Spese istituzionali coperte da entrate da tesseramenti.*
- *Spese per investimenti coperte da dotazioni iniziali, marginalità su attività non commerciali o entrate non ricorrenti.*
- *Spese strumentali coperte entrate ricorrenti.*
- *Spese di supporto coperte con il margine tra entrate ricorrenti e spese strumentali.*

L'indicazione di tali equilibri è elemento attivo di trasparenza e democraticità.

2.13. Eventi incerti

L'insorgere dell'inflazione, quale fenomeno naturale dello scenario economico ed una sempre più alta difficoltà di intercettare volontari, hanno condizionato la gestione operativa degli enti del terzo settore che negli ultimi anni hanno dovuto costruire piani di gestione che includessero l'insorgere di oneri connessi ad eventi esterni.

Tale prudente incremento al valore trasferito sul mercato ha condizionato un incremento delle tariffe e la necessità di monitoraggio della commercialità. L'assenza di un patrimonio minimo gestionale e l'insorgere di sempre maggiori rischi è causa della difficoltà di effettuazione di operazioni straordinarie e crescita volumetrica.

2.14. Nota di aggiornamento

L'importanza di doppio monitoraggio contabile e operativo è stata recentemente ribadito dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili nella pubblicazione ufficiale dell'aprile 2025 intitolata *“La relazione dell'organo di controllo degli enti del terzo settore all'assemblea degli associati (o di altro organo equivalente delle fondazioni) in occasione dell'approvazione del bilancio di esercizio”*.

Nel documento, oltre a formulari e modelli predisposti si ribadisce la funzione di bilancio quale strumento di comunicazione interna ai soci dell'ente del terzo settore. In aggiunta all'osservanza alle norme al dettato interno dello statuto nonché degli adeguati assetti organizzativi, si pone in luce ancora una volta l'importanza del monitoraggio delle finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale.

Su tale aspetto si ribadisce altresì il divieto di distribuzione diretta o indiretta di avanzi e del patrimonio, la pubblicità degli emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo corrisposti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati; e per gli enti dotati di personalità giuridica, che il patrimonio netto risultante dal bilancio di esercizio sia superiore al limite minimo previsto dall'art. 22 del Codice del terzo settore.

3. I PRINCIPALI STRUMENTI DI CONTROLLO DI GESTIONE

Il **budget** per gli enti del terzo settore è uno strumento fondamentale per pianificare e monitorare l'andamento economico-finanziario dell'ente, garantendo trasparenza e sostenibilità nella gestione delle risorse.

Il budget, o bilancio preventivo, è un documento che prevede le **entrate** e le **uscite** dell'ente per un determinato periodo, solitamente l'anno successivo. Oltre che un mero adempimento, la costruzione del budget ha il fine di:

- pianificare le attività in base alle risorse disponibili,
- prevenire squilibri finanziari,
- fornire una base per il controllo di gestione,
- garantire trasparenza verso soci, finanziatori e stakeholder.

Al pari di una struttura commerciale il processo di costruzione di un budget è un processo complesso e strutturato in fasi con il coinvolgimento dei responsabili di gestione. I passi sono:

Analisi dei dati storici in particolare dei tre esercizi precedenti: è fondamentale la lettura dei differenziali tra la massa di entrata e le spese correnti con la struttura di base. È cruciale l'individuazione degli elementi numerari di base per riconoscere la tendenza su basi fisiche e non esclusivamente monetarie (entrate / parametro base).

Individuazione di una correlazione tra la numerosità di servizi/prodotti con i costi variabili e quantificazione del grado di assorbimento dei costi fissi.

Depurazione delle situazioni non ricorrenti.

Studio delle correlazioni sui flussi di valore.

Contemporaneamente è importante valutare le condizioni esterne principali:

- attività degli enti del terzo settore concorrenti e realtà private impegnate in attività similari;
- entità delle entrate da terzi;
- politiche della Pubblica Amministrazione di riferimento;
- difficoltà di gestione delle risorse umane.

Regole base per la redazione del budget di un ente del terzo settore:

- limitare le entrate a quelle certe ed accertabili,
- iscrivere i costi standard correlati all'offerta minima, in conformità al principio di prudenza,
- allocare i costi fissi ed i costi finanziari coerenti a situazioni patrimoniali prevedibili.

Gli obiettivi dovrebbero tendere al pareggio finanziario: il disequilibrio di gestione accettabile deve essere cooperato da risorse capaci di evitare disequilibri nei pagamenti.

Il redattore di budget dovrà tener conto altresì:

- individuazione di politiche di adeguamento a lotto economico,
- effetto di entrate patrimoniali e commerciali nonché dei relativi oneri,
- potenziali costi straordinari (contenziosi, manutenzioni, uscite di personale).

Il lotto economico (o lotto economico di produzione) è un concetto usato nel controllo di gestione e nella gestione della produzione per determinare la quantità ottimale di unità da produrre o acquistare in un solo lotto, al fine di minimizzare i costi complessivi⁷

⁷ F.R. JACOBS, R. CHASE, *Manufacturing Planning and Control*, Milano, 2018.

1. Entrate previste:

- quote associative,
- contributi pubblici e privati,
- donazioni e sponsorizzazioni,
- proventi da attività commerciali o servizi.

2. Uscite previste:

- costi del personale (dipendenti, collaboratori),
- spese per materiali e forniture,
- costi per servizi esterni,
- spese generali (affitti, utenze, assicurazioni),
- ammortamenti,
- costi finanziari e tributari.

3. Risultato economico previsto:

- differenza tra entrate e uscite, utile per valutare la sostenibilità delle attività pianificate.
- valore incrementale del patrimonio.

Gli enti del terzo settore devono approvare e depositare il bilancio di esercizio, comprensivo del budget, entro 180 giorni dalla chiusura dell'esercizio presso il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS). Per gli enti con ricavi superiori a 1 milione di euro, è obbligatoria anche la redazione del bilancio sociale.

3.1. Contabilità analitica

Qualora l'ente del terzo settore sia impegnato in molteplici attività, centri di ricavo replicati, sedi o coniughi molteplici è estremamente utile l'introduzione di una sistemica allocazione analitica dei costi che permetta di attribuire in modo preciso i costi sostenuti dall'ente alle specifiche attività o progetti realizzati, facilitando la rendicontazione e la valutazione dell'efficacia delle iniziative intraprese.

Il **principio contabile OIC 35**, emanato dall'Organismo Italiano di Contabilità⁸, fornisce le linee guida per la redazione del bilancio degli enti del terzo settore, includendo indicazioni sulla rilevazione e valutazione dei costi per attività o progetto.

Un sistema di allocazione analitica dei costi offre numerosi vantaggi agli enti del terzo settore. Implementare, tra cui:

- migliore gestione finanziaria: consente di identificare le attività più costose e valutare l'efficienza nell'uso delle risorse.

⁸ L'OIC (Organismo Italiano di Contabilità) è l'ente nazionale preposto all'elaborazione e all'aggiornamento dei principi contabili utilizzati per la redazione del bilancio d'esercizio da parte delle imprese e degli enti che non adottano i principi contabili internazionali (IAS/IFRS). Costituito come fondazione di diritto privato con funzione pubblica, l'OIC ha il compito di garantire l'uniformità, la trasparenza e l'affidabilità dell'informazione economico-finanziaria, collaborando con le istituzioni italiane (come il MEF e la Banca d'Italia) e con gli organismi contabili internazionali.

- rendicontazione accurata: facilita la preparazione di bilanci e relazioni di missione dettagliate e trasparenti.
- supporto alle decisioni strategiche: fornisce dati concreti per pianificare e ottimizzare le attività future.
- conformità normativa: assicura il rispetto delle disposizioni previste dal Codice del Terzo Settore e dai principi contabilità.

La contabilità analitica (detta anche contabilità industriale o contabilità dei costi) è un sistema informativo interno all'azienda che serve per rilevare, analizzare e controllare i costi relativi ai processi produttivi, ai centri di responsabilità, ai prodotti o servizi. Non è obbligatoria per legge (come la contabilità generale), ma è fondamentale per prendere decisioni aziendali consapevoli.

Attraverso la rielaborazione dei dati di contabilità aggiornati mensilmente si osservano grandezze definite:

- confronto dati ipotizzati con dati reali (efficacia e capacità di adeguamento continuo),
- attribuzione di costi indiretti attraverso ripartizione su valori variabili dei costi fissi di ogni singola fase,
- impostare decisioni strategiche sulle attività sostenibili (attività che possono essere realizzate e attiva da rinunciare).

Per calcolare il costo di una singola attività, nei fatti è facile comprendere il costo dei fattori direttamente attribuibili che rispettano la ricetta base; ben più complessa è invece la ripartizione di quei costi fissi che dovranno essere ri-attribuiti secondo il peso di un driver.

L'ABC⁹ è un metodo di calcolo dei costi che attribuisce i costi indiretti (overhead) ai prodotti o servizi in base alle attività svolte per realizzarli.

L'obiettivo è calcolare in modo più preciso il costo effettivo di un prodotto o servizio, superando i limiti del classico full costing, metodologia fuori dalla gestione industriale limita la precisione di calcolo.

Per la ripartizione dei costi fissi risulta utile:

- **attribuzione dei costi contabile (per natura) alle attività per destinazione** Es. stipendi, materiali, spese generali legate a ogni attività,
- **identificazione dei cost driver** (fattori che generano il costo) Es. numero di ore per recupero di fanciulli fuggiti, costi aggiuntivi di educatore,
- **associazione dei costi ai prodotti** Si parte dal presupposto che ogni prodotto "consuma" attività diverse e quindi riceverà una quota di costi diversa in base al suo effettivo utilizzo delle attività.

Le difficoltà operativa all'implementazione del controllo di gestione sono:

- difficoltà di operative di avviare processi di risparmio nelle strutture stante il carattere solidaristico delle strutture,
- presenza di situazioni di confusione legale tra soggetti soci/utenti e finanziatori,

⁹ R. BUBBIO, *Controllo di gestione e sistemi informativi*, Milano, 2001.

- difficoltà di limitazione di costi stante la necessità di mantenere il patrimonio di risorse umane,
- volontà di evitare conflittualità nelle strutture.

Rimane tuttavia cruciale anche per un calcolo del *break even point* la consapevolezza di dati fondamentali quali:

- entrata unitaria media,
- costo medio di gestione,
- quantità di costo fisso non coperta da entrate finalizzate.

In conclusione, il gestore di una struttura dovrebbe inoltre valutare la continuità valutando tali assunti:

- è molto difficile puntare all'assorbimento completo della capacità produttiva,
- una realtà a carattere solidaristico dovrebbe puntare all'uscita dell'utente e non al mantenimento del servizio in essere.

È fondamentale che la struttura non cada nell'intento di far prevalere l'interesse alla continuità della struttura rispetto alla volontà di integrazione / uscita dal disagio/miglioramento personale dell'utente/elemento di ricavo. Tale tensione ai fini solidaristici, differenzia un ente del terzo settore, da una struttura privata rientrando nel settore anziani / minori / accoglienza.

Esempio di budget: In una struttura minori disagio con più sedi possiamo, a solo titolo di esempio possiamo identificare le seguenti numeri:

- entrate – le rette pro/die per l'ospitalità degli utenti pagati dal Servizio Sociale Comunale,
- costi diretti – le ore di educatore attribuite agli ospiti, le spese di vitto degli ospiti, costo degli spazi occupati per struttura,
- costi indiretti – la cucina utilizzata da più strutture, l'attività di coordinamento della cooperativa sociale.

BUDGET PREVISIONALE - CENTRO DIURNO ETS "INSIEME" (2025)				
	2024		2025	
Voce di Entrata	Importo (€)		Importo (€)	classificazione
Contributo da ASL / Comune per convenzione	104.000,00 €		108.000,00 €	numero di potenzialità
Contributi da famiglie	21.000,00 €		27.000,00 €	numero di potenzialità
Finanziamenti da bandi pubblici o privati	10.000,00 €		10.000,00 €	capacità di stimolare interesse
Donazioni liberali da privati o aziende	3.000,00 €		3.000,00 €	capacità di stimolare interesse
Entrate da attività laboratoriali / mercatini solidali	2.000,00 €		2.000,00 €	entrate commerciali
Totale Entrate	140.000,00 €		150.000,00 €	
Voce di Uscita - Personale	Importo (€)		Importo (€)	
Educatori professionali (2 figure full time)	47.619,05 €		50.000,00 €	costo diretto fisso
OSS (Operatori Socio Sanitari)	19.047,62 €		20.000,00 €	costo diretto fisso
Psicologo (part-time)	5.714,29 €		6.000,00 €	costo diretto variabile
Coordinatore responsabile	9.523,81 €		10.000,00 €	costo indiretto fisso
Consulenze esterne (formazione, supervisione, ecc.)	2.857,14 €		3.000,00 €	costo indiretto variabile
Totale Personale	84.761,90 €		89.000,00 €	
Voce di Uscita - Spese di Gestione	Importo (€)		Importo (€)	
Affitto struttura	12.000,00 €		12.000,00 €	costo indiretto fisso
Utenze (luce, acqua, gas, telefono, internet)	3.809,52 €		4.000,00 €	costo indiretto fisso
Manutenzione ordinaria	6.000,00 €		2.000,00 €	costo indiretto fisso
Pulizie e igiene	3.000,00 €		3.000,00 €	costo indiretto fisso
Spese alimentari (pranzi, merende)	6.000,00 €		6.000,00 €	costo indiretto fisso
Materiali per attività educative e laboratori	8.000,00 €		4.000,00 €	costo indiretto fisso
Trasporti utenti	9.000,00 €		4.000,00 €	costo indiretto fisso
Assicurazioni (RC, infortuni, mezzi)	1.000,00 €		1.000,00 €	costo indiretto fisso
Cancelleria e materiali d'ufficio	1.000,00 €		1.000,00 €	costo indiretto fisso
Comunicazione e promozione	100,00 €		500,00 €	costo indiretto fisso
Totale Spese Gestione	49.909,52 €		37.500,00 €	
Voce di Uscita - Spese Amm. ve e Generali	Importo (€)		Importo (€)	
Commercialista / consulente fiscale	1.500,00 €		1.500,00 €	costo indiretto fisso
Spese bancarie	200,00 €		300,00 €	costo indiretto fisso
Software gestionale / contabile	3.330,00 €		700,00 €	costo indiretto fisso
Rimborsi spese volontari	500,00 €		500,00 €	costo indiretto fisso
Fondo imprevisti e manutenzioni straordinarie	1.500,00 €		1.500,00 €	costo indiretto fisso
Totale Spese Amministrative	7.030,00 €		4.500,00 €	costo indiretto fisso
Descrizione			Importo (€)	
Totale Entrate	140.000,00 €		150.000,00 €	
Totale Uscite	141.701,43 €		131.000,00 €	
Avanzo di gestione	- 1.701,43 €		19.000,00 €	gestione finanziaria

Nell'esempio abbiamo un esempio di budget che ha funzione di rendiconto e definizione di azioni correttive.

La struttura riconosce:

- potenziali recuperi di entrata con negoziazione ente locale e recupero da famiglie – con azione per ottenere l'intero ammontare delle quote di compartecipazione non rimosse l'esercizio precedente,
- effetti inflattivi – non è fondamentale in sede di pianificazione porre in via prudenziale in rilievo un potenziale incremento di costo,
- valori dovuti a potenziali riduzioni attività – nelle spese di gestione sono state ridotte spese potenzialmente eliminabili essendo connesse a scelte accessorie rispetto al progetto tecnico,
- riassetto spese non ricorrenti – la struttura nell'anno di budget non carica spese non ricorrente salvo motivazioni particolari¹⁰.

¹⁰ G. AIROLDI, G. BRUNETTI, V. CODA, *Corso di economia aziendale*, Bologna, 2005.

4. LE REGOLE GENERALI PER LA “NON COMMERCIALITÀ” NELLE “ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE”

Al c. 1 dell'art. 5 del cod. terzo settore sono elencate le seguenti «attività di interesse generale, aventi ad oggetto: a) interventi e servizi sociali ...; b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie...; d) educazione, istruzione e formazione professionale..., nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo,..., nonché alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo,...; f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio,...; g) formazione universitaria e post-universitaria; h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale; i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato...; j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario,...; k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa; m) servizi strumentali ad enti del terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del terzo settore; n) cooperazione allo sviluppo,...; o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale, da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata, situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile; p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone... in materia di impresa sociale,...; q) alloggio sociale,..., nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi; r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; s) agricoltura sociale,...; t) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; u) beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti..., o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate...; v) promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; v) promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; w) promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti..., promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi..., e i gruppi di acquisto solidale...; x) cura

di procedure di adozione internazionale...; y) protezione civile...; z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata¹¹».

Ogni attività di interesse generale è regolamentata da una sua apposita disposizione normativa; l'elenco delle attività di interesse generale di cui sopra può essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e vi sono comprese quelle accreditate o convenzionate con le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2 del D.Lgs. 30.03.2001, n. 165, l'Unione europea, le amministrazioni pubbliche straniere o altri organismi pubblici di diritto internazionale.

4.1. Regola generale di “non commerciabilità”

La regola generale per essere enti del terzo settore “non commerciali” è data dal c. 2 dell'art. 79 del cod. terzo settore, nel caso che esercitino “attività di interesse generale” gratuitamente, (il criterio di gratuità porta sempre un'attività di interesse generale ad essere “non commerciale”), oppure quando le prestazioni siano a titolo oneroso (con richiesta di pagamenti), ma i ricavi originati non generino marginalità rispetto ai costi effettivi, (il criterio della sola copertura dei costi effettivi).

La qualifica di enti del terzo settore non commerciali si desume quindi da una analisi articolata delle attività svolte dall'ente del terzo settore e del loro funzionamento: è necessario individuare le aree omogenee di attività di interesse generale, specificando le fatture emesse, che dovranno risultare inferiori o uguali ai costi effettivi. Nei costi effettivi sono compresi, i costi diretti, i costi indiretti e generali, oltre agli oneri finanziari e tributari.

L'art. 79 del cod. terzo settore aggiunge che la quantificazione dell'equilibrio fra ricavi e costi va fatta “tenuto conto degli apporti economici degli enti del terzo settore e salvo eventuali importi di partecipazione alla spesa prevista dall'ordinamento”.

La prassi ritiene prevalentemente, che tra i ricavi siano annoverati i contributi di enti nazionali o internazionali pubblici e siano da escludersi gli apporti pubblici di partecipazione alla spesa dell'utente, quali ad esempio i ticket sanitari.

4.2. Derghe alla regola generale e norme di “non commerciabilità” per specifiche attività

La prima deroga è al c. 2-bis dell'art. 79 del cod. terzo settore è ammesso che un'attività di interesse generale sia considerata non commerciale “*qualora i ricavi non su sperino di oltre il 6% i relativi costi per ciascun periodo di imposta e per non oltre tre periodi di imposta consecutivi*”. Oltre i tre periodi di imposta consecutivi, si applica la regola generale dell'equilibrio ricavi < o = costi. È opportuno che gli Uffici amministrativi monitorino nel corso dell'esercizio annuale gli indici di equilibrio economici, contemporaneamente agli altri comunque necessari: finanziari e di liquidità.

Altre deroghe richiamate dal Legislatore sono al c. 3, lett. a), b) e c) dell'art. 79 del cod. terzo settore sono considerate sempre attività generali “non commerciali”:

¹¹ G.U. n. 179 2.8.2017 - Suppl. Ordinario n. 43 con successive modifiche, e ss. agg. fino a L. 9.12.2024, n. 187.

- a. nel settore della ricerca scientifica di particolare interesse sociale e svolte direttamente da enti diversi dalle imprese sociali (e cooperative sociali) purché detti enti abbiano quale finalità principale lo svolgimento di attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale e che tutti gli utili siano interamente reinvestiti nelle attività di ricerca e nella diffusione gratuita dei loro risultati, inoltre che non vi sia accesso preferenziale da parte di altri soggetti privati alle capacità di ricerca dell'ente nonché dei risultati prodotti.
- b. nel settore della ricerca scientifica di particolare interesse sociale, affidate a "terzi qualificati". Si considerano qualificati: le Università e gli organismi di ricerca che la svolgono direttamente in ambiti e secondo modalità definite dal D.P.R. 20.03.2003, n. 135.
- c. attività delle fondazioni ex Ipab, ovvero le attività di assistenza sociale, le attività sanitarie e quelle sociosanitarie svolte da fondazioni privatizzate ex istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza anche indicate nel c. 1 dell'art. 5, cod. terzo settore, ma solo se sono rispettati i seguenti vincoli: che gli utili siano interamente reinvestiti nelle attività di natura sanitaria o sociosanitaria, e che non siano deliberati o concessi compensi agli amministratori.

Un'altra deroga specifica è riservata alle Associazioni del terzo settore: al c. 6 dell'art. 79 cod. terzo settore si considerano "non commerciali" le attività "abituale" svolte nei confronti dei propri associati, dei familiari e conviventi degli stessi, in conformità alle finalità istituzionali dell'ente. Le quote versate dagli associati o i contributi associati non concorrono alla formazione del reddito.

Se invece le Associazioni del terzo settore compiono occasionalmente cessioni di beni o prestazioni di servizi, sempre verso i loro associati, familiari o conviventi, compresi i contributi e le quote supplementari per maggiori o particolari prestazioni, si considerano corrispettivi "a pagamento" che concorrono alla formazione del reddito tra i redditi di impresa o i redditi diversi, essendo operazioni con carattere di occasionalità¹².

Anche il Principio contabile OIC 35, nel definire la struttura e i contenuti di stato patrimoniale, del rendiconto gestionale e della relazione di missione degli enti del terzo settore, di cui all'art. 13 del cod. terzo settore si indica una assimilazione di "non commercialità" per le entrate, delle voci: contributi, sovvenzioni, liberalità, quote associative, proventi non commerciali di cui agli articoli 84 e 85 del cod. terzo settore, oltre a ogni altra entrata assimilabile alle precedenti ivi compresi i proventi e le entrate considerate non commerciali ai sensi dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 79 del cod. terzo settore, tenuto conto del valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti alle attività svolte con modalità non commerciali.

¹² C. CORGHI, M. PISCETTA, *Riforma del terzo settore*, Castel Goffredo, 2025.

5. I VANTAGGI RISERVATI AGLI ENTI DEL TERZO SETTORE “NON COMMERCIALI”

Tra i vantaggi riservati agli enti del terzo settore con caratteristiche di “non commercialità” si segnala la fiscalità di privilegio di cui al c. 4 dell’art. 79 cod. terzo settore, (in linea all’art. 143 del TUIR per gli enti non commerciali regolati dall’art. 73 TUIR). Il Legislatore dispone la non concorrenza alla formazione del reddito: a) dei fondi pervenuti da raccolte pubbliche occasionali mediante offerte di beni di modico valore o di servizi a sovventori e in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione; b) dei contributi e degli apporti erogati da amministrazioni pubbliche... (cfr. art. 1, c. 2 del D.Lgs. n. 165/2001) per lo svolgimento, anche convenzionato o in regime di accreditamento (cfr. art. 9, c. 1, lett. g) del D.Lgs. n. 517/1993).

Altro vantaggio riservato agli enti del terzo settore con caratteristiche di “non commercialità” si riscontra nella diversa valutazione nella redazione dei bilanci: si fa riferimento all’art. 13 del codice del terzo settore in generale, se l’ente rientra nella casistica di enti che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale; si modificando gli obblighi redazionali, e sono previste semplificazioni all’art. 80 del cod. del terzo settore con il regime forfetario, agli artt. da 87 a 89 del cod. la tenuta e conservazione delle scritture contabili semplificate¹³.

6. GLI INDICI DI COMMERCIALITÀ DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Specularmente, gli enti del terzo settore si considerano “commerciali”, perdendo i vantaggi di “non commercialità”, di cui al c. 5 dell’art. 79: “indipendentemente dalle previsioni statutarie”, qualora:

- A) i proventi delle attività di cui all’art. 5 cod. terzo settore (attività di interesse generale), svolte in forma di impresa non sono conformi ai criteri indicati al c. 2 (regola generale di “non commercialità”) o ai 2-bis e 3 (deroghe), sommati ai
- B) proventi delle attività diverse (di cui all’art. 6 cod. terzo settore), al netto delle *attività di sponsorizzazione (e conformi all’art. 6 cod. terzo settore)*, superino nel periodo di imposta le entrate derivanti da
- C) i proventi delle attività di cui all’art. 5 cod. terzo settore (attività di interesse generale), svolte “non commercialmente” e conformi ai criteri indicati al c. 2 (regola generale di “non commercialità”) o ai 2-bis e 3 (deroghe).

In formula riepilogativa, si definiscono enti del terzo settore “commerciali” quando i proventi nel periodo di imposta rientrano nelle categorie: $A+B$ (*al netto delle entrate da sponsorizzazioni*) $> C$.

¹³ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Terzo settore e responsabilità sociale imprese*, in *lavoro.gov.it*.

7. L'ENTE DEL TERZO SETTORE CHE PASSA DA "NON COMMERCIALE" A "COMMERCIALE" E VICEVERSA: GLI EFFETTI E LE TEMPISTICHE

Il c. 5-ter dell'art. 79 del cod. terzo settore stabilisce il principio temporale del passaggio da ente del terzo settore "non commerciale" a "commerciale", che ha effetto già nel periodo di imposta in cui l'ente assume il mutamento, con la conseguenza che l'ente dovrà modificare gli obblighi e le regole specifiche conseguenti (contabili, di bilancio, fiscali, ecc.). È quindi necessario monitorare la gestione e valutare con anticipo se l'ente non commerciale può mantenersi e dichiararsi "non commerciale" nel periodo di imposta, beneficiando dei vantaggi secondo le norme per questo previste.

Diversamente dovrà, perdendo i requisiti di "non commercialità" durante il periodo di imposta, sanare gli inevitabili disallineamenti delle norme precedentemente applicate¹⁴.

7.1. Il cambio di qualifica attuale con deroga temporale provvisoria

In deroga al principio temporale ut supra e: *«Per i due periodi d'imposta successivi al termine fissato dall'articolo 104, comma 2 ... (Le disposizioni del titolo X, salvo quanto previsto dal comma 1, si applicano agli enti iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore a decorrere dal periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'articolo 101, comma 10...), il mutamento di qualifica, da ente del Terzo settore non commerciale a ente del Terzo settore commerciale o da ente del Terzo settore commerciale a ente del Terzo settore non commerciale, opera a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in cui avviene il mutamento di qualifica»*. L'Autorizzazione della Commissione europea è dell'8 marzo 2025, pervenuta in forma di "comfort letter", dichiarando conformi le norme fiscali in favore del terzo settore. Pertanto la deroga temporale provvisoria di cambio di qualifica da "non commerciale" a "commerciale" e viceversa tornerà, a partire dal prossimo esercizio sociale, al principio temporale generale: a partire dal prossimo esercizio finanziario, gli enti del terzo settore dovranno applicare integralmente il cod. del terzo settore, compresi l'art. 79 (sui criteri della non commercialità delle attività), l'art. 80 (sul regime forfettario per redditi da attività di interesse generale); l'art. 86 (sul regime forfettario delle Organizzazioni di Volontariato (OdV) e le Associazioni di Promozione Sociale (APS). Parimenti anche le imprese (e cooperative) sociali dovranno applicare, l'art. 18 del D.Lgs. 112/2017 sulla detassazione degli utili a riserva. Ai sensi del c. 2 dell'art. 104 cod. del terzo settore saranno abrogate le disposizioni fiscali derogatorie che sino ad oggi hanno accompagnato gli Enti non commerciali, pertanto per le Organizzazioni Non Lucrative e di Utilità Sociale (ONLUS) le disposizioni fiscali di favore di cui alla Sezione II, artt. da 10 a 29 D.Lgs. 460/1997, all'art. 20-bis del DPR 600/1973 sulla tenuta delle scritture contabili delle ONLUS, all'art. 150 TUIR sulla de commercializzazione delle ONLUS, oltre alla disciplina sulle liberalità delle ONLUS ex art. 14 D.L. 35/2005, sono abrogati con effetto al 1° gennaio 2026. La disciplina fiscale delle ONLUS viene integralmente sostituita

¹⁴ CANTIERE TERZO SETTORE, *Regime Fiscale*, in *cantieretertzosettore.it*.

dalle disposizioni fiscali del cod. del terzo settore. La perdita della qualifica di ONLUS a seguito dell'iscrizione nel Registro unico nazionale degli enti del terzo settore (RUNTS), anche in qualità di impresa sociale, non implica l'ipotesi di scioglimento e detti enti continueranno ad operare come enti di terzo settore (c. 8, art. 101 D.Lgs. 117/2017). La L. 398/91 rimarrà in vigore nella possibilità di esercitare l'apposita opzione per le Associazioni Sportive Dilettantistiche (ASD) e le Società Sportive Dilettantistiche (SSD) che non aderiscono al Terzo Settore, ma non per le Associazioni senza fini di lucro, le Associazioni pro-loco, le Associazioni bandistiche e cori amatoriali, filodrammatiche, di musica e danza popolare legalmente costituite senza fini di lucro.

Si segnala che sono in corso modifiche ai fini IVA per gli enti del terzo settore e si richiamano in specie le modifiche di cui al D.L. 21.10.2021, n. 146.

Per le Organizzazioni di Volontariato (OdV) e le Associazioni di Promozione Sociale (APS) sono abrogate la legge quadro sul volontariato (L. 266/1991) e la legge sulle Associazioni di Promozione Sociale (L. 383/2000), essendo sostituite dal 1° gennaio 2026 dai regimi fiscali forfetari indicati nel cod. del terzo settore. Per attivare l'opzione forfettaria gli enti del terzo settore interessati dovranno esercitarla nella dichiarazione dei redditi annuale o nella dichiarazione di inizio attività, con valore triennale.

8. GLI ENTI DEL TERZO SETTORE “NON COMMERCIALI”, LE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO (OdV) E LE ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE (APS) ATTIVITÀ COMMERCIALI CON REGIME FORFETTARIO

8.1. Regime forfettario degli enti del terzo settore non commerciali

Tutti gli enti del terzo settore qualificabili “non commerciali” ut supra, escluse le imprese (e cooperative) sociali, possono optare per la determinazione forfettaria del reddito, se lo conseguono nelle attività di interesse generale e diverse con modalità commerciali, applicando i coefficienti percentuali elencati, per tipologia di attività e per valore progressivo di ricavi, secondo le specifiche disposizioni dell'art. 80 cod. del terzo settore. Sono esclusi gli enti del terzo settore che svolgono in modo prevalente attività commerciale. Il reddito imponibile deve poi essere incrementato delle plusvalenze patrimoniali, sopravvenienze attive, dividendi, proventi immobiliari. L'agevolazione permette l'esclusione dall'applicazione degli studi di settore, dei parametri e degli indici sintetici di affidabilità fiscale, mentre non vi sono in questo caso agevolazioni per imposte indirette e imposta sul valore aggiunto. Anche questa norma entra in vigore dal 1° gennaio 2026, se l'esercizio sociale coincide con l'anno solare, ai sensi dell'art. 104, c. 2, del cod. del terzo settore, ovvero a decorrere dal periodo di imposta successivo all'avvenuta autorizzazione da parte della Commissione Europea, prevista dall'art. 101, c. 10 del cod. del terzo settore (8 marzo 2025).

8.2. Regime fiscale delle organizzazioni di volontariato e degli enti filantropici

Possono applicare una de commercializzazione specifica prevista dall'art. 84 del cod. del terzo settore (sempre in vigore ai sensi al c. 2 dell'art. 104 del cod. terzo settore, a decorrere dal periodo di imposta successivo al 8 marzo 2025, ovvero dall'avvenuta autorizzazione da parte della Commissione Europea, prevista dall'art. 101, c. 10 del cod. del terzo settore).

Vi è già oggi in vigore quanto ai c. 2 e 2-bis dell'art. 84, la specifica esenzione per i redditi immobiliari, che già in vigore. Così la norma: «2. *I redditi degli immobili, destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale da parte delle organizzazioni di volontariato, sono esenti dall'imposta sul reddito delle società.* 2-bis. *La disposizione di cui al c. 2 si applica anche agli enti filantropici.*».

In base all' art. art. 32 cod. del terzo settore, sono Organizzazioni di Volontariato gli enti del terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato, per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di interesse generale di cui all'art. 5 del cod. medesimo, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati; nell'atto costitutivo è possibile prevedere l'ammissione fra gli associati di altri enti del terzo settore o senza scopo di lucro, a condizione che il loro numero non sia superiore al 50% del numero delle Organizzazioni di Volontariato. L'art. 33 cod. del terzo settore, per le attività di interesse generale delle Organizzazioni di Volontariato ammette solo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. Le risorse possono giungere da fonti diverse: quote associative, contributi pubblici e privati, donazioni, lasciti testamentari, rendite patrimoniali, attività di raccolta fondi e attività diverse di cui all'art. 6 cod. del terzo settore. L'art. 56 cod. del terzo settore permette che le pubbliche amministrazioni sottoscrivano con Organizzazioni di Volontariato e con Associazioni di Promozione Sociale, purché iscritte al RUNTS da almeno 6 mesi, le convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato; le convenzioni sottoscritte possono prevedere esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate.

Per l'art. 33 cod. del terzo settore prevede che le Organizzazioni di Volontariato nelle attività di interesse generale possono percepire esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, il che determina che lo svolgimento di un'attività di interesse generale da parte di Organizzazioni di Volontariato sarà sempre conforme al principio generale di "non commercialità" di cui all'art. 79. Questi limiti non operano per lo svolgimento delle attività diverse di cui all'art. 6.

Restano validi per le Organizzazioni di Volontariato e per le Associazioni di Promozione Sociale quanto all'art. 79, c. 4, lett. a) del cod.: sono entrate non commerciali i fondi pervenuti a seguito di raccolte pubbliche effettuate occasionalmente anche mediante offerte di beni di modico valore o di servizi ai sovventori, in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione.

Restano validi per le medesime anche l'art. 79, c. 4, lett. b) del cod.: non si considerano commerciali i contributi e gli apporti erogati da parte delle amministrazioni pubbliche per lo svolgimento delle attività di interesse generale.

Per il c. 1 dell'art. 84 del cod. del terzo settore sono de-commercializzate alcune attività specifiche: per la vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito, per la cessione di beni prodotti dagli assistiti e dai volontari, per la somministrazione di alimenti e bevande in occasione di raduni, manifestazioni, celebrazioni a carattere occasionale, se svolte dalle organizzazioni di volontariato, purché siano svolte senza l'impiego di mezzi organizzati professionalmente per fini di concorrenzialità sul mercato e a condizione che la vendita sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario.

Per il c. 2 dell'art. 84 del cod. del terzo settore i redditi degli immobili, destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale da parte delle organizzazioni di volontariato, sono esenti dall'imposta sul reddito delle società (esenzione Ires).

Per l'art. 86 del cod. del terzo settore godono di un regime di ulteriore favore, se nel periodo di imposta precedente hanno conseguito ricavi non superiori a 130.000, ragguagliati all'anno (c.1). Il c. 3 permette alle Organizzazioni di Volontariato e alle Associazioni di Promozione Sociale, che esercitano attività di cui agli artt. 5 e 6 del Codice, quando svolte con modalità commerciali, di calcolare il reddito d'impresa, applicando al valore dei ricavi commerciali conseguiti nell'esercizio, un coefficiente di redditività per le Organizzazioni di Volontariato del 1% e per le Associazioni di Promozione Sociale del 3%. I c. da 5 a 16 del medesimo articolo definiscono le agevolazioni e le regole per l'applicazione del regime forfettari, sia per il calcolo del reddito, sia per l'imposta sul valore aggiunto, sia sugli adempimenti contabili. Le Organizzazioni di Volontariato e alle Associazioni di Promozione Sociale hanno agevolazioni IVA, contabili e amministrative simili al regime forfettario di cui all'art. 1, cc. 54-89 L. 190/2014 (regime forfettario per i contribuenti minori). Quindi le Organizzazioni di Volontariato e alle Associazioni di Promozione Sociale che optano per il regime forfettario sono esonerate dagli obblighi di registrazione e tenuta delle scritture contabili, non sono tenute ad operare le ritenute alla fonte di cui al titolo III del D.P.R. 600/1973, sono escluse dall'applicazione degli studi di settore, dei parametri e degli indici di affidabilità fiscale. Altre agevolazioni per IVA, gestione contabile e conservazione sono specificate dal regime speciale¹⁵.

Per gli Enti filantropici di cui all'art. 37 cod. del terzo settore ovvero tutti gli enti del terzo settore costituiti in forma di associazione riconosciuta o fondazione, al fine di erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, in favore di soggetti svantaggiati o di attività di interesse generale. Gli Enti filantropici mantengono il vincolo della personalità giuridica, per la necessità di avere un patrimonio adeguato. L'atto costitutivo contiene obbligatoriamente l'indicazione dei principi utilizzati in merito alla gestione del patrimonio, alla raccolta di fondi e risorse, alla destinazione di tali risorse, alle modalità di erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale. Gli Enti filantropici possono avere risorse economiche necessarie allo svolgimento della loro attività attraverso contributi pubblici e privati, donazioni, lasciti testamentari, rendite patrimoniali e da attività di raccolta fondi.

Per il c. 2-bis dell'art. 84 del cod. del terzo settore i redditi degli immobili, destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale da parte dei Enti filantropici (similmente alle OdV), sono esenti dall'imposta sul reddito delle società

¹⁵ M. PETA, F. MORONI, L. GABBANELLI, *Fiscalità Enti Terzo Settore. Le novità del Decreto Semplificazioni*, in *Fisco e Tasse*, 2022.

(esenzione Ires). il regime di esenzione Ires riguarda anche i redditi derivanti dalla locazione commerciale degli immobili, purché i medesimi vengano destinati allo svolgimento delle attività di interesse generale con modalità non commerciale (ris. AdE 75/E del 21.12.2023). La medesima ris. AdE 75/E del 21.12.2023 regola anche le Attività di investimento degli Enti filantropici chiarendo che le attività di erogazione di denaro, beni o servizi, anche di investimento svolta dagli enti filantropici e in applicazione dell'art. 84, cc. 2 e 2-bis, del cod. del terzo settore, solo gli Enti filantropici, tra gli enti del terzo settore, possono erogare servizi di investimento e l'attività può essere sia di natura "erogativa" (con riguardo ai beni e ai servizi), sia di natura "operativa" (con riguardo ai servizi).

9. L'IVA NEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE, LA SITUAZIONE ATTUALE

Gli enti del terzo settore, hanno subito mutamenti dell'applicazione dell'IVA a seguito del D.L. 146/2021 che entra in vigore dal 1° gennaio 2026, se l'esercizio sociale coincide con l'anno solare, ai sensi dell'art. 104, c. 2, del cod. del terzo settore, ovvero a decorrere dal periodo di imposta successivo all'avvenuta autorizzazione da parte della Commissione Europea, prevista dall'art. 101, c. 10 del Codice del Terzo Settore (8 marzo 2025).

Ad esempio:

- i servizi sociosanitari si distingueranno tra gli enti del terzo settore "non commerciali", che potranno beneficiare dell'esenzione IVA, mentre gli enti "commerciali", le imprese (e le cooperative sociali) subiranno l'imponibilità vigente;
- i corrispettivi a soci e associati beneficeranno di esenzione IVA;
- i servizi per scuole e attività formative saranno esenti IVA se erogati da scuole riconosciute o enti del terzo settore non commerciali.

10. I CONTROLLI SUGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

All'Agenzia delle Entrate è riservata un'autonoma attività di controllo sugli Enti del Terzo Settore iscritti al RUNTS, ai fini dell'applicazione delle norme sul particolare regime fiscale previsto dal codice del terzo settore. In particolare, l'art. 94 cod. terzo settore specifica che il controllo è esercitato in merito alla destinazione del patrimonio ed all'assenza di scopo di lucro (art. 8 cod. terzo settore); alla devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento (art. 9 cod. terzo settore); alle scritture contabili e al bilancio (art. 13 cod. terzo settore); ai libri sociali obbligatori (art. 15 cod. terzo settore); alla procedura di ammissione e al carattere aperto delle associazioni (art. 23 cod. terzo settore); al diritto di voto in Assemblea (art. 24 cod. terzo settore)¹⁶.

¹⁶ AGENZIA DELLE ENTRATE, *Normativa e Prassi*, in agenziaentrate.gov.it; Redazione fiscale, *Modifiche al Codice del Terzo settore. Primi chiarimenti*, in *Finanza e Fisco*, 2024.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

R. Bubbio, *Controllo di gestione e sistemi informativi*, Etas Libri, Milano, 2001; G. Airoidi, G. Brunetti, V. Coda, *Corso di economia aziendale*, Il Mulino, Bologna, 2005; S. Zamagni, *Economia del bene comune*, Città Nuova Editrice, Roma, 2007; F.R. Jacobs, R. Chase, *Manufacturing Planning and Control*, McGraw Hill, Milano, 2018; M. Peta, F. Moroni, L. Gabbanelli, *Fiscalità Enti Terzo Settore. Le novità del Decreto Semplificazioni*, in *Fisco e Tasse*, 2022; M. Pozzoli, *Il Bilancio degli enti del Terzo Settore - Analisi del decreto del MLPS del 5 marzo 2020*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti; L. Gori, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022; Redazione fiscale, *Modifiche al Codice del Terzo settore. Primi chiarimenti*, in *Finanza e Fisco*, 2024; C. Corghi, M. Piscetta, *Riforma del terzo settore*, Collana Ratio, Castel Goffredo, 2025; Agenzia delle Entrate, *Normativa e Prassi*, in agenziaentrate.gov.it; Cantiere Terzo Settore, *Regime Fiscale*, in cantiereterzosettore.it; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Terzo settore e responsabilità sociale imprese*, in lavoro.gov.it.

La personalità giuridica ai sensi dell'articolo 22 del cod. terzo settore

Cristiana Bobbio

SOMMARIO: 1. La personalità giuridica. – 2. La normativa generale. – 2.1. I presupposti per l'ottenimento della personalità giuridica. – 3. Art. 22, D.lgs. n. 117/2017. – 3.1. Il patrimonio minimo. – 3.2. La riduzione del patrimonio minimo. Conseguenze. – 3.3 La cancellazione dal RUNTS e la perdita della personalità giuridica ai sensi dell'art. 22. – 4. Le Società di mutuo soccorso. – 5. La Croce Rossa Italiana. – 6. Le Associazioni sportive dilettantistiche. – 6.1. Il D.lgs. n. 39/2021. – Il Registro nazionale della attività sportive dilettantistiche (RASD). – 6.2. Aspetti problematici derivanti dal mancato coordinamento tra le due diverse normative speciali. – 7. I Comitati. – 8. Conclusioni.

I. LA PERSONALITÀ GIURIDICA

Gli enti in generale possono essere enti riconosciuti (dotati di personalità giuridica) o non riconosciuti (privi di personalità giuridica); l'acquisizione della personalità giuridica è una caratteristica facoltativa, e consente di fornire garanzie e certezza del diritto ai terzi che con tali enti possono intrattenere rapporti giuridici.

La principale differenza tra le due ipotesi si concretizza in un aspetto di tipo patrimoniale. Nel primo caso, l'unico soggetto a rispondere delle obbligazioni assunte è l'ente con il suo patrimonio, vi è quindi l'esclusione della responsabilità in capo agli associati, in particolare nei confronti dei soggetti che compiono gli atti per l'ente stesso, introducendo il concetto di responsabilità patrimoniale perfetta; nel secondo caso il patrimonio dell'associazione risponde in solido con il patrimonio personale dei soggetti che hanno assunto le specifiche obbligazioni in nome e per conto dell'ente.

Il riconoscimento della personalità giuridica avviene a seguito di un procedimento il cui *iter* è disciplinato prevalentemente da una normativa ordinaria, rappresentata dal decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 "Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto" (di seguito D.P.R. n. 361/2000); tuttavia, nel tempo, sono state emanate delle disposizioni normative speciali che prevedono e disciplinano anch'esse il riconoscimento della personalità giuridica, la cui applicazione, necessariamente, deve coordinarsi con la disciplina generale e tra di loro. Una di queste normative speciali è stata introdotta dall'articolo 22 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (di seguito cod. terzo settore) per gli enti del terzo settore, ma a questa se ne affiancano altre di date antecedenti e successive. L'oggetto di questa analisi verterà prevalentemente sui rapporti e il coordinamento tra l'articolo 22 e le altre normative, cercando altresì di suggerire delle possibili soluzioni in caso di conflitto tra norme o di vuoti normativi.

2. LA NORMATIVA GENERALE

In tale contesto ci limiteremo a riportare i passaggi più rilevanti ai fini dell'acquisizione della personalità giuridica e quanto di innovativo ha introdotto nel sistema giuridico il D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 "Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto".

In precedenza, con l'articolo 12 del codice civile, il riconoscimento della personalità giuridica veniva concesso con un atto di natura ampiamente discrezionale con il quale la Pubblica Amministrazione valutava l'opportunità dell'iniziativa e il merito dell'operazione del privato¹. Tuttavia, tale procedimento era caratterizzato da eccessiva discrezionalità, lentezza e incertezza delle procedure.

Diversamente, con il D.P.R. n. 361/2000, si passa, secondo la dottrina prevalente², da un atto discrezionale alla mera valutazione da parte dell'autorità dell'inesistenza di circostanze ostative, prevedendo quindi un controllo di legalità e l'acquisizione della personalità giuridica mediante un atto determinato quale l'iscrizione nell'apposito registro delle persone giuridiche.

In virtù del D.P.R. n. 361/2000 e nello specifico degli articoli 5, 7 e 8, comma 1 la competenza al rilascio della personalità giuridica è traslata dall'autorità prevista dalla precedente normativa³, alle Prefetture territorialmente competenti e, nelle materie attribuite alla competenza delle regioni dall'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito territoriale di una sola regione, è determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la stessa regione o presso la provincia autonoma.

Un primo aspetto che questa ripartizione di competenza tra enti diversi ha comportato si è concretizzato nella differenziazione della consistenza del patrimonio richiesto per l'ottenimento della personalità giuridica, come vedremo a breve.

2.1. I presupposti per l'ottenimento della personalità giuridica

Ai sensi dell'art. 1, comma 3 del D.P.R. n. 361/2000 ai fini del riconoscimento è necessario che siano soddisfatte specifiche condizioni previste da norme di legge o regolamentari per la costituzione dell'ente, innanzitutto che lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo medesimo.

¹ Articolo 12 codice civile, abrogato dall'articolo 11, comma 1, lettera a) del D.P.R. 10 febbraio 2000 n. 361 e prevedeva che *"Le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto reale."*

² M.V. DE GIORGI, *La scelta degli enti: riconoscimento civilistico e/o registrazione speciale?* in *Enti del primo libro e del terzo settore. Ventun scritti fra due secoli*, Pisa, 2021, 123 ss.

³ L'art. 12 cod. civ. stabiliva che *"le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica. Per determinate categorie di enti che esercitano la loro attività nell'ambito della provincia, il Governo può delegare ai prefetti la facoltà di riconoscerli con loro decreto"*. La competenza all'esercizio di questa funzione era stata poi delegata dall'art. 14 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, alle Regioni per le persone giuridiche che operano esclusivamente nelle materie indicate dall'art. 117 Cost. e le cui finalità si esauriscono nell'ambito di una sola regione; il relativo decreto di riconoscimento era dunque emesso dal Presidente della Giunta regionale

Nulla da approfondire in merito “possibilità” e alla “liceità” dello scopo, diversamente in merito al patrimonio, come già accennato, si rileva come si siano consolidate prassi diverse. Mentre le prefetture procedono con un’analisi, caso per caso, dello scopo perseguito dall’ente al fine di individuare una soglia patrimoniale che ne consenta la realizzazione, le regioni hanno preferito individuare, con propri atti, delle soglie prestabilite, contraddistinte, tuttavia, da importi spesso diverse da regione a regione. A titolo esemplificativo nella Regione Friuli Venezia Giulia era previsto un patrimonio di 300.000,00 euro per le fondazioni e di 30.000, euro per le associazioni; tali importi tuttavia sono stati modificati con la recente delibera della Giunta regionale n. 259 del 28.02.2025 che li ha ridotti a 50.000,00 per le fondazioni e 20.000 per le associazioni, diversamente altre regioni hanno individuato altri importi.

Tale discrasia, per gli enti del terzo settore, è stata superata dall’articolo 22 del cod. terzo settore laddove l’importo del patrimonio minimo per ottenere la personalità giuridica è prefissato dalla legge e uguale su tutto il territorio nazionale, individuato in 30.000,00 euro per le fondazioni e 15.000,00 euro per le associazioni.

3. ART. 22, D.LGS. N. 117/2017

Il cod. terzo settore ha introdotto nell’ambito del riconoscimento della personalità giuridica una grande innovazione, con l’articolo 22, norma di carattere eccezionale, in deroga al D.P.R. n. 361/2000, ha previsto la facoltà per le associazioni e le fondazioni del terzo settore, di ottenere la personalità giuridica mediante l’iscrizione al registro unico nazionale del terzo settore (di seguito RUNTS) con un procedimento *ad hoc* disciplinato dal primo comma dell’articolo in questione.

Il successivo comma 1-*bis*, introdotto dall’articolo 6 del decreto legislativo 03 agosto 2018 n. 105⁴ a seguito del parere del Consiglio di Stato⁵ che in merito dell’articolo 22 suggeriva un più adeguato raccordo fra la disciplina dell’acquisto della personalità giuridica da parte degli enti del terzo settore e le previsioni generali in tema di riconoscimento delle persone giuridiche private di cui al D.P.R. n. 361/2000, prevede espressamente la sospensione dell’efficacia dell’iscrizione nei registri delle persone giuridiche fintanto che l’ente mantiene l’iscrizione presso il RUNTS. Di seguito il medesimo comma disciplina altresì, in capo al RUNTS, un obbligo di comunicazione, alla Prefettura, alla Regione o Provincia autonoma competente, relativo all’iscrizione e/o cancellazione degli enti già dotati di personalità giuridica ai sensi del D.P.R. n. 361/2000, da effettuarsi entro 15 giorni dallo specifico evento.

L’aspetto relativo alla sospensione dell’efficacia dell’iscrizione presso il registro delle persone giuridiche di cui al D.P.R. n. 361/2000 è stato oggetto di alcune circolari e note del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Nello specifico, con la circolare

⁴ Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: «Cod. terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106». (18G00131) (GU Serie Generale n. 210 del 10-09-2018)

⁵ Consiglio di Stato, commissione speciale, 14 giugno 2017, n. 1405 in attuazione dell’art. 1, comma 2, lett. b), l. n. 106 del 2016 (approvazione con osservazioni allo schema di decreto legislativo sul “Cod. terzo settore”)

n. 9 del 21 aprile 2022, al punto 2, il Ministero ha voluto chiarire che tale effetto sospendivo, con la conseguentemente l'inapplicabilità delle disposizioni di cui al D.P.R. n. 361/2000, non ha natura facoltativa (come poteva essere interpretato alla luce della facoltà prevista dal comma 1), né è rimesso alla libera determinazione dell'ente, ma deriva dalla norma di legge. La medesima circolare, prosegue specificando che la *ratio* di tale disposizione consiste nell'evitare la sovrapposizione di funzioni e competenze derivanti da una doppia e contemporanea iscrizione in due diversi registri, pertanto l'ente iscritto al RUNTS, e per tutto il periodo in cui permarrà tale iscrizione, sarà sottoposto alla normativa del terzo settore e ai controlli da questa previsti. Parallelamente con la cancellazione dal RUNTS si riaspanderà l'efficacia dell'iscrizione presso il registro delle persone giuridiche e la riattivazione dei poteri di controllo in capo all'ufficio competente ai sensi del D.P.R. n. 361/2000. Ancora, il Ministero ha voluto precisare che per effetto dell'iscrizione al RUNTS gli enti del terzo settore non acquistano una nuova o diversa personalità giuridica rispetto a quella già acquisita precedentemente.

Con il comma 2 dell'art. 22 viene individuato il soggetto competente alla presentazione dell'istanza al RUNTS, che comprende oltre all'iscrizione anche la richiesta di acquisizione della personalità giuridica; tale figura è individuata nel notaio, al quale viene demandata una serie di adempimenti e responsabilità. In primo luogo, sulla base delle tempistiche individuate dalla medesima disposizione, il notaio deve verificare la sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione dell'ente e, in particolare, dalle disposizioni del cod. terzo settore con riferimento alla natura di ente del terzo settore e della specifica qualifica richiesta, oltre a verificare la sussistenza del patrimonio minimo. Pertanto, il notaio non sarà chiamato unicamente alla verifica della legittimità degli atti previsti per la costituzione dell'ente, ma dovrà altresì verificare in concreto che siano soddisfatti tutti gli aspetti richiesti dal cod. terzo settore anche in relazione alla qualifica di ente per il quale viene richiesta l'iscrizione. Sul medesimo aspetto si è espresso anche l'Ufficio studi del Consiglio Nazionale del Notariato che nel parere n. 1693 del 27 febbraio 2025 riporta *“Non sembra, quindi, che nel caso di specie il notaio possa esimersi dal verificare la sussistenza di tutte le condizioni previste dal Codice per l'assunzione della qualifica di ETS...”* e ancora *“La selezione della sezione dove l'ente dovrà essere iscritto, effettuata dal notaio attraverso il sistema telematico, non è infatti un'operazione meramente meccanica, ma piuttosto essa costituisce l'esito dello scrutinio condotto dal professionista, sotto la propria personale responsabilità, circa l'effettiva rispondenza degli assetti statutari alle previsioni recate dalle norme: che, ad esempio, le regolazioni organizzative contenute nello statuto di un ente che intende ottenere la qualificazione specifica – di ODV, di APS, di Ente filantropico costituito in forma associativa o la qualificazione di “semplice” associazione del Terzo settore – siano conformi alle previsioni codicistiche”*.

All'ufficio del RUNTS territorialmente competente, alla ricezione della pratica per il tramite della piattaforma RUNTS, spetta la verifica delle regolarità formali quali la completezza e la correttezza dell'istanza, la presenza delle informazioni e degli atti previsti dal DM 106/2020.

Tuttavia, rimane in capo all'ufficio la possibilità di rilevare casi estremi di irregolarità tali da configurare l'inesistenza dell'atto per mancanza di uno degli elementi

essenziali che ai sensi dell'art. 4 del CTS caratterizzano gli enti del Terzo settore⁶; a titolo esemplificativo è possibile rilevare la natura di società dell'ente o la mancanza delle finalità o dell'oggetto sociale.

3.1. Il patrimonio minimo

Come già anticipato l'ulteriore elemento di analisi è costituito dal patrimonio minimo previsto per l'ottenimento della personalità giuridica per gli enti del terzo settore. Questo è predefinito dall'articolo 22, comma 4 del cod. terzo settore, che lo quantifica in 30.000,00 euro per le fondazioni e 15.000,00 per le associazioni; un ulteriore elemento, relativo al patrimonio minimo, che necessita di un approfondimento è rappresentato dal "come" tale patrimonio debba essere verificato.

Sempre l'articolo 22, comma 4, prevede la regola generale per cui laddove il patrimonio sia composto da beni diversi dal denaro, il valore di questo deve risultare da una relazione giurata di un revisore legale o di una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro da allegarsi all'atto costitutivo.

Innanzitutto, è possibile individuare diverse ipotesi in merito agli enti richiedenti la personalità giuridica:

Enti di nuova costituzione che con la qualifica di ente del terzo settore richiedono anche la personalità giuridica;

Enti già dotati di personalità giuridica che intendono acquisire la qualifica di ente del terzo settore;

Enti già iscritti al RUNTS privi della personalità giuridica che la intendono acquisire e associazioni non iscritte al RUNTS e non riconosciute, già esistenti, che chiedono la qualifica di ente del terzo settore e la personalità giuridica.

Tali diverse ipotesi sono disciplinate rispettivamente dagli articoli 16, 17 e 18 del Decreto Ministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 106 del 15 settembre 2020 (di seguito DM 106/2020). Ulteriori elementi in merito a questa tematica sono stati successivamente forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la circolare n. 9 del 21 aprile 2022.

In particolare, l'articolo 16, comma 2, del DM 106/2020 (enti di nuova costituzione) prevede che dall'istanza di iscrizione al RUNTS e dalla documentazione allegata debba risultare l'attestazione della sussistenza del patrimonio minimo, conformemente a quanto previsto dall'articolo 22 cod. terzo settore, e che con riferimento al patrimonio siano specificati l'entità e la sua composizione. In tale caso sarà necessario la presentazione della perizia giurata come in precedenza indicato.

Qualora l'istanza venga presentata per un ente di nuova costituzione e il patrimonio sia costituito da solo denaro, la sua sussistenza deve risultare da apposita certificazione bancaria, salvo che tale somma non sia depositata sul conto corrente dedicato del notaio⁷, patrimonio che, successivamente all'iscrizione, il notaio verserà al legale rappresentante dell'ente⁸.

⁶ Circolare n. 9 del 21.04.2022 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁷ Ai sensi dell'articolo 1, comma 63, lettera b) della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

⁸ RICCARDELLI, sub artt. 15 – 19, in *Il Registro Unico Nazionale del Terzo settore. Commento al D.M. 15 settembre 2020, n. 106*, cit., 204, osserva che «il regolamento, nel richiedere la certificazione ban-

A tale proposito, si rileva che la norma non fa alcun riferimento ad altre forme, tuttavia nella pratica è frequente l'utilizzo del deposito presso il notaio dell'assegno circolare. Partendo dal presupposto che l'assegno circolare costituisce un titolo di credito sicuro, in quanto viene emesso sulla base di un effettivo versamento della somma indicata da un istituto bancario, la prassi notarile ne consente l'utilizzo, proprio sul presupposto della garanzia "precostituita" circa la sussistenza dei fondi, e pertanto, equiparabile al denaro contante, con l'unica differenza che trattandosi di assegno circolare intestato all'ente, non vi è la possibilità del versamento presso il conto dedicato del notaio ma semplicemente al suo deposito presso il notaio, garantendo comunque la sussistenza del patrimonio minimo. Si ritiene pertanto che anche la prassi dell'utilizzo dell'assegno circolare, per quanto non prevista dalla norma, possa essere accolta al fine della dimostrazione della sussistenza del patrimonio minimo.

Diversamente, per gli enti già esistenti, forniti o meno di personalità giuridica, che presentano istanza di iscrizione al RUNTS, o di enti già iscritti al RUNTS che chiedano l'acquisizione della personalità giuridica, è obbligatoria una valutazione contabile più approfondita. In tali casi, infatti, è necessario non considerare solo le poste attive costituenti il patrimonio, ma anche quelle passive al fine di verificare che il patrimonio minimo sussista e che la componente attiva non sia erosa da quella passiva. Sarà dunque necessaria la perizia giurata⁹, o in via subordinata, come indicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al punto 2 della circolare 9/2022, nel caso in cui l'ente si avvalga di un revisore legale esterno o quale componente dell'organo di controllo, in linea con i principi di semplificazione procedimentale¹⁰, "*... la relazione giurata potrà essere sostituita da una situazione patrimoniale, aggiornata a non più di centoventi giorni antecedenti la presentazione dell'istanza (ultimo bilancio d'esercizio approvato o bilancio infrannuale redatto con i medesimi criteri del bilancio di esercizio), completa della relazione dell'organo di controllo o del revisore che ne attesta la corretta compilazione. Tali documenti, su cui si baserà l'attestazione del notaio circa la sussistenza del patrimonio minimo, devono essere allegati all'atto pubblico ed essere depositati unitamente all'istanza presso il competente ufficio del RUNTS*".

caria per le somme di denaro, ha inteso recepire la prassi già adottata dalle autorità amministrative (prefetture e regionali) in occasione dell'iscrizione di associazioni e fondazioni nel registro delle persone giuridiche». In merito alla possibilità di effettuare i versamenti degli apporti in denaro sul c.d. conto dedicato del notaio rogante, lo stesso autore ritiene che questi debba annotare tali importi nel proprio registro delle somme e valori affidatigli, al fine di effettuare lo svincolo delle stesse all'ETS dopo la sua iscrizione nel RUNTS; «si tratta, quindi, di un procedimento di transito, di giacenza e di restituzione delle somme destinate alla costituzione del patrimonio iniziale dell'ente, del tutto trasparente e garantito, per mezzo dell'intervento del notaio, nella duplice veste di rogante e di depositario» (RICCARDELLI, *Il procedimento di iscrizione degli ETS nel decreto attuativo del RUNTS*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 4/2020, 32).

⁹ La perizia giurata è un documento redatto da un professionista abilitato e iscritto in apposito registro, ha valore legale in quanto giurata dinanzi a un pubblico ufficiale, e riporta la situazione patrimoniale dell'ente con l'indicazione di tutte le poste attive e passive e ne individua il patrimonio netto.

¹⁰ Art. 3 Legge 6 giugno 2016, n. 106 Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale. (16G00118) (GU Serie Generale n. 141 del 18-06-2016)

3.2. La riduzione del patrimonio minimo. Conseguenze

L'articolo 22, comma 4, disciplina l'ipotesi in cui si verifichino delle perdite tali da determinare la riduzione del patrimonio minimo di oltre un terzo; al verificarsi di tale eventualità è necessario che, l'organo di amministrazione, o in caso di sua inerzia l'organo di controllo se nominato, nell'associazione convochi l'assemblea per deliberare, e nella fondazione deliberi la ricostituzione del patrimonio minimo oppure la trasformazione, la prosecuzione dell'attività in forma di associazione non riconosciuta, la fusione o lo scioglimento dell'ente.

Nel caso in cui l'ente abbia ottenuto la personalità giuridica ai sensi dell'articolo 22, non si presentano particolarità criticità, nel senso che, ove l'ente non ripristini il patrimonio, se associazione o se fondazione che si trasforma in associazione, continuerà ad esercitare in forma di associazione non riconosciuta la propria attività o potrà procedere alla sua fusione con altro ente o al suo scioglimento. Diversamente qualora l'ente sia già dotato di personalità giuridica ai sensi del D.P.R. n. 361/2000, le conseguenze che tale ipotesi può comportare nei confronti degli enti non sono in alcun modo disciplinate da disposizioni normative.

Qualora l'ente voglia continuare a esercitare la propria attività priva della personalità giuridica ai sensi dell'articolo 22, si pone la questione di cosa accada all'efficacia dell'iscrizione nei registri delle persone giuridiche. In virtù della permanenza nel RUNTS non vi verifica la riespansione di quest'ultima, ma ci si chiede se questa possa mantenere lo stato di sospensione oppure se tale evenienza costituisca un'ipotesi per la quale anche la precedente iscrizione perda la sua efficacia o, diversamente, se l'efficacia del riconoscimento rimane sospeso fino ad eventuale cancellazione dal RUNTS e successiva riespansione con la necessaria valutazione della verifica dei presupposti per il mantenimento della personalità giuridica da parte dell'autorità competente.

3.3. La cancellazione dal RUNTS e la perdita della personalità giuridica ai sensi dell'art. 22

L'iscrizione al RUNTS è un requisito necessario per l'ottenimento della personalità giuridica ai sensi dell'articolo 22, ne consegue, pur in assenza di disposizioni specifiche in tal senso, che in caso di cancellazione dal registro, viene a mancare il presupposto essenziale, con conseguente perdita della personalità giuridica.

Nel caso in cui l'ente abbia ottenuto in precedenza la personalità giuridica ai sensi del D.P.R. n. 361/2000, come già visto, quest'ultima si riespande e sarà poi onere della competente autorità la verifica della permanenza dei requisiti previsti dalla normativa.

Diversamente, nel caso in cui l'ente avesse ottenuto unicamente il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell'articolo 22, si rileva, che a seguito della sua cancellazione dal RUNTS, l'ente potrebbe avere l'interesse a continuare la propria attività mantenendo la personalità giuridica, la cui unica opzione percorribile costituirebbe nell'iscrizione presso il registro delle persone giuridiche ai sensi del D.P.R. n. 361/2000; tuttavia, non essendoci alcuna disciplina normativa né alcuna prassi che contempli tale ipotesi, e stante i tempi necessari per il suo ottenimento, l'ente dovrebbe operare in sua assenza, con evidenti effetti negativi sul regime della responsabilità di chi agisce per conto dell'ente. Sarebbe auspicabile un intervento normativo di carattere generale che preveda espressamente il mantenimento della personalità giuridica per gli enti che cancellati dal RUNTS paralle-

lamente presentino l'istanza al registro delle persone giuridiche ed ottengano l'iscrizione entro un determinato lasso temporale. In assenza di una disposizione in tal senso, di seguito si propone un'ipotesi che consenta di superare questa problematica.

Partendo dal presupposto che il sistema non vieta la contemporanea iscrizione a due diversi registri dalla quale discenda il riconoscimento della personalità giuridica, nel concreto rappresentato proprio dal sistema introdotto dall'articolo 22, con la sospensione dell'efficacia dell'iscrizione di uno dei due registri, al contrario si potrebbe ipotizzare percorribile l'iscrizione al registro delle persone giuridiche ai sensi del D.P.R. n. 361/2000 in vigenza dell'iscrizione al RUNTS, in modo tale da consentire all'ente, che debba o voglia non appartenere più al terzo settore, di operare in continuità con una responsabilità patrimoniale perfetta. In concreto tale interpretazione dovrebbe consentire la presentazione dell'iscrizione al registro delle persone giuridiche e mantenerne fin da subito sospesi gli effetti fino alla cancellazione dal RUNTS.

4. LE SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO

Le società di mutuo soccorso, di seguito SOMS, sono una tipologia particolare di enti, sono organizzazioni costituite da persone che, senza finalità di lucro, si associano e conferiscono contributi economici con lo scopo primario di ottenere prestazioni di assistenza e sussidi nei casi di bisogno e sono disciplinate dalla legge 15 aprile 1886, n. 3818. La loro normativa è particolarmente complessa, ma in tale contesto ci occuperemo della loro iscrizione al RUNTS e dell'aspetto relativo alla loro personalità giuridica, avendo il fondamento proprio nella legge che le regola.

Innanzitutto, ricordiamo che l'articolo 42 del cod. terzo settore opera nei confronti di tali enti un rinvio alla loro disciplina specifica per poi regolamentare, con l'articolo 12 del DM 106/2020, gli aspetti relativi all'iter per la loro iscrizione al RUNTS, che prevede un trasferimento dal registro delle imprese al RUNTS.

L'articolo 1 della legge n. 3818/1886 prevede che le SOMS possano conseguire la personalità giuridica, nei modi stabiliti dalla presente legge; in virtù del successivo articolo 4, questi enti conseguono la personalità giuridica a seguito alla loro iscrizione, dapprima al "registro delle società" con provvedimento del Presidente del Tribunale, conservato nei relativi registri di cancelleria e, successivamente, alla sua istituzione con il D.P.R. n. 581 del 7 dicembre 1995, al Registro delle Imprese (art. 25). Ne consegue che dall'iscrizione nella sezione ordinaria del registro delle imprese (essendo l'unica sezione inizialmente prevista al registro delle imprese) deriva l'effetto costitutivo della personalità giuridica per questa tipologia di enti.

Successivamente, con il decreto legge n. 179 del 8 ottobre 2012 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221) è stata istituita presso il registro imprese la sezione delle imprese sociali (art. 23, comma 1), sezione nella quale è ad oggi prevista l'iscrizione delle società di mutuo soccorso.

Appare trattarsi di iscrizione ulteriore rispetto a quella nella sezione ordinaria, e non sostitutiva di essa, ciò in quanto l'impresa sociale non è una nuova forma giuridica, bensì una qualifica che viene attribuita a forme giuridiche già esistenti: infatti, possono acquisire la qualifica di impresa sociale organizzazioni di carattere sia imprenditoriale (società e consorzi) che non imprenditoriale (associazioni, fondazioni, comitati). Ne consegue che qualsiasi organizzazione, in possesso dei requisiti, che voglia assumere la

qualifica di impresa sociale deve prima costituirsi attraverso una delle forme giuridiche ammesse. Nel caso delle società di mutuo soccorso, la costituzione segue, come visto, il procedimento di cui all'articolo 4 della Legge n. 3818/1886, con l'iscrizione nella sezione ordinaria del Registro.

È tuttavia d'obbligo segnalare che la prassi di iscrizione presso le Camere di Commercio, che gestiscono i relativi registri, non si è concretizzata in modo uniforme, con la conseguenza che il quadro attuale è caratterizzato da SOMS iscritte unicamente nella sezione ordinaria (perché non inserita l'iscrizione nella sezione imprese sociali), altre iscritte unicamente nella sezione imprese sociali (successivamente alla sua istituzione) e altre ancora iscritte in entrambe le sezioni. Un tanto si ripercuote su alcuni aspetti relativi all'iscrizione al RUNTS, rendendo incerto proprio il fondamento a cui ricondurre il riconoscimento della personalità giuridica di questa tipologia di enti.

Premesso che le SOMS devono essere iscritte nella sezione "IMPRESE SOCIALI" del registro delle imprese presso le Camere di Commercio territorialmente competenti, in virtù del cod. del terzo settore sono enti del terzo settore di diritto, mediante il trasferimento automatico dei dati tra i due diversi registri (Registro delle imprese e RUNTS) e l'iscrizione nella specifica sezione D) "IMPRESE SOCIALI"¹¹.

Tuttavia, il cod. terzo settore ha introdotto un trattamento derogatorio per le SOMS caratterizzate dalla presenza di alcuni requisiti che le portano ad essere classificate quali "SOMS MINORI". Nello specifico trattasi delle SOMS per le quali il versamento annuo di contributi associativi non sia superiore a 50.000,00 euro e che non gestiscano fondi sanitari integrativi. Alla presenza di tali condizioni l'articolo 44, comma 2 del cod. terzo settore prevede una deroga all'articolo 23, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221¹² per la quale tali enti non sono soggetti all'obbligo di iscrizione nella sezione delle imprese sociali presso il registro delle imprese.

In primo luogo, è necessario chiarire che trattasi di una facoltà per le "SOMS MINORI" e che per poter esercitare tale facoltà è necessaria la preventiva iscrizione presso la sezione imprese sociali del registro delle imprese che costituisce il presupposto per il riconoscimento della qualifica stessa di SOMS, un tanto lo si evince dalla formulazione dell'articolo 12, comma 1 del DM 106/2020¹³. In virtù delle norme indicate, alle "SOMS

¹¹ A partire dal 21 marzo 2022, tutti gli enti iscritti nella sezione "imprese sociali" (incluse le SOMS) sono già presenti nell'elenco degli enti iscritti alla sezione d) al RUNTS: l'iscrizione nella sezione speciale soddisfa infatti il requisito dell'iscrizione al RUNTS (art. 11 CTS).

¹² Decreto legge che ha riformato la legge n. 3818 del 1886 Concernente la personalità giuridica delle Società di mutuo soccorso.

¹³ Art. 12, comma 1, DM 106/2020 "Possono essere iscritti nella sezione di cui all'articolo 46, comma 1, lettera f) del Codice gli enti costituiti ai sensi della legge 15 aprile 1886, n. 3818, e iscritti nella sezione delle imprese sociali presso il Registro delle imprese ai sensi dell'articolo 23, comma 1 del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, che abbiano un versamento annuo di contributi associativi non superiore a 50.000,00 euro e non gestiscano fondi sanitari integrativi. L'istanza telematica è formata ed inviata, secondo le specifiche tecniche contenute nell'allegato tecnico A, all'Ufficio del Registro Imprese territorialmente competente che, dopo aver provveduto alla cancellazione dalla sezione delle imprese sociali, dà comunicazione dell'avvenuta modifica all'Ufficio regionale o provinciale del RUNTS nella cui circoscrizione territoriale l'impresa ha la sede legale. L'Ufficio competente del RUNTS, ricevuta

MINORI” viene riconosciuta la facoltà di iscriversi al RUNTS, nella sezione individuata alla lettera F) SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO dall’articolo 46 del cod. terzo settore.

L’articolo 12 disciplina, inoltre, lo specifico *iter* che regola l’esercizio di tale facoltà. In primo luogo, è necessario precisare che a quanto previsto dall’articolo non è stata data piena attuazione dal punto di vista informatico, pertanto la prassi che si è concretizzata differisce in parte dal dispositivo. Il comma 1 prevede innanzitutto l’istanza di cancellazione da parte della SOMS dalla sezione imprese sociali del registro delle imprese territorialmente competente. Avvenuta la cancellazione dalla specifica sezione, la camera di commercio è tenuta a comunicare un tanto all’ufficio RUNTS competente che procede all’iscrizione della SOMS nella specifica sezione con la medesima decorrenza della cancellazione dalla sezione speciale, al fine di assicurare la continuità.

Lo stesso comma specifica altresì che, in deroga a quanto previsto dalle norme che prevedono la competenza del notaio per gli enti dotati di personalità giuridica, tale procedura avviene senza il suo intervento. La *ratio* di tale deroga si suppone sia da ricondurre al fatto che per tali enti il cod. terzo settore rinvia automaticamente alla normativa speciale, pertanto non vi è la necessità della verifica del soddisfacimento di quanto previsto dalla normativa per gli enti del terzo settore e dal presupposto che essendo riconosciuta la personalità giuridica a tali enti dall’iscrizione del registro, non viene richiesta la sussistenza del patrimonio minimo di cui all’articolo 22 del cod. terzo settore. Ed è sulla base di tali presupposti che si verifica il primo scollamento tra le diverse normative.

Come abbiamo già appurato, le SOMS acquisiscono il riconoscimento della personalità giuridica in virtù dell’iscrizione presso la camera di commercio che tuttavia non viene gestita in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Ne consegue che, se la SOMS MINORE che si avvale della facoltà riconosciuta dall’articolo 44, comma 1 del cod. terzo settore è iscritta al registro delle imprese in entrambe le sezioni (ordinaria e imprese sociali), a seguito della cancellazione dalla sola sezione speciale, per il trasferimento nella sezione F) del RUNTS, mantiene l’iscrizione presso la sezione ordinaria del Registro delle imprese che costituisce la condizione necessaria per il riconoscimento della personalità giuridica. Diversamente se l’ente è iscritto unicamente nella sezione “imprese sociali” e da questa viene cancellato o è iscritto e viene cancellato da entrambe le sezioni, viene a mancare il presupposto previsto dalla legge per il riconoscimento della personalità giuridica.

Al fine di fornire una soluzione al problema si ritiene che la migliore ipotesi percorribile debba consistere nella necessità che la SOMS MINORE, già iscritta – anche – nella sezione speciale delle imprese sociali (e come tale nella sezione D) del RUNTS), a seguito della domanda di trasferimento nella sezione F) dello stesso RUNTS venga cancellata esclusivamente dalla sezione speciale, mantenendo l’iscrizione nella sezione ordinaria, con comunicazione della modifica all’ufficio RUNTS, che procederà alla migrazione di sezione con la medesima decorrenza, garantendo così continuità della presenza dell’ente sul Registro Unico Nazionale del Terzo Settore al fine del mantenimento

la comunicazione dal Registro imprese tramite il sistema informatico, iscrive l’ente nella sezione di cui alla lettera f) con la medesima decorrenza della cancellazione dal Registro delle imprese. Il procedimento di cui al presente comma è applicabile senza l’intervento del notaio nel caso in cui non vengano effettuate modifiche allo statuto dell’ente”.

della qualifica di ente del terzo settore e quale presupposto per il riconoscimento della personalità giuridica previsto dalla legge n. 3818/1886.

A supporto di tale interpretazione è possibile richiamare anche dall'articolo 10 della legge 3818/1886¹⁴ che colloca la vigilanza di tali enti in capo all'allora Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, poi Ministero dell'economia e finanze, oggi Ministero delle imprese e del Made in Italy. Pertanto, se il soggetto preposto alla vigilanza delle SOMS è individuato dalla norma, non si comprende come questo possa svolgere tale funzione a seguito della totale cancellazione dell'ente dal registro delle imprese, quindi sia imprese sociali sia dalla sezione ordinaria, perdendo di fatto qualsiasi collegamento con gli enti da vigilare.

L'argomentazione della tesi proposta può essere ulteriormente suffragata dalla disposizione di cui all'articolo 12, comma 2 del DM 106/2020 che disciplina l'iscrizione al RUNTS delle SOMS cosiddette "irregolari" ovvero le SOMS che non hanno mai richiesto l'iscrizione alla sezione imprese sociali del registro delle imprese ai sensi dell'articolo 23, comma 1, del decreto legge n. 179 del 2012, ma non necessariamente anche alla registrazione presso la sezione ordinaria del registro delle imprese, non essendoci modo dalla formulazione dell'articolo 12, comma 2 del DM 106/2020 di evincere un tanto. Tale norma contempla unicamente la mancata iscrizione nella sezione imprese sociali e non anche nella sezione ordinaria del registro delle imprese.

Tale interpretazione, tuttavia, necessita della gestione uniforme dei registri delle imprese su tutto il territorio nazionale, aspetto che ad oggi non si è ancora verificato nonostante vi siano state delle interlocuzioni tra gli uffici regionali RUNTS e le camere di commercio e tra i ministeri competenti.

Un'alternativa a tale interpretazione potrebbe consistere nel ritenere l'iscrizione nella sezione F) del RUNTS per le "SOMS MINORI" l'alternativa all'iscrizione nel registro delle imprese quale presupposto per il mantenimento della personalità giuridica. Tale interpretazione consentirebbe di traslare il presupposto dell'iscrizione necessario per il riconoscimento della personalità giuridica dal registro delle imprese al registro del RUNTS.

Tuttavia, tale ricostruzione non consentirebbe di risolvere l'aspetto relativo alla competenza sulla vigilanza di tali enti come già evidenziato; infatti, si verrebbe a creare una situazione in cui l'ente vigilato non risulterebbe iscritto nel registro gestito dal soggetto preposto alla vigilanza.

In conclusione, si ritiene necessario un confronto tra i ministeri competenti¹⁵ stante che non è possibile che per il mancato coordinamento di disposizioni normative vi sia il rischio del venir meno del presupposto del riconoscimento della personalità giuridica previsto per questa tipologia di enti.

¹⁴ *"Le Società registrate, dovranno trasmettere al Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio per mezzo del sindaco del comune in cui risiedono, una copia dei propri statuti e del resoconto di ciascun anno. Dovranno pure trasmettere allo stesso Ministero le notizie statistiche che fossero ad esse domandate"*.

¹⁵ Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero delle imprese e del made in Italy.

5. LA CROCE ROSSA ITALIANA

L'ente in esame, che ha per scopo l'assistenza sanitaria e sociale sia in tempo di pace che di conflitto, è regolamentato dal D.lgs. 28 settembre 2012, n. 178¹⁶, con il quale è stato disposto il riordino e la privatizzazione *ex lege* dell'associazione Croce Rossa Italiana, di seguito CRI, e dei suoi comitati locali e provinciali. Con l'articolo 99 del D.lgs. n. 117/2017 sono state apportate ulteriori modifiche agli articoli 1 e 1-bis¹⁷. Tali modifiche, aventi il medesimo contenuto¹⁸, prevedono innanzitutto l'iscrizione di tale ente e dei suoi comitati nel RUNTS nella sezione A) e precisamente come organizzazione di volontariato - ODV, ma aspetto ancor più rilevante è la disposizione per la quale la normativa prevista dal D.lgs. n. 178/2012 prevale sulla normativa specifica del terzo settore, quest'ultima infatti trova applicazione solo nelle parti in cui non viene diversamente disposto dal D.lgs. n. 178/2012; viene così disposta una vera e propria gerarchia tra i due decreti legislativi, sia per la regolamentazione dell'associazione nazionale CRI sia nei confronti dei comitati locali e provinciali.

Proprio gli articoli 1 e 1-bis del D.lgs. n. 178/2012 conferiscono la personalità giuridica rispettivamente all'associazione CRI e ai comitati locali e provinciali, derogando in tal modo l'applicabilità dell'articolo 22 del cod. terzo settore.

Ne consegue che in virtù del D.lgs. n. 178/2012 l'iscrizione nella sezione ODV del RUNTS avviene per effetto della disposizione di legge, pertanto non vi sarà alcuna verifica da parte degli uffici del RUNTS sul contenuto degli statuti in merito alla corrispondenza di quanto previsto dal cod. terzo settore; ancora, essendo previsto, sempre per espressa previsione del D.lgs. n. 178/2012, il possesso della personalità giuridica, non troverà applicazione la disposizione che prevede la necessità di disporre di un patrimonio minimo. Ne consegue che, non essendoci la necessità della verifica di entrambe i presupposti indicati, viene meno anche la necessità dell'intervento del notaio.

Un tanto è stato espressamente esplicitato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la nota n. 9869 del 5 luglio 2022, che altresì fornito indicazioni operative per l'iscrizione nel RUNTS di tali enti a seguito della trasmigrazione di cui agli articoli 30 e seguenti del DM 106/2020. È dunque possibile concludere sostenendo che nei confronti dell'Associazione CRI e dei suoi comitati locali e provinciali, le diverse normative si integrano per espressa previsione evitando contrasti normativi dai quali sarebbero potute sorgere delle criticità.

¹⁶ “Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.), a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183”

¹⁷ L'articolo 1 è relativo al livello associazione CRI, l'articolo 1-bis disciplina i comitati locali e provinciali già esistenti alla data del 31.12.2013.

¹⁸ Art. 1, comma 1 d.lgs. 178/2012 “... è iscritta di diritto nel registro nazionale, nonché ((nella sezione organizzazioni di volontariato del registro unico nazionale del Terzo settore, applicandosi ad essa, per quanto non diversamente disposto dal presente decreto, il codice del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106))”.

6. LE ASSOCIAZIONI SPORTIVE DILETTANTISTICHE

Con i D.lgs. n. 36¹⁹ e n. 39²⁰ del 28 febbraio 2021 è stata introdotta la riforma delle associazioni e società sportive dilettantistiche. Ciò che tratteremo in tale contesto è da ricondurre unicamente agli aspetti di sovrapposizione tra le norme dei due diversi ambiti, quello sportivo e quello del terzo settore.

In primo luogo, è necessario chiarire che le associazioni sportive dilettantistiche, di seguito ASD, per l'esercizio dell'attività sportiva necessitano dell'iscrizione nel registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche, di seguito RASD, istituito presso il Dipartimento per lo sport. Tuttavia è possibile che enti qualificati come ASD, svolgano anche attività diverse, da quella sportiva, riconducibili alle attività di interesse generale di cui all'articolo 5 del cod. terzo settore, con conseguente possibilità di iscrizione anche al RUNTS e l'acquisizione della qualifica di ente del terzo settore. Si registrano infatti diverse ASD iscritte anche al RUNTS prevalentemente con la qualifica di associazioni di promozione sociale (APS) ma non mancano anche le altre qualifiche quali enti del terzo settore generici e alcune organizzazione di volontariato (ODV).

Il D.lgs. n. 36/2021, successivo alla riforma del terzo settore di cui al D.lgs. n. 117/2017, all'articolo 6, comma 2 prevede una norma di raccordo tra l'ambito sportivo e il terzo settore. Nello specifico prevede che *“Agli enti del terzo settore iscritti sia al Registro unico nazionale del terzo settore sia al Registro delle attività sportive dilettantistiche si applicano le disposizioni del presente decreto limitatamente all'attività sportiva dilettantistica esercitata e, relativamente alle disposizioni del presente Capo I, solo in quanto compatibili con il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117”*.

Con tale norma viene pertanto disposta la prevalenza della normativa del terzo settore rispetto a quella sportiva per gli enti iscritti in entrambi i registri nei confronti delle attività diverse da quelle sportive, per quest'ultime, diversamente, prevale il D.lgs. n. 36/2021.

Nonostante l'enunciazione di tale prevalenza con il decreto legislativo n. 120 del 29 agosto 2023 è stata introdotta una disposizione ulteriore; nello specifico l'articolo 1 del decreto sopraindicato ha modificato l'articolo 6 del decreto legislativo 36/2021 introducendo al comma 1, la lettera c-bis)²¹ che prevede la facoltà per le ASD di costituirsi anche quali enti del terzo settore.

6.1. D.lgs. n. 39/2021 – Il Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche (RASD)

Con il D.lgs. n. 39 del 28 febbraio 2021 è stato istituito il Registro Nazionale delle attività sportive dilettantistiche, di seguito RASD. In questo registro devono iscriversi

¹⁹ Attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo.

²⁰ Attuazione dell'articolo 8 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi.

²¹ *c-bis) enti del terzo settore costituiti ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, iscritti al Registro unico nazionale del terzo settore e che esercitano, come attività di interesse generale, l'organizzazione e la gestione di attività sportive dilettantistiche e sono iscritti al registro delle attività sportive dilettantistiche di cui all'articolo 10 del presente decreto.*

tutte le associazioni sportive dilettantistiche che esercitano regolarmente attività sportiva dilettantistica e che siano affiliate ad una federazione o ente di promozione sportiva.

Anche nell'ambito della normativa sportiva, come per quello del terzo settore, è stata introdotta la possibilità di acquisire la personalità giuridica, in alternativa al D.P.R. n. 361/2000, con un procedimento, non uguale, ma simile a quello previsto dall'articolo 22 cod. terzo settore.

Nello specifico l'articolo 7 del D.lgs. n. 39/2021 prevede la facoltà di acquisire, con l'iscrizione al RASD, anche la personalità giuridica e rinvia all'articolo 14 del medesimo decreto per la relativa procedura. Quest'ultima disposizione prevede, oltre all'*iter* per l'ottenimento della personalità giuridica, anche alcune disposizioni che regolano i rapporti con altre normative, tra le quali il cod. del terzo settore; disposizioni introdotte, con una successiva modifica normativa²², a seguito dei conflitti verificatisi successivamente all'entrata in vigore del decreto.

L'articolo 14, al comma 1, introduce la facoltà di acquisire la personalità giuridica, in deroga al D.P.R. n. 361/2000, per gli enti iscritti al RASD. Con il comma 1-*ter* è stata introdotta la norma che sospende l'efficacia della personalità giuridica già ottenuta presso il registro delle persone giuridiche ai sensi del D.P.R. n. 361/2000, come anche gli obblighi di comunicazione che ricalcano il medesimo contenuto del comma 2 dell'articolo 22 del cod. terzo settore.

Il comma 1-*quater*²³ disciplina l'ipotesi di un ente che presenta istanza di iscrizione al RASD successivamente all'acquisizione della qualifica di ente del terzo settore e relativo riconoscimento della personalità giuridica ai sensi del decreto legislativo 117/2017. In tale caso la norma prevede la permanenza dell'efficacia dell'iscrizione al RUNTS e prevede altresì la perdita della personalità giuridica²⁴, qualora si verificasse una successiva cancellazione da tale registro; di seguito introduce un onere di comunicazione in capo al RUNTS per quel che concerne ogni variazione che riguardi gli enti iscritti in entrambi i registri.

L'articolo 2 del decreto individua la competenza alla presentazione dell'istanza, con la quale si richiede anche la personalità giuridica al RASD, in capo al notaio, come previsto anche nell'ambito del terzo settore.

Il comma 3-*ter*²⁵ disciplina la tematica del patrimonio minimo; anche in tale contesto la norma ripropone indicativamente quanto previsto dal cod. terzo settore; tuttavia,

²² Decreto legislativo del 29/08/2023 n. 120 Articolo 4

²³ 1-*quater*. *Per le associazioni già in possesso della personalità giuridica conseguita ai sensi del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, che ottengono l'iscrizione nel Registro, rimane efficace l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore ai fini della disciplina del riconoscimento come persona giuridica. La cancellazione dal registro unico nazionale del Terzo settore determina la cancellazione d'ufficio dal Registro dell'associazione quale persona giuridica. L'ufficio del registro unico nazionale del Terzo settore provvede a comunicare prontamente all'ufficio competente del Registro ogni variazione che riguardi enti iscritti in entrambi i registri. Rimane fermo quanto previsto all'articolo 9 e al comma 2 dell'articolo 11.*

²⁴ Rimane salva la personalità giuridica qualora l'ente abbia acquisito in precedenza la personalità giuridica ai sensi del D.P.R. N. 361/2000, la cui efficacia si riespanderà a seguito della cancellazione dal RUNTS.

²⁵ 3-*ter*. *Si considera patrimonio minimo per il conseguimento della personalità giuridica una somma liquida e disponibile non inferiore a 10.000 euro. Se tale patrimonio è costituito da beni diversi dal*

il valore del patrimonio minimo richiesto è inferiore a quanto previsto dalla normativa del terzo settore, essendo individuato in 10.000,00 euro anziché in 15.000,00. Tale discrasia è un aspetto che necessita di un approfondimento che tratteremo nel prossimo paragrafo.

6.2. Aspetti problematici derivanti dal mancato coordinamento tra le due diverse normative speciali

In tale contesto si vuole focalizzare l'attenzione del lettore alle problematiche che derivano dal mancato coordinamento delle normative in questione.

Mentre è stata disciplinata e sancita la prevalenza del codice del terzo settore sulle attività di interesse generale diverse da quelle riconducibili all'attività sportiva dilettantistica, nei confronti dell'ente che ottenga l'iscrizione in entrambi i registri (RUNTS e RASD), nulla è previsto per l'ipotesi in cui l'ente richieda e ottenga prima l'iscrizione al RASD, con relativo riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell'articolo 14 del D.lgs 39/2021 o che l'abbia in precedenza ottenuta ai sensi del D.P.R. n. 361/2000 e sospesa in virtù dell'iscrizione al RASD, e solo successivamente presenti istanza di iscrizione al RUNTS.

In tali ipotesi, l'ufficio del RUNTS competente deve gestire l'iscrizione al terzo settore di un ente già dotato di personalità giuridica, ma non riconducibile al D.P.R. n. 361/2000, in mancanza di una disposizione normativa che gli consenta di sospendere dell'efficacia dell'iscrizione nel RASD, stante che l'articolo 22 del cod. terzo settore, norma speciale, e in quanto tale non suscettibile né di interpretazione estensiva né analogica, consente di sospendere unicamente l'efficacia dell'iscrizione presso il registro delle persone giuridiche di cui al D.P.R. 361/2000.

Un ulteriore aspetto da approfondire è riconducibile alla competenza alla presentazione dell'istanza di iscrizione al RUNTS, laddove con l'iscrizione non viene riconosciuta anche la personalità giuridica ai sensi del cod. terzo settore; ci si pone il quesito se l'istanza debba essere presentata dal notaio o se la stessa possa essere presentata dal legale rappresentante dell'ente e quale sia la documentazione da depositare a corredo dell'istanza, stante che le normative prevedono un patrimonio minimo diverso per valore.

Il primo caso concreto di iscrizione al RUNTS, in carico all'ufficio della Regione Friuli Venezia Giulia, di un ente già iscritto al RASD e in precedenza avente la personalità giuridica ai sensi del D.P.R. n. 361/2000, già sospesa, anche a seguito di confronto con il Ministero competente è stato gestito come di seguito indicato.

Premesso che, nel caso in esame, l'istanza è stata depositata da un notaio e che con questa è stata depositata anche la perizia giurata, che ha consentito di appurare che l'entità del patrimonio netto dell'ente era di un valore tale da soddisfare entrambi gli importi individuati dalle diverse normative, si è proceduto all'iscrizione prendendo atto dell'impossibilità di sospendere l'efficacia dell'iscrizione al RASD e del mantenimento della personalità giuridica riconosciuta ai sensi del decreto legislativo 39/2021. Di un tanto è stata data comunicazione al RASD e anche al registro delle persone giuridiche

denaro, il loro valore deve risultare da una relazione giurata, allegata all'atto costitutivo, di un revisore legale o di una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro.

in quanto, nell'ipotesi in cui l'ente dovesse in futuro uscire dal RASD, per effetto del riespandersi dell'efficacia dell'iscrizione presso il registro delle persone fisiche, questa dovrebbero essere nuovamente sospesa, a seguito del riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell'articolo 22, previa verifica dei presupposti richiesti dal cod. terzo settore alla data in cui tale evento dovesse verificarsi, in quanto ente iscritto al RUNTS.

Nella diversa ipotesi, di un'istanza presentata da un ente già iscritto al RASD, con personalità giuridica, il cui il patrimonio dell'ente non soddisfi il patrimonio minimo previsto dal cod. terzo settore, secondo quanto previsto dalla comunicazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 7 novembre 2024, l'ente richiedente non potrebbe ottenere l'iscrizione al RUNTS sulla base della considerazione che non risulterebbe soddisfatto il requisito patrimoniale necessario per l'iscrizione. Tuttavia, da tale interpretazione sorgono alcune perplessità, da un lato riconducibili alla carenza di argomentazione giuridiche a sostegno della tesi e dall'altro non si comprende perché debba essere soddisfatto tale requisito nonostante non venga riconosciuta la personalità giuridica ai sensi dell'articolo 22 da parte dell'Ufficio del RUNTS. Sicuramente per la risoluzione di questa ed altre problematiche che potrebbero sorgere, si ritiene fortemente auspicabile una modifica normativa atta a coordinare le norme dei due diversi ambiti.

7. I COMITATI

I comitati sono enti di diritto privato, disciplinati pertanto dal libro I del codice civile²⁶, costituiti per il raggiungimento di un fine concreto quale, a titolo esemplificativo, una raccolta fondi o la sensibilizzazione di una tematica particolare avente risvolti di interesse sociale. Questi enti possono avere natura temporanea o continuativa. In tale contesto ci occuperemo dei comitati unicamente per gli aspetti legali al riconoscimento della personalità giuridica.

È indiscutibilmente assodato che i comitati possono acquisire la qualifica di enti del terzo settore mediante l'iscrizione al RUNTS, questi infatti rientrano tra gli enti atipici previsti dall'articolo 4, comma 1 del cod. terzo settore, dove sono individuati espressamente come enti del terzo settore “... *altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale...*”.

In virtù dell'articolo 41, comma 1²⁷ del codice civile è anche confermata la possibilità per tale tipologia di enti di acquisire la personalità giuridica ai sensi del D.P.R. n. 361/2000; la disposizione disciplina la responsabilità in capo ai componenti del comitato nell'ipotesi in cui l'ente non abbia ottenuto la personalità giuridica, con la logica conseguenza della possibilità di chiedere e ottenere tale riconoscimento.

La questione che si vuole qui approfondire riguarda l'ipotesi in cui un comitato, avente già acquisito la personalità giuridica ai sensi del D.P.R. n. 361/2000, presenti l'istanza di iscrizione al RUNTS. Come già più volte indicato, l'articolo 22, comma 1,

²⁶ Articoli 39 ss. del codice civile.

²⁷ “Qualora il comitato non abbia ottenuto la personalità giuridica, i suoi componenti rispondono personalmente e solidalmente delle obbligazioni assunte. I sottoscrittori sono tenuti soltanto a effettuare le obbligazioni promesse”.

nell'introdurre la facoltà di acquisizione della personalità giuridica in deroga alla normativa ordinaria, viene espressamente prevista per le associazioni e le fondazioni e non nei confronti di enti aventi diversa natura giuridica.

La questione che ne consegue è se ai comitati si possa applicare la disposizione specifica prevista dal cod. terzo settore.

Con una recentissima circolare il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la n. 5 del 26 marzo 2025, si esprime nel merito sostenendo le seguenti argomentazioni:

“Una lettura sistemica delle norme richiamate²⁸ deve tuttavia portare alla conclusione favorevole circa l'applicabilità dell'articolo 22 ai comitati. In tale prospettiva, il procedimento disciplinato nella disposizione codicistica non è derogatorio, ma alternativo a quello di cui al D.P.R. n. 361/2000, differenziandosi in ordine ai soggetti ai quali si applica, alle PPAA. competenti, alle modalità di verifica, ai requisiti patrimoniali, ma soprattutto in ordine al sistema di acquisto della personalità giuridica, basato su una logica diversa da quella tradizionalmente intesa come concessoria.

Muovendo dunque dalla lettura coordinata dell'articolo 4, comma 1, con l'articolo 22 del CTS, appare in contrasto con i principi e criteri direttivi della legge n. 106/2016 precedentemente evocati, nonché con il principio costituzionale di eguaglianza formale, posto a tutela dell'“essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore” (da ultimo, Corte Cost. sentenza n. 185/2018), in primo luogo negare l'accesso alla qualifica di ETS (e al conseguente regime giuridico) ad enti, quali i comitati, in possesso dei requisiti necessari previsti dal citato articolo 4, sulla base del filtro distintivo della personalità giuridica, mancando una ragionevole correlazione tra il possesso di questa (comitato già in possesso della medesima) e l'accesso al regime giuridico del Terzo settore; in secondo luogo, una volta ammessa la possibilità per comitati già in possesso di personalità giuridica di conseguire l'iscrizione nel RUNTS, escludere che comitati privi di personalità giuridica già iscritti la conseguano o che comitati candidati all'iscrizione non possano, per effetto di essa, acquisirla.

La lettura sopra esposta consente pertanto di evitare aporie sistemiche capaci di generare ingiustificate disparità di trattamento tra il comitato privo di personalità giuridica che può acquisire la qualifica di ETS e il comitato che, viceversa, intende acquisire personalità giuridica contestualmente alla qualifica di ETS o in un momento successivo”.

L'interpretazione fornita dal Ministero, tuttavia, pur accennando in altro passo della medesima circolare alla natura eccezionale dell'articolo 22, e pertanto non passibile di interpretazione estensiva ai sensi dell'articolo 14 delle preleggi²⁹, in concreto con tali argomentazioni giunge alla sua applicazione.

Diversamente, muovendo dalle norme interpretative, si potrebbe prospettare un'alternativa, che consenta di riconoscere la personalità giuridica ai comitati aventi la qualifica di ente del terzo settore, non mediante l'applicazione della norma eccezionale di cui all'articolo 22, bensì mediante l'applicazione della normativa ordinaria. Nell'ipo-

²⁸ Si fa riferimento agli articoli 22, commi 1 e 1-bis del cod. terzo settore, 41 del codice civile e 1, comma 1 del D.P.R. N. 361/2000/2000 del 2000.

²⁹ Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati.

tesi concreta, pertanto, l'ente potrebbe essere iscritto al RUNTS, e mantenere la personalità giuridica acquisita in virtù del D.P.R. n. 361/2000 senza la sospensione di questa ad opera dell'articolo 22, comma 1-*bis*. A supporto di tale tesi è possibile richiamare le altre disposizioni normative che, per quanto eccezionali, non consentono di applicare la norma da ultimo richiamata, con la conseguenza che nel RUNTS sono iscritti enti il cui riconoscimento della personalità giuridica è riconducibile a diverse normative e non unicamente all'articolo 22 del cod. terzo settore. Le medesime argomentazioni possono consentire il riconoscimento della personalità giuridica ai comitati che si siano iscritti al RUNTS in assenza di personalità giuridica ma che la vogliano acquisire in corso di iscrizione. Questi enti quindi potrebbero, mediante l'applicazione della normativa ordinaria, il D.P.R. n. 361/2000, acquisire la personalità giuridica in costanza di iscrizione al RUNTS.

Consapevoli che tale interpretazione non consente di risolvere tutte le questioni che, nella gestione degli enti iscritti al RUNTS, si possono verificare, in particolare ci si riferisce agli aspetti relativi alla fase dei controlli a cui sottoporre tali enti e certi che la migliore soluzione a tale caso possa consistere in una modifica normativa che consenta di ricondurre anche i comitati tra i soggetti alla quale poter applicare l'articolo 22 del cod. terzo settore, ci si augura un intervento legislativo che preveda la loro esplicita inclusione nella norma o in alternativa con una disposizione più ampia che comprenda tutti gli enti di carattere privato diversi dalle società.

8. CONCLUSIONI

In conclusione, l'analisi dell'art. 22 del Codice del Terzo Settore evidenzia la complessità e, al tempo stesso, la portata innovativa della disciplina introdotta, che si pone in rapporto dialettico ma non sempre armonico con le normative generali e speciali preesistenti. L'intento di semplificare e uniformare il procedimento di acquisizione della personalità giuridica per gli enti del Terzo Settore trova concreta attuazione nella previsione di requisiti patrimoniali minimi certi e in un iter di riconoscimento affidato al controllo notarile e al Registro Unico Nazionale. Tuttavia, le numerose situazioni particolari – dalle Società di mutuo soccorso alle Associazioni sportive dilettantistiche, fino ai Comitati – evidenziano criticità interpretative e applicative che ancora oggi impongono interventi chiarificatori, anche sul piano legislativo. Solo un compiuto coordinamento normativo e un assetto amministrativo coerente potranno garantire effettività e certezza giuridica ai soggetti coinvolti, assicurando piena tutela ai terzi e favorendo la fiducia verso il mondo del Terzo Settore quale espressione organizzata della cittadinanza attiva.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

M.V. De Giorgi, *La scelta degli enti: riconoscimento civilistico e/o registrazione speciale?* in *Enti del primo libro e del terzo settore. Ventun scritti fra due secoli*, Pisa, 2021; N. Riccardelli, sub artt. 15 – 19, in *“Il Registro Unico Nazionale del Terzo settore”* Commento al D.M. 15 settembre 2020, n. 106, cit., 204. Legge 6 giugno 2016, n. 106 *“Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”* (16G00118) (GU Serie Generale n. 141 del 18-06-2016); Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: «Cod. terzo settore, a norma

dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106». (18G00131) (GU Serie Generale n. 210 del 10-09-2018); Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 15 settembre 2020 n. 106; Decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 *“Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto”* (n. 17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59); Legge 27 dicembre 2013, n. 147 *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”* (Legge di stabilità 2014); Legge 15 aprile 1886, n. 3818 *“Concernente la personalità giuridica delle Società di mutuo soccorso”*; Decreto legge del 8 ottobre 2012 n. 179 (convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221) di riforma della legge n. 3818 del 1886; Legge 4 novembre 2010, n. 183 *“Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.)”*; Legge 8 agosto 2019, n. 86, *“Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione”*; Codice Civile; Decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36 *“Attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo”* aggiornato dal Decreto legislativo del 29/08/2023 n. 120 *“Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 28 febbraio 2021, numeri 36, 37, 38, 39 e 40”*; Decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39 *“Attuazione dell'articolo 8 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi”* aggiornato dal Decreto legislativo del 29/08/2023 n. 120 *“Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 28 febbraio 2021, numeri 36, 37, 38, 39 e 40”*. Consiglio di Stato, commissione speciale, 14 giugno 2017, n. 1405 in attuazione dell'art. 1, comma 2, lett. b), L. n. 106 del 2016 (approvazione con osservazioni allo schema di decreto legislativo sul “Cod. terzo settore”); Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 9 del 21.04.2022 *“Articolo 54 del Codice del Terzo Settore. Trasmigrazione dei dati delle ODV e delle APS iscritte ai Registri delle Regioni e delle Province autonome. Procedimento di verifica dei requisiti per l'iscrizione al RUNTS”*; Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 5 del 26 marzo 2025 *“Articolo 22 del Codice del Terzo Settore. Applicabilità ai Comitati”*; Nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 14899 del 13 dicembre 2018 *“Iscrizione Associazione della Croce Rossa Italiana e dei Comitati CRI nel RUNTS e nei registri operanti medio tempore”*.

La progettazione per il terzo settore: opportunità e criticità

Elisabetta De Giorgi - Luca Mercatelli

SOMMARIO: 1. Il ciclo di vita di un progetto. – 1.1. Cos'è un progetto. – 1.2. Il ciclo di progetto. – 1.3. Definizione del problema, *vision*, *mission* e obiettivi. – 1.4. La fase di pianificazione. – 1.5. La fase di programmazione. – 2. Come scrivere una proposta progettuale. – 2.1 Dall'idea alla proposta. – 2.2 L'Approccio del Quadro Logico e la Teoria del Cambiamento. – 2.3. La fase analitica. – 2.3.1. Analisi di contesto. – 2.3.2. Analisi degli stakeholder. – 2.3.3. Analisi dei problemi, definizione degli obiettivi, scelta della strategia. – 2.4. La fase pianificatoria. – 2.4.1. La matrice del quadro logico. – 2.4.2. Pianificazione delle attività. – 2.4.3. Programmazione delle risorse. – 2.5. Dalla teoria alla pratica. – 2.5.1. Il bando. – 2.5.2. Analisi di contesto e degli stakeholder. – 2.5.3. Analisi dei problemi, degli obiettivi e scelta della strategia. – 2.5.4. Pianificazione delle attività e programmazione delle risorse.

I. IL CICLO DI VITA DI UN PROGETTO

La progettazione ha assunto un ruolo sempre più importante per il Terzo Settore ed è per questo che, in questo capitolo, cercheremo di affrontare alcune questioni chiave per comprendere il suo funzionamento. Cominceremo illustrando cosa si intende con il termine “progetto” e in cosa consiste la gestione di un progetto (*project management*), e quali sono i compiti principali di un Project Manager; presenteremo poi le fasi principali del ciclo di gestione di un progetto (*project cycle management*) e gli strumenti che possono aiutarci nelle diverse fasi. Infine, ma non per importanza, nella seconda parte del capitolo, vedremo come si passa dalla teoria alla pratica e, dunque, come si scrive una proposta progettuale utilizzando l'Approccio del Quadro Logico e proponendo lo sviluppo simulato di alcune parti di una proposta a fini esemplificativi.

Come ci spiega la Commissione Europea¹, *Project Cycle Management* (PCM) è il termine utilizzato per descrivere le attività di gestione e i procedimenti decisionali impiegati durante il ciclo di vita di un progetto, compresi compiti principali, ruoli e responsabilità, documenti chiave e opzioni decisionali. Il PCM consiste nell'applicazione di conoscenze e competenze per utilizzare correttamente le diverse tecniche e gestire tutti gli elementi che fanno parte della gestione di un progetto.

Per comprendere meglio l'essenza del project management, è necessario soffermarsi sulla differenza tra questa disciplina e il management generale. Quest'ultimo, infatti, tende ad essere un meccanismo ripetitivo, mentre il PCM è un unico “processo complesso e creativo”², che richiede l'uso di un insieme preciso di strumenti e procedure, che devono essere implementate durante ogni fase del ciclo di vita di un progetto, con varie possibilità di applicazione. Di conseguenza, il PCM risulta anche un proces-

¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Aid Delivery Methods – PCM Guidelines*, Brussels, 2005.

² COMMISSIONE EUROPEA, *op. cit.*, 2.

so creativo perché ogni progetto ha proprie caratteristiche ed esigenze alle quali ogni processo si deve adattare. Il Project Manager e il suo team dovranno, quindi, essere in grado di riconoscere queste differenze e aggiustare il processo di conseguenza. Ma per capire meglio cosa sia il PCM in termini più concreti e perché esso non sia una variante del management generale, è bene fare un passo indietro e partire dalla definizione di progetto.

1.1. Cos'è un progetto

Secondo il Project Management Institute (PMI), il progetto è “un’iniziativa temporanea indirizzata ad ottenere un prodotto, un servizio o un risultato unico”³. Innanzitutto, quindi, un progetto è considerato come un impegno temporaneo, che ha, di conseguenza, una durata definita e viene realizzato una volta soltanto. Ogni progetto ha un inizio e una fine, un punto di partenza e un punto di arrivo ben definiti. Questi elementi devono essere chiari fin dall’inizio, per poter svolgere le attività richieste nei tempi previsti. Di solito, un progetto termina quando i suoi obiettivi sono stati raggiunti e i requisiti di prestazione richiesti (*performance*) sono stati soddisfatti. Inoltre, dato che per definizione ogni progetto è sviluppato per raggiungere un obiettivo specifico, ossia creare un prodotto (*output*), un servizio o un risultato unico, l’*output* ottenuto attraverso il progetto sarà sempre diverso da quelli prodotti in precedenza. Caratteristica fondamentale di un progetto è, dunque, il fatto che venga eseguito una sola volta. Proprio l’unicità e, dunque, la grande diversità dei progetti comportano la necessità di adottare e applicare modalità e regole di lavoro standardizzate – che vedremo a breve.

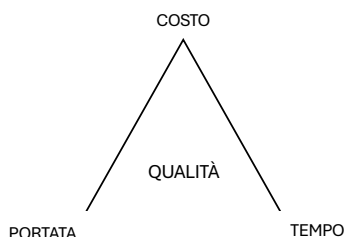
Prendiamo ora in considerazione una diversa definizione di progetto, cioè quella fornita dalla Commissione Europea. Per quest’ultima, un progetto consiste in “una serie di attività volte a raggiungere obiettivi chiaramente determinati entro un periodo di tempo e un budget definiti”⁴. Viene qui ribadita l’importanza del tempo e vengono evidenziate anche altri elementi: in particolare, il costo e la portata di un progetto.

Combinando insieme queste due definizioni, è facile rendersi conto che il tempo, i costi e la portata sono i tre ingredienti costitutivi di un progetto e l’equilibrio tra loro è essenziale per il successo del progetto stesso. Questi tre elementi indipendenti definiscono i confini del progetto e costituiscono quello che viene comunemente chiamato il triangolo del project management (*project management triangle*) o triangolo dei vincoli (*constraints*) (Figura 1).

³ HAEGNEY, *Fundamentals of Project Management*, AMACOM, 2016, 4.

⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *op. cit.*, 8.

Figura 1. Project Management Triangle



Il Triangolo mostra come un progetto sia vincolato da tre fattori principali che, combinati tra loro, determinano la qualità (o la performance) del progetto stesso. Al variare anche solo di uno di essi, il progetto deve essere riadattato, regolando uno o entrambi gli altri elementi, in modo da mantenere e proteggere la qualità del progetto. Ad esempio, una riduzione o un aumento dei tempi di realizzazione del progetto si rifletterà molto probabilmente sul budget, causandone una rielaborazione più o meno rilevante, che potrà a sua volta avere delle ripercussioni sulla portata del progetto.

Un progetto avrà, dunque, sempre:

1. un inizio e una fine definiti – tempo (*time*)
2. un costo – budget (*cost*)
3. una portata circoscritta del lavoro da svolgere (*scope*)
4. specifici requisiti prestazionali (*performance*)

1.2. Il ciclo di progetto

Il ciclo di vita del progetto è definito come la serie di fasi che un progetto attraversa dall'inizio alla fine. Secondo la Commissione Europea, il PCM deve seguire tre principi fondamentali e cinque fasi principali.

Partendo dai principi, in ogni fase devono essere innanzitutto identificati e condivisi criteri e procedure decisionali all'interno del *team* del progetto, che è composto da coloro i quali seguiranno, con diversi compiti, l'esecuzione del progetto stesso. In secondo luogo, essendo un ciclo, le sue fasi saranno consecutive, quindi, ogni fase dovrà essere completata prima di poter passare a quella successiva. Infine, il feedback sui risultati di ogni fase fa pienamente parte del processo attraverso il quale si struttura il PCM.

Questi principi valgono per qualsiasi progetto, mentre le fasi possono variare per durata o importanza, a seconda delle caratteristiche di ciascun progetto. Tutti i progetti, in ogni caso, si sviluppano in cinque fasi:

1. una fase di programmazione (*programming*)
2. una fase di identificazione (*identification*)
3. una fase di formulazione (*formulation*)
4. una fase di attuazione (*implementation*)
5. una fase di valutazione e revisione (*evaluation and auditing*)

La prima fase ha lo scopo di analizzare e identificare quali problemi, vincoli e opportunità caratterizzano il contesto nel quale si vorrebbe operare, ossia in cui verrà attuato il progetto. In questo modo, il team sarà in grado di determinare gli

obiettivi e le priorità principali su cui lavorare. Dopo aver sviluppato un contesto chiaro nella fase di programmazione, la seconda fase mira a individuare e verificare le idee progettuali, fattibili e pertinenti, che possano essere accettate da tutti i partner coinvolti nel progetto. La terza fase è quella della formulazione, nella quale piani di progetto specifici vengono appunto sviluppati. In questa fase, in altre parole, viene preparato il disegno dettagliato del progetto, nonché disposto il piano di finanziamento. Durante questa fase vengono anche definiti i ruoli e le responsabilità dei diversi partner di progetto, considerando il loro livello di partecipazione al progetto e gli accordi precedentemente stabiliti. Una volta che il progetto è stato pianificato e il sostegno finanziario è stato assicurato, può cominciare la fase di attuazione, la fase cruciale del progetto, il cui obiettivo è lavorare per raggiungere i risultati previsti, contribuendo all'obiettivo generale del progetto. Durante questa fase, il team dovrà gestire le risorse (umane e finanziarie) disponibili in modo efficace ed efficiente, monitorando e riferendo in maniera regolare sui progressi e, più nello specifico, su: raggiungimento degli obiettivi, risorse utilizzate e qualità della gestione, compresa quella del rischio, ed eventuali azioni necessarie a prevenirlo o mitigarne gli effetti.

Infine, abbiamo la fase di valutazione (*evaluation*) e revisione (*auditing*), che potrebbero sembrare attività simili, ma hanno, in realtà, obiettivi diversi. La prima, infatti, mira a valutare "efficienza, efficacia, impatto, pertinenza e sostenibilità" delle azioni intraprese; la seconda consiste, invece, nel valutare "legalità e regolarità delle spese e delle entrate dei progetti"⁵.

Come dicevamo in precedenza, data la possibile grande varietà dei progetti, il PCM è utile per fornire il quadro di base per la gestione di ogni progetto, ovvero un modello di intervento indipendente dal lavoro specifico. Sarà poi compito del Project Manager (PM) gestire il progetto in ogni sua fase, dall'avvio all'esecuzione, fino alla chiusura, assicurandosi che il lavoro venga eseguito nei tempi previsti, nel rispetto del budget, della portata e del livello di prestazione stabiliti inizialmente.

Un'altra delle regole chiave del project management è che le persone che devono svolgere il lavoro dovrebbero aiutare a pianificarlo. Dunque, il PM dovrebbe agevolare la pianificazione, adottando il ruolo di facilitatore – cioè colui che aiuterà il team a pianificare e completare il lavoro – e dovrebbe essere anche una guida per il team. Il PM dovrà comprendere la *vision* e la *mission* dell'organizzazione per cui lavora; capire come il progetto che gestirà si interseca con la missione dell'organizzazione nel suo complesso; guidare il team di progetto per garantire che gli interessi dell'organizzazione siano soddisfatti⁶.

1.3. Definizione del problema, *vision*, *mission* e obiettivi

Prima che un team di progetto cominci ad eseguire qualsiasi lavoro, dovrebbe sempre dedicare del tempo a garantire che vi sia una comprensione condivisa della meta, e poi del percorso da intraprendere per raggiungerla. I termini utilizzati per definire

⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *op. cit.*, 46.

⁶ HAEGNEY, *op. cit.*

gli elementi che contribuiscono a questa comprensione sono: visione (*vision*), missione (*mission*) e obiettivi.

Ma ancor prima di elaborare questi elementi, il team dovrà dedicarsi alla definizione del problema che vuole affrontare, e solo dopo del conseguente cambiamento che vuole generare. Ogni progetto, infatti, si propone di risolvere un problema di qualche genere e la definizione di questo problema è un elemento fondamentale per ogni progetto. Il modo in cui si definisce un problema determina, di fatti, come lo si potrà risolvere.

Un errore che va evitato, innanzitutto, è quello di confondere il problema con l'obiettivo. Abbiamo un problema quando ci sono degli ostacoli che rendono difficile raggiungere un obiettivo. "Un problema è il divario tra dove si è e dove si vorrebbe essere, con tutti gli ostacoli che impediscono di colmare quel divario"⁷. Proviamo a fare un esempio molto semplice: il nostro ente, in affitto da anni in un determinato complesso che ospita molti uffici come il nostro, dovrà trasferirsi, a causa dei lavori di rifacimento dell'intera struttura, che dureranno alcuni anni: deve, quindi, trovare un nuovo posto dove stare, che dovrà avere almeno quattro stanze, un bagno, una piccola cucina e possibilmente una hall sufficientemente grande, in cui sistemare un front desk. Il nostro problema, dunque, è che il nostro vecchio ufficio non è più disponibile. Di conseguenza, dobbiamo trovarne uno nuovo, che dovrà avere determinate caratteristiche: questa, invece, è la nostra *vision*. La *mission* sarà quella di raggiungere la *vision*.

La missione di un progetto può essere scritta rispondendo a due domande principali: cosa faremo e per chi. *Come* lo faremo fa parte, invece, di quella che chiamiamo strategia del progetto, ed è un interrogativo del quale ci si deve occupare separatamente e successivamente.

Una volta identificati il problema, la *vision* e la *mission*, è il momento di individuare gli obiettivi del progetto, ossia i risultati da raggiungere. Gli obiettivi del progetto sono più specifici della missione, perché definiscono i risultati che devono essere ottenuti per portare a termine la missione stessa. Partendo dal presupposto che un progetto intende generare un cambiamento, l'obiettivo è la rappresentazione concreta di tale cambiamento. Dunque, non è un'attività, né un processo, né uno strumento, ma rappresenta il cambiamento che l'organizzazione vuole realizzare. Le caratteristiche essenziali di un obiettivo di progetto sono sintetizzate nell'acronimo S.M.A.R.T., che deriva dai seguenti termini inglesi: *Specific* (specifico); *Measurable* (misurabile); *Attainable* (raggiungibile); *Realistic* (realistico); *Time limited* (limitato nel tempo).

Infine, è utile porsi due domande sia per stabilire gli obiettivi sia, successivamente, per monitorare i progressi verso tali obiettivi: qual è il nostro risultato atteso e come sapremo quando lo avremo raggiunto. La prima si chiama *outcome frame* e aiuta a rimanere concentrati sul risultato che si sta cercando di ottenere, piuttosto che sullo sforzo necessario per arrivarci. In altre parole, ci permette di definire ciò che vogliamo, di creare una visione chiara del nostro obiettivo e di muoverci verso di esso. La seconda è la cosiddetta *evidence question*, ossia quella che ci permetterà di capire quando avremo effettivamente raggiunto il nostro obiettivo, attraverso la definizione dei cosiddetti *exit criteria*, specie per gli obiettivi non quantificabili.

⁷ HAEGNEY, *op. cit.*, 12.

1.4. La fase di pianificazione

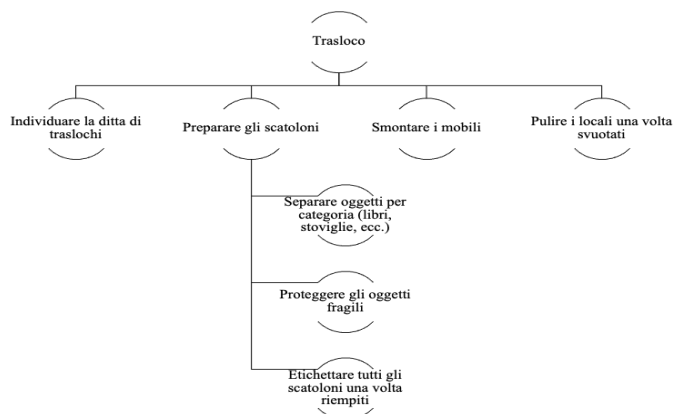
Nella prima fase del ciclo di vita del progetto vengono delineati la maggior parte degli aspetti, fornendo così un livello dettagliato di descrizione del progetto. Tuttavia, quanto fatto fin qui non è sufficiente per implementare efficacemente il progetto, perché, di fatto, è stato tutto pensato e preparato con lo scopo di convincere il potenziale sponsor o donatore a finanziare il progetto. Per guidare il team nell'attuazione del progetto è necessaria anche e soprattutto una buona pianificazione. Si tratta di una fase essenziale del progetto, poiché definirà il percorso da seguire per completare con successo il progetto stesso.

Pianificare significa definire come il progetto verrà concretamente eseguito, monitorato, controllato e quindi chiuso. Inoltre, il termine "pianificazione" è legato al concetto di tempo: infatti, come abbiamo già visto, uno dei problemi principali di un progetto è quello di rispettare i tempi ed evitare ritardi. Per pianificare correttamente un progetto, si devono definire tre tipi di attività: strategia, tattica e logistica. La strategia si riferisce al metodo complessivo che verrà impiegato per svolgere il lavoro, talvolta definito *game plan*. La tattica definisce tutti i dettagli riguardo a come verrà svolto il lavoro e risponde alle domande "chi, cosa, quando e dove". Infine, la logistica si occupa degli strumenti necessari all'esecuzione del lavoro.

Nella fase di pianificazione, il PM e il suo team dovranno cercare di comprendere cosa bisogna fare, quanto tempo ci vorrà e quanto costerà. Una volta individuate le attività da svolgere e, dunque, i compiti (*task*), sarà necessario determinare il tempo e le risorse necessarie per farlo, provando a fare una previsione. In questa fase, alcuni strumenti specifici possono aiutare a stabilire la portata generale del progetto e a definirne gli elementi essenziali appena menzionati: tempo e risorse (finanziarie, ma anche umane). Lo strumento più utile per svolgere tutte queste attività è quello che viene chiamato *Work Breakdown Structure* o, molto spesso, con il suo acronimo: WBS. L'idea alla base del WBS è semplice: si può suddividere un'attività complicata in tante attività più piccole fino a quando non viene raggiunto un livello che non può essere ulteriormente suddiviso⁸. A quel punto, sarà più facile prevedere quanto tempo richiederà il piccolo compito (*sub-task*) e quanto costerà eseguirlo.

⁸ HAEGNEY, *op. cit.*

Figura 2. Un esempio di Work Breakdown Structure



Proviamo a fare un esempio concreto e molto semplice. Nella Figura 2, sono elencate tutte le attività secondarie (*sub-tasks*) eseguite per portare a termine un trasloco, ovvero l'attività principale. A loro volta, le attività secondarie possono essere suddivise in attività ancora più piccole. In generale, si smetterà di suddividere il lavoro quando si sarà raggiunto un punto in cui o è possibile stimare tempi e costi con il grado di precisione desiderato oppure il lavoro, suddiviso fino a quel punto, richiede un tempo pari alle unità di tempo più piccole che si desideriamo programmare (un'ora, un giorno, una settimana, ecc.). In questa fase, inoltre, non ci preoccuperemo della sequenza nella quale verrà eseguito il lavoro, una questione che sarà affrontata quando verrà sviluppato il programma (*work schedule*).

Uno dei principi più importanti del WBS stabilisce che quest'ultimo debba includere il 100% del lavoro da completare, compresa la gestione del progetto – quindi, il *management*, che, infatti, è quasi sempre considerato come un'attività a sé stante, che viene inclusa in un pacchetto di lavoro (*work package*) separato. Infine, è importante ricordare che il WBS si applica a tutti i livelli della gerarchia e che la sua costruzione deve essere il più possibile partecipata e coinvolgere tutto il team di progetto e tutte le parti interessate. Attraverso la costruzione della WBS, il PM potrà avere un'idea generale di ciò che sarà necessario per completare l'attività principale.

Grazie al WBS, sarà poi possibile assegnare le responsabilità per i singoli compiti (*task*) o sotto-compiti (*sub-task*) individuati. Ogni compito dovrebbe, infatti, essere assegnato a una determinata persona che sarà responsabile del suo svolgimento. Gli incarichi potranno, quindi, essere elencati in un modulo separato, chiamato *responsibility chart* (diagramma di responsabilità). Conoscere già in questa fase chi svolgerà ciascun compito (un esperto, un giovane appena assunto, ecc.) risulta molto importante, perché chi svolgerà ciascuna attività avrà senz'altro un impatto sul livello di esecuzione dell'attività stessa.

1.5. La fase di programmazione

Una volta suddiviso il lavoro e, possibilmente, assegnate le responsabilità, si potrà cominciare a prevedere quanto tempo ci vorrà a concludere le singole task e sub-task e, infine, il lavoro nel suo complesso. Per farlo nella maniera più corretta si procederà ad

una stima e, per limitare la possibilità di errore, la stima si dovrà basare, se possibile, sullo storico (dati) o su un modello. È fondamentale, comunque, ricordare che una certa variazione potrà sempre avvenire e bisogna essere pronti a riconoscerla e affrontarla.

Come abbiamo già detto, la WBS non mostra la sequenza di esecuzione del lavoro, questo tipo di attività, infatti, si svolge in un momento successivo. Dopo aver identificato tutte le attività e i compiti necessari per ottenere tutti gli output previsti dal progetto, sarà essenziale sviluppare un piano di lavoro, che possa mostrare anche graficamente la sequenza, le relazioni e le dipendenze tra tutti i compiti delineati nella fase precedente, grazie al WBS.

Il PM e il suo team sono, dunque, giunti all'ultimo passo della fase generale di pianificazione: quello della programmazione e della costruzione di un calendario del progetto. Per realizzarlo, lo strumento più utilizzato è il grafico a barre o diagramma di Gantt⁹, che illustra il calendario del progetto rappresentando ogni attività attraverso una barra, lungo l'asse del tempo, come possiamo osservare nella Figura 3.

Figura 3. Un esempio di grafico a barre utilizzato nella programmazione del progetto

	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12
WP1												
WP2												
WP3												
WP4												
WP5												
WP6												
WP7												

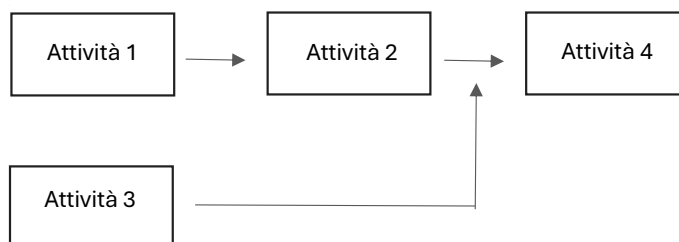
Utilizzando questo strumento, tutte le attività programmate – solitamente raggruppate in *work package* (WP) – sono graficamente visibili e più comprensibili per il team. Ci si potrà poi avvalere di barre colorate, che rappresenteranno graficamente l'agenda di lavoro, compresa la data di inizio, la data di fine e la durata prevista. Tutte le informazioni ottenute attraverso le stime precedenti potranno essere riassunte, dunque, nel diagramma di Gantt, che, per la sua semplicità e immediatezza, rimane lo strumento migliore per comunicare ai membri del team il piano di lavoro, generale e individuale.

Questo strumento ha, tuttavia, un grande limite: quello di non riuscire a presentare le relazioni tra le diverse attività. Il diagramma di Gantt, infatti, non è in grado di mostrare se l'inizio o la fine di una determinata attività sia cruciale per l'inizio di quella successiva. In altre parole, osservando la Figura 3, per esempio, non siamo in grado di determinare se l'inizio del WP6 sia dipendente o meno dalla conclusione del WP5, e così via. Per questo motivo, nella progettazione si è cominciato ad utilizzare un altro tipo di diagramma, ovvero il diagramma a freccia. Attraverso le frecce, questo tipo di diagramma riesce a indicare la sequenza, ma anche il legame tra le diverse attività. Quando il

⁹ Poiché era stato Henry Gantt a sviluppare un sistema di notazione completo per mostrare i progressi di un lavoro attraverso i grafici a barre, questi ultimi sono spesso chiamati diagrammi di Gantt (*Gantt chart*).

diagramma è lineare, implica che ogni attività può iniziare solo se la precedente è stata completata; al contrario, ci possono essere altri diagrammi che presentano caselle in parallelo, come possiamo osservare nella Figura 4, mostrando così che quelle attività possono essere svolte indipendentemente l'una dall'altra.

Figura 4. Diagramma a freccia



Rispetto ai diagrammi di Gantt, quindi, i diagrammi a freccia consentono di avere un'idea più chiara dell'impatto che un eventuale slittamento nella conclusione di un'attività potrà avere su quella successiva e sul progetto nel suo complesso.

Conclusa questa prima parte, nella quale abbiamo provato a comprendere cos'è un progetto, in cosa consiste la gestione di un progetto e quali sono le fasi principali del *project cycle management*, come anticipato nell'introduzione, passiamo dalla teoria alla pratica e vediamo come si può scrivere una proposta progettuale.

2. COME SCRIVERE UNA PROPOSTA PROGETTUALE

Nella sezione precedente abbiamo descritto cosa sia e come venga governato un progetto seguendo i principi e le tecniche della gestione del ciclo di progetto. Questa seconda sezione si prefigge, invece, di definire il processo che porta dalla concezione di un'idea all'elaborazione di una proposta progettuale, con un focus particolare sugli approcci e le metodologie comunemente utilizzati in queste prassi. Si offre quindi una simulazione pratica di utilizzo degli strumenti presentati attraverso lo sviluppo esemplificativo di parti di una proposta progettuale su temi di interesse per un ente del Terzo Settore.

Il principale testo di riferimento, già citato nella prima sezione di questo capitolo, è il manuale pubblicato dalla Commissione Europea nel 2005, *Aid Delivery Methods – PCM Guidelines*, integrato di volta in volta con le fonti complementari indicate.

2.1. Dall'idea alla proposta

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, esistono molte definizioni di progetto. Qualunque sia la definizione che si prende a riferimento, ciascun progetto inizia con la concezione dell'idea che costituirà la base di partenza per la sua costruzione. Esistono due estremi nel processo di definizione dell'idea progettuale, ovvero si può partire da un concept in linea con le priorità strategiche della nostra organizzazione e cercare un programma di finanziamento ed uno specifico bando che soddisfino le nostre esigenze, oppure elaborare il concept a partire dalle attese del bando. Nella realtà operativa, il processo è in genere un mix dei due approcci, posto che in tutti i casi è necessario pro-

cedere a rielaborazione e raffinazione dell'idea di partenza per rispondere al meglio alle aspettative del programma e del bando a cui abbiamo deciso di guardare.

L'idea, infatti, al momento della sua concezione tende ad essere relativamente generale, imprecisa e poco dettagliata ed è soprattutto improbabile che nella sua prima definizione riesca a soddisfare tutti i parametri richiesti dal bando individuato. Un progetto, al contrario, è in genere caratterizzato da scelte per quanto possibile precise, ad esempio per pianificazione delle attività, durata, risultati attesi, risorse disponibili, parametri qualitativi degli output.

Soprattutto nel quadro della partecipazione ad un programma di finanziamento competitivo e pertanto selettivo, l'obiettivo di chi concepisce e sviluppa una proposta è presentare la migliore soluzione possibile, un programma di lavoro credibile che si mostri efficace, attuabile e sostenibile, in grado di garantire gli impatti promessi, che utilizzi in modo efficiente le risorse richieste, che sappia sfruttare a proprio vantaggio le opportunità offerte dal contesto operativo e rispondere a problemi concreti e riconosciuti dai principali attori del settore interessato.

Realizzare un progetto significa in ultima istanza produrre cambiamento. Nel momento in cui si decide di lavorare su un'idea per farne la struttura portante di un progetto, è pertanto necessario interrogarsi su una serie di questioni chiave. Qual è la situazione di partenza? Quali problemi si vogliono affrontare e a quali soluzioni si intende giungere? Quali sono i desiderata dei portatori di interesse? L'idea è coerente al contesto? Abbiamo le competenze necessarie a disposizione? Le risorse richieste sono adeguate e sufficienti? Il tempo a disposizione permette il raggiungimento degli obiettivi?

Per rispondere in maniera efficace a queste e a molte altre questioni chiave nell'elaborazione di una proposta progettuale è utile una metodologia strutturata, utilizzata da decenni nei principali programmi internazionali di finanziamento: l'Approccio del Quadro Logico.

2.2. L'Approccio del Quadro Logico e la Teoria del Cambiamento

Il *Logical Framework Approach (LFA)* nasce negli anni '60 del secolo scorso con l'obiettivo di migliorare il sistema di programmazione e valutazione dei progetti dell'Agenzia statunitense per lo sviluppo internazionale (USAID). Da allora è stato adottato come metodologia di riferimento da tutte le principali organizzazioni internazionali ed è utilizzato in varie versioni da enti finanziatori pubblici e privati a tutti i livelli per la gestione di programmi di finanziamento e per la valutazione delle proposte. L'Unione Europea (UE) lo utilizza stabilmente dai primi anni '90 del XX secolo.

L'Approccio del Quadro Logico (AQL) è un processo analitico strutturato, omogeneo e coerente che guida e sostiene tutte le fasi della gestione del ciclo di progetto, sia dal lato del finanziatore, sia dal lato del proponente, per cui è una metodologia essenziale per la predisposizione di proposte progettuali efficaci. In questo paragrafo e nei paragrafi successivi si descrive come possa essere utilizzato nella costruzione di una proposta progettuale, rimandando alle pubblicazioni¹⁰ della Commissione europea per tutti gli approfondimenti del caso.

¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *op. cit.*; COMMISSIONE EUROPEA, *PM2 Project Management Methodology Guide*, Luxembourg, 2023.

Tabella 1. Matrice del Quadro Logico: versione classica

Logica dell'intervento: descrizione progetto da gerarchia obiettivi	Indicatori oggettivamente verificabili: variabile utilizzata per misurazione risultati	Fonti di verifica	Precondizioni: fattori esterni cruciali per la buona riuscita del progetto
1) Obiettivo generale: contributo medio-lungo termine del progetto a obiettivi di policy o programma,	6) Come misurare il raggiungimento di 1) in termini quantitativi, qualitativi, di tempo	7) Come ottenere i dati per 6) in modo efficiente ed efficace?	<i>Non previsti</i>
2) Obiettivo specifico (purpose): benefici diretti ai target group, il cambiamento che ci si aspetta di ottenere nel breve-medio termine	8) Come misurare il raggiungimento di 2) in termini quantitativi, qualitativi, di tempo	9) Come ottenere i dati per 8) in modo efficiente ed efficace?	5) Ottenuto 2), quali presupposti devono essere soddisfatti per ottenere 1)?
3) Risultati (results): beni e servizi generati dal progetto	10) Come misurare il raggiungimento di 3) in termini quantitativi, qualitativi, di tempo	11) Come ottenere i dati per 10) in modo efficiente ed efficace?	4) Raggiunto 3), quali presupposti devono essere soddisfatti per ottenere 2)?

Fonte: *Aid Delivery Methods – PCM Guidelines (EC, 2005)*, elaborazione dell'autore

Tabella 2. Matrice del Quadro Logico: versione rinnovata

Catena dei risultati	Indicatori	Baseline	Target	Current value	Fonti di verifica	Presupposti
Impatto (Obiettivo generale): cambiamento a lungo termine a cui il progetto contribuisce nel contesto globale	Variabile quantitativa o qualitativa per la misurazione dei risultati	Valore dell'indicatore misurato prima dell'intervento. Serve come termine di paragone per i progressi ottenuti	Valori finali desiderati degli indicatori.	Ultimi valori disponibili degli indicatori al report.	Fonti delle informazioni e metodi utilizzati per la raccolta ed il report.	Fattori al di fuori del controllo del project management in grado di influenzare impatto e outcome
Outcome (Obiettivi specifici): effetto principale a medio termine dell'intervento, focus su cambiamenti comportamentali e istituzionali.						
Altri outcome: altri effetti a medio termine come sopra						
Outputs: beni e servizi generati dal progetto						

Il processo prevede due fasi interconnesse ed interdipendenti, rispettivamente di analisi (del contesto, dei portatori di interesse, dei problemi individuati e pertanto degli obiettivi di cambiamento da trarre da questi e della strategia da adottare) e di pianificazione, che si estrinseca nella definizione della logica del progetto, della sua struttura portante, delle risorse da allocare per la realizzazione, degli indicatori per misurarne l'efficacia nell'attuazione.

Una delle evoluzioni più significative della metodologia dopo vari decenni di utilizzo è il cosiddetto 'nuovo quadro logico' EuropeAid, sviluppato nella seconda decade del 2000 alla luce dei principi della Theory of Change (ToC). Le principali novità introdotte dalla nuova impostazione riguardano soprattutto l'introduzione di una descrizione quantitativa e qualitativa della situazione di partenza (baseline) sui cui si intende operare il cambiamento

programmato e uno spostamento del focus su impatti e cambiamenti previsti, piuttosto che su obiettivi e risultati attesi, a sottolineare, al di là delle differenze terminologiche, un'attenzione sempre maggiore all'efficacia delle soluzioni proposte nel contesto delle criticità rilevate.

Le tabelle 1 e 2 si propongono di illustrare le principali differenze tra la Logical Framework Matrix (LFM) nella versione classica e rinnovata. In entrambi i casi, la matrice è la struttura portante della proposta e del progetto nella fase attuativa, risultante dalle operazioni portate a termine nel corso della fase analitica ed essenziale per la fase pianificatoria di cui è essa stessa parte integrante. Le attività previste possono essere riportate nelle stesse tabelle o avere una tabella dedicata, propedeutica alla pianificazione di dettaglio. Si rimanda alla parte applicativa per esempi attuativi.

I paragrafi successivi descrivono gli aspetti salienti dell'elaborazione di parti di una proposta utilizzando l'approccio sopra descritto nella fase analitica e nella fase pianificatoria. I paragrafi ricompresi nella parte denominata 'Dalla teoria alla pratica' riportano esempi concreti di elaborazione.

2.3. La fase analitica

2.3.1. Analisi di contesto

Il primo e necessario passo per fondare la strutturazione di una proposta su basi solide e documentate è raccogliere in maniera strutturata tutte le informazioni essenziali per avere un quadro di insieme per quanto possibile ampio ed esaustivo. Una soluzione utile in tal senso è la predisposizione di un'analisi SWOT che, una volta definiti un ambiente 'interno' (un'organizzazione, oppure, ai fini della predisposizione di una proposta, un partenariato, un territorio) e uno 'esterno', ne raccolga e rappresenti in forma matriciale punti di forza e criticità (interne), opportunità e minacce (esterne). Nell'individuazione di dati e informazioni rilevanti si potrà fare riferimento a conoscenze pregresse all'interno dell'organizzazione di appartenenza e del partenariato, ai riscontri forniti dai portatori di interesse a tale scopo interpellati, alla letteratura disponibile sui temi di interesse, a raccolte di dati e informazioni messe a disposizione da terze parti. Due metodologie operative possono essere utili nella raccolta organizzata degli elementi utili: l'analisi PESTEL¹¹ per i fattori esterni e il modello PRIMO-F¹² per i fattori interni. Una volta definita una prima versione della matrice SWOT, si potranno incrociare gli elementi per capire, ad esempio, come i punti di forza interni possano essere validamente messi a frutto per sfruttare al meglio le opportunità e mitigare le minacce provenienti dall'esterno, oppure come le criticità interne possano trovare soluzioni attraverso le opportunità esterne, ovvero si possano acuire per l'effetto sinergico delle minacce esterne, costituendo un rischio. La matrice SWOT potrà accompagnare la costruzione della proposta e arricchirsi nel corso del tempo di nuovi elementi attraverso revisioni che la rendano sempre più funzionale alla predisposizione di un programma di lavoro coerente e completo. Il frutto del lavoro svolto potrà fare da piattaforma di sostegno alle successive elaborazioni ed essere inserito in forma più o meno estesa all'interno della proposta.

¹¹ PESTEL: Politics, Economy, Social, Technology, Environment, Law.

¹² PRIMO-F: People, Resources, Innovation, Marketing, Operations, Finance.

2.3.2. Analisi degli stakeholder

Lo stakeholder (o portatore di interesse) è qualunque soggetto in qualche modo interessato dal progetto e dalla sua attuazione. Si riconosce una gamma molto ampia di stakeholder, ad includere beneficiari direttamente o indirettamente impattati dalle azioni previste, partner, finanziatori, staff, volontari, enti regolatori, governo ed enti locali, media, pubblico, organizzazioni sociali, politiche, religiose, etc. Che si tratti di individui o di organizzazioni pubbliche o private, il portatore di interesse conosce il settore ed il proprio contesto, spesso con competenze specialistiche, ha sensibilità, punti di vista e preferenze, una diversa propensione ad essere coinvolto nelle attività progettuali e soprattutto diversi livelli di capacità di influire a favore o contro le iniziative che si vogliono mettere in campo. In qualunque caso, la capacità di un progetto di essere efficace, avere un impatto e la possibilità di essere sostenibile nel medio e lungo termine dipende in larga misura dall'attenzione alle posizioni degli stakeholder, dalla disponibilità ad includerli nelle decisioni e nelle relative realizzazioni, dalla partecipazione di portatori di interesse influenti e rappresentativi che facciano proprie le istanze progettuali. Il primo passo è realizzare un'analisi degli stakeholder, individuando i soggetti, il rispettivo interesse verso il progetto, la disponibilità ad essere coinvolti e la capacità di influire sull'attuazione. A questo punto, disposti gli stakeholder sui quattro quadranti di una matrice potere/interesse che indichi il relativo approccio strategico verso i soggetti ricadenti in ciascun quadrante, si potrà formulare un piano di gestione degli stakeholder che individui per ciascuno obiettivi, azioni previste e indicatori di risultato. Come per la SWOT, questo lavoro potrà sostenere le successive elaborazioni ed essere inserito nella proposta.

2.3.3. Analisi dei problemi, definizione degli obiettivi, scelta della strategia

Alcuni programmi di finanziamento, soprattutto se focalizzati su attività di ricerca, lasciano libertà più o meno ampia ai proponenti di definire le caratteristiche delle proprie proposte con un approccio che parte dal basso (bottom-up). Buona parte dei programmi e dei relativi bandi, tuttavia, adotta un approccio prevalentemente top-down, ovvero fornisce una generosa dotazione di informazioni di inquadramento del contesto, delle problematiche e delle tipologie di soggetti da coinvolgere nelle attività, delineando un perimetro più o meno definito all'interno del quale costruire la proposta. Qualunque sia l'orientamento del bando su cui si andrà a lavorare, la metodologia di analisi dei problemi è uno strumento prezioso per inquadrare in maniera chiara e precisa le problematiche potenzialmente oggetto di intervento e le rispettive interrelazioni, nonché il rapporto con i dati raccolti nelle analisi di contesto e degli stakeholder. Gli aspetti negativi della situazione di partenza verranno pertanto descritti in maniera sintetica e predisposti su di un 'albero dei problemi' stabilendo una gerarchia di relazioni causa-effetto. Una volta definiti i problemi da risolvere, la riformulazione in chiave positiva degli stessi permetterà di ottenere la descrizione della situazione desiderata nel futuro come possibile effetto dell'attuazione del progetto. La rappresentazione sarà anche in questo caso nella forma di un 'albero degli obiettivi'. Il passo successivo riguarda una serie di scelte strategiche che permetteranno di definire su quali problemi si potrà realisticamente pensare di agire con il progetto, anche alla luce del tempo e delle risorse disponibili, quali risultati ci si potrà attendere di ottenere, quali punti di forza potremo pensare di utilizzare per superare le criticità e sfruttare al meglio le opportunità, sventando al contempo le minacce.

Questi tre passaggi concludono la fase analitica e gettano le fondamenta della proposta progettuale che trova espressione nella definizione della Matrice del Quadro Logico che potrà essere utilmente riportata in forma sintetica nella proposta e fungerà da ossatura per la pianificazione di dettaglio delle attività e la programmazione delle risorse.

2.4. La fase pianificatoria

2.4.1. La matrice del quadro logico

Il risultato del complesso processo analitico condotto nei passaggi descritti nei paragrafi precedenti è una matrice che, nella versione classica, è composta da quattro colonne e quattro righe (si veda la Tabella 1 sopra) che racchiudono tutti gli elementi chiave di una proposta e di un progetto, alla base dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione. Perché sia davvero utile, la matrice deve essere sviluppata nel corso della preparazione della proposta progettuale e mantenuta viva ed aggiornata nelle fasi successive, registrando efficacemente tutte le eventuali modifiche e precisazioni intercorrenti.

Si comprende come la matrice nella sua forma aggiornata e più recente (Tabella 2) che riporta un'elaborata descrizione quantitativa e qualitativa della situazione di partenza da modificare (*baseline*), della situazione desiderata a fine intervento (*target*) e della situazione attuale (*current value*), pur aumentandone la complessità elaborativa, contribuisca a rendere la matrice un valido strumento di supporto decisionale.

La Tabella 1, tramite la numerazione delle celle, riporta anche l'ordine di compilazione che descrive i rapporti logici e cronologici tra gli elementi.

La gerarchia degli obiettivi o logica dell'intervento (colonna 1) prevede in ordine logico:

- 1) Obiettivo/i generale /i: benefici sociali ed economici di lungo termine ai quali il progetto contribuirà congiuntamente ad altri progetti e programmi. Tutti gli elementi sottostanti sono esplicitamente orientati a contribuire al loro raggiungimento.
- 2) Obiettivo/i specifico/i: lo scopo del progetto, il miglioramento tangibile della situazione di partenza che i beneficiari otterranno nel breve e medio termine attraverso il progetto, i prodotti e servizi forniti. La teoria ne prevede uno soltanto, ma nella pratica se ne indica spesso un numero maggiore. A questi devono fare specifico ed esplicito riferimento gli elementi sottostanti.
- 3) Risultati: servizi e prodotti messi a disposizione degli stakeholder attraverso l'attuazione delle attività progettuali. Sono funzionali al raggiungimento degli obiettivi del progetto e si suddividono in 'deliverable', ovvero un prodotto o servizio tangibile generato dal progetto; e 'output', ovvero il risultato delle attività progettuali. Ad esempio, nel caso di un progetto di formazione, tra gli output potremo trovare XX ore di formazione erogate o XX persone formate; tra i deliverable il programma utilizzato per i corsi, i materiali formativi prodotti, gli attestati di frequenza consegnati ai partecipanti.
- 4) Attività: tutte le azioni previste dal piano di lavoro per il raggiungimento dei risultati e il perseguimento degli obiettivi, con cui sono esplicitamente allineati.

Le precondizioni (colonna 4) sono fattori esterni identificati nel corso della fase analitica e in seguito nella fase attuativa, in grado di influenzare o perfino determinare la riuscita di un progetto, ma che sfuggono al controllo dei project manager. Si tratta di ele-

menti esterni di rischio: si deve ipotizzare che si verifichino, poiché se non avvenissero la possibilità di efficace e completa attuazione del progetto ne sarebbe del tutto o in parte influenzata. Le celle numerate 5, 6 e 7 in Tabella XX1 riportano le reciproche relazioni tra precondizioni e altri elementi della matrice.

Indicatori e fonti di verifica (celle da 8 a 13) riguardano gli elementi qualitativi e quantitativi utilizzati per misurare la *'performance'*, ovvero l'efficacia nell'attuazione delle attività e nel raggiungimento di risultati ed obiettivi, e le fonti dei dati che ne permettono la misurazione. Gli indicatori devono essere *'oggettivamente verificabili'*, ovvero basarsi su dati oggettivi e, come abbiamo visto nel primo paragrafo, S.M.A.R.T. Le fonti di verifica si possono suddividere in due categorie: *'fonti primarie'*, ovvero dati raccolti, elaborati e resi disponibili specificamente per il progetto, e *'fonti secondarie'*, cioè dati raccolti ed elaborati da terze parti indipendenti dal progetto. Nel primo caso i dati sono specifici, ma produrli è costoso in termini di risorse e tempo. Nel secondo caso, letteratura, report di settore, basi di dati, etc. sono prodotti per scopi non specifici e possono essere non perfettamente coincidenti con le nostre esigenze, ma di norma offrono maggiore economicità.

2.4.2. Pianificazione delle attività

Una volta identificate le attività da intraprendere nel quadro della Matrice del Quadro Logico, sarà possibile procedere a identificarne durata, rapporti di interdipendenza, collocazione temporale nella vita utile del progetto, e responsabilità di attuazione. Il processo prevede l'elencazione delle principali attività, che potranno costituire – da sole o in raggruppamenti logicamente omogenei – pacchetti di lavoro (*work-packages*); la loro suddivisione in singoli compiti o sotto-attività (*task*) per facilitarne la gestione; la definizione della sequenza temporale e delle reciproche relazioni tra attività e task; la determinazione della durata, del momento di inizio e fine di ciascuna; la rappresentazione di quanto sopra individuato in forma grafica utilizzando un diagramma di Gantt che mostri e metta in relazione attività e task con la durata del progetto, individuando per ciascuna l'intervallo temporale di realizzazione, nonché le principali *'milestone'* che segnano i momenti cruciali nell'attuazione del progetto. Si potranno altresì indicare a complemento nel diagramma, informazioni riguardanti i risultati attesi, l'allocazione delle responsabilità e qualunque altro dato ritenuto utile e funzionale a fornire un quadro sintetico ed esaustivo dell'architettura progettuale.

Un diagramma di Pert – anche in forma semplificata – è un ottimo strumento per rappresentare le reciproche dipendenze e i momenti critici nel percorso di realizzazione di un progetto.

Nel corso della definizione del piano di attività, è essenziale realizzare un percorso di gestione dei rischi. Nell'attuazione di ciascun progetto, infatti, si deve tener presente l'esistenza di molteplici fattori non soggetti al controllo del management progettuale che possono avere effetti più o meno importanti sulle effettive possibilità di attuazione. Un attento e continuato monitoraggio del contesto attuativo permetterà di definire natura, potenziale impatto, peso di ciascun rischio e probabilità che questo si verifichi fin dalla fase di scrittura della proposta e nel corso dell'attuazione del progetto. Una volta fatto ciò, si potrà procedere all'allocazione delle responsabilità di monitoraggio e risoluzione/mitigazione dei singoli rischi individuati, approntando un'apposita matrice riassuntiva in cui riportare le soluzioni previste e da tenere costantemente aggiornata.

2.4.3. Programmazione delle risorse

Una volta elaborata una bozza del piano delle attività con un ragionevole livello di definizione, si potrà procedere alla determinazione dei costi associati alla sua attuazione. Questa fase è particolarmente delicata, poiché come è ovvio un'errata stima delle risorse necessarie avrebbe certamente effetti negativi sulla possibilità di attuare le attività proposte e ottenere i risultati promessi. Tuttavia, le scelte legate alla determinazione del budget previsionale del progetto non possono non tener conto anche delle ripercussioni sulla possibilità di coinvolgere la propria struttura ed eventuali partner di progetto in maniera che possa essere considerata soddisfacente da tutte le parti coinvolte. Un'indicazione importante per una corretta ed efficace elaborazione del budget è di seguire sempre un approccio cosiddetto bottom-up, ovvero partire dalle attività da intraprendere e dalle connesse esigenze in termini di risorse ed associare a queste le relative stime di costo, evitando per quanto possibile di partire invece da una suddivisione a priori del budget complessivamente disponibile, cercando poi faticosamente di associare alle somme disponibili i lavori da eseguire.

Ogni programma di finanziamento ha le proprie regole per la determinazione delle tipologie di costo ammissibili, per l'ammissibilità e per il calcolo della copertura dei singoli costi. I regolamenti vanno analizzati con attenzione e tenuti sempre presenti in fase di elaborazione di una proposta e ancor più nella sua fase attuativa. Le categorie più comunemente presenti sono i costi del personale (dipendente o para-dipendente) utilizzato dalle organizzazioni beneficiarie del finanziamento; i costi per l'acquisizione di beni più o meno durevoli; i costi per l'acquisizione di servizi; i costi legati all'organizzazione di viaggi e missioni. Al di là delle differenze tra programmi di finanziamento, di norma il metodo maggiormente utilizzato per elaborare un budget è quello del costo ad unità che viene moltiplicato per il numero di unità ritenuto necessario.

2.5. Dalla teoria alla pratica

Nei paragrafi precedenti si è cercato di descrivere in maniera per quanto possibile chiara e sintetica le fasi e le metodologie da utilizzare per strutturare una proposta progettuale. In questa parte si fornirà un esempio di attuazione che segue ogni passo sopra descritto. Alla base della simulazione il testo di un bando fittizio creato a fini puramente esemplificativi, che riporta tutti gli elementi essenziali di norma presenti. In un contesto reale un bando si appoggia su un'intera serie di documenti, programmi, regolamenti che, pur se qui non disponibili, costituiscono la base indispensabile di riferimento.

2.5.1. Il bando

Titolo: Salvaguardia e sviluppo della regione del Delta del fiume Fula in Gamal.

Contesto operativo: La regione del Delta del fiume Fula situata tra le regioni amministrative del nord-ovest e del sud-ovest del Gamal nei pressi della città di Abuka, si trova ad affrontare da anni una grave crisi legata al progressivo degrado delle acque del fiume e dell'ecosistema fluviale da cui la popolazione locale dipende storicamente per tutte le proprie esigenze.

La situazione si ripercuote in maniera seria e diffusa sui settori tradizionali dell'economia (pesca, allevamento e agricoltura), sulla salute dei suoi abitanti, e sulla possi-

bilità di avviare iniziative di sviluppo industriale che potrebbero contribuire in maniera efficace allo sviluppo del Paese.

Il Paese dispone di una notevole dotazione di risorse naturali, ha una popolazione giovane e in crescita, un buon livello di scolarizzazione e livelli crescenti di istruzione universitaria e post-universitaria.

Le istituzioni centrali e locali del Paese devono sviluppare una maggiore capacità di intervento coerente e coordinato per una più incisiva governance territoriale. Gli strumenti normativi in vigore, in particolare, appaiono inadeguati a fronteggiare una situazione significativamente compromessa.

Risultati attesi. Le azioni proposte potranno affrontare almeno tre delle seguenti priorità di intervento:

1. Sensibilizzazione, informazione e formazione delle autorità preposte alla gestione dell'ambiente, con particolare riferimento alle politiche di gestione delle acque reflue e dei rifiuti.
2. Formazione di tecnici locali a diversi livelli (dalla formazione tecnica superiore all'istruzione universitaria e post-universitaria) perché il Paese possa dotarsi di un sufficiente numero di specialisti ambientali per la tutela degli ecosistemi del Delta, la gestione delle matrici ambientali, la regolamentazione e il trattamento dei rifiuti.
3. Realizzazione di un programma di profilassi per prevenire il diffondersi delle malattie trasmesse dall'acqua, specialmente per le fasce meno abbienti e più vulnerabili della popolazione.
4. Realizzazione di un programma di sostegno e di rivitalizzazione economica della regione, con un focus sui settori economici tradizionalmente presenti sul territorio.
5. Realizzazione di impianti per il trattamento delle acque da immettere nell'ecosistema fluviale.
6. Realizzazione di impianti per il trattamento dei rifiuti.

Target group. Il bando supporta programmi di intervento sviluppati congiuntamente con soggetti locali competenti sul piano istituzionale, scientifico e imprenditoriale. Le azioni proposte dovranno dimostrare un adeguato coinvolgimento dei principali portatori di interesse in tutti i processi decisionali e nell'attuazione delle attività, in modo da garantire la sostenibilità di lungo periodo delle iniziative.

Impatto desiderato. I soggetti proponenti dovranno sviluppare entro il mese 6 di attuazione uno studio del contesto operativo che fornisca un'analisi approfondita dell'area dal punto di vista sociale, economico, politico, normativo, ambientale. Lo scenario così prodotto fornirà un prospetto esaustivo ed aggiornato della situazione di partenza. A seconda delle priorità selezionate, le azioni presentate dovranno dimostrare un credibile e duraturo impatto migliorativo nel medio e lungo termine sulle condizioni ambientali dell'ecosistema fluviale della regione del delta, sulle condizioni di salute della popolazione, sull'economia del territorio.

Durata e finanziamenti disponibili. Il bando finanzia una sola azione, con durata prevista di 60 mesi. I fondi disponibili ammontano a €XXM, di cui almeno il 50% dovrà essere destinato alla realizzazione di impianti e infrastrutture.

2.5.2. Analisi di contesto e degli stakeholder

Predisporre una proposta efficace in risposta ad un bando come quello sopra riportato presuppone sempre un'adeguata conoscenza del contesto locale. In questo caso si prevede esplicitamente che l'azione venga condotta con il significativo coinvolgimento di soggetti locali, sia come partner istituzionali, scientifici ed imprenditoriali, sia come portatori di interesse. Una volta formulate alcune scelte preliminari, una prima ipotesi di concept su cui lavorare e di possibili organizzazioni da coinvolgere all'esterno e sul territorio, uno dei primi passi è stabilire come condurre la raccolta strutturata di quanto preliminarmente disponibile e predisporre l'ossatura di un'analisi di contesto.

Gli ambiti all'interno dei quali si potranno raccogliere i dati comprendono: dati statistici sulla popolazione (numeri, distribuzione per genere e fasce d'età, tasso di scolarizzazione, etc.); dati economici (settori e dati di dettaglio della produzione di beni e servizi, dimensionamento import-export, PIL e misure correlate, etc.); dati sanitari (dati sullo stato di salute della popolazione, diffusione ed endemicità di malattie, etc.); mappatura di istituzioni, organizzazioni pubbliche e private, strutture e infrastrutture nei settori dell'economia, della salute, dell'ambiente, dell'industria, della formazione e dell'istruzione a tutti i livelli, ivi comprese informazioni dettagliate sulle principali politiche vigenti e sui principali progetti in atto, recentemente conclusi o in programmazione con qualunque fonte di finanziamento. Questa indagine preliminare, oltre a costituire una base essenziale per qualunque processo decisionale e pianificatorio, potrà utilmente contribuire all'analisi di dettaglio specificamente richiesta dal bando. Si potrà, inoltre, costruire un quadro informativo dei soggetti, delle misure, degli strumenti, degli orientamenti, delle basi di dati e dei sistemi di rilevamento (ove presenti) che contraddistinguono la scena locale. Ciò permetterà di individuare da un lato criticità e minacce, dall'altro punti di forza e opportunità su cui sviluppare ulteriormente i dettagli del concept di progetto. Questa operazione permetterà altresì di stabilire quali siano i portatori di interesse più rilevanti, quale la rispettiva capacità di azione ed il potere di intervento, e quale l'interesse e la disponibilità ad essere coinvolti nelle operazioni. Un dialogo diretto e/o mediato con i soggetti locali potrà fornire ulteriori dettagli e ragguagli in merito. Per ciascun soggetto andremo ad individuare caratteristiche e competenze; interesse nel progetto e possibile impatto che ne riceverebbe; capacità e motivazione al coinvolgimento; possibili azioni da intraprendere per rispondere alle istanze specifiche.

Figura 5. Matrice potere/interesse

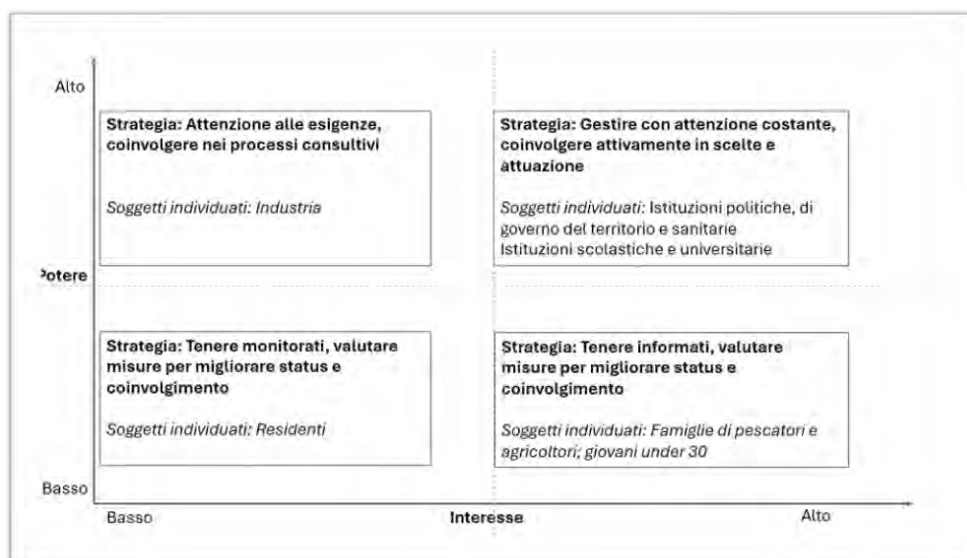


Tabella 3. Analisi degli stakeholder

Descrizione stakeholder	Interessi	Capacità e motivazione al coinvolgimento	Possibili azioni da intraprendere
Famiglie di pescatori e agricoltori	• L'inquinamento mette a rischio le fonti di sostentamento • Le condizioni di salute sono a rischio, particolarmente per madri e bambini piccoli	• Influenza politica limitata a causa di struttura organizzativa debole • Molto interessati a misure di riduzione inquinamento	• Supportare azioni rivolte a maggiore rappresentatività e capacità di lobby • Identificare e sviluppare fonti alternative di reddito
Residenti	• Accesso all'acqua del fiume per tutte le necessità domestiche • Necessità di smaltimento dei rifiuti e delle acque reflue • Accesso a risorse alimentari di qualità	• Consapevolezza limitata dell'impatto sulla salute dei propri comportamenti • Potenziale capacità di lobby • Disponibili a pagare per migliorare i servizi	• Incrementare la consapevolezza delle implicazioni delle attuali modalità di smaltimento rifiuti e acque reflue • Lavorare con istituzioni locali per affrontare criticità rilevate
Istituzioni scolastiche e universitarie	In grado di fornire formazione a vari livelli e supporto scientifico per analisi condizioni attuali e programmazione interventi	• Dipendono dal governo per orientamento e fondi • Opportunità di coinvolgimento in iniziative di respiro nazionale e internazionale	• Coinvolgere come partner di progetto • Definire programma di lavoro che favorisca approccio multi-stakeholder
Istituzioni politiche, di governo del territorio e sanitarie	• Responsabilità della gestione degli ambiti di competenza • Consolidamento ruolo e rapporti interistituzionali e con la popolazione	• Ruolo centrale nello sviluppo di politiche, programmi e iniziative • Spinta internazionale a supportare programmi di sviluppo e sostenibilità	• Coinvolgere in tutte le attività come interlocutori di primo livello e come partner di progetto

Industria	• Mantenere e aumentare i profitti • Preoccupazioni significative legate ai costi per l'attuazione di nuove regolamentazioni • Qualche preoccupazione per l'immagine pubblica	• Al momento scarsa motivazione al cambiamento • Risorse tecniche e finanziarie potenzialmente disponibili per inserire nuove tecnologie verdi	• Sensibilizzare sugli impatti ambientali e sociali • Mobilitare soggetti politici per influenzare comportamento industria • Rafforzare e applicare leggi e regolamenti
Popolazione under 30	• Massimizzare opportunità di stabilirsi sul territorio in condizioni economiche, sociali e sanitarie accettabili • Opportunità di formazione e conseguenti occupazioni qualificate	• Scarso peso politico • Alto interesse a opportunità di miglioramento	• Realizzare misure di coinvolgimento attivo nella definizione e attuazione delle soluzioni

2.5.3. Analisi dei problemi, degli obiettivi e scelta della strategia

Condurre un'analisi dei problemi significa identificare le criticità in un dato contesto e stabilirne reciproci rapporti causa-effetto in maniera da delineare filiere gerarchiche di problemi da attenzionare.

Nel nostro caso di specie, le analisi di contesto e degli stakeholder descritte al paragrafo precedente saranno le fonti da cui attingere per delineare le criticità potenzialmente oggetto di intervento. Nella teoria, i problemi andrebbero rilevati senza particolari discriminazioni. Nella realtà operativa, si terrà verosimilmente conto delle scelte legate alla preliminare definizione di un concept di progetto su cui lavorare, di per sé indicativo di scelte, soluzioni e ambiti di preferenza, oltre che delle effettive capacità e possibilità di intervento disponibili nel partenariato, che potrà, se del caso, anche essere ampliato e modificato sulla scorta delle risultanze delle analisi. Si è deciso di concentrare l'attenzione sulle priorità di intervento 1, 3, 4 e 5 del bando. Un esempio di visualizzazione di un albero dei problemi, delle relazioni relative tra i suoi elementi e della trasformazione in albero degli obiettivi è riportato qui sotto.

Figura 6. Albero dei problemi

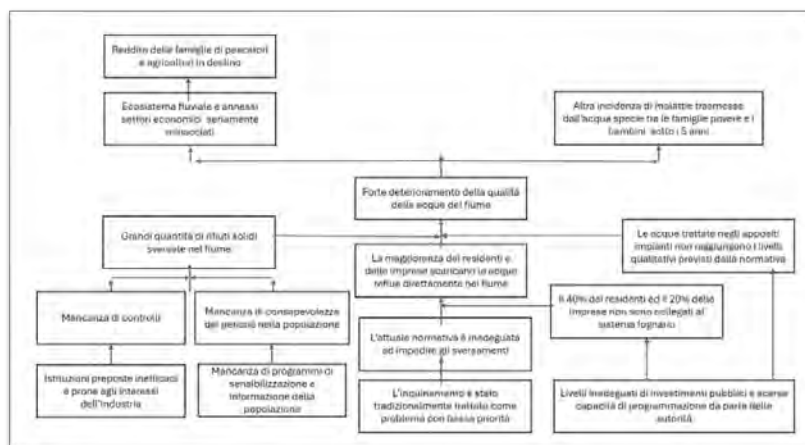
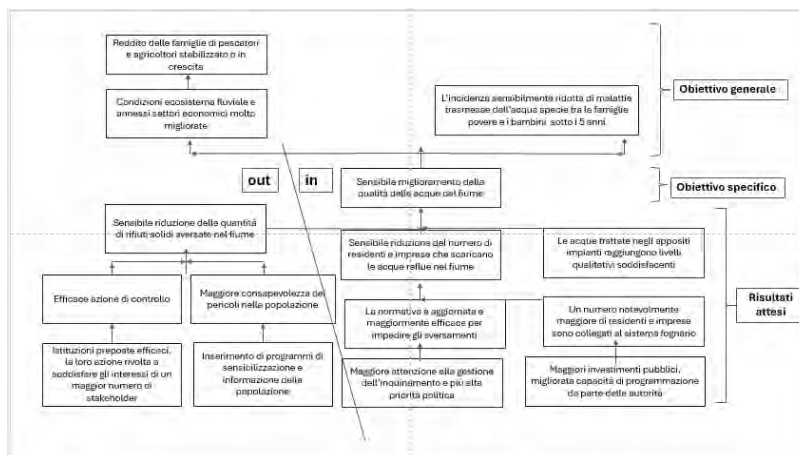


Figura 7. Albero degli obiettivi e scelte strategiche



La riformulazione in chiave positiva dei problemi fornisce la descrizione della situazione desiderata come risultato dell'attuazione di un progetto. Una volta definita la gamma di obiettivi possibili, è necessario operare un'attenta selezione dell'ambito di specifico intervento del progetto, ovvero dell'insieme di obiettivi di cui si ritiene di potersi occupare in maniera efficace all'interno dei vincoli di tempo, risorse, competenze e capacità disponibili. La figura presenta un esempio di albero degli obiettivi all'interno del quale sono rappresentate le risultanze delle scelte operate.

Alla luce delle scelte preliminari descritte a inizio paragrafo, si è deciso di non affrontare problemi che esulano dal focus specifico e pertanto non introdurre azioni rivolte alla riduzione dei rifiuti solidi sversati nel fiume. Invece si sono individuati, a partire dalla parte più bassa del diagramma, i risultati attesi, una prima definizione di obiettivo specifico e di obiettivo generale.

La Matrice del Quadro Logico viene quindi elaborata seguendo le modalità descritte al paragrafo 2.4 e sulla base delle risultanze dei lavori svolti nella fase analitica.

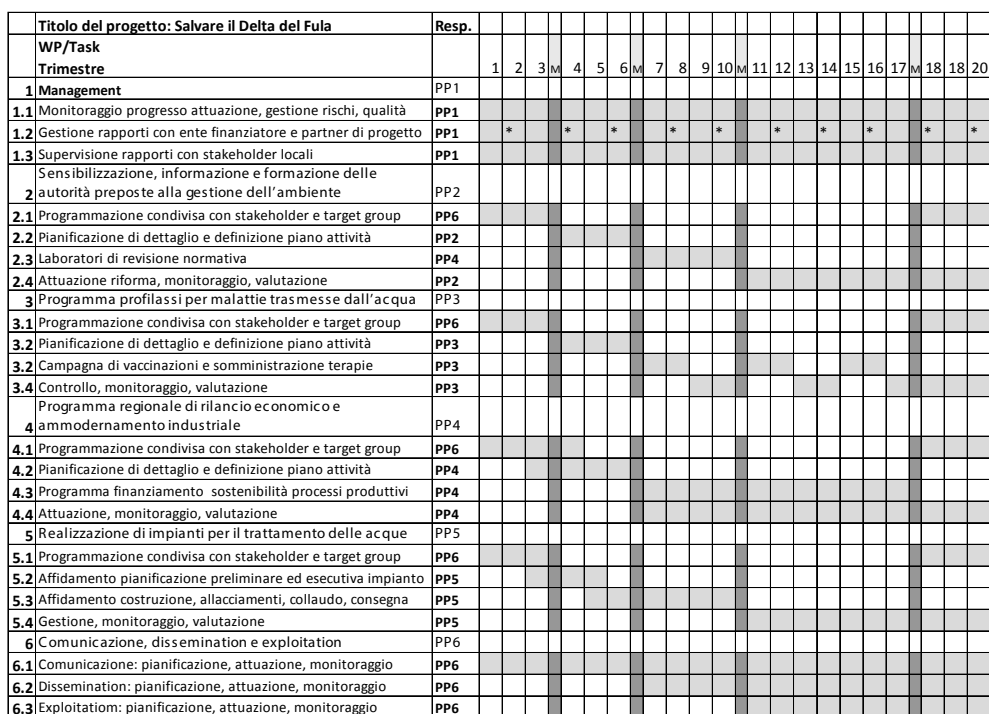
Tabella 4. Matrice del Quadro Logico

Logica dell'intervento	Indicatori oggettivamente verificabili	Fonti di verifica	Precondizioni
Obiettivo generale: Contribuire a migliorare lo stato di salute e le condizioni economiche e di vita della popolazione locale attraverso il recupero dell'ecosistema fluviale	50% riduzione incidenza malattie trasmesse da acqua entro anno X 50% riduzione infezioni e malattie del sangue causate da metalli pesanti nelle acque entro anno X	Dati clinici e risultati studi epidemiologici condotti sul campo	N.A.
Obiettivo specifico: Miglioramento della qualità delle acque	Preso a riferimento l'anno X-5 25% riduzione scarichi acque reflue non trattate entro anno X-1 25% riduzione metalli pesanti nelle acque entro anno X-1 Rispetto parametri previsti dalla normativa entro anno X-1	Campionamento acque condotto da autorità preposte con cadenza settimanale	Programma complesso di decontaminazione dell'ecosistema fluviale attuato includendo aspetti normativi, esecutivi e di controllo
Risultati: Sensibile riduzione del numero di residenti e imprese che scaricano acque reflue direttamente nel fiume. Le acque trattate negli appositi impianti hanno un livello qualitativo soddisfacente I settori tradizionali dell'economia locale riprendono vigore e lo sviluppo industriale nuovo slancio.	Preso a riferimento l'anno X-5, 70% acque reflue industriali e 80% acque reflue civili trattate entro anno X-1 Rispetto parametri qualitativi da normativa entro anno X-1 30% incremento valore produzioni tradizionali e + 30% nuove fonti di reddito	Indagine annuale scarichi civili e industriali condotta da autorità preposte	Impianti per il trattamento delle acque completati secondo i piani
Attività: Sensibilizzazione, informazione e formazione delle autorità preposte alla gestione dell'ambiente Programma di profilassi per malattie trasmesse dall'acqua Programma regionale di rilancio economico e ammodernamento industriale Realizzazione di impianti per il trattamento delle acque	N.A.	N.A.	Autorità sensibilizzate e formate per miglioramento e applicazione normativa ambientale Popolazione locale processo in attività produttive e vita quotidiana Industria sensibilizzata e supportata processo di transizione verso produzione meno impattante Programma rilancio economico e ammodernamento industriale efficacemente realizzato

2.5.4. Pianificazione delle attività e programmazione delle risorse

Come descritto al paragrafo 1.5, una volta stabilite le attività da attuare e organizzate in pacchetti di lavoro (*work-package*) e sotto-attività (*task*), se ne possono definire durata, rapporti di interdipendenza, collocazione temporale nella vita utile del progetto, e responsabilità di attuazione, rappresentandoli ad esempio in un diagramma di Gantt come quello sotto riportato in cui i periodi di riferimento sono 20 trimestri.

Figura 8. Un esempio di Gantt chart



A partire dalle attività, si potrà procedere ad una stima delle risorse necessarie e quantificarne entità e controvalore finanziario, tenendo presente tutte le norme, i vincoli e i regolamenti vigenti.

Figura 9. Un esempio di tabella per la programmazione delle risorse (budget)

Titolo del progetto: Salvare il Delta del Fula		Personale			Missioni		Servizi		
WP/Task		Cat. 1	Cat. 2	Cat. 3	Viaggi	Sistemazione	Pasti	Consulenze	Altri servizi
Categoria di costo									
1	Management								
1.1	Monitoraggio progresso attuazione, gestione rischi, qualità								
1.2	Gestione rapporti ente finanziatore e partner di progetto								
1.3	Supervisione rapporti con stakeholder locali								
2	Sensibilizzazione, informazione e formazione delle autorità preposte alla gestione dell'ambiente								
2.1	Programmazione condivisa con stakeholder e target group								
2.2	Pianificazione di dettaglio e definizione piano attività								
2.3	Laboratori di revisione normativa								
2.4	Attuazione riforma, monitoraggio, valutazione								
3	Programma profilassi per malattie trasmesse dall'acqua								
3.1	Programmazione condivisa con stakeholder e target group								
3.2	Pianificazione di dettaglio e definizione piano attività								
3.2	Campagna di vaccinazioni e somministrazione terapie								
3.4	Controllo, monitoraggio, valutazione								
4	Programma regionale di rilancio economico e ammodernamento industriale								
4.1	Programmazione condivisa con stakeholder e target group								
4.2	Pianificazione di dettaglio e definizione piano attività								
4.3	Programma finanziamento sostenibilità processi produttivi								
4.4	Attuazione, monitoraggio, valutazione								
5	Realizzazione di impianti per il trattamento delle acque								
5.1	Programmazione condivisa con stakeholder e target group								
5.2	Affidamento pianificazione preliminare ed esecutiva impianto								
5.3	Affidamento costruzione, allacciamenti, collaudo, consegna								
5.4	Gestione, monitoraggio, valutazione								
6	Comunicazione, dissemination and exploitation								
6.1	Comunicazione: pianificazione, attuazione, monitoraggio								
6.2	Dissemination: pianificazione, attuazione, monitoraggio								
6.3	Exploitation: pianificazione, attuazione, monitoraggio								
Totali									

La breve trattazione delle tematiche della gestione del ciclo di progetto svolta in questo capitolo si rivolge alle organizzazioni del Terzo Settore per indicare, in forma sintetica, i fondamenti teorici e gli strumenti operativi alla base della scrittura e della realizzazione pratica di un progetto. Scrivere proposte in linea con le proprie priorità strategiche ed attuare programmi operativi sul campo nell'ambito di progetti finanziati offre molteplici opportunità, prima fra tutte la possibilità di conoscere con sempre maggiore dettaglio la propria realtà operativa, di confrontarsi con altri contesti vicini e lontani, di capire meglio i punti di vista dei portatori di interesse e, soprattutto, di acquisire una più profonda consapevolezza della propria organizzazione, dei punti di forza e delle criticità, a cui si potrà, anche attraverso la realizzazione di progetti ben congeniati, cercare di porre rimedio, nell'ottica di un percorso di crescita.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Commissione Europea, *Aid Delivery Methods – PCM Guidelines*, Brussels, 2005;
Commissione Europea, *PM2 Project Management Methodology Guide*, Luxembourg, 2023;
J. Haegney, *Fundamentals of Project Management*, AMACOM, 2016.

Gli istituti dell'amministrazione condivisa tra copertura costituzionale e regole di attuazione

Salvatore Cimini - Federico Valentini*

SOMMARIO: 1. Introduzione: P.A. e Terzo Settore. – 2. Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento. – 3. La copertura costituzionale degli strumenti di “amministrazione condivisa”. – 4. Le regole amministrative di attuazione della co-programmazione e della co-progettazione. – 5. Ancora una riflessione sull'accREDITAMENTO. – 6. La convenzione tra dato normativo e giurisprudenza amministrativa. – 7. Gli aspetti controversi sul trasporto sanitario in emergenza e urgenza. – 8. Terzo Settore e contratti pubblici: un “doppio binario” codificato con qualche aspetto (ancora) controverso.

I. INTRODUZIONE: P.A. E TERZO SETTORE

Il tema dell'azione amministrativa in cooperazione con i soggetti privati si è incuneato gradualmente nella regolazione, nella giurisprudenza e nella dottrina¹, diventando oggi un tema di assoluta centralità nel panorama amministrativo. Con riferimento al rapporto tra Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore, se è vero che il legame si è consacrato normativamente con l'entrata in vigore del codice (d.lgs. n. 117/2017),

* Il presente contributo è frutto di una riflessione condivisa degli Autori, tuttavia al Prof. Salvatore Cimini vanno attribuiti i par. da 1 a 4 e al Dott. Federico Valentini i par. da 5 a 8.

¹ Nel proseguo del presente lavoro verranno menzionate e trattate le leggi che regolano o influenzano la realtà del volontariato e del Terzo Settore in generale. Su tutte, naturalmente, il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore) e il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici). La mole di giurisprudenza, invece, è sempre più massiccia in ragione anche di alcuni aspetti ad oggi irrisolti che sono qui approfonditi in chiave prospettica. Infine, data la delicatezza e rilevanza del tema sul piano economico e sociale, la produzione scientifica è sterminata: senza pretesa di esaustività, si rinvia in prima analisi alle storiche definizioni di Terzo settore elaborate da F. BASSANINI, P. RANCI (a cura di), *Non per profitto*, in *Quaderni della fondazione Olivetti*, n. 23/1990; P. DONATI, *Teoria relazionale della società*, Milano 1991; L. BRUSCAGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Milano 2000. In tempi più recenti, senza pretesa di esaustività, si veda 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”*, 2018, in www.spisa.unibo.it; F. GASPARI, *Terzo settore ed Amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e diritti*, 15/2023; A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020; A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli Enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, 2/2021, in *Federalismi.it*; M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2018; G. SEPIO (a cura di), *Terzo settore*, gruppo24ore, 2023.

è altresì vero che solo negli anni a seguire ha conquistato una connotazione definita che ha portato all'affermazione di un modello di azione parallelo (come si dirà meglio in seguito) al modello classico dell'*agere* amministrativo.

Infatti, in termini pratici, co-programmazione, co-progettazione, partenariato, accreditamento, sono istituti che hanno subito una forte accelerazione applicativa indotta anche dalla crisi economica post pandemica in cui le nostre pubbliche amministrazioni hanno trovato un valido sostegno in strumenti di partnership non propriamente straordinari (perché già previsti nella legislazione vigente) ma certamente di applicazione residuale rispetto al modello concorrenziale regolato dai contratti pubblici².

Dunque, l'attuale centralità della tematica in esame, che si fonda anche su circostanze di fatto, si coglie scandagliando sia il versante istituzionale che quello giurisprudenziale. Con riferimento al primo, basti citare le Linee guida del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali³: trattasi di un atto molto importante dal punto di vista contenutistico⁴ perché, come protocollo sul *modus operandi*, costituisce un valido supporto per le pubbliche amministrazioni al fine di attuare concretamente quella partnership tra pubblico e privato che sulla carta esiste, come anticipato, sin dal 2017 negli artt. 55, 56 e 57 del codice del terzo settore (sui quali ci si soffermerà nel paragrafo successivo).

Con riferimento al secondo versante, quello giurisprudenziale, ci sono svariate sentenze del giudice amministrativo e anche del giudice sovranazionale – alcune delle quali verranno appresso argomentate – che poggiano sulla nota sentenza della Corte costituzionale del 26 giugno 2020, n. 131 in cui si afferma che: «*gli enti del terzo settore sono soggetti in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi, sia una importante capacità organizzativa e di intervento. Il ricorso al loro operato – prosegue la Consulta – produce effetti positivi sia in termini di risparmio di risorse pubbliche che in termini di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate*»⁵.

² Infatti, con la crisi sanitaria e con i conflitti ancora in atto, sono aumentate le convenzioni con finalità socio-assistenziali. Un esempio significativo è quello del Dipartimento della Protezione Civile che, nell'aprile 2022, pubblicò un avviso riservato ad Organizzazioni di volontariato facenti parte di una rete associativa nazionale per l'acquisizione di manifestazioni di interesse relative ad attività di accoglienza diffusa sul territorio nazionale di persone provenienti dall'Ucraina, come rifugiati di guerra. Si veda www.protezionecivile.gov.it.

³ Attuate con d.m. 31 marzo 2021, n. 72, in www.lavoro.gov.it.

⁴ Per un approfondimento mirato, si veda L. GALLO, *Linee guida sul rapporto tra P.A. ed ETS negli istituti collaborativi del codice del Terzo settore. Nota al Decreto ministeriale n. 72 del 31/03/2021 di approvazione delle linee guida*, Terzjus, 1° aprile 2021.

⁵ Come è ormai noto, la Consulta, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 5, co. I, lett. b), della legge regionale Umbria 11 aprile 2019, n. 2, ha svolto riflessioni ampie e chiarificatrici sul rapporto tra Enti del Terzo Settore e pubbliche amministrazioni. Per un approfondimento, anche sulla norma attenzionata (il cui giudizio si è risolto con la dichiarazione di infondatezza della questione), si veda L. GORI, *Sentenza n. 131 della Corte Costituzionale su Terzo settore e coprogrammazione e coprogettazione*, in *Forum Terzo Settore*, 26 giugno 2020; E. ROSSI, *Il fondamento del terzo Settore è nella Costituzione: Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 della Corte Costituzionale*, 8 luglio 2020, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. Cost. 26 giugno 2020, n. 131*, 18 novembre 2020, in *Federalismi.it*, con particolare riferimento alle pp. 98 ss.

Tale sentenza ha avuto un impatto devastante sulla realtà giuridica, economica e sociale del Paese, incentivando il dialogo operativo tra pubblico e privato, fondamentale per superare, nell'erogazione di alcuni servizi, le criticità e debolezze organizzative delle varie pubbliche amministrazioni e offrire maggiori garanzie di raggiungimento degli interessi pubblici, tanto più che trattasi di valori di rango costituzionale.

Peraltro, è una pronuncia i cui effetti sono stati recepiti e rafforzati dal Parlamento dando luogo, così, anche ad un virtuoso (ed insolito) esempio di collaborazione tra i poteri dello Stato⁶. Infatti, la sentenza ha indotto il Legislatore dell'emergenza⁷ a modificare la disciplina del codice dei contratti pubblici, all'epoca il d.lgs. n. 50/2016, inserendo il Terzo Settore tra le materie escluse⁸.

Ma non è tutto: nel 2020 viene emanata la legge regionale Toscana 22 luglio 2020, n. 65⁹ che, in tema di rapporto tra modello "solidale-cooperativo" e modello "concorrenziale-competitivo" si presenta molto innovativa: non tanto perché, in ottica di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni, stabilisce sostanzialmente, all'art. 9, che va assicurato lo strumento del codice del terzo settore così che ogni volta che non vi si faccia ricorso bisogna adeguatamente motivare la scelta (siffatta impostazione, infatti, era stata già delineata dalla giurisprudenza amministrativa sopra richiamata). Quanto perché nell'art. 12, rubricato «affidamento di servizi», si positivizza il rapporto che lega il Codice del Terzo Settore con il Codice degli appalti (all'epoca il d.lgs. n. 50/2016): precisamente, non un rapporto che vede il codice dei contratti pubblici come regola e il Codice del Terzo Settore come eccezione, ma un ambito di applicazione completamente diverso, parallelo. Infatti, nella co-programmazione e co-progettazione non si realizza l'esternalizzazione del servizio che, quindi, resta gestito dalla pubblica amministrazione o dai suoi ausiliari che sono, appunto, i soggetti del terzo settore. Viceversa, nell'appalto si realizza quella esternalizzazione che comporta la procedura di evidenza pubblica, il contratto, il corrispettivo economico e via discorrendo.

⁶ Così, G. AMATO, *La rivoluzione del ruolo del Terzo settore nella sentenza 131/2020*, in *La libreria dei Podcast della Corte Costituzionale*, 4 dicembre 2021. Precedentemente, sulla importanza di una collaborazione istituzionale, giova rammentare le parole pronunciate nel 2020 dall'allora Presidente della Corte Costituzionale che, dedicando gran parte di un Suo intervento al principio di leale collaborazione, affermava conclusivamente: «In un tale frangente, se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della "leale collaborazione" - il risvolto istituzionale della solidarietà - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, affinché l'azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico, condiviso obiettivo». Così, M. CARTABIA, *L'attività della Corte Costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020, in www.cortecostituzionale.it.

⁷ Il riferimento è al d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (cd. "decreto semplificazioni"), convertito con modificazioni in legge 11 settembre 2020, n. 120, con particolare riferimento all'art. 8, quinto comma.

⁸ Si rinvia all'art. 30, comma 8, all'art. 59, comma 1 e all'art. 140, comma 1, del vecchio codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016). Al riguardo, in dottrina, si veda A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli Enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, cit., 126 ss.

⁹ Legge reg. Toscana, 22 luglio 2020, n. 65, rubricata: «Norme a sostegno de promozione degli enti del terzo settore toscano». Al riguardo, si rinvia a G. SEPIO (a cura di), *Terzo settore*, cit., 278 ss; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. Cost. 26 giugno 2020, n. 131*, cit., con particolare riferimento alle pp. 98 e ss.

L'impianto normativo regionale, in sintesi, è antesignano del rapporto tra modello solidale e modello concorrenziale oggi delineato nel nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), tema su cui ci si soffermerà nel paragrafo conclusivo.

La contestualizzazione storica ed istituzionale esposta nelle riflessioni di cui sopra giustifica l'attualità del tema e l'interesse ad un suo approfondimento, aprendo in prima battuta all'analisi degli strumenti di amministrazione condivisa previsti nel Codice del Terzo Settore¹⁰ condotta nel solco di alcune criticità man mano emerse nella loro applicazione concreta.

2. CO-PROGRAMMAZIONE, CO-PROGETTAZIONE E ACCREDITAMENTO

Per comprendere a pieno la *ratio* del Titolo VII del Codice del Terzo Settore, occorre precisare che i tre articoli che lo compongono (55, 56 e 57) sono comune espressione dell'articolo 2 del medesimo impianto normativo ai sensi del quale è riconosciuto il valore e la funzione sociale del Terzo Settore anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali. Da ciò deriva che i sopra menzionati articoli del Titolo VII dettano le regole da seguire affinché si realizzi la sinergia tra amministrazione ed enti nel rispetto della legge n. 241/90 e anche delle norme riguardanti procedimenti speciali, in particolare quelle relative alla programmazione sociale di zona.

Nel dettaglio, l'art. 55 è l'unica disposizione all'interno del Titolo VII del Codice del terzo settore che presenta un carattere generale. In sintesi, viene sancito, in attuazione dei principi ivi richiamati (sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza, economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare), il coinvolgimento attivo degli Enti del terzo settore nelle attività di cui all'art. 5 dello stesso codice, vale a dire quelle attività di interesse generale elencate dalla lettera a) alla lettera z) di tale articolo¹¹. Senza naturalmente scandagliarle tutte, trattasi di attività che rispondono ad un interesse generale, tuttavia molto eterogenee tra loro perché non riguardano solo i servizi sociali, ma anche la valorizzazione dei beni culturali ai sensi della normativa dedicata (d.lgs. n. 42/2004), oppure la valorizzazione dei beni pubblici inutilizzati, la cui disciplina è quella

¹⁰ Su tale modello, si rinvia al lavoro monografico di G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, in *Quaderni della facoltà di giurisprudenza, Università di Trento*, 62/2022, con particolare riferimento al contributo di F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, 65 ss.; si veda anche S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2021, 109, che sottolinea che «l'amministrazione condivisa è più una teorica aspirazione che una concreta realtà». Ancora, A. POLICE, *Unity and Fragmentation: the Italian Public Administration*, in D. SORACE, L. FERRARA, I. PIAZZA (Editors), *The Changing Administrative Law of an EU Member State*, Cham, 2021, 52, che, con riflessioni di ampio respiro, esprime un concetto di amministrazione condivisa applicabile in senso lato a vari livelli di organizzazione.

¹¹ Si rinvia a P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2018, 140, in cui viene richiamata la funzione di *advocacy*, propria degli Enti del Terzo Settore, che giustifica il loro coinvolgimento nella programmazione e progettazione dei servizi socio-assistenziali.

civilistica. Ma gli Enti del Terzo Settore possono intervenire, oltre ai beni culturali e beni pubblici, anche sulle tematiche degli alloggi sociali e attività a carattere residenziale, organizzazione e gestione delle attività sportive dilettantistiche, agricoltura sociale e via discorrendo¹². Posto, dunque, che il campo di operatività nel quale collaborano Enti del Terzo Settore e pubbliche amministrazioni è molto ampio, i tre strumenti espressamente menzionati dalla norma per disciplinare le modalità di intervento e concretizzare così la partnership sono la co-programmazione, la co-progettazione e l'accreditamento, ai sensi dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 55.

In estrema sintesi, con la co-programmazione l'Ente interviene in quella sintesi di molteplici attività (di competenza della pubblica amministrazione procedente) di individuazione dei bisogni da soddisfare, di conseguente individuazione delle modalità per realizzarli e di individuazione finale delle risorse disponibili¹³.

Successivamente, la co-progettazione rappresenta la fase successiva, vale a dire quella operativa, che consiste nel definire e realizzare specifici progetti individuati precedentemente con la co-programmazione. Su tale fase, prima dell'entrata in vigore del codice, vigeva la delibera 32/2016 dell'ANAC che forniva delle linee guida per l'affidamento dei servizi¹⁴.

Infine, l'accreditamento che è un mezzo per attivare il partenariato, ossia uno strumento attraverso cui il soggetto pubblico si lega al soggetto privato ai fini della co-progettazione¹⁵.

Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, possono essere considerati separatamente come tre distinti procedimenti amministrativi che, in quanto tali, devono rispettare la legge n. 241/90. E il rispetto della legge sul procedimento amministrativo, che come anticipato è una condizione posta dallo stesso art. 55, costituiva nel 2017 una grande innovazione perché la riforma riconosceva già all'epoca l'ambito all'interno del quale la relazione tra Enti del Terzo Settore e pubbliche amministrazioni nasce e si sviluppa.

Parallelamente, la co-programmazione, l'accreditamento e la co-progettazione, sono strumenti fortemente collegati, cioè avvinti da un vicolo di consequenzialità tale da poterli considerare, in via unitaria, fasi di un unico e complesso procedimento amministrativo nel quale si deve cercare di coniugare posizioni pubbliche e private per la realizzazione di interessi generali¹⁶.

¹² Sugli ambiti di applicazione della disciplina del partenariato, si rinvia a A. MEALE, *I rapporti tra gli enti del terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, cit., 2018, 345 ss.

¹³ Si veda D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore, nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 10 ss.

¹⁴ Per un approfondimento di questo istituto, si rinvia a U. DE AMBROGIO, C. GUIDETTI, *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, 2016; M. MOSCHETTI, *Il profilo giuridico e tecnico della coprogettazione*, in M. BRUNOD, M. MOSCHETTI, E. PIZZARDI (a cura di), *La coprogettazione sociale*, Torino, 2016.

¹⁵ Su tale istituto si rinvia, tra vari contributi, a A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2014, 178 ss; C. BOTTARI, *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche e accreditamento*, Torino, 2013, 43 ss.

¹⁶ Connessione che, oltre ad essere evidente nella collocazione e nel dato letterale delle norme di cui al Codice del terzo settore, era già stata rilevata dall'A.N.A.C. nella delibera 20 gennaio 2016, n. 32. In

In questo si coglie quello che era, a suo tempo, l'aspetto innovativo del Codice del Terzo Settore insito nell'art. 55, vale a dire la realizzazione di una sinergia tra enti pubblici e privati in nome di interessi generali da perseguire. Una sinergia che si estende nel codice, rafforzando ulteriormente l'aspetto innovativo, tra i diversi attori del Terzo Settore nel momento in cui è consentito ad essi, nello specifico ad associazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, di unirsi e creare come associati entità autonome¹⁷. Si dà così vita, nel 2017, ad un unico soggetto interlocutore con l'ente pubblico costituito da più enti del Terzo Settore. E le reti associative sono quelle disciplinate nell'art. 41 dello stesso codice.

Restando ancorati agli aspetti pubblicistici e più propriamente amministrativi, la genesi degli istituti di co-programmazione e co-progettazione (ma anche convezione e accreditamento come si vedrà), si rinviene nella legge delega¹⁸ sulla base della quale è stato emanato il d.lgs. 117 del 2017. In tutti i casi, i punti fermi sono il presupposto, l'oggetto e il fine.

Il presupposto è il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, ultimo comma, della Costituzione¹⁹. Rinviano al paragrafo successivo alcune considerazioni generali sulla copertura costituzionale degli strumenti in esame, sia sufficiente per ora rimarcare che la sussidiarietà è l'essenza del collegamento degli Enti del Terzo Settore con il territorio di riferimento: in una parola, la *vicinitas*, che rende l'Ente stesso il migliore soggetto che può interpretare i bisogni dei cittadini. In attuazione di tale principio, l'oggetto deve riferirsi ad una attività di interesse generale, in combinato disposto con l'articolo 5 del Codice, come sopra richiamato. In ultimo, il fine è quello di valorizzare e garantire i bisogni della collettività.

Questo, per semplificare, è il macro assetto del rapporto tra pubblica amministrazione e terzo settore in un quadro, si badi, volutamente aperto e indeterminato, e poi parzialmente puntualizzato dalle Linee guida del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali a cui si è fatto cenno.

Così sinteticamente definito, il vantaggio dell'assetto delineato dal Codice è che la co-programmazione e la co-progettazione devono viaggiare nel solco della legge n. 241/90 e non secondo i canoni, più rigorosi, della procedura di evidenza pubblica prevista dal Codice dei contratti pubblici. Il vantaggio è la "de-formalizzazione", che velocizza, snellisce e semplifica il processo di perseguimento del pubblico interesse. Infatti, vero è che sia l'assetto procedimentale della legge sia il codice degli appalti è

dottrina, si veda D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore, nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, cit., 11 ss; V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, 2018, 1, 23.

¹⁷ Denominate «altri enti del terzo settore o senza scopo di lucro» previste nell'art. 31, comma secondo, del Codice del Terzo settore.

¹⁸ Legge delega, 6 giugno 2016, n. 106.

¹⁹ Per una ricostruzione completa del principio *de quo*, si rinvia agli studi di M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Torino 2001, 55 ss; S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2001, 601 ss; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1/2002, 46; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2016, 40 ss; C. MARZUOLI, *Sussidiarietà e libertà*, in *Rivista di diritto privato*, 1/2005, 71 ss.

fondato sui principi dell'imparzialità, dell'efficacia e dell'efficienza, ma la differenza risiede nella circostanza che il paradigma costituzionale di riferimento nel procedimento amministrativo è tra gli altri, la sussidiarietà nella sua accezione orizzontale, mentre gli appalti pubblici si fondano sulla concorrenza, stella polare dell'Unione Europea. Anche se, al riguardo (e come verrà di seguito meglio specificato), il ruolo della concorrenza si può considerare oggi ridimensionato, dapprima per via di un'interpretazione pacifica del diritto europeo²⁰ e per alcune pronunce della nostra Corte Costituzionale²¹ e poi, normativamente, per opera del nuovo Codice degli appalti, il d.lgs. n. 36/2023, nel quale la concorrenza viene ad assumere un ruolo sempre importante, ma non prioritario²².

3. LA COPERTURA COSTITUZIONALE DEGLI STRUMENTI DI “AMMINISTRAZIONE CONDIVISA”

Preliminare all'esame degli aspetti procedurali è l'individuazione di una adeguata copertura costituzionale degli istituti di partenariato pubblico-privato previsti nell'art. 55 c.t.s.. Tale norma, nel prevedere co-programmazione, co-progettazione e accreditamento richiama espressamente il principio di sussidiarietà, che *in subjecta materia* va necessariamente inteso nella sua accezione più semplice di *subsidiium*, vale a dire come necessità di costituire una società efficiente attraverso la interconnessione con l'autonoma capacità operativa degli individui in tutte le loro formazioni, dunque in senso orizzontale²³.

²⁰ Il considerando 5 della Direttiva 23/2014 prevede che «nessuna disposizione della direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o ad esternalizzare la prestazione di servizi che l'Amministrazione desidera prestare essa stessa», da ciò derivando una piena facoltà della pubblica amministrazione a fare ricorso all'autoproduzione secondo un rapporto con l'affidamento esterno di parità (regola-regola e non regola-eccezione) e, dunque, senza essere gravata da un particolare onere motivazionale. Ciò, naturalmente, nel rispetto dei limiti all'*in house*, così come enunciati nella storica sentenza CGUE, 18 novembre 1999, c. C-107/98, Teckal s.r.l. contro Comune di Viano.

²¹ C. Cost. 22 luglio 2020, n. 131 che, come anticipato, nel fare salvo l'art. 55 del Codice del Terzo Settore, ha affermato che la concorrenza non è un fine, ma uno strumento; C. Cost. 23 novembre 2021, n. 218 che, nel dichiarare incostituzionale l'art. 177 del d.lgs. 50/2016 («Affidamenti dei concessionari»), ha affermato il principio secondo cui la concorrenza non va perseguita ad ogni costo, ma incontra sempre il limite della sua funzione ad un risultato, quindi della sua ragionevolezza e della necessaria considerazione di tutti gli interessi in gioco.

²² Sul punto, è sufficiente rinviare alla Relazione illustrativa al Codice, in www.giustizia-amministrativa.it, spec. 13, che richiama esaustivamente l'orientamento della giurisprudenza nazionale e sovranazionale recepito.

²³ Il principio di sussidiarietà, inteso come *subsidiium*, ha trovato terreno fertile in problemi reali come la carenza delle risorse pubbliche, che ha imposto alle pubbliche amministrazioni di ricorrere agli strumenti di amministrazione condivisa al fine di raggiungere comunque interessi pubblici. In tal senso, si rinvia a G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118/1997, 29 ss. In giurisprudenza, il problema della carenza di risorse pubbliche che ha ampliato la portata dell'amministrazione condivisa, è stato messo in luce dalla storica sentenza «Spezzino», CGUE, sez. V, 11 dicembre 2014, causa C-113/13, in cui, al punto 60, si afferma che un sistema di organizzazione del servizio di trasporto sanitario di urgenza che coinvolga le associazioni di volontariato deve contribuire alla finalità sociale, ma anche al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio. In senso analogo, CGUE, sez. V, 28 gennaio 2016, causa C-50/14.

Più precisamente, l'art. 118, comma 4, della Costituzione, nel prevedere che le pubbliche amministrazioni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, non distingue tra varie forme di autonoma iniziativa e, quindi, non esprime una preferenza per il *no-profit*, ma mette i cittadini tutti sullo stesso piano²⁴. In sintesi, il disposto costituzionale costituisce una garanzia che è indifferente per gli enti *profit* e per quelli *no profit*.

Differentemente, l'art. 55 del Codice del Terzo Settore, opera una scelta di campo molto netta sulla co-programmazione laddove annette al dialogo con le pubbliche amministrazioni solo gli enti *no-profit*, escludendo tutti gli altri soggetti. In questo senso, è stato ravvisato un disallineamento tra la fonte primaria e la norma costituzionale.

Ora, vero è che *ictu oculi* potrebbe ravvisarsi una discrepanza tra l'art. 55 e l'art. 118, comma 4, della Costituzione, ma è altresì vero che la norma del Codice dà contenuto ad un principio e, nel farlo, esprime un giudizio di valore a favore del modello solidale. Si tratta di una "preferenza" per gli enti mossi dalla finalità solidali che il legislatore nazionale può esprimere nel rispetto del precetto costituzionale. Tanto ciò è vero che un giudizio di valore è stato ravvisato e non osteggiato dalla giurisprudenza amministrativa che, tradizionalmente, ha giustificato tale "preferenza" del legislatore nazionale per gli Enti del Terzo Settore con la loro marcata vocazione solidaristica²⁵. E nello stesso senso è orientata la Corte costituzionale, sempre sulla riserva legale alle organizzazioni di volontariato del contributo sulle ambulanze²⁶.

Del resto, anche ad un esame oltre i confini nazionali, la Corte di Giustizia europea, in materia di contratti pubblici, non osta a che una normativa nazionale stabilisca particolari condizioni per le quali talune attività o certi contratti pubblici vengono affidati ad enti *no-profit*²⁷.

Quanto sopra vale ancor di più per la convenzione prevista nell'art. 56 del Codice del terzo settore, laddove la limitazione alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale, peraltro iscritte al R.U.N.T.S. da almeno 6 mesi, risiede, appunto, nella vocazione solidaristica delle stesse che giustifica una loro preferenza nell'affidamento.

In definitiva, dunque, la "riserva di amministrazione condivisa" accordata dal legislatore nazionale del 2017 non sembra frustrare il principio costituzionale di sussidiarietà, anche se va dato conto di alcuni rilievi critici argomentati dalla dottrina in tema

²⁴ Sul principio di sussidiarietà riferito al Terzo Settore, si veda L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti tra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi*, n. 14/2020, 5; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, Relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, tenutosi a Roma il 7 e 8 febbraio 2003.

²⁵ In tal senso, TAR Lazio, sez. III-bis, 8 novembre 2018, n. 10809 e Cons. St., sez. III, 17 febbraio 2020, n. 1208, in tema di convenzioni ex art. 56 del codice del terzo settore.

²⁶ C. Cost., 23 febbraio 2022, n. 72, che ha dichiarato inammissibile le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 76 del codice del terzo settore.

²⁷ In questo senso si veda, tra tante, CGUE, sez. IV, 14 luglio 2022, C-436/20, con cui si è stabilito che, al di fuori di alcuni specifici servizi, è possibile comunque prevedere regimi semplificati per l'aggiudicazione dei servizi sociali in favore di enti privati senza scopo di lucro, essendo a tal fine sufficiente il rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza.

di bilanciamento del principio di sussidiarietà, nella sua accezione orizzontale, con altri principi di pari rango, come quello del buon andamento²⁸.

4. LE REGOLE AMMINISTRATIVE DI ATTUAZIONE DELLA CO-PROGRAMMAZIONE E DELLA CO-PROGETTAZIONE

Entrando nel merito delle regole sul procedimento amministrativo, la connotazione della co-programmazione e della co-progettazione in termini di procedimenti amministrativi fa sì che, di regola, il titolare dell'interesse pubblico da perseguire o del bisogno da soddisfare sia la pubblica amministrazione procedente; invece, l'ente del Terzo settore, quale soggetto utile per il raggiungimento dell'interesse della p.a., entra in gioco nella fase istruttoria, cioè in quel momento – per dirla in estrema sintesi – di recepimento degli interessi e dei bisogni che è prodromico alla elaborazione del quadro complessivo dell'offerta sociale.

Il suddetto assetto è la regola, tuttavia è anche possibile che la proposta di co-programmazione e di co-progettazione provenga dall'ente del terzo settore. In questo caso l'ente è l'istante in un procedimento ad iniziativa di parte, in cui vengono in rilievo tutte quelle previsioni della legge n. 241/90 riservate ai procedimenti ad istanza privata: si pensi ad esempio, all'art. 10-*bis* sulla comunicazione dei provvedimenti ostativi all'accoglimento dell'istanza, ai sensi del quale nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, deve comunicare tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Dopodiché, entro il termine di 10 giorni dal ricevimento della comunicazione, sempre per espressa previsione di legge, l'Ente del Terzo settore istante ha il diritto di presentare per iscritto osservazioni, anche corredate eventualmente da documentazione.

Ciò posto, sia la co-programmazione che la co-progettazione si articolano in diversi passaggi successivi che consistono: nella nomina di un responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 6 della legge n. 241/90; nella pubblicazione di un avviso rimesso alla autonomia organizzativa delle amministrazioni precedenti, ma strutturato in modo analogo a quello delle procedure di evidenza pubblica²⁹; nell'attività istruttoria che, qua-

²⁸ Esaustive riflessioni sul punto sono svolte da F. GASPARI, *Terzo settore ed Amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, cit., 75, che richiama l'autorevole dottrina amministrativa (F.G. SCOCA, M.R. SPASIANO, *Nozioni introduttive*, Sez. II, "Approfondimenti", in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2021, 17) secondo la quale, se una pubblica amministrazione è inadeguata allo svolgimento delle funzioni pubbliche ad esse affidate dalla legge tanto da dover ricorrere al partenariato, lo stesso soggetto pubblico «già sul piano strutturale sarebbe ineludibilmente incostituzionale per violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.». Condividendo tale assunto, l'Autore arriva a rifiutare la concezione più estrema della solidarietà orizzontale basata sul ricorso al privato per incapacità della pubblica amministrazione a svolgere una pubblica funzione.

²⁹ Tale aspetto è una applicazione pratica delle Linee guida ministeriali nelle quali è riportato il contenuto minimo di un avviso: è buona pratica riportare, infatti, oltre all'oggetto della co-programmazione o co-progettazione, i requisiti dei partecipanti, la modalità di presentazione della domanda di partecipazione e le relative dichiarazioni (tra cui l'espressa liberatoria di responsabilità in capo alla pubblica amministrazione per alcuni fatti come la proprietà intellettuale della proposta presentata, i

lunque sia il successivo provvedimento, dovrebbe sempre essere utile al perseguimento di un interesse generale³⁰; nella conclusione del procedimento, che di regola rappresenta da un atto del dirigente competente dell'ente.

Altra considerazione è la discussa qualificazione giuridica di tali istituti, anche se possono farsi rientrare nell'art. 1, co 1-ter, l. n. 241/90 laddove è previsto che i soggetti privati preposti all'esercizio dell'attività amministrativa assicurano il rispetto dei principi del primo comma (economicità efficacia, efficienza, pubblicità, trasparenza) con un livello di garanzia non inferiore a quello delle pubbliche amministrazioni. In tal caso, gli Enti del Terzo Settore sono i privati a cui la disposizione fa riferimento: si tratta di un altro aspetto non di poco conto perché se così è, agli Enti del Terzo Settore si applicano le norme dedicate ai privati preposti all'esercizio di attività amministrative, come per esempio quelle in materia di accesso agli atti previste dall'art. 22 e seguenti della stessa legge sul procedimento amministrativo³¹.

5. ANCORA UNA RIFLESSIONE SULL'ACCREDITAMENTO

Fino ad ora, ci si è limitati all'esame dell'art. 55. Esame, tuttavia, non concluso perché il quarto comma prevede l'accREDITAMENTO quale metodo di individuazione degli Enti del Terzo Settore con cui attuare il partenariato. La disposizione merita una telegrafica riflessione: prima di tutto, la finalità dell'accREDITAMENTO è la stessa della co-programmazione e co-progettazione e, infatti, anche la collocazione è la medesima. La differenza, in realtà, risiede nella circostanza che la pubblica amministrazione seleziona *ex ante* gli Enti con cui coopererà in secondo momento³².

L'accREDITAMENTO, come è noto, è nato in ambito sanitario con il d.lgs. n. 502/92³³, ma questo tipo di accREDITAMENTO è un istituto differente perché mira alla collaborazione, nel senso di co-progettazione, con gli enti del terzo settore. Collaborazione che, viceversa, non c'è nell'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie che operano in via esclusiva³⁴. Certo, si tratta sempre di agire per il perseguimento di interessi pubblici, ma le due forme

tempi e le modalità di svolgimento del procedimento, la conclusione del procedimento, il regime di pubblicità e trasparenza).

³⁰ In tal senso si rinvia a V. VARONE, *I rapporti tra la P.A. e gli Enti del Terzo settore*, in G. SEPIO (a cura di), *Terzo Settore*, cit., 275 ss., secondo cui se la sessione di co-programmazione non sfocia in una effettiva programmazione, il provvedimento comunque conserva, o dovrebbe conservare, una certa rilevanza perché «tutte le pubbliche amministrazioni dovrebbero tener conto degli esiti della co-programmazione ai fini dell'adozione e dell'aggiornamento degli strumenti e degli atti di programmazione e di pianificazione generali e settoriali».

³¹ In tal senso, si rinvia ancora a V. VARONE, *I rapporti tra la P.A. e gli Enti del Terzo settore*, in G. SEPIO (a cura di), *Terzo Settore*, cit., 277.

³² Si rammenta che tali enti sono iscritti nell'Albo degli Enti del Terzo settore accREDITATI, ossia il Registro Unico Nazionale degli Enti del Terzo Settore (R.U.N.T.S.). Solo gli Enti del Terzo Settore iscritti regolarmente in tale registro possono collaborare con le pubbliche amministrazioni.

³³ Per una ricostruzione storica dell'accREDITAMENTO sanitario, le criticità della disciplina attuale e le possibili riforme, si rinvia a E. LUBRANO, *L'accREDITAMENTO istituzionale, delle strutture sanitarie: profili di criticità della disciplina attuale e prospettiva di riforma*, in *Giustamm*, 30 settembre 2021.

³⁴ Sul punto, D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore, nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, cit., 12.

di accreditamento non sono sovrapponibili. Ciò è ancora più evidente all'esame delle Linee guida di cui al decreto 72/2021 che integra la generica normativa; infatti, qui si afferma che l'accreditamento è una declinazione della co-progettazione la quale consiste in una autorizzazione preventivamente data all'Ente. Ne deriva che se c'è una previa autorizzazione, subordinata peraltro a determinati requisiti, non c'è anche una competizione; in buona sostanza, chi ha i requisiti viene iscritto all'elenco. E la co-progettazione può attuarsi con un solo Ente, ma anche con più di uno.

Per concludere con una riflessione sul piano operativo, mentre la co-programmazione e la co-progettazione trovano molte applicazioni, soprattutto nei Comuni e, tra questi, soprattutto in quelli del nord Italia, l'accreditamento invece è ancora una pratica eccezionale che meriterebbe maggiore considerazione da parte delle amministrazioni, atteso che la legge consente loro di farvi ricorso³⁵. La ritrosia, probabilmente, risiede nel costante timore di incorrere in responsabilità quando si tratta di istituire canali diretti tra amministrazione e privato, considerazione che aprirebbe il tema della burocrazia difensiva che non può essere sviluppato in questa sede³⁶.

6. LA CONVENZIONE TRA DATO NORMATIVO E GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

La convenzione è lo strumento principe di partenariato tra pubblico e privato. Naturalmente il codice del terzo settore disciplina al dettaglio lo strumento e ne delimita l'ambito di applicazione sia da un punto di vista soggettivo che oggettivo.

Dal lato soggettivo, le convenzioni possono essere stipulate solo con le organizzazioni di volontariato o con le associazioni di promozione sociale, peraltro a condizione che siano iscritte da almeno sei mesi nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, il R.U.N.T.S.³⁷ La limitazione soggettiva posta dalla legge non comporta una disparità di trattamento tra gli enti, tanto che la giurisprudenza amministrativa, per giustificare la

³⁵ Si veda V. VARONE, *I rapporti tra la P.A. e gli Enti del Terzo settore*, in G. SEPIO (a cura di), *Terzo Settore*, cit., che riporta il «leading case» di accreditamento per svolgere un servizio di assistenza domiciliare agli anziani nel Comune di Brescia come esempio, certamente raro, rispetto alla diffusione che merita una tale procedura.

³⁶ Il fenomeno è riconosciuto, in giurisprudenza, dalla nota sentenza della Corte Costituzionale 25 novembre 2021, n. 8 in www.cortecostituzionale.it, che dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 323 c.p. per violazione dell'art. 77 Cost. Data la rilevanza del tema, la dottrina in argomento è alluvionale: senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a: G. BOTTINO, *Il conflitto tra il legislatore e la giurisprudenza come causa della "burocrazia difensiva": la responsabilità penale per "abuso d'ufficio" come paradigma*, Torino, 2022. 241 ss.; S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. Trim., Dir. Pubbl.*, 2019, 293 ss.; S. BATTINI, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti fra poteri dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2022, 494 ss.; S. CIMINI, F. VALENTINI, *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di tutela di buon andamento della p.a.*, in *Ambiente e diritto*, 1/2022; M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa, e "burocrazia difensiva"*, in *Il diritto dell'economia*, 97 (3 2018), 625 ss.; si veda inoltre il report di una ricerca, *Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?*, maggio 2017, Forum PA, Collana ricerche, in www.profiloforumpa.it.

³⁷ Per una costruzione dei vari profili ad esso attinenti, si rinvia a A. LOMBARDI, E.M. SIRONI, I. IOANNONE, *Runts*, in G. SEPIO (a cura di), *Terzo Settore*, cit., 57 ss.

scelta normativa, ha fatto leva sulla funzione solidaristica molto più marcata rispetto a quella degli enti esclusi, circostanza che consente ai primi di ricevere dalla fonte normativa maggiori benefici³⁸.

Quanto al lato oggettivo, invece, la limitazione alla stipula della convenzione è duplice. Può essere stipulata, infatti, prima di tutto solo per attività e servizi di interesse generale che è un ambito più ristretto di quello previsto dall'art. 5 dello stesso codice; inoltre, la convenzione può esser stipulata solo se non sia previsto alcun corrispettivo ma, al limite, solo un rimborso spese³⁹.

L'individuazione dei soggetti con cui attuare la convenzione, al di là dei paletti soggettivi ed oggettivi sopra menzionati, deve avvenire con una procedura riservata, *ad hoc*, nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento. Inoltre, il comma 3-*bis* prevede alcuni standard di trasparenza come la pubblicazione sui siti nella sezione amministrazione trasparente con applicazione delle disposizioni previste nel d.lgs. n. 33 del 2013 riguardante il diritto di accesso⁴⁰.

Nel rispetto di questi principi tipici dell'*agere* pubblico, la convenzione deve avere un contenuto minimo indispensabile: la durata del rapporto, il contenuto e la modalità dell'intervento volontario e gratuito, l'individuazione e la qualifica degli operatori concretamente impegnati, le coperture assicurative che sono disciplinate dall'art. 18 del codice e che, in quanto tali, possono essere oggetto di rimborso, le modalità e i tempi del rimborso stesso, le modalità per l'eventuale risoluzione del rapporto, le forme dei controlli sugli adempimenti e anche altro. Dunque, un contenuto quanto più dettagliato possibile.

Tutto questo porta a ritenere che la convenzione sia diversa dal contratto di appalto, avente come è noto, natura prettamente civilistica. E la differenza risiede sia nella causa che nel sinallagma⁴¹. Infatti, nella convenzione, la causa, quale funzione economica sociale, *rectius* individuale, dell'accordo, non è lo scambio tra prestazione del servizio e pagamento del corrispettivo, ma lo scambio tra prestazione del servizio e il sostegno

³⁸ In tal senso, TAR Lazio, sez. III-*bis*, 8 novembre 2018, n. 10809; Cons. St., sez. III, 17 febbraio 2020, n. 1208 C. Cost. 23 febbraio 2022, 72; Tali pronunce riguardano tutte la riserva legale alle organizzazioni di volontariato del contributo sulle ambulanze e sono già state menzionate precedentemente (si veda par 3, nota 25).

³⁹ Sul concetto di rimborso spese e, dunque, sulla effettiva gratuità della prestazione, si rinvia a L.T. TURRIZIANI COLONNA, *Contratti pubblici e Terzo settore: brevi riflessioni a margine di due recenti pronunce del Consiglio di Stato (n. 5217 e 5218 del 2023)*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 3/2023, 273 ss. Tali aspetti, comunque, verranno ripresi nel par. 8 di questo lavoro.

⁴⁰ In linea generale, occorre precisare che il ricorso all'affidamento diretto agli Enti del terzo settore non determina, *ex se*, un *vulnus* alla trasparenza. Anche l'amministrazione condivisa, infatti, si svolge all'interno di procedure aperte, trasparenti e tracciate nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità previsti nella legge n. 241/1990. L'individuazione degli Enti, per esempio, avviene per avviso pubblico, per manifestazioni di interesse, mediante una preventiva definizione degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

⁴¹ Si veda A. LOMBARDI, *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e Terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, cit., 2020, 45; G. SEPIO, *Le attività di interesse generale degli enti del terzo settore in regime di convenzione con la p.a. e i conseguenti risvolti fiscali*, in *Quaderni di Tertjus*, Napoli, 2020, 203 ss.

finanziario della pubblica amministrazione all'ente del terzo settore per lo svolgimento di una attività di interesse generale finalizzata al soddisfacimento di un bisogno della comunità. Di conseguenza, manca il sinallagma, cioè il corrispettivo tra le prestazioni. Infatti, la convenzione non prevede un corrispettivo, e tale non può considerarsi il rimborso delle spese sostenute e rendicontate.

L'art. 56 del codice è stato, ad esempio, applicato con riferimento al Dipartimento della Protezione civile che ha bandito un avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse relative ad attività di accoglienza diffusa sul territorio nazionale di persone provenienti dall'Ucraina, come rifugiati di guerra⁴². Tale avviso è stato un virtuoso esempio di applicazione della norma perché è stato riservato esclusivamente ad alcune associazioni a forte connotazione solidale, il ricorso al mercato sarebbe stato meno favorevole, trattasi indubbiamente di un'attività di interesse generale e non è stato previsto alcun guadagno per le associazioni che configurasse un corrispettivo.

7. GLI ASPETTI CONTROVERSI SUL TRASPORTO SANITARIO IN EMERGENZA E URGENZA

L'art. 57 è molto chiaro nel prevedere il servizio di trasporto sanitario in emergenza e urgenza affidato mediante convenzione ad organizzazioni di volontariato non solo che siano iscritte dal almeno sei mesi nel R.U.N.T.S., ma anche aderenti ad una rete associativa nazionale di cui all'art. 41, co. 2.

Tuttavia, stante la rilevanza e delicatezza degli interessi in gioco, anche tale norma è ricaduta sotto l'occhio vigile della giurisprudenza, che ha chiarito alcuni aspetti controversi.

In primo luogo, ci si è chiesti se il ricorso a tale strumento per le pubbliche amministrazioni fosse un obbligo o una facoltà⁴³. Dal dato letterale della norma si dovrebbe propendere per la seconda, atteso che viene utilizzato il termine «*possono*». Al contrario, l'esame della giurisprudenza dimostra come, in realtà, se ci sono organizzazioni di volontariato disposte a svolgere il servizio, la modalità di scelta del contraente mediante gara è un'ipotesi secondaria che, in quanto tale, è sottoposta ad una motivazione rafforzata. Ciò significa che, in caso di ricorso alla gara, si deve spiegare il motivo, anche in modo approfondito, per il quale non si è fatto ricorso all'art. 57. Significativa in tal senso, è una pronuncia del giudice amministrativo che ha stabilito l'illegittimità di un bando di gara, in quanto pubblicato senza motivare sul perché non si sia agito con il modello solidale dell'art. 57⁴⁴. Analoga impostazione si è attuata in altre successive pronunce⁴⁵ espressamente menzionate, peraltro, anche nelle linee guida del Ministero che, dunque, si allinea sul punto al richiamato orientamento giurisprudenziale⁴⁶.

⁴² L'avviso è stato pubblicato in data 11 aprile 2022, disponibile in www.protezionecivile.gov.it.

⁴³ Si veda V. VARONE, *I rapporti tra la P.A. e gli Enti del Terzo settore*, in G. SEPIO (a cura di), *Terzo Settore*, cit., 283.

⁴⁴ TAR Puglia, Lecce, sez. II, 12 gennaio 2018, n. 32.

⁴⁵ TAR Puglia, Lecce, sez. II, 30 dicembre 2019, n. 2049; Cons. St., 25 agosto 2020, n. 5199.

⁴⁶ Orientamento reso granitico, da ultimo, con TAR Campania, sez V, 17 novembre 2021, n. 7355.

Altro aspetto controverso riguarda l'esatto significato di "emergenza e urgenza", storica e turbolenta questione italiana laddove in nome dell'emergenza e urgenza si è fatto non uso, bensì abuso di decretazione di urgenza legiferando con strumenti straordinari anche laddove non vi erano i presupposti⁴⁷. Con riferimento all'art. 57, la questione si è posta per delineare l'esatto perimetro di applicazione del trasporto sanitario in emergenza e urgenza. Nel silenzio della norma, e di fronte ad un contrasto interpretativo sorto anche in seno alla giurisprudenza amministrativa, la questione è stata definita dalla giurisprudenza sovranazionale⁴⁸ che accoglie una interpretazione ampia del servizio di trasporto mediante ambulanza in emergenza e urgenza, facendovi rientrare tutti i casi in cui il servizio sia posto da personale qualificato in materia di pronto soccorso e in cui vi sia un rischio di peggioramento dello stato di salute del paziente durante il trasporto. Quindi, di fatto, moltissimi, se non tutti, i trasporti sanitari sono in emergenza e urgenza. E a questa interpretazione estensiva si è appiattita la nostra giurisprudenza amministrativa, le linee guida dell'ANAC del 2022 sui servizi sociali, nonché alcune fonti normative regionali come la legge Liguria, 6 febbraio 2020, n. 7 che, in estrema sintesi, ha distinto alcune voci: "trasporto di pazienti", "trasporto di pazienti in ambulanza", "servizi di soccorso e salvataggio", "servizi di trasporto qualificato", per poi escludere solo il primo dal principio dell'affidamento diretto mediante convenzione ex art. 57 del Codice del Terzo settore.

L'ultima considerazione sopra svolta in tema di trasporto di pazienti in emergenza e urgenza, aprirebbe ad una riflessione, di più ampio respiro, sul ruolo del terzo settore in ambito sanitario stante anche la grande mole di atti normativi e programmatici scaturiti dalla pandemia e dalla conseguente crisi economica. Senza invadere il campo d'indagine riservato ad altri Autori all'interno di questo volume, sia consentito considerare brevemente che in considerazione del P.N.R.R.⁴⁹ e, in particolare, della riforma dell'assistenza sanitaria territoriale (M6C1) la quale prevede obiettivi al 2026, una buona organizzazione dei servizi pubblici sanitari e soprattutto un'effettiva fruizione degli stessi, passa solo attraverso una valorizzazione del Terzo settore, comparto imprescindibile per realizzare il passaggio dalla medicina ospedaliera a quella territoriale⁵⁰. Le organizzazioni impe-

⁴⁷ Per una esaustiva e generale analisi del "diritto dell'emergenza", si rinvia al lavoro monografico di L. GIANI, M. D'ORSOGNA, A. POLICE, (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al Diritto del rischio*, Napoli, 2018. Con particolare riferimento allo storico abuso della decretazione d'urgenza, A. GHIRELLI, *Necessità ed urgenza del decreto-legge nelle recenti pronunce del giudice costituzionale*, 13 settembre 2008, in *Forum di Quaderni costituzionali*, secondo cui il significato della clausola di cui all'art. 77 Cost. è stato completamente snaturato; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Padova, 1997, 408 ss., che definisce il decreto legge «uno strumento prettamente politico» e G. GROTTARELLI DE' SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, in *Diritto e società* n. 2/1978, 241 ss.

⁴⁸ Sul punto rileva CGUE, c. 465/17 e C-11/19, 21 marzo 2019.

⁴⁹ Per un'ampia analisi giuridica del P.N.R.R., si rinvia a G. PIPERATA, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in AA.Vv., *Il PNRR come motore del cambiamento dell'amministrazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, aprile-giugno 2022, 317, in cui il P.N.R.R. è visto come un'occasione senza precedenti per la modernizzazione di tutto il sistema amministrativo italiano da cui possa originare un cambio strutturale e di sistema della pubblica amministrazione e una revisione della legislazione di riferimento che ne regga l'organizzazione e l'azione.

⁵⁰ Per un approfondimento del tema, si rinvia a F. PESARESI, *Il DM 77/2022 sull'assistenza sanitaria territoriale*, 7/2022, Welfare ebook.

gnate nei servizi sanitari assistenziali non possono essere oscurate nell'erogazione dei servizi pubblici chiamati a garantire alti standard di qualità.

Per contro, i dati dimostrano che la presenza di tali organizzazioni (e il loro peso istituzionale) è ancora limitata, di talché occorre intervenire su una loro valorizzazione che possa ridimensionare la delega al settore *for profit*, ritenuta oggi troppo spesso la soluzione più facile⁵¹.

In tal senso, un maggiore coraggio delle pubbliche amministrazioni nell'applicazione degli articoli 55, 56 e 57 è certamente auspicabile. Naturalmente, un'applicazione maggiore è opportuna soprattutto in quei territori tradizionalmente refrattari allo sviluppo di un'economia sociale, laddove emerge una sottoproduzione di servizi di *welfare* che mette in luce le difficoltà della pubblica amministrazione ad offrire un'adeguata offerta di servizi socio-assistenziali.

In buona sostanza, la medicina territoriale pensata nel P.N.R.R., può costituire un volano di crescita per il Terzo settore con ricadute positive in termini di effettività dei servizi erogati alla comunità: un processo circolare e virtuoso di crescita per il territorio e la comunità. Infatti, è per tale via che si realizza quella appropriatezza clinica, che poi si estende alla appropriatezza amministrativa, la quale non deve essere riferita solo al risultato ma anche all'azione che ne è il presupposto⁵². Dunque, la stessa appropriatezza non può prescindere dalla valorizzazione delle competenze che possono, o meglio devono, essere ricercate e trovate anche nel Terzo settore.

8. TERZO SETTORE E CONTRATTI PUBBLICI: UN “DOPPIO BINARIO” CODIFICATO CON QUALCHE ASPETTO (ANCORA) CONTROVERSO

Le premesse ad un forte slancio dell'amministrazione condivisa tracciate dalla giurisprudenza costituzionale e dagli interventi normativi nazionali e regionali sopra richiamati (par. 1), sono confermate non solo dal P.N.R.R. nella sua visione complessiva e integrata⁵³ ma anche dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

Infatti, l'art. 6 del vigente Codice dei contratti pubblici, in recepimento della sentenza n. 131/2020, riconosce l'esistenza di due modelli organizzativi paralleli, vale a dire un “sistema a doppio binario”, uno fondato sulla concorrenza e l'altro sulla solidarietà e sussidiarietà orizzontale. Questi modelli sono entrambi generali tanto che nella Relazione illustrativa al Codice si legge che occorre un bilanciamento tra concorrenza e sussidiarietà orizzontale superando la tendenza ad assicurare la prima (la concorrenza) quando si tratta di valori che sono protetti dalla Costituzione.

⁵¹ Si veda il Research report, *Tra Sanità e assistenza: una filiera da ricomporre. Evoluzione e ruolo del Terzo Settore in Italia*, n. 024/2022, Euricse, in www.euricse.eu.

⁵² Così L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie*, 3/2021, 551 ss., che, a conclusione delle sue riflessioni, evidenzia come è riduttivo limitare l'appropriatezza agli indicatori di risultato, ma occorre riferirla all'azione che ne è il presupposto.

⁵³ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede come uno dei punti chiave il rafforzamento dei servizi sociali, nella specie la realizzazione dell'housing sociale, vale a dire l'offerta di alloggi in vendita o in affitto a prezzi calmierati rivolta a categorie economicamente deboli. Su questo, il Terzo settore è destinato a decollare.

È evidente che il nuovo Codice dei contratti pubblici promuove, come mai avvenuto prima in un testo di legge nazionale, il modello di amministrazione condivisa quale modo di agire ritenuto, in alcuni casi, più rapido ed efficace di quello che si attua con il modello competitivo. Del resto, come è noto, la stella polare del nuovo codice è il principio del risultato non a caso previsto nell'art. 1⁵⁴. Giocoforza, la concorrenza – in una complessa opera di de-mitizzazione voluta dal legislatore – retrocede a principio servile, cioè funzionale al raggiungimento del risultato, naturalmente pur sempre nell'azione legale e trasparente della pubblica amministrazione⁵⁵.

Anche se la concorrenza resta “il faro” dell'Europa in materia di contratti pubblici, la suddetta impostazione appare in linea con il diritto sovranazionale che, a ben vedere, non impone il mercato, ma solo il rispetto della concorrenza se si sceglie di andare sul mercato. Infatti, nella valutazione tra *in house* e mercato, quali metodi contrapposti, se un determinato interesse pubblico può essere realizzato con minore dispendio di energie, tempi e risorse, la pubblica amministrazione può scegliere la modalità dell'*in house*, cioè l'autoproduzione, che non prevede concorrenza perché il compito della pubblica amministrazione è il perseguimento di un interesse strategico e questo non sempre coincide con una valorizzazione del mercato⁵⁶.

⁵⁴ Nella abbondanza di dottrina che si sta generando sul tema, sia sufficiente qui richiamare alcuni recenti ed esaurienti lavori monografici: M. CALABRÒ, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, A. CONTIERI, A. DE SIANO, P. FORTE, M. IINTERLANDI, F. LIGUORI, S. PERONGINI, A. RALLO, S. SPAGNUOLO VIGORITA, M. R. SPASIANO, M. TIBERII, *Studi sui principi del Codice dei contratti pubblici*, con introduzione di F.G. SCOCA, Napoli, 2023, 11 ss.; R. DI PACE, *Manuale dei contratti pubblici*, seconda edizione, Torino, 2024; S. CIMINI, A. GIORDANO, *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Napoli, 2025.

⁵⁵ In giurisprudenza si rinvia ancora a C. Cost. 22 luglio 2020, n. 131; C. Cost. 23 novembre 2021, n. 218; In dottrina, si veda L. CARBONE, *La scommessa del “codice dei contratti pubblici” e il suo futuro. Relazione introduttiva al Convegno dell'Istituto Jemolo “Il nuovo codice degli appalti - La scommessa di un cambio di paradigma: dal codice guardiano al codice volano?”*, Avvocatura dello Stato, 27 gennaio 2023.

⁵⁶ Si rinvia ancora al quinto Considerando della Direttiva 2014/24/UE, laddove si afferma che «nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva». Sulla base di ciò, parte della nostra giurisprudenza amministrativa ha affermato una scelta libera nel ricorso all'*in house*: si veda, ad esempio, T.A.R. Liguria, Genova, sez. II, 3 ottobre 2020, n. 683, in cui si è affermato che «Nel settore del trasporto pubblico locale l'*in house providing* è una modalità ordinaria di affidamento dei relativi servizi, perfettamente alternativa al ricorso al mercato»; si veda, in tal senso, Cons. St., Sez. V, 18 luglio 2017, n. 3554; Cons. St., sez. III, 24 ottobre 2017, n. 4902. Tuttavia, vi è da dire che la questione è sempre stata controversa registrandosi anche un orientamento europeo e nazionale in direzione opposta: si veda, ad esempio, CGUE, Sez. IX, 6 febbraio 2020, in cause da C-89/19 a C-91/19, in cui si afferma che «...l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che subordina la conclusione di un'operazione interna, denominata anche “contratto in house”, all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna». Nella giurisprudenza nazionale, segue tale impostazione Cons. St., sez. III, 12 marzo 2021 n. 2102, secondo cui l'*in house* è una modalità «secondaria e residuale» di affidamento, possibile soltanto in caso di «dimostrato fallimento del mercato».

Dunque, anche il funzionamento competitivo del mercato esige un bilanciamento tra il principio di concorrenza e gli altri principi. Ma mentre il diritto europeo fa riferimento ad un bilanciamento con il modello di auto-produzione, l'art. 6 estende tale bilanciamento al modello solidale favorendo le iniziative di particolari soggetti privati, quando questi ultimi siano garanzia di raggiungimento più efficace di obiettivi sociali, solidaristici, civici⁵⁷.

L'innovazione giuridica scolpita nell'art. 6 del Codice dei contratti pubblici, che consolida una innovazione culturale già avviata in via pretoria, ha una portata dirompente che si coglie anche ponendo la norma in relazione al successivo art. 7. Infatti, quest'ultima disposizione – in recepimento del principio di auto-organizzazione amministrativa⁵⁸ – stabilisce che le amministrazioni scelgono autonomamente di organizzare l'esecuzione e le prestazioni di lavori, servizi e forniture attraverso tre modelli tra loro alternativi che sono il ricorso al mercato, (l'esternalizzazione), l'*in house providing*, (l'autoproduzione) e la cooperazione tra più pubbliche amministrazioni (partenariato orizzontale).

In definitiva, con l'art. 6 del Codice dei contratti pubblici, si istituisce un nuovo modello di partenariato pubblico-privato che si attua con forme di affidamento diretto riservate agli Enti del Terzo Settore. Quando si è al di fuori, come recita l'art. 6, delle attività di "*spiccata valenza sociale*", entra in gioco il principio di auto-organizzazione amministrativa di cui all'art. 7.

La presa di posizione netta del nuovo Codice è di assoluto rilievo anche perché si abbandona definitivamente quella visione fornita dal Consiglio di Stato⁵⁹ secondo cui la modalità di affidamento dei servizi sociali con il Codice del Terzo Settore cozza con il diritto euro-unitario e, quindi, va accordata preferenza alla disciplina dei contratti pubblici. Anche se, occorre precisare, che in realtà lo stesso Consiglio di Stato, già prima del nuovo Codice dei contratti, aveva smentito se stesso invertendo la marcia in favore di un ampliamento disciplina del Terzo Settore⁶⁰.

Oggi, dunque, si ridimensiona considerevolmente l'ambito di operatività della disciplina concorrenziale. Ed è proprio il Codice dei contratti pubblici che, all'art. 6, positivizza questo "auto-limite". Ciò posto, nel ricorrere all'affidamento diretto agli Enti del Terzo Settore, un elemento determinante ed imprescindibile (non certo l'unico) resta l'assenza di sinallagma nel rapporto che si traduce nella mancanza di un corrispettivo versato dalla pubblica amministrazione all'Ente: è necessaria, in sintesi, la gratuità della prestazione.

La gratuità, nello specifico, è il primo riferimento per indirizzare la pubblica amministrazione verso l'azione solidale (e al contrario l'onerosità è il riferimento per indirizzarla al modello concorrenziale), per cui diventa determinante definire *a priori* un concetto che, in assenza di una norma che dia una connotazione certa, risulta pericolosa-

⁵⁷ Si veda, la Relazione illustrativa al Codice dei contratti pubblici 2023, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵⁸ Sancito nell'art. 2 della Direttiva 2014/23/UE.

⁵⁹ Si veda il Parere del 20 agosto 2018, n. 2052, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶⁰ Si veda il Parere del 12 aprile 2022, n. 802, in www.giustizia-amministrativa.it.

mente vago e sfumato, di talché il perimetro di applicazione deve essere tracciato di volta in volta in via giurisprudenziale⁶¹.

Infatti, se nessun dubbio interpretativo si pone con riferimento alla “offerta zero”⁶² (in cui il privato operatore non riceve nulla) o al “rimborso a piè di lista”⁶³ (dove il privato operatore riceve il rimborso delle spese vive, cioè quelle sostenute e documentate in modo dettagliato), diverso è il discorso per la possibile terza forma di gratuità, vale a dire il rimborso forfettario preventivamente stabilito⁶⁴.

La sussumibilità di tale forma di rimborso nel concetto di gratuità è venuta in rilievo con riferimento ad una vicenda approdata all’esame della giurisprudenza amministrativa⁶⁵ in cui un ente territoriale, ai fini dello svolgimento di alcuni servizi di interesse sociale, si rivolgeva ad un ente del terzo settore mediante lo strumento della convenzione ex art. 55 del relativo codice, privando così un operatore economico della *chance* di divenire contraente mediante l’indizione di una gara pubblica. L’operatore economico escluso, facendo leva sulla onerosità del rapporto in ragione del rimborso a *forfait* prestabilito, impugnava le determinazioni dell’amministrazione⁶⁶ per violazione dell’art. 55 e, per quel che qui più rileva, dell’art. 56 del codice del terzo settore che, al secondo comma, prevede solamente il rimborso delle spese sostenute e rendicontate. In punto di diritto, Il TAR afferma l’assenza di gratuità⁶⁷ e tale pronuncia viene confermata dal Consiglio di Stato così che si esclude il rimborso a *forfait ex ante* come terza ipotesi di gratuità (oltre all’offerta zero e al rimborso a piè di lista) in quanto non prevista nell’art. 56.

Il rilievo critico, condivisibile, prontamente mosso a tale pronuncia è che i giudici sembrano aver qualificato come oneroso il rapporto tra p.a. ed un ente per lo svolgimento di servizi sociali per il solo fatto della previsione astratta di un rimborso a *forfait*, senza un dettagliato e specifico controllo contabile sulle operazioni oggetto del rapporto⁶⁸.

⁶¹ Su questo tema, si rinvia alle osservazioni di L.T. TURRIZIANI COLONNA, *Contratti pubblici e Terzo settore: brevi riflessioni a margine di due recenti pronunce del Consiglio di Stato (n. 5217 e 5218 del 2023)*, cit., 280, che prendendo le mosse da due recenti arresti del Consiglio di Stato, si sofferma esaustivamente sui concetti di gratuità della prestazione, esaminando le singole voci che compongono il concetto di “rimborso spese” e facendo derivare da ciò alcune considerazioni in chiave prospettica sul rapporto tra Contratti pubblici e Terzo settore.

⁶² CGUE, sez IV, 10 settembre 2020, C-367/2019, in www.eur-lex.europa.eu, commentata in dottrina da D. PAPPANO, *Le cd. offerte a zero negli appalti pubblici*, 4/2020, in DPCE online.

⁶³ Si veda Cons. St. 7 settembre 2021, n. 6232, nonché il Parere, sempre del Consiglio di Stato, 2052/2018. A livello sovranazionale, CGUE, sez. V, 11 dicembre 2014, C-113/13, in www.eur-lex.europa.eu; in dottrina, S. FRANCA, *Le convenzioni con il Terzo settore tra gratuità del rapporto e regime dei rimborsi*, in *Impresa sociale*, 4/2020, 98.

⁶⁴ Si veda L.T. TURRIZIANI COLONNA, *Contratti pubblici e Terzo settore: brevi riflessioni a margine di due recenti pronunce del Consiglio di Stato (n. 5217 e 5218 del 2023)*, cit., che, sul punto, rinvia a 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”*, cit. e a A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli Enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, cit.

⁶⁵ Cons. St., sez V, 26 maggio 2023, n. 5217 e Cons. St., sez V, 26 maggio 2023, n. 5218, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶⁶ Determinazioni nn. 2002 e 2004 del 20 novembre 2021;

⁶⁷ TAR Lazio, Latina, sez. I., 28 marzo 2022, n. 280.

⁶⁸ L.T. TURRIZIANI COLONNA, *Contratti pubblici e Terzo settore: brevi riflessioni a margine di due recenti pronunce del Consiglio di Stato (n. 5217 e 5218 del 2023)*, cit., 280.

Effettivamente, ancorché lontano dal dato letterale dell'art. 57, non si può affermare aprioristicamente che un rimborso forfettario preventivo annulli certamente la gratuità di un rapporto. Il rimborso così stabilito, infatti, potrebbe determinare un vantaggio economico per l'operatore se questo spenderà meno per l'erogazione del servizio; ma potrebbe anche non determinare un vantaggio economico se, viceversa, il *quantum* preventivamente stabilito a *forfait* non superi le spese successivamente sostenute.

Senza dilungarsi sul punto, l'importante concetto che si pone alla base di quanto sopra espresso, è che un rimborso a *forfait* non equivale a certezza assoluta né di onerosità né di gratuità di un rapporto, dovendo a tal fine necessariamente analizzare *ex post* il caso concreto e indagare nel dettaglio ogni operazione specifica di quel rapporto.

Tale circostanza induce a riflettere sulla necessità di tipizzare o quantomeno perimetrare il concetto di gratuità della prestazione *in subjecta materia* al fine di evitare un fisiologico incremento del contenzioso, con il pericolo ulteriore di interpretazioni creative e contraddittorie da parte della giurisprudenza⁶⁹.

Ma oltre a ciò, la questione si fa estremamente importante laddove la vaghezza del concetto di gratuità⁷⁰ spiana la strada a pericolosi spazi di partenariato pubblico-privato con "la veste della solidarietà", ma con "l'anima del profitto". Colmare il *vulnus* è un passo necessario per rafforzare la valenza pratica dei principi cardine del terzo settore (solidarietà e sussidiarietà), dei Contratti pubblici (concorrenza) e, dunque, dello Stato di diritto (legalità, imparzialità e buon andamento della p.a.).

Al netto di auspicabili precisazioni in via normativa sul concetto di gratuità del rapporto o sulla possibilità di applicare lo schema della convenzione *ex art.* 56 con il rimborso a *forfait*, certo è che l'ambito di operatività del d.lgs. n. 117/17 ancora deve essere connotato di confini certi. È indubbio, infatti, che quell'accelerazione culturale verso il modello della solidarietà iniziata nel 2020 per mano della Consulta e cristallizzata coraggiosamente dal Legislatore delegato al Codice dei contratti pubblici del 2023, ha già perso vigore per opera della giurisprudenza amministrativa che, come sostenuto in dottrina, sembra più imbrigliata nel passato che aperta al futuro⁷¹.

In conclusione, va rilevato come da tempo si cerca di recuperare il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, preconditione per realizzare una buona amministrazione tesa a rendere effettivi, senza farli rimanere su un altare aureo, non solo i prin-

⁶⁹ Si rinvia a E. FERRERO, *Concetti giuridici indeterminati e poteri delle amministrazioni*, in *Diritto e processo amministrativo*, 8/2014, 768.

⁷⁰ Si rammenta che, nel silenzio della legge, il concetto di gratuità della prestazione ha determinato sempre una frattura tra la giurisprudenza sovranazionale e la nostra giurisprudenza amministrativa: la prima ha tradizionalmente accolto un concetto di gratuità abbastanza ampio (si veda, *ex multis*, CGUE, sez. VI, 10 settembre 2020, C-367/19); la seconda, viceversa, ha sempre abbracciato una nozione restrittiva (Cons. St., sez. V, 3 ottobre 2017, n. 4614; Cons. St. Parere 20 agosto 2018, n. 2052). In dottrina, per una ricostruzione delle varie nozioni di gratuità, si rinvia a A. PALAZZO, S. MAZZARESE (a cura di), *I contratti gratuiti*, in *Trattato dei contratti*, diretto da P. Rescigno e E. Gabrielli, Torino, 2008; più recentemente, M. CENINI, *Liberalità, società e Terzo settore: contributo allo studio dei negozi traslativi gratuiti e della destinazione*, Torino, 2023.

⁷¹ Si rinvia, ancora, a L.T. TURRIZIANI COLONNA, *Contratti pubblici e Terzo settore: brevi riflessioni a margine di due recenti pronunce del Consiglio di Stato (n. 5217 e 5218 del 2023)*, cit., 283.

cipi imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., ma anche l'art. 41 CDFUE che intende la buona amministrazione come un diritto del cittadino⁷².

In questo momento storico, con gli ingenti investimenti del P.N.R.R. (anche nei servizi sociali) e con il nuovo Codice degli appalti che, come anticipato, ha delineato un rapporto con il terzo settore non gerarchico ma di competenza, le basi per un cambiamento sono state gettate e la direzione sembra proprio quella di una valorizzazione del terzo settore quale comparto imprescindibile per il raggiungimento degli interessi pubblici. Certamente, è auspicabile che le prassi diano forma e contenuto alla normativa vigente, valorizzando così il terzo settore al fine di realizzare la "buona amministrazione" e, più in generale, la "società buona" fondata (anche) sul solido pilastro della solidarietà tra i cittadini (singoli o associati), nonché tra questi e la pubblica amministrazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

G. Amato, *La rivoluzione del ruolo del Terzo settore nella sentenza 131/2020*, in *La libreria dei Podcast della Corte Costituzionale*, 4 dicembre 2021. G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, in *Quaderni della facoltà di giurisprudenza*, Università di Trento, 62/2022. G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, Relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7 e 8 febbraio 2003. G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117–118/1997. F. Bassanini, P. Ranci (a cura di), *Non per profitto*, in *Quaderni della fondazione Olivetti*, n. 23/1990. S. Battini, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti fra poteri dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2022. S. Battini, F. Decarolis, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. Trim., Dir. Pubbl.*, 2019. C. Bottari, *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche e ac-*

⁷² Al riguardo, si rinvia alle antesignane considerazioni di A. ZITO, *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *RIDPC*, 2002, 433 ss.; si veda, altresì, C. MARZUOLI, *Carta europea dei diritti fondamentali, "amministrazione" e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in G. VETTORI (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova 2002, 255 ss.; S. CASSESE, *Il diritto ad una buona amministrazione*, Relazione alla Giornata sul diritto alla buona amministrazione, Barcellona 2009, in www.irpa.eu che si esprime sulla evoluzione del principio che lo porta ad essere un diritto: dapprima principio per l'efficacia della p.a., successivamente principio funzionale al godimento dei diritti dei cittadini; R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, 31 ss.; C. CELONE, *Il diritto alla buona amministrazione, tra ordinamento europeo ed italiano*, in *Il diritto dell'economia*, 2016, 669; L.R. PERFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *RIDPC*, 2010, 789; S. CASSESE, D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della carta dei Diritti dell'UE)*, in M.C. PIERRO (a cura di), *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano 2019, 1 ss.; D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ITC)*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, 85 ss.; B. PONTI, *Le diverse declinazioni della "buona amministrazione" nel PNRR*, in *AA.VV., Il PNRR come motore del cambiamento dell'amministrazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, aprile-giugno 2022, 401 ss.

creditamento, Giappichelli, Torino, 2013. G. Bottino, *Il conflitto tra il legislatore e la giurisprudenza come causa della "burocrazia difensiva"*; la responsabilità penale per "abuso d'ufficio" come paradigma, Giappichelli, Torino, 2022. L. Brusaglia, E. Rossi (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Giuffrè, Milano, 2000. M. Cafagno, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa, e "burocrazia difensiva"*, in *Il diritto dell'economia*, 97 (3, 2018). M. Calabrò, G. Clemente Di San Luca, A. Contieri, A. De Siano, P. Forte, M. Interlandi, F. Liguori, S. Perongini, A. Rallo, S. Spagnuolo Vigorita, M.R. Spasiano, M. Tiberii, *Studi sui principi del Codice dei contratti pubblici*, con introduzione di F. G. Scoca, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023. D. Caldirola, *Stato, mercato e Terzo settore, nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*. L. Carbone, *La scommessa del "codice dei contratti pubblici" e il suo futuro*, Relazione introduttiva al Convegno dell'Istituto Jemolo "Il nuovo codice degli appalti - La scommessa di un cambio di paradigma: dal codice guardiano al codice volano?", Avvocatura dello Stato, 27 gennaio 2023. M. Cartabia, *L'attività della Corte Costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020, in www.cortecostituzionale.it. S. Cassese, D.U. Galetta, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei Diritti dell'UE)*, in M.C. Pierro (a cura di), *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Giuffrè, Milano, 2019, 1 ss. S. Cassese, *Il diritto ad una buona amministrazione*, Relazione alla Giornata sul diritto alla buona amministrazione, Barcellona, 2009, in www.irpa.eu. S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2001. C. Celone, *Il diritto alla buona amministrazione, tra ordinamento europeo ed italiano*, in *Il diritto dell'economia*, 2016. A. Celotto, *L'abuso del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1997. M. Cenini, *Liberalità, società e Terzo settore: contributo allo studio dei negozi traslativi gratuiti e della destinazione*, Giappichelli, Torino, 2023. S. Cimini, A. Giordano, *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, ESI, Napoli, 2025. S. Cimini, F. Valentini, *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di tutela di buon andamento della p.a.*, in *Ambiente e diritto*, 1/2022. 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", 2018, in www.spisa.unibo.it. P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2018. M. D'Orsogna, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2001. U. De Ambrogio, C. Guidetti, *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci Faber, Roma, 2016. R. Di Pace, *Manuale dei contratti pubblici*, seconda edizione, Giappichelli, Torino, 2024. P. Donati, *Teoria relazionale della società*, Franco Angeli, Milano, 1991. R. Ferrara, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010. E. Ferrero, *Concetti giuridici indeterminati e poteri delle amministrazioni*, in *Diritto e processo amministrativo*, 8/2014, 768; A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, editoriale Scientifica, Napoli, 2020. M. Galdi, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. Cost. 26 giugno 2020, n. 131*, 18 novembre 2020, in *Federalismi.it*. D.U. Galetta, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie*

ITC), in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020. L. Gallo, *Linee guida sul rapporto tra P.A. ed ETS negli istituti collaborativi del codice del Terzo settore. Nota al Decreto ministeriale n. 72 del 31/03/2021 di approvazione delle linee guida*, Terzjus, 1 aprile 2021. F. GASPARI, *Terzo settore ed Amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e diritti*, 15/2023. A. Ghirbelli, *Necessità ed urgenza del decreto-legge nelle recenti pronunce del giudice costituzionale*, 13 settembre 2008, in *Forum di Quaderni costituzionali*. L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al Diritto del rischio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. L. Giani, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie*, 3/2021. F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, in *Quaderni della facoltà di giurisprudenza*, Università di Trento, 62/2022. M. Gorgoni (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pacini Giuridica, Pisa, 2018. L. Gori, *Sentenza n. 131 della Corte Costituzionale su Terzo settore e coprogrammazione e coprogettazione*, in *Forum Terzo Settore*, 26 giugno 2020. L. Gori, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti tra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi*, n. 14/2020. G. Grottarelli De' Santi, *Uso e abuso del decreto-legge*, in *Diritto e società*, n. 2/1978. A. Gualdani, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli Enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, 2/2021, in *Federalismi.it*. A. Lombardi, *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e Terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020. A. Lombardi, E. M. Sironi, I. Ioannone, *Runts*, in G. Sepio (a cura di), *Terzo Settore*, gruppo24ore, 2023. E. Lubrano, *L'accreditamento istituzionale, delle strutture sanitarie: profili di criticità della disciplina attuale e prospettiva di riforma*, in *Giustamm*, 30 settembre 2021. C. Marzuoli, *Carta europea dei diritti fondamentali, "amministrazione" e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in G. Vettori (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Cedam, Padova, 2002. C. Marzuoli, *Sussidiarietà e libertà*, in *Rivista di diritto privato*, 1/2005. M. Moschetti, *Il profilo giuridico e tecnico della coprogettazione*, in M. Brunod, M. Moschetti, E. Pizzardi (a cura di), *La coprogettazione sociale*, Erickson, Torino, 2016. A. Palazzo, S. Mazzaresse (a cura di), *I contratti gratuiti*, in *Trattato dei contratti*, diretto da P. Rescigno e E. Gabrielli, UTET, Torino, 2008. L. Perfetti, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *RIDPC*, 2010, 789. F. Pesaresi, *Il DM 77/2022 sull'assistenza sanitaria territoriale*, 7/2022, *Welfare ebook*. A. Pioggia, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2014. G. Piperata, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in Aa.Vv., *Il PNRR come motore del cambiamento dell'amministrazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, aprile-giugno 2022. A. POLICE, *Unity and Fragmentation: the Italian Public Administration*, in D. Sorace, L. Ferrara, I. Piazza (Editors), *The Changing Administrative Law of an EU Member State*, Cham, 2021. B. Ponti, *Le diverse declinazioni della "buona amministrazione" nel PNRR*, in Aa.Vv., *Il PNRR come motore del cambiamento dell'amministrazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, aprile-giugno 2022. G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1/2002. E. Rossi, *Il fondamento del*

terzo Settore è nella Costituzione: Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 della Corte Costituzionale, 8 luglio 2020, in *Forum di Quaderni Costituzionali*. F.G. Scoca, M.R. Spasiano, *Nozioni introduttive*, Sez. II, “Approfondimenti”, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021. S.S. Scoca, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Dir. econ.*, n. 3, 2021. G. Sepio (a cura di), *Terzo settore*, gruppo24ore, 2023. G. Sepio, *Le attività di interesse generale degli enti del terzo settore in regime di convenzione con la p.a. e i conseguenti risvolti fiscali*, in *Quaderni di Tertjus*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020. V. Tondi Della Mura, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, 2018. F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2016. L.T. Turriziani Colonna, *Contratti pubblici e Terzo settore: brevi riflessioni a margine di due recenti pronunce del Consiglio di Stato (n. 5217 e 5218 del 2023)*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 3/2023. V. Varone, *I rapporti tra la P.A. e gli Enti del Terzo settore*, in G. Sepio (a cura di), *Terzo Settore*, gruppo24ore, 2023. A. Zito, *Il “diritto ad una buona amministrazione” nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *RIDPC*, 2002.

La co-progettazione applicata: percorsi di orientamento

*Alja Hrvatic - Irene Pizzimenti - Tamara Feresin - Raoul Bubbi**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il perimetro dell’istituto. – 3. Il procedimento di co-progettazione. – 3.1. Avvio delle attività successivamente alla stipula della Convenzione ed eventuali modifiche progettuali. – 4. La necessaria coerenza delle normative nel ricorso all’istituto solidaristico. – 4.1. La disciplina IVA. – 4.2. La disciplina degli Aiuti di Stato. – 4.3. La rilevazione amministrativo contabile. – 5. Proposte di indicazioni operative per la gestione delle attività progettuali e le rendicontazioni. – 6. Considerazioni conclusive.

I. INTRODUZIONE

Il presente contributo si propone di offrire una lettura ragionata dell’istituto della co-progettazione, disciplinato dall’art. 55 del cod. terzo settore (decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117), in ragione dell’esperienza maturata nel ricorso applicativo a tale istituto giuridico nell’ambito di due co-progettazioni¹, nonché dalle recenti indicazioni provenienti dalla giurisprudenza.

L’esperienza in materia di co-progettazione è stata intrapresa nel 2023, con pochi (o ancora non consolidati) riferimenti giurisprudenziali disponibili. Il ricorso sempre più esteso a tale istituto da parte delle pubbliche amministrazioni, in alternativa alla disciplina dettata dal codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36)², ha portato alle prime pronunce giurisprudenziali sul tema, tra cui le più recenti

* Il presente lavoro costituisce pensiero degli autori e non esprime indirizzo dell’amministrazione di appartenenza né vincola o impegna la stessa.

¹ Nello specifico, con delibera della Giunta Regionale n. 698 del 5 maggio 2023 e successiva delibera n. 1479 del 22 settembre 2023 è stato approvato l’Avviso di istruttoria pubblica finalizzata all’individuazione di Enti del Terzo Settore disponibili alla co-progettazione di interventi relativi ai progetti “*Ripar(t)iamo*” e “*INclusione, CONfronto, TRAttamento*”, approvati dal Ministero della Giustizia - Cassa delle Ammende, volti alla realizzazione di percorsi di inclusione socio-lavorativa a favore di persone in misura penale e di interventi per il sostegno alle vittime di reato, per la giustizia riparativa e la mediazione penale (consultabile al seguente sito: https://www.regione.fvg.it/asp/delibere/layout2008_2.asp?pag=1&cerca=true&anno=2023&num=698&tx_dataDel=&key=&uf=). Inoltre, con delibera della Giunta Regionale n. 331 del 24 febbraio 2023 e successiva deliberazione n. 1034 del 7 luglio 2023 è stato approvato l’Avviso di istruttoria pubblica finalizzata all’individuazione di Enti del Terzo Settore disponibili alla co-progettazione di interventi relativi ai progetti “*Ripar(t)iamo 2*” e “*INclusione, CONfronto, TRAttamento 2*”, approvati dal Dipartimento per gli Affari di Giustizia, volti alla realizzazione di interventi di assistenza generale alle vittime di reato, (consultabile al seguente sito: https://www.regione.fvg.it/asp/delibere/layout2008_2.asp?pag=1&cerca=true&anno=2023&num=331&tx_dataDel=&key=&uf=).

² Come precisato nella trama motivazionale della decisione del Tar Lombardia, sez. II, n. 2533 del 1° ottobre 2024, gli articoli 55 e 56 del cod. terzo settore delineano «un modello di gestione dei servizi

del Consiglio di Stato, sede giurisdizionale, sezione quinta, 22 maggio 2024 n. 4540³, del Tribunale Amministrativo Regionale Liguria, 3 maggio 2024, n. 310⁴ e del Tribunale Amministrativo Regionale Lombardia, sezione seconda, 1° ottobre 2024, n. 2533⁵.

2. IL PERIMETRO DELL'ISTITUTO

L'istituto della co-progettazione è disciplinato dall'articolo 55 del codice del terzo settore, che ai commi 1 e 3 recita: *“In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programma-*

fondato sul coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore e tale modello è alternativo a quello caratterizzato dall'acquisizione di beni e servizi mediante lo strumento dell'appalto pubblico o della concessione di cui al vigente codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36 del 2023)» (Tar Lombardia, 1.10.2024, n. 2533, in <https://terzjus.it/wp-content/uploads/2024/10/TAR-MILANO-2533-2024.pdf>). Nel commentare tale pronuncia, attenta dottrina ha precisato che l'obiettivo di tali istituti giuridici collaborativi consiste di comprendere le ragioni per le quali il cod. terzo settore «abbia inteso ricondurre le attività di interesse generale ex art. 5 al di fuori delle regole sulla concorrenza e, quindi, del mercato [...]». La differenza principale tra questo modello e gli appalti pubblici è il suo carattere non competitivo, che promuove la solidarietà e l'inclusione attraverso la collaborazione attiva degli enti del terzo settore. Tale impostazione è stata ulteriormente confermata dal codice dei contratti pubblici. L'art. 6 di quest'ultimo, infatti, sancisce espressamente che gli istituti di co-programmazione e co-progettazione del terzo settore non sono soggetti al regime degli appalti pubblici. Si tratta di un modello di “amministrazione condivisa”, che si fonda sulla collaborazione tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore, senza un rapporto sinallagmatico tipico degli appalti», così A. CRISMANI, *Co-progettazione vs appalti. Co-progettazione vs appalti: discrezionalità amministrativa e nuovi assetti tra il mercato degli appalti e il terzo settore (nota a TAR Lombardia n. 2533/2024)*, in <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/3332-co-progettazione-vs-appalti-andrea-crismani>, 11 Dicembre 2024.

³ Cons. Stato, sez. V, 22.5.2024, n. 4540, in https://terzosettore.info/wp-content/uploads/2024/08/CdS-4540_2024.pdf, nella quale la quinta sezione del Consiglio di Stato ha contribuito a definire la perimetrazione concettuale dell'istituto della co-progettazione. Per un commento a tale decisione, si rinvia alle considerazioni di G. BIASUTTI, *Il Consiglio di Stato precisa i presupposti ed i limiti applicativi della co-progettazione*, in <https://terzosettore.info/consiglio-di-stato-limiti-applicativi-coprogettazione-4540-2024/>.

⁴ Tar Liguria, sez. I, 3.5.2024, n. 310, in *Giornale dir. amm.*, 5/2024, 699 ss., con nota di E. FREDIANI, *Il buon governo della co-progettazione*, *ivi*, 699 ss., nella quale si stabilisce che l'attivazione di una procedura di partenariato collaborativo in forma di co-progettazione non esime l'amministrazione procedente dall'obbligo di una motivazione adeguata in merito al ricorso ad uno schema organizzativo che si pone come alternativo a quello basato sulla concorrenza. Nello specifico, tale motivazione deve mettere in evidenza i profili di preferenza di siffatta procedura rispetto a un'ordinaria gara d'appalto.

⁵ Tar Lombardia, sez. II, 1.10.2024, n. 2533, cit.

zione sociale di zona” (comma 1) e “La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2” (comma 3), nonché dal decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72/2021, con particolare riferimento al punto 3, nel quale viene analizzato dettagliatamente il procedimento di co-progettazione, la quale viene definita come “metodologia ordinaria per l’attivazione di rapporti di collaborazione con ETS”⁶.

Specularmente va letto l’articolo 6 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), rubricato “*Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore*”, che recita: “1. In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017”⁷.

La Corte Costituzionale ha avuto modo di esprimersi sul punto con la nota sentenza del 26 giugno 2020, n. 131 osservando come “(...) Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell’articolo 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: 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. Il modello configurato dall’articolo 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la

⁶ Fra i contributi più recenti che affrontano il tema della co-progettazione cfr., *ex multis*, A. BERRETTINI, *La co-progettazione alla luce del Codice del terzo settore e nella penombra del Codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, 2022, 1 ss.; F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell’amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Trento, 2022, 65 ss.; C. NAPOLITANO, *L’amministrazione Condivisa: Note Sparse Su Co-Progettazione Ed Enti Del Terzo Settore*, in F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto amministrativo 2020-2021*, Roma, 2022, 267 ss.; U. DE AMBROGIO, G. MAROCCHI (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, 2023; M. CLARICH, *Co-programmazione e co-progettazione: gli artt. 55 e 56 del Codice del Terzo Settore*, in C. TENELLA SILLANI, I. MASPEL, C. VALDITARA (a cura di), *Gli enti del terzo settore. Storia, Comparazione, Attualità*, Torino, 2024, 153 ss.; B. Giliberti, *L’amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo settore tra autonomia iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche amministrazioni*, in *PA Persona e Amministrazione. Ricerche Giuridiche sull’Amministrazione e l’Economia*, 2024, 417 ss.

⁷ Il rapporto fra codice dei contratti pubblici e quello del terzo settore è stato sovente oggetto di discussione negli ultimi anni. Sul punto, v., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 7.9.2021, n. 6232, in <https://terzjus.it/wp-content/uploads/2021/09/CDS-6232-2021.pdf>.

progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti ad 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 (...)»⁸.

L'istituto della co-progettazione, quindi, oltre ad essere lo strumento amministrativo di attuazione della sussidiarietà orizzontale, si muove nel perimetro della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti, ed è volto ad instaurare un rapporto collaborativo non fondato sul sinallagma contrattuale ovvero prestazione a fronte di controprestazione come avviene con il pagamento del prezzo per una prestazione resa. Il rapporto collaborativo è, quindi, volto alla realizzazione in comune tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati del terzo settore, con assunzione di responsabilità, di un progetto avente rilevanza pubblicistica. La procedura di individuazione dei *partner* di progetto avviene con procedura pubblica, nel rispetto dei principi dettati dalla legge 241/1990 e da norme di settore.

È opportuno precisare come le maggiori difficoltà nell'applicazione dell'istituto si rilevano quando tra i soggetti partecipanti vi sono enti del terzo settore "imprese sociali", tra i quali vi rientrano di diritto le cooperative sociali⁹.

A questo proposito, il codice dell'impresa sociale (decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112), all'articolo 1 dispone che: "*1. Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività. (...) 4. Le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si*

⁸ Corte Cost., 26.6.2020, n. 131, in *Giur. Cost.*, 2020, 3, 1439, con nota di G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, *ivi*, 1449 ss., il quale osserva che in questa pronuncia per la prima volta la Corte costituzionale fa propria la teoria dell'amministrazione condivisa per evidenziare le peculiarità del rapporto che, in base all'art. 55 del cod. terzo settore si instaura fra i soggetti pubblici e gli enti del terzo settore. In particolare, si viene a creare un «canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato» nell'ambito del quale le attività che si svolgono, quali la co-programmazione, la co-progettazione e il partenariato «si configurano come fasi di un procedimento complesso», il quale è espressione di un rapporto tra soggetti pubblici ed enti del terzo settore che non è un mero rapporto sinallagmatico, bensì è quello definito come «alleanza», fondata 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».

⁹ Un ulteriore profilo ermeneutico problematico legato alla natura polimorfa e variegata della categoria soggettiva degli enti del terzo settore è dato dall'applicabilità agli stessi del modello penale preventivo previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231. Per un'articolata riflessione sul tema, anche alla luce dell'esigenza di garantire la sorveglianza di enti privatistici che operano in settori sensibili impiegando spesso denaro pubblico, e data, altresì, l'eterogeneità dei collaboratori di tali enti, si rinvia a S. BARTOLOMUCCI, *La categoria degli enti del Terzo Settore e l'organizzazione penal preventiva ex d.lgs 231/2001. Una riflessione panoramica su problematiche, peculiarità, asimmetrie e possibili soluzioni*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 4/2024, 23 ss.

applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili, fermo restando l'ambito di attività di cui all'articolo 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell'articolo 17, comma 1".

Pertanto, le imprese sociali che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, e sono anche enti del terzo settore giusta articolo 4 del codice¹⁰, possono partecipare alle procedure ad evidenza pubblica di co-progettazione per l'individuazione di uno o più *partner* con cui realizzare, da parte della pubblica amministrazione, un progetto condiviso in sussidiarietà orizzontale.

Il nodo critico per la partecipazione di tale tipologia di enti del terzo settore è costituito da un lato dalla conciliazione della natura di impresa sociale e dalla gratuità, o meglio dall'operare al di fuori del mercato, in assenza di rapporti sinallagmatici, con la pubblica amministrazione e, dall'altro, dalla disciplina del regime I.V.A.¹¹ e degli Aiuti di Stato¹². Le altre tipologie di enti del terzo settore non aventi la qualifica di impresa sociale, giusta articoli 5 e 6 del codice del terzo settore, svolgono in via principale attività di interesse generale, con l'impiego di risorse volontarie e gratuite e, quindi, tendenzialmente al di fuori di rapporti aventi natura commerciale, salvo per lo svolgimento ancillare di eventuali attività diverse, ove consentite dallo statuto.

La dottrina¹³ a commento della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Lombardia, sezione seconda, 1° ottobre 2024, n. 2533, *ut supra* menzionata, ha iniziato ad individuare alcune figure sintomatiche della co-progettazione genuina, ossia:

- la rilevanza economica nei rapporti con gli enti del terzo settore e la gratuità;
- la correttezza delle procedure cooperative;
- la discrezionalità della pubblica amministrazione nella scelta tra appalto e co-progettazione;
- il rapporto tra co-programmazione e co-progettazione e la non sequenzialità necessaria;
- la non applicabilità del principio di separazione tra offerta tecnica ed economica.

Alla luce di quanto finora rilevato, si può osservare come si stia meglio delineando il perimetro dell'istituto della co-progettazione, sebbene rimangano in chiaroscuro i temi sopra cennati a cui si propone, con il presente contributo, di fornire una proposta di lettura critica ed operativa.

¹⁰ Art. 4, comma 1, decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117: "1. Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore".

¹¹ Il tema verrà approfondito nel successivo paragrafo 4.1.

¹² Il tema verrà approfondito nel successivo paragrafo 4.2.

¹³ A. CRISMANI, *Co-progettazione vs appalti*, cit.

3. IL PROCEDIMENTO DI CO-PROGETTAZIONE

Il procedimento di co-progettazione prende le mosse dalla pubblicazione di un Avviso volto alla ricerca dei soggetti del terzo settore interessati a divenire *partner* attivi con la pubblica amministrazione nella realizzazione di un progetto.

Preliminarmente, si procede con l'approvazione del testo dell'avviso secondo le modalità degli ordinamenti propri e con la scelta di ricorrere alla co-progettazione per la valorizzazione dell'elemento solidaristico e di creazione di valore sociale.

Nello specifico, l'Avviso prevede l'applicazione della legge 241/1990 e, in particolare, dell'articolo 12, per la caratterizzazione delle eventuali risorse pubbliche messe a disposizione come contributi al rimborso di spese sostenute, anziché come prezzo per una prestazione resa. Su tale implicazione torneremo in seguito.

Si ritiene che l'Avviso debba prevedere i requisiti di partecipazione, tra cui:

- la previsione nello Statuto di una o più lettere delle attività di interesse generale di cui all'articolo 4 del cod. terzo settore coerenti con le attività progettuali da realizzare;
- il possesso o meno di eventuale esperienza pregressa in progetti analoghi;
- il possesso di adeguate conoscenze, competenze e attitudini da valutarsi con riferimento all'attività progettuale da svolgere e alle finalità da perseguire;
- le risorse da mettere a disposizione per la realizzazione del progetto;
- il possesso di capacità tecniche e professionali intese come il possesso di concrete capacità e risorse per realizzare l'attività oggetto del progetto;
- il possesso di idonei requisiti di moralità ovvero onorabilità, prevedendo anche il non essere incorsi nell'interdizione temporanea o perpetua dai pubblici uffici.

Con riferimento alle risorse da mettere a disposizione per la realizzazione del progetto, è opportuno precisare che, la co-progettazione, rappresentando la messa in comune delle risorse disponibili per la realizzazione delle attività progettuali e la connotazione del concetto in senso lato di gratuità dato dal Consiglio di Stato¹⁴, richiede che via sia un apporto effettivo, tangibile e quantificabile di risorse materiali e/o immateriali da parte degli enti del terzo settore partecipanti. L'eventuale contributo pubblico potrà ristorare le spese sostenute, parimenti ad altre misure di promozione e incentivazione delle attività di interesse generale degli enti del terzo settore, evitando ristori integrali, prestando particolare attenzione ad eventuali proposte di condivisione generiche, astratte e non quantificabili, che si risolvono, di fatto, in un'elusione della finalità solidaristica dell'istituto della co-progettazione e del divieto di incremento patrimoniale.

La partecipazione al progetto comporta la presentazione di una proposta progettuale "alta" sulla base delle indicazioni contenute nell'Avviso. Proposta progettuale che, ove l'ente del terzo settore sia ammesso alla successiva fase del tavolo di co-progettazione, costituirà la base di partenza per sviluppare il progetto definitivo, integrando le proposte degli enti del terzo settore partecipanti al tavolo di co-progettazione e verificando la possibilità di generare ulteriore valore da mettere a disposizione grazie alla reciproca collaborazione.

¹⁴ Cons. Stato, sez. V, 26.5.2023, n. 5217 e Cons. Stato, sez. V, 26.5.2023, n. 5218, menzionate e analizzate alla nota 15.

Si ritiene, quindi, opportuno prevedere una soglia minima di punteggio da raggiungere da parte degli enti del terzo settore con le proposte presentate, al fine di poter accedere alla successiva fase procedimentale del tavolo di co-progettazione. Nello specifico, la proposta è di un punteggio di 70/100. La valutazione avviene ad opera di una Commissione tecnica.

Tale fase selettiva, di cui il Tar Lombardia, con la sopra richiamata decisione n. 2533/2024, riconosce la bontà, permette di effettuare una selezione tra le proposte e i soggetti, consentendo l'accesso alla fase di co-progettazione vera e propria solamente a coloro che hanno presentato proposte congrue e che sono in possesso di requisiti tecnici unitamente alla capacità di svolgere le attività progettuali e di generare valore sociale. Le proposte possono essere presentate anche nella forma del partenariato, consentendo in tal modo una partecipazione più ampia e coniugando la stessa con la serietà della partecipazione e della proposta. Il partenariato presuppone la presenza di un capofila e nell'Avviso viene previsto l'obbligo, in caso di partecipazione alla fase di co-progettazione e alla successiva stipula della convenzione, di formalizzazione in un atto pubblico con esplicitazione dei reciproci obblighi e impegni tra i partecipanti e tra gli stessi e il capofila che assume la responsabilità amministrativa, anche per la presentazione dei rendiconti, nei confronti della pubblica amministrazione.

Di seguito si propone un esempio di griglia da potersi utilizzare e adattare in relazione alle diverse procedure:

CRITERI VALUTAZIONE	PUNTEGGIO MASSIMO
Competenze ed esperienze nella progettazione, organizzazione e gestione di interventi nell'ambito del [oggetto del progetto] documentabili e riguardanti attività svolte in un arco di tempo determinato.	15
Le risorse (materiali, strumentali, umane e finanziarie) messe a disposizione dall'Ente, non rendicontabili nell'ambito delle risorse stanziare per la co-progettazione.	15
Gli approcci teorici e metodologici nonché i profili professionali dell'organizzazione dedicati alla gestione di interventi sul tema [oggetto del progetto].	10
Capacità organizzativa, amministrativa, finanziaria di sostenere gli interventi e le azioni che il progetto metterà in campo valutabile in termini finanziari (descrizione della struttura organizzativa, delle competenze di tipo amministrativo e contabile e invio dei bilanci dell'ultimo [periodo temporale es. triennio, biennio, ...]).	20
Presenza di esperienza nella promozione, costruzione e coordinamento di reti di partenariato, in particolare nell'ambito della [oggetto del progetto].	15
Innovatività della proposta progettuale e capacità di soddisfare le necessità progettuali, nonché idoneità a raggiungere i risultati prefissati e le finalità pubbliche individuate dall'Avviso.	25
TOTALE	100

L'Avviso, in relazione alle tipologie di attività da realizzare e agli ambiti di competenza, può prevedere la partecipazione come *partner* di altre pubbliche amministrazioni. La partecipazione delle altre amministrazioni interessate e coinvolte, consente la costruzione o il rafforzamento della rete tra soggetti pubblici e privati e lo sviluppo di procedure operative.

Si ritiene che il tavolo di co-progettazione e l'esecuzione delle attività progettuali non debbano coinvolgere i soggetti esclusi o altri soggetti non partecipanti alla procedura. Un'unica eccezione potrebbe essere rappresentata dall'evenienza in cui i partecipanti

in sede di domanda abbiano espressamente dichiarato (e documentato) la disponibilità di collaborazioni e partenariati con soggetti terzi che sarebbero stati messi a disposizione per la realizzazione delle attività progettuali. Elemento, quindi, oggetto di valutazione in sede di esame delle proposte da parte della Commissione.

Diversamente operando, si consentirebbe una facile elusione delle procedure ad evidenza pubblica, compresi eventuali comportamenti opportunistici.

All'esito dello svolgimento del tavolo di co-progettazione si procede con la sottoscrizione dell'atto convenzionale che individua le azioni progettuali e le risorse disponibili.

3.1. Avvio delle attività successivamente alla stipula della Convenzione ed eventuali modifiche progettuali

Al fine di assicurare che i soggetti coinvolti da parte degli enti del terzo settore nella realizzazione delle attività progettuali siano dotati dei requisiti a carattere generale, legati all'affidabilità morale, e dei requisiti di ordine speciale, che provano l'effettiva capacità di realizzare l'attività richiesta (capacità tecniche e professionali, nonché capacità economica e finanziaria), l'avvio delle attività dovrà essere preceduto dalla comunicazione, con assunzione di responsabilità da parte dell'ente co-progettante alla competente Amministrazione dei nominativi degli eventuali *partner* e del personale coinvolto nel progetto. Analogamente, nel caso di una plurima partecipazione organizzata nella forma di un accordo temporaneo di scopo, i *partner* sono tenuti ad effettuare la comunicazione al soggetto capofila, quale responsabile amministrativo, il quale, a sua volta, rilascia comunicazione complessiva all'Amministrazione. Eventuali variazioni nella composizione del personale dovranno essere comunicate e si procederà con le medesime modalità.

L'apporto da parte di professionisti e soggetti terzi esterni alla co-progettazione dovrà essere sempre preventivamente autorizzato dall'Amministrazione, previa verifica interna all'ente o all'ATS che le relative competenze non siano presenti e disponibili tra tutti i soggetti coinvolti nelle attività progettuali. La prestazione d'attività da parte di soggetti terzi non preventivamente autorizzati dovrà essere ritenuta come non ammissibile.

Qualora nel corso dello svolgimento delle attività progettuali i soggetti coinvolti riscontrassero la necessità di apportare modifiche al progetto, tali variazioni si ritiene debbano essere preventivamente comunicate ed approvate dall'Amministrazione. Eventuali modifiche unilaterali nella composizione delle voci previste dal *budget* potrebbero essere ritenute non valide ed i relativi costi ritenuti non ammissibili.

4. LA NECESSARIA COERENZA DELLE NORMATIVE NEL RICORSO ALL'ISTITUTO SOLIDARISTICO

4.1. La disciplina I.V.A.

La scelta di ricorrere alla co-progettazione, istituto solidaristico di attuazione della sussidiarietà orizzontale, che si connota per la doverosa assenza di elementi mercantili ovvero per l'assenza di un rapporto sinallagmatico tra prestazione e contropresta-

zione, comporta la necessaria e rigorosa applicazione delle altre discipline normative a cominciare da quella fiscale per il regime sull'I.V.A.

Operando, come detto, al di fuori del mercato in un rapporto collaborativo solidaristico di realizzazione in comune di una attività progettuale non potrà trovare applicazione il regime I.V.A., in quanto l'apporto pubblico si caratterizza per una mera movimentazione di danaro *ex art. 12 della legge 241/1990* a rimborso di spese sostenute e non come pagamento di una prestazione resa.

Tale impostazione trova supporto nelle seguenti circolari e interpelli dell'Agenzia delle Entrate:

Circolare Agenzia delle Entrate n. 34 del 21 novembre 2013;

Circolare Agenzia delle Entrate n. 20 del 11 maggio 2015;

Risposta ad Interpello n. 375 del 25 maggio 2021 Divisione contribuenti;

Risposta ad Interpello n. 908-481/2021 - Direzione regionale Friuli Venezia Giulia 2021;

Risposta ad Interpello n. 316 del 31 maggio 2022 - Direzione centrale grandi contribuenti e internazionale;

Risposta ad Interpello n. 904-785/2024 - Direzione regionale Lombardia 7 ottobre 2024.

In particolare, nella circolare del 2015 viene espressamente previsto che la *“mancanza della funzione sinallagmatica tra gli importi erogati dalla parte pubblica o privata e la prestazione resa dalla controparte, le erogazioni di danaro si qualificano come contributi (rectius, mere movimentazioni di denaro) e, in quanto tali, saranno escluse dall'ambito di applicazione dell'imposta”*.

“Nel caso in cui la pubblica amministrazione eroghi somme di denaro agendo secondo le disposizioni dell'art. 12 della legge n. 241 del 1990 (‘Provvedimenti amministrativi attributivi di vantaggi economici’), detto riferimento normativo è sufficiente a qualificare le somme in questione come contributi pubblici, come tali privi di rilievo a fini IVA”.

“Ai fini IVA, pertanto, il finanziamento concesso (sia esso di derivazione comunitaria ovvero di derivazione nazionale) – che, nei termini anzidetti, non assume la natura di corrispettivo – deve essere considerato alla stregua di una cessione avente ad oggetto denaro, fuori campo dell'imposta ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. a), del d.P.R. n. 633 del 1972”.

La Risposta ad Interpello 316/2022 prende invece in esame la disciplina europea e riconferma il discrimine nell'esistenza o meno di un rapporto sinallagmatico: *“In particolare, secondo costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, una prestazione di servizi è effettuata ‘a titolo oneroso’, ai sensi del citato articolo 2, paragrafo 1, della Direttiva 2006/112/CE, e configura, pertanto, un'operazione imponibile, ‘soltanto quando tra l'autore di tale prestazione e il beneficiario intercorra un rapporto giuridico nell'ambito del quale avvenga uno scambio di prestazioni sinallagmatiche, nel quale il compenso ricevuto dall'autore di tale prestazione costituisca il controvalore effettivo del servizio fornito al beneficiario (...); ciò si verifica quando esiste un nesso diretto fra il servizio fornito dal prestatore e il controvalore ricevuto, ove le somme versate costituiscono un corrispettivo effettivo di un servizio individualizzabile fornito nell'ambito di un siffatto rapporto giuridico”* (cfr. Corte di Giustizia UE, sentenza 23 marzo 2006, Causa C-210/04, sentenza 3 marzo 1994, Causa C-16/93, sentenza 5 luglio 2018, C-544/16, e giurisprudenza ivi citata”).

La Risposta ad Interpello 908-481/2021, specificamente riferita ad una procedura di co-progettazione, contribuisce ulteriormente a definire e a circoscrivere i presupposti legittimanti, in quanto, richiamando la Circolare del 2013, ribadisce che, ove l'amministrazione agisca con riferimento all'articolo 12 della legge 241/1990, le erogazioni hanno natura di contributo. A tale proposito, si ricorda che l'articolo 12 della legge richiamata è preordinato all'erogazione di contributi pubblici. Nella fattispecie in esame, una società cooperativa sociale ONLUS, aveva chiesto chiarimenti sul trattamento fiscale ai fini IVA delle somme erogate da enti pubblici per un progetto di co-progettazione di servizi socio-sanitari ed educativi. La Cooperativa riteneva che le somme ricevute fossero corrispettivi soggetti a I.V.A. con aliquota del 5%. L'Agenzia ha stabilito che le somme erogate non costituiscono corrispettivi per prestazioni di servizi, ma sono contributi per la realizzazione di un progetto condiviso di interesse generale, in quanto le somme erogate giusta articolo 12 legge 241/1990, sono considerate movimentazioni finanziarie fuori campo di applicazione IVA, ai sensi dell'articolo 2, terzo comma, lettera a) del Decreto I.V.A. (D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633).

Ulteriore conferma è data nella Risposta ad Interpello n. 904-785/2024 - Direzione regionale Lombardia 7 ottobre 2024, che qualifica le somme percepite a titolo di contributo dalla ATI formata da due cooperative come mere movimentazioni di denaro e, come tali, escluse dall'ambito applicativo dell'I.V.A. sempre ai sensi dell'articolo 2, terzo comma, lettera a) del Decreto I.V.A.

Si evidenzia, tuttavia, che tale impostazione generale deve trovare effettivo riscontro nella fattispecie concreta. Sarà quindi importante che gli enti del terzo settore siano dotati di strumenti contabili e amministrativi forti che consentano di dimostrare il rimborso delle spese vive effettivamente sostenute, e in caso di attività di impresa, di mantenere distinta l'attività fuori mercato in co-progettazione dall'attività d'impresa.

4.2. La disciplina degli Aiuti di Stato

Il paragrafo 1 dell'articolo 107 del TFUE dispone che: *“1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.”*

Si configura un Aiuto di Stato alla contemporanea presenza dei seguenti elementi:

- 1) la sussistenza di un'impresa;
- 2) l'imputabilità della misura allo Stato;
- 3) il finanziamento della misura tramite risorse statali;
- 4) il conferimento di un vantaggio;
- 5) la selettività della misura;
- 6) gli effetti della misura sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.

Nell'ambito di una genuina procedura di co-progettazione, che si pone al di fuori del mercato, difetta l'elemento del “vantaggio”, cui si ricollegano a cascata quelli della selettività e degli effetti sulla concorrenza e sugli scambi. I contributi erogati dalla pubblica amministrazione giusta articolo 12 della legge 241/1990 sono infatti destinati unicamente al ristoro delle spese sostenute per l'attuazione degli interventi co-progettati

con la pubblica amministrazione e realizzati in amministrazione condivisa al di fuori di un rapporto commerciale, mercantile, sinallagmatico.

Per le imprese sociali i contributi percepiti a sollievo delle spese sostenute per le attività progettuali non devono comportare un indiretto aiuto all'attività principale di impresa e, in tal modo, contribuire indirettamente a generare un vantaggio nella partecipazione a procedure di gara. Tale motivo esclude la possibilità di riconoscere spese generali in maniera percentuale forfetaria, come ribadito, peraltro, dalla giurisprudenza¹⁵. Tutte le spese devono essere rendicontate a piè di lista con documentazione sottostante a supporto. Ecco, allora, che perde significato la distinzione tra spese dirette e spese indirette, dovendo essere tutte le spese ammesse a contributo direttamente inerenti alle attività progettuali e comprovate da adeguata documentazione amministrativa e contabile.

Come detto per il regime di esclusione dall'I.V.A., è fondamentale la presenza di un forte presidio amministrativo e contabile di rilevazione che consenta di tenere distinte le spese, oltre a una corretta e puntuale imputazione progettuale.

4.3. La rilevazione amministrativo contabile

Al fine di dimostrare che il contributo ottenuto non reca vantaggio alcuno all'attività di carattere economico esercitata dai singoli partecipanti al progetto e che, di

¹⁵ Al riguardo, si segnalano due recenti pronunce del Consiglio di Stato relative a due casi originati da avvisi pubblicati dal Comune di Latina, nelle quali viene esclusa la possibilità di rimborsare forfetariamente le spese e i costi diretti e indiretti sostenuti per l'attività svolta, trattandosi di un metodo che prescinde, per definizione, dalla verifica di quanto effettivamente speso (Cons. Stato, sez. V, 26.5.2023, n. 5217 e Cons. Stato, sez. V, 26.5.2023, n. 5218). Come rileva Luca Gori, le decisioni sono «percorse da una certa ambiguità concettuale» fra la portata dell'art. 55 cod. terzo settore (co-programmazione, co-progettazione e accreditamento) e quella dell'art. 56 del medesimo codice, dedicato a convenzioni con Odv e Aps; tuttavia «esiste una specificità reciproca dell'art. 55 e dell'art. 56 Cts, che non consente di costruire gerarchie o di proiettare automaticamente procedure e contenuti fra l'uno e l'altro. Diversamente, il Consiglio di Stato interseca i due piani, con esiti problematici e contraddittori» (L. GORI, *Il tema della gratuità nell'amministrazione condivisa*, 27 giugno 2023, in cantieretertozosettore.it/il-tema-della-gratuita-nellamministrazione-condivisa/). Inoltre, una delle questioni di maggiore interesse affrontate dal Consiglio di Stato è rappresentata dal concetto di *gratuità*, intesa quale assenza di un incremento patrimoniale da parte dell'ente del terzo settore derivante dall'attività oggetto di convenzione. Le spese effettivamente sostenute e documentate dall'ente stesso possono essere oggetto di rimborso per spese effettivamente sostenute, sia se riferite ai c.d. costi diretti, sia se riferite ai costi c.d. indiretti, limitatamente a ciò che attiene ai progetti o alle attività interessate. Su questo punto il Consiglio di Stato innova il proprio precedente orientamento, in quanto il richiamato parere n. 2052/2018 richiedeva, in senso opposto, quale requisito necessario una concezione rigida della gratuità, intesa come un aumento patrimoniale della collettività, cui corrisponde una sola e mera diminuzione patrimoniale di altro soggetto, ossia il «*depauperamento del capitale lavoro o del patrimonio del prestatore*». Con queste sentenze, il Consiglio di Stato afferma che è esclusa la possibilità di rimborsare forfetariamente spese o costi (diretti o indiretti), «ma non si spinge (più) ad affermare che determinate voci di costo sopportate dall'Ets non risultano in linea di principio ammissibili al rimborso» (L. GORI, *op. cit.*). Per ulteriori approfondimenti, si rinvia, altresì, a A. SANTUARI, *Quando la co-progettazione è conforme al dettato normativo – Cons. Stato 5217/23*, in <https://www.personaedanno.it/articolo/quando-la-co-progettazione-e-conforme-al-dettato-normativo-cons-stato-5217-23> e ad A. CRISMANI, *Il meccanismo della co-progettazione. Spunti utili dal Consiglio di Stato (n. 5217/2023 e n. 5218/2023)*, in <https://terzosettore.info/il-meccanismo-della-co-progettazione-spunti-utili-dal-consiglio-di-stato-n-5217-2023-e-n-5218-2023/>.

conseguenza, tale contributo non rappresenta un Aiuto di Stato, le modalità di gestione contabile delle attività legate alla co-progettazione dovranno assicurare e garantire la distinzione di quanto svolto per la progettualità rispetto all'attività svolta ordinariamente dal *partner* nel mercato. In ordine a quanto sopra evidenziato ognuno dei *partner* dovrà adottare una contabilità separata o un sistema di imputazione di costi che consenta di distinguere l'attività legata alla co-progettazione (avente natura non economica) dall'attività commerciale esercitata¹⁶. Su questo aspetto, si è più volte pronunciata la Suprema Corte di Cassazione, la quale ha precisato che, con riguardo alla determinazione dei redditi degli enti non commerciali, l'obbligo di tali enti di tenere la contabilità separata per l'attività commerciale esercitata (stabilito dall'art. 144, comma 2, del d.P.R. n. 917 del 1986), non richiede la predisposizione di due distinti bilanci di esercizio, essendo consentita e, quindi, essendo ritenuta sufficiente, una c.d. "contabilità separabile", cioè una contabilità che consenta di distinguere le movimentazioni relative all'attività istituzionale non commerciale e quella relative all'attività propriamente commerciale¹⁷. Recentemente, la Corte di Cassazione ha introdotto nuovi e più stringenti criteri per l'applicazione dell'opzione per la separazione delle attività ai fini I.V.A., come previsto dall'art. 36, comma 3, d.P.R. 633/1972, che consente ai soggetti che esercitano più attività di optare per l'applicazione separata dell'I.V.A., per ciascuna di esse, a condizione che siano rispettate determinate condizioni¹⁸.

¹⁶ A questo proposito, v. Tar Roma, (Lazio), sez. IV, 23.6.2023, n. 10668, in *Foro Amm.*, 2023, 6, II, 951, nella quale si sancisce che l'interpretazione «del concetto di attività economica dipende, tra le altre cose, dalle circostanze specifiche, dal modo in cui l'attività è organizzata dallo Stato e dal contesto in cui viene organizzata. La stessa attività può, dunque, assumere le connotazioni di attività economica in uno Stato membro e non avere questa caratteristica in un altro. In ambito culturale, come in altri settori, sono presenti soggetti che, al di là della loro natura giuridica, svolgono sia attività non economica che attività economica. In questi casi, si ritiene che, se la seconda è marginale rispetto alla prima, prevale la natura non economica del soggetto in questione. Se l'attività economica non è invece marginale, perché il finanziamento dell'attività non economica non sia considerato aiuto di Stato, l'ente deve dotarsi di una contabilità separata (o di un sistema di imputazione dei costi) che consenta di distinguere l'una dall'altra e i finanziamenti destinati a ciascuna di esse (in modo che il finanziamento pubblico delle attività non economiche non possa recare vantaggio all'attività economica a scapito dei concorrenti)». Recentemente, la Corte di Cassazione ha precisato che, in linea generale, le attività svolte dalle associazioni non lucrative non sono considerate attività commerciali e che le quote versate dagli associati non concorrono alla formazione del reddito; tuttavia, le stesse possono anche svolgere attività di carattere commerciale: in questo caso, le associazioni senza scopo di lucro devono provare l'effettiva sussistenza dei requisiti per la fruizione del trattamento fiscale agevolato previsto per gli enti non commerciali (Cass. Civ., sez. trib., 2.1.2025, n. 11).

¹⁷ Così, Cass. civ., sez. trib., 22.9.2021, n. 25628, in *Giust. Civ. Mass.*, 2021. Sul tema, si veda, inoltre, Cass. civ., sez. trib., 14.7.2017, n. 17454, in *Giust. Civ. Mass.*, 2017, ove si stabilisce che: «[...] l'assenza di contabilità separata per l'attività commerciale eventualmente esercitata dagli enti non commerciali, prevista dall'art. 109, comma 2, del d.P.R. n. 917 del 1986 ("ratione temporis" vigente, ora art. 144), nel testo modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 460 del 1997, non comporta l'ineducibilità dei costi promiscui, rimanendo ferma la loro deducibilità secondo un criterio di ripartizione proporzionale, cioè in ragione del rapporto tra i ricavi che concorrono a formare il reddito d'impresa e la somma di tutti i ricavi ed i proventi conseguiti, sempre che il contribuente dimostri la natura effettiva di tali costi, in applicazione dei principi regolativi dell'onere della prova».

¹⁸ Cass. civ., sez. trib., 6.9.2024, n. 24022, in *Giust. Civ. Mass.*, 2024, nella quale si precisa che l'opzione per l'applicazione separata dell'imposta prevista dall'art. 36, comma 3, del d.P.R. n. 633 del 1972 per i soggetti che esercitano più imprese o più attività nell'ambito della medesima impresa, «è

Tutti i pagamenti dovranno riportare i riferimenti del progetto, ovvero la denominazione di ogni singolo progetto ed il relativo CUP, ed essere effettuati con utilizzo di un c/c dedicato, anche in via non esclusiva, per tracciare i movimenti finanziari legati a tutte le spese e contributi progettuali. Non sono ammessi pagamenti in contanti. Al fine di garantire una maggiore trasparenza è consigliato l'utilizzo di un conto corrente dedicato alle attività di carattere non economico.

Sono ammesse a rendicontazione esclusivamente le spese pagate a mezzo bonifico, fornendo la ricevuta del bonifico effettuato, o con modalità traccianti.

5. PROPOSTE DI INDICAZIONI OPERATIVE PER LA GESTIONE DELLE ATTIVITÀ PROGETTUALI E LE RENDICONTAZIONI

Gli enti del terzo settore sono tenuti a rispettare gli obblighi assunti con la sottoscrizione della Convenzione. In particolare, si ritiene opportuno:

- a) assicurare la disponibilità della documentazione tecnica e contabile in caso di richiesta di specifica documentazione da parte della competente Amministrazione o di verifica *in loco* realizzata dagli organi centrali e periferici di vigilanza e controllo;
- b) tenere una contabilità separata o separabile tra le attività oggetto di convenzione ed eventuali attività commerciali svolte;
- c) realizzare le attività nel rispetto di quanto previsto dall'avviso e dal progetto approvato e garantire la completa realizzazione delle stesse;
- d) concludere le operazioni entro i termini previsti dal progetto;
- e) garantire la veridicità e l'inoltro dei dati e delle informazioni richieste;
- f) assicurare il completo rispetto delle vigenti normative applicabili (a titolo esemplificativo, in materia di *privacy* e sulla prevenzione degli infortuni).

Al fine di dimostrare che il contributo ottenuto non reca vantaggio alcuno all'attività di carattere economico esercitata dai singoli partecipanti al progetto e che, di conseguenza, costituisce una mera movimentazione di denaro che non comporta un incremento patrimoniale a vantaggio dell'ente del terzo settore, la modalità di gestione contabile delle attività legate alla co-progettazione deve assicurare e garantire la distinzione di questa specifica attività da quella svolta ordinariamente dall'ente stesso.

Tale risultato si ritiene possa essere ottenuto con l'istituzione nel piano dei conti di conti e sottoconti specifici per i progetti aventi natura non commerciale. A titolo esemplificativo, e non esaustivo, si suggerisce: materiale di consumo c/coprogettazione, spese telefoniche c/coprogettazione, etc. Successivamente, visto che si rende necessaria la rendicontazione, i conti interessati potranno alimentare la predisposizione di un bilancio di periodo del progetto, che potrà eventualmente essere redatto *extra* contabilmente. Per coloro che hanno un assetto della gestione contabile più strutturato, in quanto dotati di una contabilità industriale, si potrà istituire una "commessa progettuale" nella quale far

ammessa quando le diverse attività economiche, esercitate tutte in modo sistematico e non occasionale, sono sostanzialmente diverse ed effettivamente scindibili sulla base di criteri oggettivi, così da essere suscettibili di formare oggetto di autonome attività di impresa, aventi ciascuna una propria struttura organizzativa».

confluire le operazioni contabili che transitano sui conti dedicati al progetto. Tale assetto contabile si renderebbe particolarmente utile nel caso in cui vengano gestite contemporaneamente più attività progettuali, per le quali si rende necessaria la distinzione rispetto all'attività commerciale eventualmente esercitata dal partecipante.

Si ritiene, inoltre, che le attività e le relative spese debbano riferirsi temporalmente al periodo di realizzazione della co-progettazione. Per considerare una spesa come sostenuta è necessaria l'esibizione delle fatture quietanzate o dei documenti contabili di valore probatorio equivalente o, in casi debitamente giustificati, altra idonea documentazione che fornisca una ragionevole garanzia che la spesa sia stata effettivamente sostenuta dal soggetto. Quale documentazione idonea potranno essere richieste fatture elettroniche (per i soggetti partecipanti titolari di partita I.V.A.) e, per coloro che sono assoggettati alla ritenuta d'acconto, esibizione anche della delega F24 utilizzata per il pagamento. Le spese e i pagamenti per l'acquisto di beni e servizi da parte di imprese non *partner*, in via eccezionale e limitatamente a risorse non principali non presenti all'interno dell'ente co-progettante, si ritiene possano essere comprovate per mezzo delle relative fatture elettroniche, previa acquisizione di dichiarazione dell'insussistenza della risorsa all'interno dell'ente o degli eventuali *partner* di progetto partecipanti alla co-progettazione.

Eventuali minute spese da sostenersi per necessità quotidiane, in relazione ad azioni di sostegno e supporto a vantaggio di persone svantaggiate, si ritiene che possono essere pagate tramite POS, appoggiate su conto corrente dedicato, qualora risulti impraticabile il pagamento a mezzo di bonifico. In quest'ultimo caso si rende necessaria la produzione, in sede di rendicontazione, dell'estratto conto bancario, dal quale risulti in modo chiaro e univoco l'addebito del pagamento effettuato tramite POS e su cui sarà apposto successivamente, ai fini della rendicontazione delle spese, il CUP e il riferimento al/i progetto/i, a cui la spesa è imputata.

Si ritiene, invece, che, in ragione della natura della movimentazione di denaro che rientra nelle spese correnti, non possano essere riconosciute a rimborso le spese connesse ad acquisti di investimento (beni durevoli e ammortizzabili, ad esempio, arredi, attrezzature, *etc.*), neppure se stabilmente impiegati nelle attività convenzionate.

Si ritiene, ancora, che vada valutato in relazione alle specifiche caratteristiche progettuali la possibilità di prevedere e riconoscere a rimborso spese eventuali attività formative e di aggiornamento dei volontari; in senso opposto, si ritengono in ogni caso non ammissibili scontrini generici non identificativi della specifica tipologia di spesa, iniziative esclusivamente destinate ai soci degli enti del terzo settore partecipanti, rimborsi spese forfettari, attività di collaboratori esterni/dipendenti non strettamente indispensabili per qualificare l'attività convenzionata, nonché pagamenti effettuati a mezzo di contante.

Si precisa che il rimborso delle spese per le attività dei volontari deve avvenire secondo quanto previsto dall'articolo 17 del cod. terzo settore¹⁹.

¹⁹ Articolo 17 decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, commi 3 e 4: “3. *L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere rimborsate dall'ente del Terzo settore tramite il quale svolge l'attività soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo. Sono in ogni caso vietati rimborsi spese di tipo forfetario.* 4. *Ai fini di cui al comma 3, le spese sostenute dal volontario possono essere rimborsate anche a fronte*

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il presente lavoro vuole portare un contributo ragionato al percorso in atto di definizione dell'istituto della co-progettazione, cercando di evidenziare e sistematizzare alcuni aspetti di primaria rilevanza per gli operatori che non sono ancora stati oggetto di perimetrazione da parte della giurisprudenza.

La partecipazione alla co-progettazione assume una connotazione rilevante al fine dello sviluppo e del consolidamento del radicamento sul territorio di riferimento e di restituzione alla società civile in termini di valore sociale della ricchezza generata. Tali aspetti ingenerano nell'ambito di un ciclo virtuoso una reputazione sociale che, a sua volta, può promuovere e stimolare il reperimento di risorse dalla società civile, tramite campagne di raccolta fondi, adesione di volontari e connettivizzazione della rete sociale.

Un elemento sensibile lo si rinviene nel ricorso alla co-progettazione per azioni che, in precedenza, rientravano nel campo del cod. appalti. Il pubblico dovrebbe valutare con particolare rigore il ricorso all'istituto solidaristico piuttosto che all'istituto mercantile per evitare forme di sottrazione al mercato di ampie fette di servizi con il rischio di forme di *dumping* e di scivolamento verso fenomeni di lavoro irregolare.

Si ritiene, quindi, opportuno un intervento del legislatore e delle Autorità amministrative competenti nel definire il quadro normativo e regolamentare, favorendo sintesi ed equilibrio tra i diversi interessi costituzionalmente tutelati.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

G. Arena, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. Cost.*, 2020, 3, 1449 ss. S. Bartolomucci, *La categoria degli enti del Terzo Settore e l'organizzazione penal preventiva ex d.lgs 231/2001. Una riflessione panoramica su problematiche, peculiarità, asimmetrie e possibili soluzioni*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 4/2024, 23 ss. A. Berrettini, *La co-progettazione alla luce del Codice del terzo settore e nella penombra del Codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, 2022, 1 ss. G. Biasutti, *Il Consiglio di Stato precisa i presupposti ed i limiti applicativi della co-progettazione*, in <https://terzosettore.info/consiglio-di-stato-limiti-applicativi-coprogettazione-4540-2024/>. M. Clarich, *Co-programmazione e co-progettazione: gli artt. 55 e 56 del Codice del Terzo Settore*, in C. Tenella Sillani, I. Maspes, C. Valditara (a cura di), *Gli enti del terzo settore. Storia, Comparazione, Attualità*, Torino, 2024, 153 ss. A. Crismani, *Co-progettazione vs appalti: discrezionalità amministrativa e nuovi assetti tra il mercato degli appalti e il terzo settore (nota a TAR Lombardia n. 2533/2024)*, in <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/3332-co-progettazione-vs-appalti-andrea-crismani>, 11 Dicembre 2024. A. Crismani, *Il meccanismo della co-progettazione. Spunti utili dal Consiglio di Stato (n. 5217/2023 e n. 5218/2023)*, in <https://terzoset->

di una autocertificazione resa ai sensi dell'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, purché non superino l'importo di 10 euro giornalieri e 150 euro mensili e l'organo sociale competente deliberi sulle tipologie di spese e le attività di volontariato per le quali è ammessa questa modalità di rimborso. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle attività di volontariato aventi ad oggetto la donazione di sangue e di organi".

tore.info/il-mechanismo-della-co-progettazione-spunti-utili-dal-consiglio-di-stato-n-5217-2023-e-n-5218-2023/. U. De Ambrogio, G. Marocchi (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, 2023. E. Frediani, *Il buon governo della co-progettazione*, in *Giornale dir. amm.*, 5/2024, 699 ss. F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, 2022, 65 ss. B. Giliberti, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo settore tra autonoma iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche amministrazioni*, in *PA Persona e Amministrazione. Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*, 2024, 417 ss. L. Gori, *Il tema della gratuità nell'amministrazione condivisa*, 27 giugno 2023, in <https://cantiereterzosettore.it/il-tema-della-gratuita-nellamministrazione-condivisa/>. C. Napolitano, *L'amministrazione Condivisa: Note Sparse su Co-Progettazione ed Enti del Terzo Settore*, in F. Aperio Bella, A. Carbone, E. Zampetti (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto amministrativo 2020-2021*, Roma, 2022, 267 ss. A. Santuari, *Quando la co-progettazione è conforme al dettato normativo – Cons. Stato 5217/23*, in <https://www.personaedanno.it/articolo/quando-la-co-progettazione-e-conforme-al-dettato-normativo-cons-stato-5217-23>.

Corte Cost., 26.6.2020, n. 131, in *Giur. Cost.*, 2020, 3, 1439 ss.; Cons. Stato, sez. V, 7.9.2021, n. 6232, in <https://terzjus.it/wp-content/uploads/2021/09/CDS-6232-2021.pdf>; Cons. Stato, sez. V, 26.5.2023, n. 5217, in banca dati *OneLegale*; Cons. Stato, sez. V, 26.5.2023, n. 5218, in banca dati *OneLegale*;

Cons. Stato, sez. V, 22.5.2024, n. 4540, in https://terzosettore.info/wp-content/uploads/2024/08/CdS_4540_2024.pdf; Cass. civ., sez. trib., 14.7.2017, n. 17454, in *Giust. Civ. Mass.*, 2017; Cass. civ., sez. trib., 22.9.2021, n. 25628, in *Giust. Civ. Mass.*, 2021; Cass. civ., sez. trib., 6.9.2024, n. 24022, in *Giust. Civ. Mass.*, 2024; Cass. Civ., sez. trib., 2.1.2025, n.11, in banca dati *DeJure*; Tar Roma, (Lazio), sez. IV, 23.6.2023, n.10668, in *Foro Amm.*, 2023, 6, II, 951; Tar Liguria, sez. I, 3.5.2024, n. 310, in *Giornale dir. amm.*, 5/2024, 699 ss.; Tar Lombardia, 1.10.2024, n. 2533, in <https://terzjus.it/wp-content/uploads/2024/10/TAR-MILANO-2533-2024.pdf>.

Gli indicatori per il terzo settore: misurare la qualità

Alfredo Perulli

«Definire la qualità in termini oggettivi, non è affatto facile mentre facile è rilevarne la mancanza: quando manca la qualità, infatti, ce ne accorgiamo subito!»

Robert Maynard Pirsig

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La qualità è necessaria nel terzo settore? – 3. Misurare la qualità. – 4. Gli indicatori. – 5. Conclusioni.

I. INTRODUZIONE

Il termine “qualità” è forse uno dei più presenti nel linguaggio comune.

Se sfogliamo un giornale il termine “qualità” ricorre molto spesso, con significati diversi a seconda del contesto. In termini generali si può affermare che la qualità è percepita come un valore positivo, negativo o di comparazione (*questo prodotto/servizio è di qualità migliore di un altro, ha un rapporto qualità/prezzo favorevole, ...*).

Ma cosa si intende realmente per qualità? Se ne può dare una definizione puntuale?

La parola qualità ha origini latine (*qualitas-atis*) e, originariamente, si riferiva alla proprietà o alla natura delle cose.

La storia della qualità è vecchia quanto la facoltà di scelta dell'uomo e si è sviluppata dinamicamente lungo un percorso che ha visto un'evoluzione significativa sia nelle pratiche aziendali sia nella comprensione del concetto di “qualità”. La qualità, inizialmente intesa come conformità a standard e specifiche tecniche, è andata gradualmente evolvendosi, influenzando vari settori industriali, dalla produzione di beni alla fornitura di servizi.

Molti autori si sono cimentati nel proporre alcune definizioni, di seguito ne riportiamo alcune:

- “È un'etica” (*Feigenbaum*)
- “È amore per il cliente” (*Alberto Galgano*)
- “È l'opinione del cliente” (*Feigenbaum*)
- “La qualità è l'idoneità all'uso” (*M. Juran*)
- “Fare le cose giuste la prima volta” (*Price*)
- “Conformità ai requisiti” (*Crosby*)
- “La qualità è l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche del prodotto che gli conferisce l'attitudine a soddisfare i bisogni espressi o impliciti dei clienti”. (*ISO 8402 – anno 1986*)

Dalla lettura di tali definizioni traspare come la qualità possa essere intesa:

- come valutazione del cliente finale in rapporto al livello di soddisfazione richiesta/attesa per uno specifico prodotto/servizio,
- come ottimizzazione e standardizzazione dei processi produttivi interni all'azienda erogatrice al fine di garantire una qualità costante e ripetibile del prodotto/servizio.

La qualità può essere analizzata quindi da almeno due diverse prospettive: il punto di vista del cliente e il punto di vista dell'organizzazione.

Dal punto di vista del cliente la valutazione di un prodotto/servizio è strettamente correlata al soddisfacimento dei suoi bisogni.

I bisogni possono essere inquadrati in:

- Bisogni impliciti, dei quali l'utente considera scontata la soddisfazione.
- Bisogni espliciti e quindi evidenziati e comunicati dall'utente. Sono quei bisogni che vengono rilevati con le ricerche di mercato, con il contatto diretto del personale di front-line, con le valutazioni dell'utente.
- Bisogni latenti che l'utente non è in grado di esprimere e che non dichiara poiché non li sente come tali fino al momento in cui non può scoprire e verificare i benefici che derivano dalla loro soddisfazione.

Il livello di soddisfazione è strettamente correlato al soddisfacimento di tali bisogni, così come efficacemente descritto nel modello di Noriaki Kano¹:

Insoddisfatto → qualità negativa per mancanza rispetto alle aspettative attese/ricieste per il prodotto/servizio

Indifferente → la qualità corrisponde alle aspettative attese/ricieste per il prodotto/servizio

Soddisfatto → qualità positiva che supera le aspettative. Tale qualità è correlabile al concetto di qualità "latente" o "eccitante", ovvero stati di soddisfazione che il cliente non si immagina neppure e che non si aspetta di potere raggiungere. È questa la condizione in cui si crea fidelizzazione del cliente e forte aspettativa.

Dal punto di vista del produttore assicurare la qualità di un prodotto/servizio significa anche monitorare il processo di produzione al fine di garantire standard uniformi, controllo dei costi, riduzione dei difetti e degli scarti.

I due punti di vista si fondono in un'unica visione nel momento in cui si considera strategico il perseguimento della customer satisfaction.

Analogamente l'evoluzione del concetto di qualità nel terzo settore ha seguito un percorso segnato dai cambiamenti nelle aspettative sociali, nelle normative e nelle pratiche di gestione. Tradizionalmente, il concetto di qualità nel terzo settore si è focalizzato su obiettivi etici, sociali e di impatto, ma negli ultimi decenni è stato sempre più influenzato dalle dinamiche del settore pubblico e privato.

La produzione di servizi per le persone e la società, il vero "core" dell'attività degli enti del terzo settore, viene valutata dai beneficiari soprattutto in termini di qualità latente, mentre i committenti pubblici valutano soprattutto gli esiti dei servizi.

¹ N. KANO, N. SERAKU, F. TAKAHASHI, and S. TSJUI, (1984). *Attractive quality and must-be quality*. Hinshitsu 14(2), 147–156

2. LA QUALITÀ È NECESSARIA NEL TERZO SETTORE?

Il **terzo settore** rappresenta una parte fondamentale della società civile, con un ruolo centrale nella promozione del benessere collettivo e nella tutela dei diritti umani.

La **mission del terzo settore** si fonda su valori di solidarietà, giustizia sociale, inclusione, equità e sostenibilità.

Le organizzazioni che ne fanno parte agiscono in modo non lucrativo per il bene della collettività, perseguendo scopi di utilità sociale, rispondendo ai bisogni sociali che non possono essere adeguatamente soddisfatti dal settore pubblico o privato.

La valutazione dell'impatto dei progetti e degli interventi realizzati dagli enti del terzo settore è fondamentale per diversi motivi. In primo luogo, permette di misurare se gli obiettivi (outcome) prefissati siano stati effettivamente raggiunti, garantendo così l'efficacia delle azioni intraprese.

Inoltre, fornisce una base solida per la rendicontazione verso i finanziatori e altre parti interessate, contribuendo a dimostrare la trasparenza e la responsabilità dell'ente.

Una valutazione ben fatta consente anche di comprendere gli effetti a lungo termine delle iniziative, non solo sui beneficiari diretti, ma anche sulla comunità in generale, aiutando così gli enti a migliorare le proprie strategie e a prendere decisioni più informate per il futuro. Inoltre, tale valutazione può contribuire a rafforzare la credibilità e l'affidabilità dell'ente, migliorando la capacità di attrarre risorse e supporto per progetti futuri.

3. MISURARE LA QUALITÀ

Si può misurare la qualità? La domanda assume un suo valore se teniamo conto delle diverse prospettive e dal carattere multidimensionale della qualità...

La misurazione della qualità è un concetto complesso e dipende dal contesto in cui viene applicato.

La qualità non è un attributo universale che può essere misurato con un singolo parametro, ma dipende da molteplici fattori, tra cui gli obiettivi del progetto, le aspettative dei beneficiari, i criteri stabiliti dagli enti coinvolti e le specificità del settore o dell'intervento.

Quando si parla di qualità in ambito terzo settore, la sua misurazione diventa particolarmente rilevante, poiché si riferisce all'efficacia, all'impatto sociale, e alla sostenibilità delle attività svolte.

Tuttavia, misurare la qualità in questo contesto non è sempre facile, poiché molte delle attività hanno obiettivi che non sono immediatamente quantificabili in termini numerici.

A titolo di esempio, la qualità di un progetto non si misura solo in termini di efficienza o di raggiungimento di obiettivi di produzione predefiniti, ma anche in base all'impatto sociale, alla sostenibilità dei risultati e alla soddisfazione degli utenti o delle comunità coinvolte. Questo implica una valutazione che tiene conto anche di dimensioni più qualitative, come il benessere dei beneficiari, la partecipazione, l'inclusività e il miglioramento delle condizioni di vita.

La misurazione della qualità implica una riflessione continua su come definire e interpretare il concetto di "qualità" in modo pertinente.

In generale quindi, è possibile misurare la qualità, avendo cura di esplorare sia gli aspetti produttivi o di processo sia l'esperienza del cliente finale.

È inoltre auspicabile che la metodologia e la misurazione della qualità sia condivisa da tutti gli erogatori dello stesso settore su attività e processi simili al fine di poter effettuare valutazioni di benchmarking.

I risultati di tale misurazione vanno infine letti analizzando le serie storiche e i trend rilevati anche al fine di dare supporto strategico nella scelta di come perseguire una crescita incrementale della qualità.

4. GLI INDICATORI

Gli indicatori vengono definiti dalla Treccani come “*misura di un fenomeno sotto osservazione, che indica il valore della sua caratteristica più peculiare o di un suo aspetto, non direttamente osservabile. Si esprime con un numero o un attributo qualitativo e permette di comprendere elementi solo parzialmente rilevabili in modo diretto, consentendo di pervenire, attraverso confronti nel tempo e nello spazio, a un giudizio su di essi*”.

Sono quindi una rappresentazione, solitamente numerica, di una caratteristica (es. il numero complessivo di prestazioni); è una “fotografia”, e pertanto privi di finalità valutative.

Gli indici sono invece un “*rapporto, talora espresso percentualmente, oppure differenza fra i valori numerici di due grandezze, o fra dati, condizioni, fenomeni espressi numericamente e posti in relazione ... o, anche, della relazione intercorrente tra più fenomeni*”.

Gli indici sono maggiormente informativi rispetto agli indicatori, tuttavia, nel linguaggio corrente i due termini vengono spesso usati, ancorché impropriamente, in modo indifferenziato.

Gli indicatori sono una descrizione precisa, misurabile ed oggettivamente verificabile dell'andamento di un'attività.

L'indicatore ha sempre un intento “fotografico” e non giudicatorio, mentre l'indice è il rapporto fra un indicatore ed una quantità di paragone, per cui fornisce un giudizio di valore.

Tuttavia, pur utilizzando gli indici per dare un valore all'osservazione, questa non potrà mai descrivere puntualmente il fenomeno nel suo complesso. Per avere una valutazione complessiva del fenomeno in esame dovremo selezionare più indici/indicatori che permettano di avere una visione e quindi una valutazione la più ampia possibile.

Per meglio chiarire il concetto, spesso si fa riferimento ad una antica parabola indiana sui ciechi, il maharaja e l'elefante. È la storia di un gruppo di ciechi che non hanno mai incontrato un elefante prima e imparano a concettualizzarlo semplicemente toccandolo e mettendo a confronto le varie differenti esperienze che hanno dello stesso animale. Ogni cieco sente una parte diversa del corpo dell'elefante, ma solo una parte, come per esempio il lato o le zanne. Facendo ciò descrivono l'elefante in base alle loro esperienze limitate e le loro descrizioni dell'elefante differiscono l'una dall'altra². La morale della parabola è che gli esseri umani hanno la tendenza a rivendicare la verità assoluta sulla base delle loro esperienze limitate e soggettive, ignorando spesso il punto di vista delle altre persone che può essere altrettanto vero³.

² E. BRUCE GOLDSTEIN, *Encyclopedia of Perception*, SAGE Publications, 2010, 492, ISBN 978-1-4129-4081-8., Citação: The ancient Hindu parable of the six blind men and the elephant....”

³ C.R. SNYDER e C.E. FORD, *Coping with Negative Life Events: Clinical and Social Psychological Perspectives*, in Springer Science, 2013, ISBN 978-1-4757-9865-4.

Nella scelta degli indicatori va privilegiata la selezione di quegli indicatori che in ambito anglosassone vengono definiti con l'acronimo "SMART", ovvero:

- **Specifici:** che esplicitino il risultato da raggiungere, in termini di quantità e qualità, che non deve essere vago o troppo generico nel risultato e nelle modalità di esecuzione;
- **Misurabili:** il cui risultato da raggiungere sia quantificabile quantitativamente e/o qualitativamente, in termini concreti e chiari, con una grandezza numerica e con la definizione di uno standard di qualità della prestazione;
- **Accessibili, realizzabili:** il cui raggiungimento non sia al di là delle possibilità e delle risorse disponibili
- **Rilevanti:** che siano coerenti e pertinenti rispetto agli obiettivi, alle priorità e alle strategie da perseguire;
- **Tempo-definiti,** cioè con una chiara indicazione dell'arco temporale di riferimento.

Gli indicatori possono essere utilizzati per valutare l'efficacia, l'efficienza, l'impatto e la sostenibilità delle iniziative del terzo settore, nonché per monitorare i progressi verso gli obiettivi stabiliti.

In sede di identificazione degli indicatori utili per il monitoraggio di un determinato progetto/attività si consiglia il seguente approccio:

- analisi degli indicatori obbligatori, in quanto stabiliti per norma⁴ (o regolamento) come nel caso del D.Lgs 117/2017 - Codice del terzo settore ove compaiono inoltre alcune indicazioni su quali siano gli elementi minimi di valutazione della qualità (indicatori) che devono essere presenti negli atti convenzionali tra amministrazione pubblica ed enti del terzo settore
- analisi del target e del contesto (*Quale è il prodotto finale, o output, dell'attività? A chi si rivolge la mia attività? Da chi è costituita la mia utenza di riferimento? L'attività termina con l'adozione di un provvedimento formale che ne segna la conclusione? In che modo la mia attività si collega ad altri obiettivi più ampi? Quale è uno "standard di servizio" minimo per questa attività?*)
- Analisi di processo della produzione del prodotto/servizio (*privilegiando la scelta di indicatori che "fotografano" le aree critiche del processo come quelle dei flussi di informazione e di coordinamento*)

L'approccio metodologico alla definizione degli indicatori del terzo settore può variare a seconda degli obiettivi specifici dell'organizzazione e del contesto in cui opera, purtuttavia possono essere preliminarmente prese in considerazione le seguenti indicazioni generali:

⁴ Art. 56 comma 4 – (Le convenzioni) Devono inoltre prevedere la durata del rapporto convenzionale, il contenuto e le modalità dell'intervento volontario, il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate, le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici, le coperture assicurative di cui all'articolo 18, i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa, le modalità di risoluzione del rapporto, forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità, la verifica dei reciproci adempimenti nonché le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

- a) Identificazione degli obiettivi: Prima di definire gli indicatori, è importante stabilire chiaramente gli obiettivi dell'organizzazione e le aree di intervento prioritario. Gli indicatori dovrebbero essere collegati a questi obiettivi e ai risultati attesi.
- b) Coinvolgimento degli stakeholder: È essenziale coinvolgere gli stakeholder, inclusi beneficiari, volontari, finanziatori e altre parti interessate, nel processo di definizione degli indicatori. Questo assicura che gli indicatori riflettano pienamente le esigenze e le prospettive di coloro che sono coinvolti o influenzati dalle attività del terzo settore.
- c) Selezione degli indicatori: Gli indicatori dovrebbero essere selezionati in base alla loro rilevanza, attendibilità, sensibilità al cambiamento e fattibilità di misurazione. È importante scegliere indicatori quantificabili e misurabili, ma anche considerare la qualità dei dati disponibili e la capacità dell'organizzazione di raccogliarli.
- d) Monitoraggio e valutazione: Una volta definiti gli indicatori, è necessario stabilire un sistema di monitoraggio e valutazione per raccogliere, analizzare e interpretare i dati pertinenti. Questo può coinvolgere l'implementazione di sistemi di raccolta dati, la creazione di report periodici e la valutazione regolare dei progressi verso gli obiettivi stabiliti.
- e) Adattamento e miglioramento continuo: Il processo di definizione degli indicatori dovrebbe essere dinamico e adattabile, in modo da consentire aggiustamenti in base all'evoluzione delle esigenze dell'organizzazione e del contesto in cui opera. È importante valutare regolarmente l'efficacia degli indicatori e apportare modifiche o miglioramenti quando necessario.

Nel contesto della coprogettazione nel terzo settore, l'identificazione degli obiettivi è un passaggio fondamentale per garantire il successo e l'efficacia del processo collaborativo. La coprogettazione, che coinvolge diverse parti interessate nel processo decisionale e nell'implementazione di progetti o iniziative, richiede una chiara comprensione degli obiettivi condivisi e degli interessi di ciascuna parte coinvolta.

Nella definizione dei progetti andrebbe sempre valutata la tipologia di indicatori più pertinenti per fotografarne/monitorarne lo sviluppo; a mero titolo descrittivo possono essere utilizzati pannelli di indicatori che comprendono:

- Indicatori di input – per misurare le risorse utilizzate in un processo
- Indicatori di output – per misurare i risultati immediati del processo
- Indicatori di outcome – per misurare gli effetti del progetto a breve/medio termine
- Indicatori di impatto – per misurare gli effetti del progetto a medio/lungo termine

Gli indicatori sono strumenti potenti che, se selezionati, costruiti e interpretati correttamente, possono fornire una comprensione profonda dei fenomeni studiati e guidare le decisioni.

Di seguito si riportano le aree principali da considerare nella scelta degli indicatori pertinenti nell'ambito della coprogettazione:

1. Coinvolgimento delle parti interessate: È importante coinvolgere tutte le parti interessate pertinenti nel processo di identificazione degli obiettivi. Questo potrebbe includere membri della comunità, organizzazioni locali, istituzioni governative, aziende private o altre entità coinvolte nell'iniziativa.
2. Analisi dei bisogni e delle opportunità: Condurre un'analisi dettagliata dei bisogni e delle opportunità della comunità o del contesto in cui si svolge la coprogettazione. Questo può includere la valutazione delle sfide esistenti, delle risorse disponibili e delle potenzialità di miglioramento.

3. Definizione degli obiettivi comuni: Sulla base dell'analisi dei bisogni e delle opportunità, le parti interessate dovrebbero collaborare per definire gli obiettivi comuni che si intendono raggiungere attraverso la coprogettazione. Questi obiettivi dovrebbero essere chiari, misurabili, realistici e pertinenti al contesto specifico.
4. Articolazione dei ruoli e delle responsabilità: Una volta definiti gli obiettivi comuni, è importante chiarire i ruoli e le responsabilità di ciascuna parte coinvolta nel raggiungimento di tali obiettivi. Questo contribuisce a garantire un'efficace collaborazione e un'allocatione efficiente delle risorse.
5. Monitoraggio e valutazione: Durante il processo di coprogettazione, è essenziale stabilire un sistema di monitoraggio e valutazione per tenere traccia dei progressi verso gli obiettivi stabiliti e apportare eventuali correzioni di rotta quando necessario. Questo può includere la raccolta di dati quantitativi e qualitativi, la valutazione dell'impatto e il feedback continuo da parte delle parti interessate. È importante che i parametri del sistema di monitoraggio siano definiti "a monte" delle progettualità nella fase programmatica, pur essendo possibile dettagliare tali criteri una volta raggiunto un adeguato livello di progettazione degli interventi.
6. Adattamento continuo: La coprogettazione è un processo dinamico che può richiedere aggiustamenti lungo il percorso. È importante essere flessibili e adattabili, pronti a modificare gli obiettivi e le strategie in base alle nuove informazioni o alle mutevoli condizioni del contesto. Nondimeno, occorre sempre ricordare che l'adattamento necessario non può mai essere un viatico per eventuali elusioni dal monitoraggio reale degli impatti.

Il coinvolgimento degli stakeholder nel terzo settore è essenziale per sviluppare e implementare iniziative efficaci, sostenibili e innovative. Attraverso strategie di comunicazione trasparente, partecipazione attiva, feedback continuo e partnership collaborative, le organizzazioni del terzo settore possono massimizzare l'impatto delle loro attività e costruire fiducia e legittimità tra i loro stakeholder.

Il coinvolgimento di diversi stakeholder è cruciale per il successo e la sostenibilità delle iniziative: il coinvolgimento di una vasta gamma di stakeholder consente di ottenere diverse opinioni e idee che possono migliorare la qualità delle decisioni, permette di aumentare la trasparenza, la legittimità e l'accountability, favorisce le sinergie, permette un migliore accesso e gestione delle risorse ed infine agevola l'innovazione e la sperimentazione di nuove soluzioni.

Il coinvolgimento degli stakeholder nel terzo settore può essere monitorato con indicatori specifici che misurano il numero di Stakeholder coinvolti, il loro livello di coinvolgimento, la qualità della comunicazione interna ed esterna, la numerosità delle innovazioni implementate.

Gli indicatori da utilizzare per valutare l'efficacia, l'efficienza, l'impatto e la sostenibilità delle iniziative del terzo settore, nonché per monitorare i progressi verso gli obiettivi stabiliti possono essere suddivisi in sei macro aree tematiche:

- Indicatori di impatto sociale
- Indicatori di performance operativa
- Indicatori di sostenibilità finanziaria
- Indicatori di partecipazione e coinvolgimento delle parti interessate
- Indicatori di advocacy e cambiamento politico/sociale
- Indicatori di innovazione e qualità dei servizi

A mero titolo di esempio si riportano di seguito alcuni casi:

Indicatori di impatto sociale

Gli indicatori di impatto sociale sono misure utilizzate per valutare e quantificare l'efficacia e l'influenza di un'organizzazione, un programma o un'iniziativa nel generare cambiamenti positivi nella società nel medio/lungo termine. Questi indicatori sono fondamentali per valutare se un'attività sta effettivamente contribuendo a migliorare la vita delle persone, a risolvere problemi sociali o a promuovere il benessere collettivo. Alcuni esempi di indicatori di impatto sociale includono:

Misurazioni quantitative:

- Numero di beneficiari coinvolti o raggiunti dall'attività
Misura il numero totale di individui, gruppi o enti che ricevono direttamente o indirettamente benefici da una specifica attività, programma o intervento.
- Aumento dei redditi o della ricchezza per le persone coinvolte
Misura la variazione positiva nel reddito o nella ricchezza netta delle persone che partecipano a un programma o attività.
- Riduzione delle disuguaglianze economiche/sociali
Misura la riduzione del divario retributivo netto nella popolazione target.
- Riduzione della povertà o dell'insicurezza alimentare
Misura la diminuzione del numero di individui o famiglie che vivono al di sotto della soglia di povertà o che non hanno accesso sicuro e stabile a cibo sufficiente.
- Miglioramento delle condizioni di vita, come l'accesso all'istruzione
Misura l'incremento nel numero o nella qualità delle opportunità educative disponibili per una popolazione target.
- Aumento dell'occupazione o dell'impiego
Misura l'incremento nel numero di persone che trovano lavoro o che migliorano la propria situazione lavorativa grazie a un programma o intervento specifico.

Misurazioni qualitative:

- Cambiamenti nelle percezioni, nei comportamenti o nelle conoscenze delle persone coinvolte
Misura le variazioni nelle attitudini, nelle abitudini, nelle azioni e nel livello di consapevolezza delle persone come risultato di un intervento o programma.
- Miglioramenti nella qualità della vita, come la soddisfazione personale o il senso di appartenenza
Misura le variazioni nel benessere generale delle persone, valutando aspetti soggettivi e oggettivi della loro esistenza.
- Incremento della partecipazione comunitaria o del coinvolgimento civico
Misura l'aumento del coinvolgimento delle persone nelle attività della comunità e nei processi civici.
- Incremento della consapevolezza e della sensibilizzazione su questioni sociali specifiche
Misura l'aumento del livello di conoscenza, comprensione e percezione dell'importanza di temi sociali tra la popolazione target.

- Miglioramenti nella coesione sociale o nelle relazioni interpersonali
Misura l'aumento della solidarietà, della fiducia reciproca e della qualità delle relazioni tra individui all'interno di una comunità o di un gruppo.

Indicatori di sostenibilità:

- Misurazione dell'impatto ambientale delle attività
Si riferisce alla valutazione sistematica degli effetti che le attività umane hanno sull'ambiente circostante.
- Analisi della resilienza economica e sociale generata dall'iniziativa nel lungo termine
Valuta la capacità di un'iniziativa, programma o politica di promuovere la resilienza economica e sociale delle comunità nel corso del tempo, intesi rispettivamente come capacità di un sistema economico (individui, famiglie, imprese, comunità) di resistere, adattarsi e riprendersi da shock economici, come recessioni, crisi finanziarie o cambiamenti strutturali e capacità delle comunità di affrontare e superare crisi sociali, come conflitti, disuguaglianze, cambiamenti demografici o altre sfide sociali.
- Valutazione della capacità di auto-sostentamento dell'organizzazione o del programma nel tempo
Misura la capacità di un'organizzazione o di un programma di generare risorse sufficienti per mantenere le proprie attività nel lungo periodo senza dipendenza da finanziamenti esterni o sostegno continuo.
La scelta degli indicatori dipende dalla natura dell'attività o dell'organizzazione e dagli obiettivi specifici dell'intervento sociale.

Indicatori di performance operativa

Gli indicatori di performance operativa sono utili per misurare l'efficacia e l'efficienza delle attività con un uso ottimale delle risorse. La performance operativa riguarda, quindi, come vengono gestiti i processi interni, la qualità dei servizi offerti, e la gestione delle risorse.

Indicatori di Efficienza

- Costo per Unità di Output:
misura il costo medio sostenuto per produrre una singola unità di output (servizio o prodotto).
- Rapporto Spese Amministrative/Entrate Totali:
percentuale delle entrate totali spesa per le attività amministrative.
- Tempo di Ciclo:
tempo totale necessario per completare un ciclo di produzione o servizio dall'inizio alla fine.
- Utilizzo delle Risorse:
percentuale di utilizzo delle risorse disponibili, come personale, attrezzature o finanziamenti.
- Tempo di Risposta:
tempo medio impiegato per rispondere alle richieste dei clienti o beneficiari.

Indicatori di Efficacia

- Tasso di Successo dei Progetti:

- percentuale di progetti che raggiungono gli obiettivi prefissati.
- Tasso di Completamento:
percentuale di attività o progetti completati entro il tempo e il budget stabiliti.
- Soddisfazione dei Clienti/Beneficiari:
livello di soddisfazione degli utenti dei servizi, misurato attraverso sondaggi o feedback.
- Tasso di Ritenzione dei Clienti/Beneficiari:
percentuale di utenti che continuano a utilizzare i servizi dell'organizzazione nel tempo.
- Qualità del Servizio/Prodotto:
misurata attraverso standard di qualità, certificazioni o feedback degli utenti.

Indicatori di Produttività

- Numero di Unità Prodotte/Servizi Erogati per Dipendente:
quantità di output per dipendente in un dato periodo di tempo.
- Tempo Medio di Produzione:
tempo medio necessario per produrre una unità di output.
- Tasso di Utilizzo delle Capacità:
percentuale delle capacità produttive effettivamente utilizzate rispetto a quelle disponibili.
- Rapporto Input/Output:
quantità di risorse impiegate per produrre una quantità specifica di output.

Indicatori di Crescita

- Tasso di Crescita delle Entrate:
aumento percentuale delle entrate in un periodo di tempo specifico.
- Tasso di Crescita dei Beneficiari/Clienti:
aumento percentuale del numero di beneficiari o clienti serviti.
- Espansione del Mercato:
aumento del numero di mercati o regioni/province/comuni servite dall'organizzazione.
- Numero di Nuovi Prodotti/Servizi Lanciati:
quantità di nuovi prodotti o servizi introdotti nel mercato in un periodo di tempo specifico.

Indicatori di Innovazione

- Percentuale di Budget Destinato alla R&S:
percentuale del budget totale destinata alla ricerca e sviluppo.
- Numero di Nuovi Processi Implementati:
quantità di nuovi processi operativi o tecnologici implementati.
- Numero di brevetti/marchi registrati sviluppati
Quantità di nuovi brevetti validamente depositati o di nuovi marchi validamente registrati
- Tempo di Introduzione sul Mercato:
tempo necessario per sviluppare e introdurre un nuovo prodotto o servizio sul mercato.

Indicatori di Sostenibilità

- **Impronta Ecologica:**
misura dell'impatto ambientale delle operazioni dell'organizzazione.
- **Percentuale di Utilizzo di Risorse Rinnovabili:**
percentuale delle risorse utilizzate che sono rinnovabili o riciclate.
- **Tasso di Riduzione dei Rifiuti:**
percentuale di riduzione dei rifiuti prodotti rispetto a un periodo di riferimento.
- **Certificazioni ambientali**
numero di certificazioni ambientali conseguite
- **Engagement degli Stakeholder:**
livello di coinvolgimento degli stakeholder nelle pratiche di sostenibilità.

Indicatori di sostenibilità finanziaria

Gli indicatori di sostenibilità finanziaria danno indicazioni utili per misurare la capacità di un'organizzazione di mantenere una gestione finanziaria equilibrata, stabile e duratura nel tempo, garantendo la continuità delle proprie attività e il raggiungimento della propria missione sociale.

Questi indicatori permettono di monitorare la solidità delle risorse economiche dell'organizzazione, l'efficienza nella gestione delle entrate e delle spese e la diversificazione dei finanziamenti, riducendo i rischi legati alla dipendenza da fonti esterne instabili.

Indicatori di Liquidità

- **Rapporto di Liquidità Corrente (*Current Ratio*):**
Misura la capacità dell'organizzazione di coprire le passività correnti con le attività correnti.

$$\text{Rapporto di Liquidità Corrente} = \frac{\text{Attività Correnti}}{\text{Passività Correnti}}$$

- **Rapporto di Liquidità Secca (*Quick Ratio*):**
Misura la capacità dell'organizzazione di coprire le passività correnti con le attività liquide.

$$\text{Rapporto di Liquidità Secca} = \frac{\text{Attività Correnti} - \text{Rimanenze}}{\text{Passività Correnti}}$$

- **Incidenza investimenti in immobilizzazione su entrate:**
Misura la quota delle entrate di un'organizzazione destinata agli investimenti in immobilizzazioni (valorizzazione della capacità di risposta dell'ente del terzo settore nel futuro).

$$\text{Incidenza investimenti in immobilizzazione} = \frac{\text{Acquisti netti di asset} + \text{costi capitalizzati}}{\text{Passività Correnti}}$$

Indicatori di Solvibilità

Gli indicatori di solvibilità nel terzo settore sono misure finanziarie utilizzate per valutare la capacità di un'organizzazione non profit, cooperativa sociale o altro ente del terzo settore di far fronte ai propri obblighi finanziari a breve e a lungo termine, senza incorrere in insolvenza. In altre parole, questi indicatori misurano la solidità finanziaria dell'organizzazione e la sua capacità di pagare i debiti e le passività con le risorse disponibili, garantendo così la continuità delle operazioni e delle attività.

Gli indicatori di solvibilità sono fondamentali per monitorare il rischio finanziario e la stabilità economica di un ente del terzo settore, in particolare in un contesto in cui le risorse possono essere più limitate rispetto al settore profit.

- Rapporto di Solvibilità (Solvency Ratio):
Misura la capacità dell'organizzazione di soddisfare le obbligazioni a lungo termine.

$$\text{Rapporto di Solvibilità} = \frac{\text{Patrimonio Netto}}{\text{Totale delle Attività}}$$

- Rapporto di Copertura degli Interessi (Interest Coverage Ratio):
Misura la capacità dell'organizzazione di coprire i costi degli interessi sul debito.

$$\text{Rapporto di Copertura degli Interessi} = \frac{\text{Utile Operativo}}{\text{Spese per Interessi}}$$

Indicatori di Efficienza

- Rotazione delle Attività (Asset Turnover Ratio):
Misura l'efficienza dell'organizzazione nell'utilizzo delle sue attività per generare entrate.

$$\text{Rotazione delle Attività} = \frac{\text{Entrate Totali}}{\text{Totale delle Attività}}$$

- Giorni di Credito dei Clienti (Days Sales Outstanding - DSO):
Misura il tempo medio necessario per riscuotere i crediti dai clienti.

$$\text{DSO} = \frac{\text{Crediti commerciali}}{\text{Vendite totali}} \times 365$$

- Giorni di Debito dei Fornitori (Days Payable Outstanding - DPO):
Misura il tempo medio impiegato per pagare i debiti verso i fornitori.

$$\text{DPO} = \frac{\text{Debiti commerciali}}{\text{Costo delle Merci Vendute}} \times 365$$

Indicatori di Diversificazione delle Entrate

- **Percentuale di Entrate da Donazioni:**
Misura la proporzione delle entrate totali che proviene da donazioni.

$$\text{Percentuale di Entrate da Donazioni} = \frac{\text{Donazioni Totali}}{\text{Entrate Totali}} \times 100$$

- **Percentuale di Entrate da Finanziamenti Pubblici:**
Misura la proporzione delle entrate totali che proviene da finanziamenti pubblici.

$$\text{Percentuale di Entrate da Finanziamenti Pubblici} = \frac{\text{Finanziamenti Pubblici totali}}{\text{Entrate Totali}}$$

- **Percentuale di Entrate da Attività Commerciali:**
Misura la proporzione delle entrate totali che proviene da attività commerciali o autofinanziamento.

$$\text{Percentuale di Entrate da Attività Commerciali} = \frac{\text{Entrate da Attività Commerciali}}{\text{Entrate Totali}}$$

- **Quota di Spese per CO-PROGETTAZIONI:**
Misura la quota di partecipazione a progettualità eseguiti in raccordo a PA.

$$\text{Quota di spese per coprogettazione} = \frac{\text{Spese per coprogettazione}}{\text{Spese Totali}}$$

- **Incidenza del Costo del Lavoro Medio su Attività a Mercato:**
Analisi della capacità di ricarico dei servizi a mercato.

$$\text{Incidenza del Costo del Lavoro Medio su Attività a Mercato} = \frac{\text{Costo del Lavoro Medio}}{\text{Entrate su attività a mercato}}$$

- **Incidenza del Costo del Lavoro su contratti pubblici:**
Analisi della capacità di ricarico su costo base CCNL preso in evidenza da PA nei piani finanziari dedicati.

$$\text{Incidenza del Costo del Lavoro su contratti pubblici} = \frac{\text{Costo del Lavoro}}{\text{Entrate su contratti pubblici}}$$

Indicatori di Stabilità Finanziaria

- **Rapporto di Autosufficienza Finanziaria:**
Misura la capacità dell'organizzazione di coprire le proprie spese operative con le entrate generate internamente.

$$\text{Rapporto di Autosufficienza Finanziaria} = \frac{\text{Entrate Totali}}{\text{Spese Operative Totali}}$$

- **Riserva Operativa:**
Misura la quantità di riserve finanziarie disponibili per coprire le spese operative in caso di emergenza.

$$\text{Riserva Operativa} = \frac{\text{Riserve Finanziarie}}{\text{Spese Operative Mensili}}$$

- **Copertura delle Passività a Lungo Termine:**
Misura la capacità dell'organizzazione di coprire le passività a lungo termine con le attività a lungo termine.

$$\text{Copertura delle Passività a Lungo Termine} = \frac{\text{Attività a Lungo Termine}}{\text{Passività a Lungo Termine}}$$

Indicatori di Raccolta Fondi

- **Costo di Raccolta Fondi:**
Misura il costo sostenuto per raccogliere ogni unità monetaria.

$$\text{Costo di Raccolta Fondi} = \frac{\text{Costi di Raccolta Fondi}}{\text{Fondi Raccolti}}$$

- **Rendimento della Raccolta Fondi:**
Misura l'efficacia delle campagne di raccolta fondi.

$$\text{Rendimento della Raccolta Fondi} = \frac{\text{Fondi Raccolti}}{\text{Costi di Raccolta Fondi}}$$

Indicatori di partecipazione e coinvolgimento delle parti interessate

Gli indicatori di partecipazione e coinvolgimento delle parti interessate nel terzo settore sono utilizzati per misurare il grado di coinvolgimento e la partecipazione attiva delle persone, gruppi e organizzazioni che hanno un interesse o un impatto sulle attività di un'organizzazione del terzo settore. Le parti interessate possono includere beneficiari, donatori, volontari, partner, comunità locali, istituzioni pubbliche e altri soggetti che interagiscono o sono influenzati dall'operato dell'organizzazione.

Questi indicatori sono fondamentali per valutare quanto un'organizzazione riesca a coinvolgere efficacemente le sue parti interessate nelle decisioni, nella progettazione e nella realizzazione delle sue attività.

Indicatori di Partecipazione degli Utenti/Beneficiari

- **Numero di Utenti Partecipanti:**

numero di utenti o beneficiari che sono coinvolti attivamente nei programmi o nelle attività dell'organizzazione.

- Tasso di Partecipazione agli Eventi:
percentuale di inviti accettati rispetto al totale degli inviti inviati per eventi, workshop, o seminari.
- Frequenza di Partecipazione:
misura la frequenza con cui gli utenti partecipano alle attività o ai servizi offerti dall'organizzazione.
- Livello di Coinvolgimento negli Incontri:
valuta il livello di partecipazione attiva degli utenti negli incontri o nelle sessioni di feedback.

Indicatori di Coinvolgimento dei Volontari

- Numero di Volontari Attivi:
conta il numero totale di volontari attivamente coinvolti nelle attività dell'organizzazione.
- Ore di Volontariato:
misura il totale delle ore di volontariato donate dai volontari.
- Tasso di Ritenzione dei Volontari:
percentuale di volontari che continuano a offrire il loro tempo e servizi all'organizzazione nel corso del tempo.
- Soddisfazione dei Volontari:
livello di soddisfazione dei volontari, misurato attraverso sondaggi o interviste.

Indicatori di Coinvolgimento della Comunità

- Numero di Partnership con Enti Locali:
conta il numero di collaborazioni e partnership con enti locali, scuole, imprese e altre organizzazioni della comunità.
- Partecipazione della Comunità agli Eventi:
percentuale di membri della comunità che partecipano agli eventi organizzati dall'organizzazione.
- Coinvolgimento nelle Attività di *Advocacy*:
numero di membri della comunità coinvolti in attività di *advocacy* o campagne di sensibilizzazione.
- Feedback della Comunità:
raccolta e analisi del feedback della comunità attraverso questionari, interviste o focus group.

Indicatori di Comunicazione e Trasparenza

- Numero di Incontri con gli Stakeholder:
conta il numero di incontri, workshop o sessioni informative organizzate per gli stakeholder.
- Pubblicazione di Rapporti Annuali:
frequenza e completezza dei rapporti annuali pubblicati e resi disponibili agli stakeholder (ad esempio bilancio sociale).
- Pubblicazione degli atti fondamentali di funzionamento dell'ente:

frequenza e completezza delle pubblicazioni circa gli atti fondamentali dell'ente (es. delibere assembleari, Statuto etc.).

- **Trasparenza nelle Comunicazioni:**
valuta la chiarezza e la trasparenza delle comunicazioni dell'organizzazione con gli stakeholder.
- **Coinvolgimento nelle Decisioni:**
numero di occasioni in cui gli stakeholder sono coinvolti nei processi decisionali dell'organizzazione.

Indicatori di Formazione e Capacità

- **Numero di Sessioni di Formazione per Stakeholder:**
conta il numero di sessioni di formazione organizzate per migliorare le capacità e le competenze degli stakeholder.
- **Partecipazione ai Programmi di Formazione:**
percentuale di stakeholder che partecipano ai programmi di formazione offerti.
- **Valutazione delle Competenze Acquisite:**
misura delle competenze e delle conoscenze acquisite dagli stakeholder attraverso la formazione.
- **Sviluppo di Capacità Interna:**
numero di programmi o iniziative dedicate allo sviluppo delle capacità interne dell'organizzazione.

Indicatori di Feedback e Miglioramento Continuo

- **Numero di Sondaggi di Feedback:**
conta il numero di sondaggi condotti per raccogliere il feedback degli stakeholder.
- **Implementazione del Feedback:**
percentuale di suggerimenti o feedback degli stakeholder implementati nei processi o nei programmi dell'organizzazione.
- **Tasso di Soddisfazione degli Stakeholder:**
misura complessiva della soddisfazione degli stakeholder rispetto alle attività e ai servizi offerti.
- **Cambiamenti Basati sul Feedback:**
numero di cambiamenti o miglioramenti apportati alle attività o ai programmi in risposta al feedback ricevuto.

Indicatori di advocacy e cambiamento politico/sociale

Gli indicatori di advocacy e cambiamento politico/sociale nel terzo settore misurano l'efficacia delle attività di sensibilizzazione, promozione e difesa di diritti e politiche (advocacy) svolte dalle organizzazioni del terzo settore, con l'obiettivo di influenzare cambiamenti a livello politico, sociale o legislativo. Questi indicatori consentono di valutare quanto le azioni di sensibilizzazione, lobby, advocacy e pressione abbiano contribuito a modificare leggi, politiche, pratiche o atteggiamenti nella società.

L'advocacy nel terzo settore riguarda spesso la promozione di diritti civili, la lotta contro le disuguaglianze, la protezione dell'ambiente, l'inclusione sociale o altre cause rilevanti per il benessere collettivo.

Gli indicatori di cambiamento politico/sociale misurano gli effetti concreti e tangibili che queste azioni hanno avuto, come ad esempio l'approvazione di nuove leggi, modifiche normative, o il cambiamento nelle opinioni e comportamenti della comunità o delle istituzioni.

Indicatori di Efficienza delle Campagne di Advocacy

- Numero di Campagne di Advocacy:
numero di campagne di advocacy lanciate dall'organizzazione in un determinato periodo di tempo.
- Copertura Mediatica:
misura la quantità e la qualità della copertura mediatica ottenuta dalle campagne di advocacy.
- Risorse Impiegate nelle Campagne:
quantifica il tempo, il denaro e le risorse umane impiegate nelle attività di advocacy.
- Coinvolgimento delle Parti Interessate:
numero di stakeholder, partner e collaboratori coinvolti attivamente nelle campagne di advocacy.

Indicatori di Efficacia delle Campagne di Advocacy

- Numero di Politiche Influenzate:
numero di politiche, regolamenti o leggi che sono stati influenzati o modificati grazie agli sforzi di advocacy dell'organizzazione.
- Adozione di Raccomandazioni:
percentuale di raccomandazioni fatte dall'organizzazione che sono state adottate dai decisori politici.
- Partecipazione alle Consultazioni Pubbliche:
numero di partecipazioni o interventi dell'organizzazione nelle consultazioni pubbliche o audizioni legislative.
- Sostegno Pubblico:
misura il livello di sostegno pubblico alle cause promosse dall'organizzazione, spesso valutato attraverso sondaggi o petizioni.

Indicatori di Impatto Sociale

- Cambiamenti nella Percezione Pubblica:
misura il cambiamento nelle opinioni o atteggiamenti del pubblico su specifici temi sociali o politici, valutato attraverso sondaggi prima e dopo le campagne di advocacy.
- Beneficiari dei Cambiamenti Politici:
numero di persone o gruppi che beneficiano direttamente dalle modifiche politiche o legislative promosse dall'organizzazione.
- Incremento dell'Accesso ai Servizi:
misura l'aumento nell'accesso ai servizi pubblici o alle risorse come risultato delle attività di advocacy.

Indicatori di Coinvolgimento e Mobilitazione

- Numero di Partecipanti agli Eventi di Advocacy:

conta il numero di persone che partecipano agli eventi di advocacy, come manifestazioni, incontri pubblici o conferenze.

- Tasso di Coinvolgimento dei Volontari in Advocacy: percentuale di volontari dell'organizzazione coinvolti attivamente nelle attività di advocacy.
- Campagne di Sensibilizzazione: numero di campagne di sensibilizzazione lanciate e la loro portata (numero di persone raggiunte).

Indicatori di Collaborazione e Rete

- Numero di Partnership Strategiche: numero di partnership strategiche formate con altre organizzazioni, enti pubblici o privati per sostenere le attività di advocacy.
- Collaborazioni Internazionali: numero di collaborazioni con organizzazioni internazionali o partecipazione a reti globali di advocacy.
- Impegno nelle Coalizioni: misura il livello di partecipazione attiva in coalizioni o alleanze dedicate a specifiche cause sociali o politiche.

Indicatori di Capacità Organizzativa

- Formazione per l'Advocacy: numero di sessioni di formazione o workshop organizzati per rafforzare le capacità di advocacy del personale e dei volontari.
- Sviluppo delle Competenze di Advocacy: misura delle competenze di advocacy acquisite dal personale e dai volontari, valutata attraverso autovalutazioni o test.
- Documenti di Posizione e Pubblicazioni: numero di documenti di posizione, report, articoli o altre pubblicazioni prodotte per sostenere le attività di advocacy.

Indicatori di Valutazione e Miglioramento

- Valutazione delle Campagne di Advocacy: percentuale di campagne di advocacy che sono state valutate post-implementazione per misurarne l'efficacia.
- Apprendimento e Adattamento: numero di cambiamenti apportati alle strategie di advocacy basati sui risultati delle valutazioni.
- Feedback degli Stakeholder: raccolta e analisi del feedback degli stakeholder sulle attività di advocacy dell'organizzazione.

Indicatori di innovazione e qualità dei servizi

Gli indicatori di innovazione e qualità dei servizi nel terzo settore vengono utilizzati per misurare e valutare la capacità di un'organizzazione del terzo settore di introdurre soluzioni nuove ed efficaci per migliorare i servizi offerti ai beneficiari e alla comuni-

tà. Questi indicatori aiutano a monitorare l'adozione di pratiche innovative, tecnologie, metodologie e approcci che rispondono ai bisogni emergenti, migliorano l'efficacia delle attività e garantiscono la qualità dei servizi prestati.

L'innovazione nel terzo settore può riguardare anche nuovi modelli operativi, l'uso di tecnologie avanzate, la creazione di nuovi servizi o prodotti sociali e metodi innovativi per coinvolgere i beneficiari.

Indicatori di Innovazione

- **Numero di Nuovi Servizi/Programmi:**
numero di nuovi servizi o programmi introdotti dall'organizzazione in un determinato periodo.
- **Budget Allocato all'Innovazione:**
percentuale del budget totale destinata alla ricerca e sviluppo di nuovi servizi o metodologie.
- **Tasso di Adozione di Tecnologie Innovative:**
percentuale di tecnologie innovative adottate dall'organizzazione rispetto al totale delle tecnologie utilizzate.
- **Tempo di Introduzione sul Mercato:**
tempo medio necessario per sviluppare e lanciare nuovi servizi o programmi.
- **Numero di Progetti Pilota:**
numero di progetti pilota avviati per testare nuove idee o servizi.
- **Tasso di Successo dei Progetti Pilota:**
percentuale di progetti pilota che sono stati implementati su larga scala dopo la fase di test.
- **Partecipazione a Programmi di Innovazione:**
numero di dipendenti o volontari coinvolti in programmi di formazione o workshop su innovazione e creatività.

Indicatori di Qualità dei Servizi

- **Soddisfazione degli Utenti:**
livello di soddisfazione degli utenti o beneficiari dei servizi, misurato attraverso sondaggi o questionari.
- **Tasso di Ritenzione degli Utenti:**
percentuale di utenti che continuano a utilizzare i servizi dell'organizzazione nel tempo.
- **Numero di Reclami:**
numero di reclami ricevuti dai beneficiari o utenti dei servizi in una unità di tempo predeterminata.
- **Tempo di Risoluzione dei Reclami:**
tempo medio impiegato per risolvere i reclami o le problematiche segnalate dagli utenti.
- **Certificazioni di Qualità:**
numero di certificazioni di qualità ottenute dall'organizzazione, come ISO 9001.
- **Conformità agli Standard di Settore:**
percentuale di conformità agli standard di settore o alle normative applicabili.
- **Numero di Audit di Qualità:**

- numero di audit di qualità condotti internamente o esternamente.
- Risultati degli Audit di Qualità:
percentuale di risultati positivi ottenuti dagli audit di qualità.

Indicatori di Efficacia dei Servizi

- Tasso di Completamento dei Programmi:
percentuale di beneficiari che completano con successo i programmi offerti.
- Impatto Sociale:
misura dell'impatto sociale generato dai servizi dell'organizzazione, spesso valutato attraverso studi di impatto o valutazioni esterne.
- Tasso di Miglioramento degli Utenti:
percentuale di utenti che mostrano un miglioramento misurabile nelle loro condizioni o nelle aree di intervento dell'organizzazione.
- Accessibilità dei Servizi:
percentuale di popolazione target che ha accesso ai servizi offerti dall'organizzazione.

Indicatori di Efficienza Operativa

- Costo per Beneficiario:
misura del costo medio sostenuto per ogni beneficiario servito.
- Tempo di Attesa per i Servizi:
tempo medio che i beneficiari devono aspettare per accedere ai servizi offerti.
- Utilizzo delle Risorse:
percentuale di utilizzo delle risorse disponibili (umane, finanziarie, materiali) per l'erogazione dei servizi.
- Produttività del Personale:
quantità di servizi o output prodotti per dipendente o volontario in un determinato periodo.

Indicatori di Formazione e Sviluppo del Personale

- Numero di Sessioni di Formazione:
numero di sessioni e monte ore di formazione o aggiornamento professionale organizzate per il personale.
- Partecipazione ai Programmi di Formazione:
percentuale di dipendenti o volontari che partecipano ai programmi di formazione offerti.
- Valutazione delle Competenze:
misura delle competenze acquisite dal personale attraverso la formazione, spesso valutata attraverso test o autovalutazioni.

Indicatori di Feedback e Miglioramento Continuo

- Numero di Sondaggi di Feedback:
conta il numero di sondaggi condotti per raccogliere il feedback degli utenti sui servizi offerti.
- Implementazione del Feedback:
percentuale di suggerimenti o feedback degli utenti implementati nei processi o nei servizi dell'organizzazione.

- Cambiamenti Basati sul Feedback:
numero di miglioramenti apportati ai servizi o ai programmi in risposta al feedback ricevuto.

A questi indicatori vanno poi associati gli indicatori di processo specifici per il monitoraggio della progettualità da perseguire. In particolare, l'applicazione degli indicatori di processo consente alle organizzazioni di ottimizzare i propri flussi di lavoro, migliorare la qualità dei servizi offerti, e garantire un uso efficiente delle risorse. Questi indicatori sono fondamentali per monitorare il "come" vengono realizzate le attività e per intervenire tempestivamente quando necessario, favorendo un approccio di miglioramento continuo che contribuisce alla sostenibilità e all'efficacia a lungo termine delle organizzazioni del terzo settore.

Prima di applicare gli indicatori di processo, l'organizzazione deve definire con chiarezza gli obiettivi e le attività da monitorare. Gli indicatori di processo si concentrano sul come vengono eseguiti i processi, piuttosto che sui risultati finali. Possono riguardare attività come la gestione delle risorse, la distribuzione dei servizi, la comunicazione interna, la gestione amministrativa, ecc.

Per poter ottenere i migliori risultati risulta necessario tracciare una mappa dello stato attuale dei processi erogativi del servizio. Vanno raccolti dati e vanno acquisite informazioni dagli stakeholder sui workflow esistenti per individuare inefficienze, colli di bottiglia e aree di miglioramento.

Una volta definito lo stato attuale, vanno identificate le lacune tra le prestazioni attuali e i risultati desiderati. È necessaria una verifica se tutti i passaggi del processo sono necessari e vanno identificati gli indicatori chiave di prestazione per misurare i progressi e individuare le opportunità di miglioramento, con una particolare attenzione alla comunicazione interna all'equipe di professionisti coinvolti.

Sulla base delle analisi effettuate, si può inoltre sviluppare un nuovo modello dei processi che sia in linea con gli obiettivi strategici dell'organizzazione attraverso la creazione di una mappa di processo che affronti le lacune identificate e includa soluzioni innovative da implementare con il coinvolgimento degli stakeholder.

5. CONCLUSIONI

Il percorso della qualità per gli enti del terzo settore è un percorso di crescita condiviso e continuo: il saper valutare la propria attività sulla base di indicatori accuratamente selezionati permette alle organizzazioni di implementare strategie di miglioramento dei propri progetti e di essere apprezzati dai propri utenti.

La qualità di un'attività di un ente del terzo settore riguarda il raggiungimento del risultato previsto, la modalità in cui essa è stata svolta, il tipo di risposta data al bisogno e la sua efficacia rispetto al cittadino e alla comunità di riferimento. Per un ente del terzo settore è fondamentale essere coerente con il proprio mandato e finalità, con la propria natura di organizzazione non profit volta a perseguire l'interesse generale, a valorizzare il volontariato e ad attuare una gestione delle risorse efficace e trasparente, rispondete alle aspettative dei propri stakeholder.

Gli enti del terzo settore hanno un'attività core affiancata (o articolata in) attività progettuali che vengono pianificate all'interno di una programmazione annuale, che costituisce l'articolazione più specifica del programma pluriennale o di mandato.

La misurazione della qualità da questo punto di vista è strettamente connessa alla natura dell'attività ed è generalmente basata sugli output attesi e sulla gestione delle risorse. Le risorse (innanzitutto persone, ma anche beni, attrezzature, disponibilità economiche...) sono lo strumento per alimentare le progettualità dell'ente. È indispensabile una gestione trasparente, efficiente ed efficace delle risorse, coerente con le finalità dell'ente stesso.

Occorre pensare alla qualità come un processo che permetta di ripercorrere le proprie esperienze attraverso processi di condivisione delle finalità, autovalutazione e miglioramento interno all'organizzazione nel suo complesso. La Qualità è la capacità che ha ogni ente del terzo settore (o sua parte) di dotarsi di strumenti finalizzati, capaci di cogliere e definire parametri e indicatori adeguati a rappresentare i punti critici e di eccellenza dell'attività⁵.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

C. A. Bernal-Torres, M. I. Montes-Guerra, A. Turriago-Hoyos, H. Fernando Castro-Silva, *Organizational and social innovation in Non-Profit Organizations performance in the context of an emergent economy*, *Intangible Capital*, 17(1), 73–90 (2021). L. Chongmyoung, *Factors influencing the credibility of performance measurement in nonprofits*, *International Review of Public Administration* (2021). C. Cordery, R. Sinclair, *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 10 No. 3/4, 2013, pp. 196–212. J. Emerson, J. Wachowicz, S. Chun, *Social return on investment: Exploring aspects of value creation in the non-profit sector*, in *The Roberts Foundation*, San Francisco, 2000. E.J. Francois, *Financial sustainability for nonprofit organizations*, Springer Publishing Company (2014). N. Kano, N. Seraku, F. Takahashi, S. Tsjui, *Attractive quality and must-be quality*, *Hinshitsu*, 14(2), 147–156 (1984). F. Perrini, C. Vurro, *La valutazione degli impatti sociali. Approcci e strumenti applicativi*, Egea, Milano (2013). K. Rahn-Tiemeyer, *Understanding Dimensions of Advocacy Success: How Evaluation Can Maximize the Impact of Nonprofit Advocacy Initiatives*, *SPNHA Review*, Vol. 11: Iss. 1, Article 5 (2015). M. Rey García, *Evaluating the organizational performance and social impact of third sector organizations: a new functional realm for nonprofit marketing*, paper presented at the 8th International Conference of the International Society for Third Sector Research and published in the Conference Working Papers Volume (2008). C. R. Snyder, C. E. Ford, *Coping with Negative Life Events: Clinical and Social Psychological Perspectives*, in Springer Science, 2013. S. Zamagni (a cura di), *Libro Bianco sul terzo settore*, Il Mulino, Bologna (2011). J. Zietlow, J. A. Hankin, A. Seidner, T. O'Brien, *Financial management for nonprofit organizations: Policies and practices*, John Wiley & Sons (2018).

⁵ Linee Guida per un Codice di Qualità e Autocontrollo per gli organismi del Terzo Settore (2019).

Invecchiamento, tecnologie assistive e terzo settore: innovare la cura tra automazione e responsabilità

Simone Arnaldi - Francesco Miele*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Long-term care* e anziani: la fragilità dei servizi per i fragili. – 3. Tecnologie assistive e *Long-Term Care*: promesse e rischi di una “algoritmizzazione” della cura. – 4. Innovazione, partecipazione e responsabilità: per una riprogettazione delle tecnologie di cura. – 5. Cenni conclusivi.

I. INTRODUZIONE

Il continuo invecchiamento della popolazione, destinato ad esacerbarsi esponenzialmente nel prossimo futuro, ha portato negli ultimi decenni ad un forte affaticamento del welfare state, già soggetto in Italia ad un cronico sottofinanziamento nell’ambito della cosiddetta *long-term care*¹. Il nostro territorio nazionale, così come altri stati mediterranei è stato per lungo tempo caratterizzato da una centralità della famiglia nell’assistenza degli anziani che, alla luce dell’ingresso della donna nel mercato del lavoro e dell’assottigliamento delle reti familiari, non è stata supportata adeguatamente da un rafforzamento dell’intervento pubblico. In questo quadro dagli anni ’90 del secolo scorso in poi si è assistito ad un sostanziale “congelamento” delle politiche di cura (B. Da Roit, S. Sabatinelli, 2013) in cui gli attori pubblici sono stati affiancati in modo crescente da quelli privati. Tra questi ultimi gli enti del terzo settore hanno svolto un ruolo sempre più centrale nell’affrontare le sfide connesse all’invecchiamento della popolazione, come l’assistenza agli anziani con patologie croniche, il supporto alla non autosufficienza, così come il contrasto alla solitudine e alla sofferenza psico-sociale annessa.

In questo quadro, le aree di intervento sociale in cui opera il terzo settore sono variegata e, guardando i dati forniti dall’Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP, 2019), toccano aree come i *Servizi di informazione, sostegno e ac-*

* Il capitolo è frutto di un lavoro congiunto ed indivisibile degli autori. Se tuttavia, per ragioni accademiche, va attribuita una responsabilità individuale, Simone Arnaldi ha scritto l’introduzione e il paragrafo 4, mentre Francesco Miele i paragrafi 2, 3 e le conclusioni.

¹ Seguendo la definizione data dalla *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) la *Long Term Care* è intesa come “un insieme di servizi necessari per le persone non autonome nelle *activities of daily living*. La cura alla persona viene frequentemente fornita in combinazione con servizi medici di base in cui il singolo viene supportato nella medicazione, nella gestione del dolore, nel monitoraggio delle condizioni di salute, nella prevenzione, nella riabilitazione o nelle cure palliative” (Organisation for Economic Co-operation and Development 2005, 17; traduzione propria).

coglienza della persona (a cui appartengono il 59,1% degli enti del terzo settore impegnati nell'erogazione di servizi sociali²), i *Servizi diurni* (48,8%), i *Servizi residenziali* (36,5%), i *Servizi di emergenza e marginalità sociale* (30,1%) e i *Servizi Domiciliari* (29,7%). Gli anziani fragili³, assieme ai minori e alle persone disabili, rappresentano il target di elezione di questi servizi, erogati da una costellazione eterogenea di soggetti, tra cui spiccano le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali, a cui appartengono rispettivamente il 42,6% e il 35,1% degli enti del terzo settore impegnati nell'area dei servizi sociali (ivi: 29-33). Gli enti del terzo settore impegnati nell'assistenza degli anziani fragili sono quindi considerabili come un pilastro del cosiddetto secondo welfare, "a cui appartengono tutti i soggetti che, grazie all'apporto di risorse private, offrono risposte innovative a bisogni sociali insoddisfatti e si affiancano progressivamente al primo welfare (pubblico e obbligatorio)" (F. Maino, 2021: 48).

Il presente capitolo intende partire proprio dal ruolo del terzo settore di laboratorio dell'innovazione, riflettendo sui rischi e sulle opportunità che le nuove tecnologie, con particolare riferimento alle tecnologie assistive⁴, portano con sé nel supporto agli anziani fragili. La pandemia di Covid-19 si è mostrata come un vero stress test che ha posto sotto una "lente di ingrandimento" (C. Gori e M. Trabucchi 2021, 12), evidenziandole ed esacerbando le difficoltà e i limiti dell'odierno sistema di servizi di *long-term care* diretti agli anziani fragili. D'altra parte, sempre la pandemia ha accelerato la presa di coscienza, da parte degli enti di terzo settore così come dei diversi livelli della pubblica amministrazione, dell'importanza dell'innovazione digitale, capace di produrre e integrare una grande quantità di dati così come di sostenere lo sviluppo di servizi all'avanguardia (E. Costantini et al., 2024). Nelle pagine successive, dopo avere introdotto le caratteristiche e i limiti del sistema di *long-term care* italiano, ci si soffermerà sul possibile ruolo delle tecnologie digitali nella cura dell'anziano, con particolare riferimento alle promesse e ai rischi delle tecnologie intelligenti. Infine, partendo dagli stimoli provenienti dall'approccio della *Responsible Research and Innovation*, si indicheranno alcuni principi utili per lo sviluppo di tecnologie assistive inclusive che minimizzino i rischi e aumentino le opportunità tipicamente associate ad esse.

² L'indagine compiuta dall'istituto prevedeva più di una modalità di risposta da parte degli enti coinvolti; quindi, il totale delle percentuali è superiore a 100.

³ Nella letteratura gerontologica con il concetto di fragilità nell'anziano è volto a descrivere una situazione in cui la persona è dipendente dagli altri nelle attività quotidiane o vive nel costante rischio di diventarlo (K. Rockwood et al., 1994: 492). Generalmente si tende a ricondurre la fragilità ad un insieme complesso di fattori fisici (le patologie cliniche diagnosticate ed effetti sul corpo), sociali (la rete di caregiver formali e informali a disposizione) e ambientali (il contesto di vita che può concorrere nel rendere precaria l'autonomia dell'anziano). Per una disamina più approfondita del concetto si rimanda alla pubblicazione *Conceptualizations of frailty in relation to older adult* (M. MARKLE-REID, G. BROWNE, 1993).

⁴ Per tecnologie assistive in questa sede si intenderà qualsiasi dispositivo o sistema che consenta a un individuo di svolgere un'attività che altrimenti non sarebbe in grado di compiere, oppure ne aumenti la facilità e la sicurezza di esecuzione (COWAN, TURNER-SMITH, 1999).

2. *LONG-TERM CARE* E ANZIANI: LA FRAGILITÀ DEI SERVIZI PER I FRAGILI

Sul territorio italiano dagli anni '90 del secolo scorso, nonostante la crescita esponenziale della popolazione anziana e il complessificarsi dei suoi bisogni, le politiche di cura indirizzate agli anziani non hanno subito un'evoluzione adatta a fronteggiare le sfide annesse all'invecchiamento della popolazione. Questa già citata stagnazione ha interessato i due principali contesti di cura dell'anziano, la cura residenziale e quella domiciliare, entrambi caratterizzati da un ruolo significativo del terzo settore.

Per quanto riguarda la cura residenziale, essa poggia principalmente su due tipi principali di strutture, i presidi con un'elevata componente sanitaria, le cosiddette Residenze Sanitarie Assistenziali, e quelli prevalentemente assistenziali, generalmente denominate Case di Riposo. La percentuale del numero di posti letto residenziali per ogni 100 anziani è ferma ormai da tempo attorno all'1,8% e, coerentemente con le tendenze europee (G. Onder et al., 2012), è sempre più dedicata ad anziani fragili che richiedono una intensa assistenza sanitaria, toccando solo in maniera tangenziale gli anziani con un profilo clinico meno grave e privi però di reti sociali. Relativamente alla "natura" degli enti coinvolti nell'organizzazione di servizi residenziali, nel corso degli ultimi anni circa si è assistito ad una progressiva diminuzione dei posti letto gestiti direttamente da enti pubblici (nel 2011 erano il 29,7%, nel 2021 il 22%), da un incremento di quelli gestiti da privati profit (nel 2011 erano il 24,3%, nel 2021 il 26,4%) o *non profit*⁵ (passato dal 46% del 2011 al 51% del 2021). In questo quadro, il terzo settore rimane prevalente nella gestione delle residenzialità, mostrando una composizione eterogenea al proprio interno: nel 2021 le cooperative sociali gestivano 86.261 posti, seguite da fondazioni private (78.231) dagli enti ecclesiastici (47.839), da associazioni di volontariato e di promozione sociale (24.249) e da consorzi di cooperative sociali (5.665). Nel medesimo anno i posti letto amministrati da società private si attestavano a 74.374 e quelli gestiti da enti pubblici a 72.437.

Passando, invece, alla cura domestica le politiche della cura si dividono tra aiuti monetari e servizi di cura domiciliari. I primi consistono principalmente nell'indennità di accompagnamento, un aiuto mensile di 531,76 euro istituito nel 1980 per tutti gli invalidi totali, a prescindere dal bisogno di cura specifico, nella gran maggioranza dei casi cittadini anziani non autosufficienti (M. Arlotti et al., 2020). Come evidenziato da Blanche Le Bihan e colleghe (2019) questo aiuto viene ormai utilizzato dalle famiglie italiane per acquistare servizi di cura sul mercato integrandolo con risorse monetarie private, oppure per compensare il reddito dei famigliari coinvolti quotidianamente nella cura del famigliare non autosufficiente. Per quanto riguarda, invece, i servizi a domicilio sociosanitari questi sono principalmente: il Servizio Assistenza Domiciliare, puramente assistenziale e gestito dai comuni al fine di aiutare gli utenti in varie dimensioni della cura quotidiana, come la consegna pasti, la pulizia delle abitazioni e l'igiene personale; l'Assistenza Domiciliare Integrata, di natura sociosanitaria, coordinato dalle aziende sanitarie locali, servizio volto a fornire in maniera coordinata cure mediche specialistiche

⁵ Queste percentuali sono frutto delle elaborazioni degli autori sulle banche dati Istat (<http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=22754#>).

e assistenza sociale a diversi target come persone non autosufficienti, malati cronici e pazienti in riabilitazione. Entrambi i servizi vedono una presenza importante del Terzo settore: guardando ai dati INAPP (2019) inerenti nel 2017 il 21,5% degli enti del terzo settore afferenti all'area del servizio sociale erano impegnati nel Servizio Assistenza Domiciliare e il 9,4% nell'Assistenza Domiciliare Integrata. Questi servizi, comunque, rimangono marginali se confrontati con la prima scelta di cura privata fatta dalle famiglie italiane negli ultimi decenni, ossia l'assunzione diretta di collaboratori domestici, in prevalenza donne di origine straniera, che nel 2023 erano 833.873 con contratto regolare e approssimativamente circa un milione e mezzo di forza lavoro totale stimata, tenendo conto anche dei lavoratori irregolari (Osservatorio Domina, 2024: 11).

La cura residenziale e quella domiciliare si presentano come due ambiti caratterizzati da un cronico sottofinanziamento del pubblico, da una crescente difficoltà a fronteggiare l'incremento della domanda di cura e da una presenza significativa degli enti del terzo settore. Pur essendo due contesti piuttosto differenti tra loro, questi condividono alcune problematiche organizzative importanti da considerare al fine di comprendere le promesse e i rischi dell'innovazione tecnologica, di cui si tratterà in seguito.

La prima riguarda l'integrazione tra l'*expertise* di figure differenti ascrivibili alla sfera sanitaria (medici di medicina generale e specialisti, infermieri, fisioterapisti) e sociale (assistenti sociali, operatori assistenziali, psicologi). I pazienti anziani, soprattutto se colpiti da patologie neurodegenerative che colpiscono l'autonomia della persona, risultano bisognosi sia di una assistenza clinica volta a formulare terapie, mirate a rallentare la sintomatologia connessa alla malattia, che di un supporto sociale finalizzato a comprendere di quali aiuti professionali la persona necessita per provvedere alla propria cura quotidiana. Nei contesti di cura domiciliare l'integrazione tra le diverse prestazioni sociali e sanitarie è frequentemente svolta dai caregiver famigliari che impiegano le proprie risorse relazionali e informative per attivare reti di cura adatte alle esigenze dei pazienti, coordinare i caregiver formali e informali coinvolti e, nel caso le condizioni dell'assistito cambino e/o le risorse mobilitate siano insufficienti, "rammentarle" reclutando nuovi attori della cura (A. Bruni et al., 2019). Conseguentemente, la qualità della vita dell'anziano è strettamente influenzata dalla presenza di un caregiver familiare e, poi, dalle risorse informative e dalle capacità organizzative a sua disposizione, qualità a sua volta intrecciate con altre dimensioni come il retroterra culturale, professionale ed economico. I contesti residenziali, almeno in apparenza, appaiono meno problematici configurandosi come setting organizzativi già in possesso di figure di diverso tipo che, a prescindere dalle caratteristiche del singolo residente, dovrebbero fornire e integrare gli *expertise* necessari per la sua gestione. Detto ciò, i contesti residenziali appaiono caratterizzati da dinamiche organizzative che rendono comunque difficile l'integrazione inter-professionale (F. Miele, 2021: 25-31): l'indisponibilità di risorse economiche per assumere un numero di figure specialistiche adeguate, la difficoltà a integrare le valutazioni fornite da quest'ultime e indispensabili per formulare processi di cura personalizzati, l'insorgere di conflitti derivanti da visioni professionali differenti e, infine, la mancanza nel contesto italiano di percorsi formativi atti a formare figure adatte a coordinare professionalità differenti.

La seconda questione riguarda la mancanza di formazione specifica per le figure di assistenza con particolare riferimento ai caregiver famigliari, ai collaboratori domestici e ai cosiddetti operatori sociosanitari. Per quanto riguarda i caregiver famigliari,

la storica mancanza di investimento formativo su queste figure è strettamente connessa con il familismo della cura tipico dei paesi mediterranei. Nel contesto italiano, infatti, la famiglia è reputata l'attore chiave e dato per scontato della cura dei non-autosufficienti (C. Saraceno, 2009), senza che gli attori vengano riconosciuti dalle istituzioni dal punto di vista economico (ad esempio, attraverso una legislazione che ne tuteli con forza la permanenza sul mercato del lavoro oppure tramite il riconoscimento del periodo di assistenza ai fini previdenziali). Nei contesti residenziali questa problematicità assume forme analoghe. Nonostante la crescita degli utenti con bisogni clinici complessi, il personale delle residenze italiane è caratterizzato da un continuo decremento della percentuale di figure sanitarie presenti sul totale degli addetti e dallo scarso investimento nella formazione degli operatori sociosanitari. La pandemia non ha fatto altro che aumentare il livello di complessità dei bisogni degli ospiti, rendendo le strutture residenziali con personale poco formato ancora più inadeguate (P.M. Davidson e S.L. Szanton 2020). Solo negli ultimi anni ci sono state azioni istituzionali importanti da questa prospettiva, si veda l'istituzione a livello nazionale del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del caregiver familiare che, in alcune regioni italiane, è stato prontamente reso operativo attraverso un riconoscimento monetario mensile per gli aventi diritto. Parallelamente, si sono diffusi corsi di formazione erogati prevalentemente da enti formativi privati, indirizzati sia ai caregiver familiari sia agli assistenti domestici con lo scopo di formarli specificatamente alla gestione di alcune patologie tipiche dell'invecchiamento, su tutte la demenza.

Per ultimo va citata la problematica della *marketization*, intesa come un insieme di processi che hanno interessato la *Long Term Care* dagli anni '90 in poi. La *marketization* può avvenire in diverse forme: l'adozione di misure finalizzate a migliorare l'efficienza dei servizi pubblici, mirando ad un rapporto ottimale tra costi e benefici; il decremento delle attività gestite direttamente dal pubblico, attraverso l'esternalizzazione dell'erogazione dei servizi pubblici a soggetti privati; la completa privatizzazione di servizi un tempo pubblici. Il fenomeno della *marketization*, quindi, non è necessariamente legato all'entrata dei privati con finalità di profitto nella cura della persona, coinvolgendo quindi sia privati *non profit* sia enti pubblici. Riguardo gli effetti della *marketization* sulle organizzazioni che erogano servizi di *long-term care* in contesti residenziali e domiciliari la letteratura dà pareri differenti. Da una parte, si sottolineano gli effetti economici positivi dei modelli aziendali che, di fronte ad un aumento della quantità e della complessità della domanda di cura, porterebbero a formulare servizi più sostenibili, in grado di mixare risorse pubbliche e private e, infine, più aperti all'innovazione tecnologica (N. Moran et al., 2009; T. Christensen, P. Lægreid, 2011). Dall'altra, invece, diverse ricerche a livello europeo (G.B. Trydegård, 2012; Meagher, Szebehely, 2013) e italiano (C. Gori, 2019; C. Ranci, M. Arlotti, 2019) evidenziano come la diffusione di modelli gestione provenienti dal mondo aziendale nelle strutture residenziali pubbliche e private *non profit* porti ad una serie di effetti deleteri sulla qualità della cura quali crescenti carichi di lavoro e, allo stesso tempo, minori opportunità di formazione e crescita professionale per gli operatori. La presenza, inoltre, di manager fortemente orientati a curare gli aspetti finanziari e con un numero maggiore rispetto al passato di lavoratori da seguire tende a fare sentire quest'ultimi poco supportati nella gestione delle difficoltà quotidiane e ad incrementare le loro intenzioni di cambiare lavoro. Tali processi di aziendalizzazione sembrano avere investito a pieno titolo gli enti del terzo settore, sempre più propensi ad adottare assetti

organizzativi flessibili e *labour intensive*, fondati sull'assunzione di risorse umane poco specializzate e impiegabili in contesti di cura talvolta molto diversi da loro in un'ottica di economia di scala (INAPP, 2019: 29-30).

3. TECNOLOGIE ASSISTIVE E *LONG-TERM CARE*: PROMESSE E RISCHI DI UNA "ALGORITMIZZAZIONE" DELLA CURA

La Long Term Care appare come un settore cruciale per assicurare una buona qualità della vita ad una fascia della popolazione in continua crescita e, allo stesso tempo, si situa al centro di un insieme di importanti problematiche.

Tabella 1 Le tecnologie del presente: il caso del digitale nelle residenzialità per anziani del Friuli Venezia Giulia

		Dati	Utilizzatori	Finalità	Tecnologie
Tipi di monitoraggio	Dati socio-sanitari	Parametri vitali dei residenti, trattamenti erogati e terapie somministrate	OSS, infermieri, medico di medicina generale, fisioterapista	Misurare i parametri sanitari dei residenti e tenere traccia della loro salute e storia clinica	Ecocardiografo, Saturimetro, Elettrocardiografo, Cartella clinica informatizzata
	Posizione dei residenti	Posizione, movimenti, spostamenti degli ospiti, cadute	Infermieri e OSS	Monitorare la posizione dei residenti e inviare <i>alert</i> su eventuali spostamenti agli operatori sociosanitari	Bracciali GPS; Smartwatch, Sistemi di monitoraggio anticaduta
	Performance del personale	Azioni sociosanitarie svolte dal personale sui residenti	Medici, infermieri, OSS, direzione sanitaria, coordinatori de reparto, fisioterapisti, educatori	Tenere traccia delle terapie e delle azioni sociosanitarie svolte dal personale sui residenti ai fini di coordinamento; capacità di analizzare le necessità assistenziali degli ospiti e di aiutare nella programmazione delle attività assistenziali e nella pianificazione individualizzata	Cartella clinica informatizzata e altri software per il tracciamento delle azioni di cura

L'inserimento di nuove tecnologie nei processi di cura domestici e residenziali per anziani fragili ha preso particolarmente piede nell'ultimo decennio e, nel prossimo futuro, porta con sé un insieme di potenzialità e criticità. Innanzitutto, appare importante comprendere quali siano le caratteristiche di tali oggetti tecnologici quando si tratta la tematica della cura dell'anziano nel contesto italiano.

A questo scopo può essere utile riferirsi ai dati raccolti da una recente mappatura⁶ che, coinvolgendo tutte le residenze per anziani convenzionate con la Regione Friuli-Venezia Giulia (in larga parte afferenti al terzo settore), ha cercato di comprendere quanto si stiano diffondendo in tali strutture le tecnologie digitali volte a supportare gli operatori nella cura degli anziani non autosufficienti. I risultati hanno evidenziato come il 65% delle residenze rispondenti stiano utilizzando tecnologie di tele-monitoraggio e il 34% abbiano integrato strumenti digitali nelle proprie attività terapeutiche. Come mostrato nella tabella 1 i processi di monitoraggio digitalizzato emergenti dalla mappatura sono di tre tipi: monitoraggio dei dati sociosanitari dei residenti; monitoraggio della posizione e degli spostamenti dei residenti; monitoraggio dell'operato del personale. Passando, invece, alle tecnologie digitali al supporto delle attività terapeutiche, queste sembrano essere prevalentemente tablet, lavagne multimediali, smartphone e casce bluetooth atte a supportare attività di stimolazione cognitiva e sociale. La letteratura sull'uso del digitale nel contesto domestico in Italia fa intravedere la diffusione, per lo più modesta, di tecnologie analoghe (P. Aroldi et al., 2015; S. Carlo, F. Bonifacio, 2021; C. Melchior, 2022), quali: sfigmomanometri e saturimetri connessi, che permettono di monitorare i parametri vitali dell'anziano; sistemi di teleassistenza che permettono all'anziano di contattare o di essere contattati da servizi di emergenza; cartelle del paziente per inserire dati clinici e prestazioni ricevute; tablet e smartphone per comunicare con famigliari.

Le tecnologie più diffuse nel contesto italiano sono, quindi, in larga parte riconducibili al termine ombrello delle tecnologie assistive, dato che il loro utilizzo appare finalizzato a migliorare la vita di persone anziani fragili. La dimensione principale su cui queste tecnologie appaiono agire è quella comunicativa, permettendo la trasmissione di dati (parametri clinici, task compiuti dal personale e misurazione della loro performance) e di contenuti (musica e immagini) atti a supportare la comunicazione tra management, personale e residenti, con il fine ultimo di tutelare la qualità della vita degli anziani fragili.

⁶ La mappatura è stata svolta all'interno del progetto di ricerca nazionale ANTICIPATE, in cui sono stati coinvolti entrambi gli autori, grazie all'aiuto dell'Area Welfare della Direzione centrale "Salute, politiche sociali e disabilità" interna alla Regione Friuli Venezia Giulia. Si ringrazia, in particolare, Ludovica Rubini per il ruolo importante nello svolgimento del lavoro.

Tabella 2 Esempi di robotica sviluppati e/o sperimentati sul territorio italiano per supportare gli anziani fragili

Tipo di Robotica	Tecnologia	Funzioni	Produttori e sperimentatori
Sociale	Pepper	Robot umanoide, in grado di interagire con l'ambiente e con gli esseri umani tramite il <i>Machine Learning</i> .	Progettato dall'azienda giapponese SoftBank Robotics. Sperimentato in Italia nel progetto europeo Caresse (2017-2020), di cui il partner italiano era l'Università di Genova.
Sociale	Paro	Robot terapeutico a forma di foca, stimola l'interazione sociale e aiuta a ridurre stress e ansia. Il robot se toccato risponde muovendo la coda e aprendo e chiudendo gli occhi.	Progettato da Takanori Shibata a inizio 1993. Sperimentato da diverse strutture italiane, tra queste si segnalano le residenze della rete Anni Azzurri (2014-in atto).
Sociale	Astro	Robot dedicato alla mobilità e all'interazione con l'utente. Può identificare la posizione dell'utente a casa o in una residenza, interagendo con esso tramite il linguaggio naturale, un <i>touch screen</i> e un sistema di visualizzazione incorporato.	Progettato e sperimentato nel progetto <i>Accrà</i> (2016-2020) con vari partner, tra cui: Scuola Sant'Anna di Pisa e Fondazione Casa Sollievo della Sofferenza – IRCCS.
Di supporto	Companion Robot	Robot per telepresenza, teleassistenza, trasporto e manipolazione di oggetti, sorveglianza.	Progettato dall'azienda Co-Robotics (Pisa). Non sono note sperimentazioni in atto a livello italiano.
Sociale/Di supporto	Kompai	Robot per esercizi cognitivi e fisici, videochiamate con amici o professionisti sanitari, promemoria farmaci e altre funzioni	Progettato e sperimentato nel progetto europeo MARIO (2016-2018) da un consorzio, di cui i partner italiani erano: CNR, IRCCS Casa Sollievo della Sofferenza e R2M Solution.

Questi tipi di tecnologie appaiono nella maggior parte dei casi come oggetti che digitalizzano attività un tempo svolte senza supporto tecnologico o con tecnologie di vecchia generazione. In particolare, gli enti del terzo settore nel post pandemia sembrano particolarmente propensi ad incorporare nei processi di cura tecnologie digitali per la condivisione dei dati del paziente e delle conoscenze delle diverse figure professionali (C. Marciano, 2022; E. Costantini et al., 2024); allo stesso tempo, i professionisti della cura che vengono impiegati in tali contesti organizzativi tendono ad avere una certa diffidenza verso tecnologie che dovrebbero integrare o, addirittura, ridurre l'intervento umano di cura (*ibidem*).

Tra le problematiche della *long-term care* precedentemente delineate, le tecnologie attualmente più diffuse nel contesto italiano sembrano affrontare principalmente quella dell'integrazione tra diverse prestazioni. Le tecnologie di monitoraggio indirizza-

te a raccogliere le prestazioni del personale, infatti, permettono ai diversi professionisti di sapere cosa hanno fatto gli altri, andando verso un maggiore coordinamento tra i differenti task. Per il resto, per confrontarsi con tecnologie promettenti nell'affrontare le sfide insite nella cura dell'anziano fragile, soprattutto in termini di qualità della cura e contenimento dei costi, è necessario guardare a tecnologie assistive che si propongono di compensare o sostituire il supporto dei caregiver, siano essi informali (ad esempio, parenti, amici) o formali (come assistenti domiciliari, operatori sociali, professionisti sanitari) nei contesti domiciliari e residenziali. Tali tecnologie assistive possono essere definibili come "algoritmiche" (F. Miele, P. Giardullo, 2024), ossia in grado di svolgere compiti e risolvere problemi socialmente rilevanti in maniera autonoma (M.G. Ames, M. Mazzotti, 2023).

Nel campo della cura di anziani non autosufficienti vi sono in particolare due filoni di tecnologie assistive in particolare espansione, la robotica e il monitoraggio remoto. Come evidenziato dalla tabella 2 la robotica può essere suddivisa sommariamente in robotica sociale e robotica a supporto all'autonomia dell'anziano. Del primo tipo rientrano le tecnologie volte a stimolare anziani con decadimento cognitivo, coinvolgendoli in semplici conversazioni, esercizi cognitivi e attività fisiche. Tali robot possono avere sembianze antropomorfe, oppure sembianze zoomorfe, impiegate in contesti di *pet-therapy*. Queste tecnologie non solo sono atte a stimolare le capacità cognitive e le competenze emotive dell'anziano, ma possono contribuire anche a ridurre il senso di isolamento, migliorando la qualità della vita degli anziani con declino cognitivo, come riportato da Hayley Robinson e colleghi (2013). Nel secondo tipo si annoverano i robot progettati per assistere anziani con un buon livello di autonomia che vivono in proprio domicilio. Questi dispositivi ricordano appuntamenti, trasportano oggetti pesanti e attivano videochiamate con parenti e amici, rispondendo ai bisogni manifestati dall'utente. Diverse ricerche (ad esempio: E. Broadbent et al., 2018; N. Gasteiger et al., 2022), hanno sottolineato come tali soluzioni possano aumentare il senso di indipendenza e sicurezza percepita, contribuendo alla prevenzione di situazioni critiche e al mantenimento di uno stile di vita attivo.

Per quanto riguarda il monitoraggio a distanza, queste tecnologie si configurano come sistemi informativi dotati di sensori che monitorano in tempo reale i parametri vitali e i movimenti dell'anziano, segnalando ai caregiver – siano essi professionisti o familiari – eventuali eventi critici come cadute, anomalie nei *trend* cardiaci o allontanamenti significativi dal domicilio. Tali sistemi hanno la capacità di analizzare i dati raccolti, confrontarli con storici e parametri clinici preimpostati, e nel prendere decisioni in merito al potenziale pericolo per la persona. Alcuni studi hanno dimostrato che l'adozione di questi sistemi non solo facilita una risposta tempestiva alle emergenze, ma è anche associata a una riduzione degli incidenti domestici e a un miglioramento del monitoraggio sanitario (si veda ad esempio: K. Khosravi et al., 2019). In genere, tali sistemi sono composti da software installati su tablet o *smartphone* a disposizione dei caregiver, integrati da sensori indossabili (come orologi con GPS o *smartphone*) o collocati nell'ambiente quotidiano dell'utente, offrendo così un supporto continuativo e mirato alla sicurezza e al benessere dell'anziano.

Alcune di queste tecnologie possono essere ricondotte alla grande famiglia dell'Intelligenza Artificiale, in quanto in grado di apprendere e adattarsi, mentre altre eseguono compiti in maniera schematica seguendo istruzioni rigide e preimpostate. A prescindere

dalla raffinatezza della tecnologia in sé, ad ogni modo, le tecnologie assistive appena descritte sembrano avere un potenziale attrattivo verso le organizzazioni di *long-term care* per alcune ragioni facilmente intuibili. Seppur ancora limitatamente diffuse sul territorio italiano, le tecnologie assistive algoritmiche promettono di rinviare la qualità della cura, supportando le attività terapeutiche e permettendo un monitoraggio capillare della salute degli anziani. Per gli enti privati, poi, tali tecnologie possono paventare un vantaggio competitivo di mercato, garantendo ai famigliari servizi di cura innovativi e, d'altra parte, al management un risparmio sul costo del lavoro. Infine, per tutti gli erogatori della cura, le tecnologie di ultima generazione vanno ad incorporare un sapere esperto (ad esempio clinico o psicologico) che, come già detto, spesso va a mancare nelle strutture.

D'altra parte, le criticità che una parziale automazione del lavoro di cura porta con sé sono stati ampiamente analizzati dalla letteratura sociologica inerente alla digitalizzazione della cura. Il nucleo di criticità principali riguarda il 'raffreddamento' della cura che le tecnologie intelligenti causerebbero. Tali tecnologie, infatti, supportano diversi processi che per molti studiosi (A. Peine, L. Neven, 2019; J. Chung et al., 2016; G. Rubéis, 2020) produrrebbero i seguenti rischi⁷:

- 1) *Datification*, intesa come conversione degli aspetti qualitativi della vita quotidiana in dati quantificabili (M. Ruckenstein, N.D. Schüll, 2017), riducendo il benessere della persona ad un insieme di parametri che devono rispettare alcuni *range* prefissati.
- 2) *Standardizzazione*, intesa come la riduzione dei processi di cura a procedure pre-stabilite con la conseguenza di trascurare le peculiarità individuali, costituiti da elementi come la storia clinica, la biografia personale, i desideri e i bisogni individuali.
- 3) *De-umanizzazione*, intesa come la perdita dell'empatia caratteristica delle relazioni di cura. In questo caso, le tecnologie intelligenti, avendo la finalità di comprendere i bisogni di cura individuali e provvedere ad essi, porterebbero gli operatori della cura a trascurare elementi come l'emotività e la spiritualità del paziente, portando ad un peggioramento della qualità della cura.
- 4) *Sostituzione*, intesa come il rimpiazzo parziale o totale della forza lavoro con tecnologie che svolgono attività analoghe. Appare come un processo profondamente intrecciato con gli altri tre e si presenta come una delle principali criticità associate all'automazione, qualsiasi sia il suo ambito di applicazione, avendo come conseguenza principale l'espulsione di parte della forza lavoro dalle organizzazioni della cura.
- 5) *Stigmatizzazione*, ossia la costruzione di una rappresentazione degli anziani come "recipienti passivi" di interventi tecnologici progettati da altri. Questo rischio è correlato più al processo di produzione delle tecnologie assistive più che alle caratteristiche di quest'ultima: tali tecnologie, spesso prodotte escludendo gli an-

⁷ Tali visioni critiche sono state in parte contraddette da alcuni studi (J. POLS, 2012; E. PIRAS, F. MIELE, 2019), che contestano la connessione tra digitalizzazione e impoverimento della cura, mostrando attraverso diversi casi studi come le tecnologie assistive presentino un complemento alle pratiche di cure condotte dai professionisti più che un sostitutivo.

ziani dalla progettazione, rafforzerebbero l'assunto per cui questi sono soggetti bisognosi, senza particolare *expertise* e valore sociale.

Questi processi presi congiuntamente porterebbero ad un impoverimento della cura. Rifacendosi ad una definizione oramai classica di cura (J. Tronto, 1993), intesa come un intreccio tra *caring about*, (ossia essere vicini ai bisogni della persona, sia fisici che emotivi) e *caring* (vale a dire l'atto di curare, provvedendo ai suddetti bisogni), le tecnologie assistive algoritmiche rischierebbero di portare ad una comprensione solo limitata delle necessità individuali e a pratiche di cura solo parzialmente efficaci.

L'innovazione tecnologica, presa da questa prospettiva, porterebbe a invertire le tendenze in corso oramai da qualche decennio, in cui a dominare sono gli approcci di cura personalizzati basati sulla stimolazione emotiva dei pazienti. Questo vale, in particolare, per pazienti con patologie neurodegenerative, in cui l'aspetto emotivo è uno degli ultimi ad essere compromesso e la cui stimolazione, attraverso attività individuali e collettive, può portare ad un considerevole aumento della qualità della vita (S.M. Nelis, 2011).

4. INNOVAZIONE, PARTECIPAZIONE E RESPONSABILITÀ: PER UNA RIPROGETTAZIONE DELLE TECNOLOGIE DI CURA

Le criticità appena viste rendono necessarie alcune riflessioni sulla necessità di attivare processi che riducano la possibilità che esse si concretizzino e, parallelamente, producano interventi tecnologici che si avvicinino più possibile ai bisogni dei diversi stakeholder. Questo collegamento fra conoscenza, tecnologia e risposta ai bisogni sociali può essere cercato attraverso il coinvolgimento nei processi innovativi di soggetti diversi da scienziati e tecnologi. Infatti, il coinvolgimento degli utilizzatori di conoscenza scientifica o artefatti tecnologici viene considerato come un supporto non solo e non tanto all'accettazione e, quindi, alla diffusione nella società dei prodotti e dei servizi innovativi, ma anche perché permette agli ideatori e ai produttori di introdurre all'interno dei processi di innovazione di indirizzi e soluzioni che meglio si adattano ai loro contesti di utilizzo. Alla base di questo punto di vista, vi è la convinzione che il coinvolgimento degli stakeholder e, in particolare, degli utenti della nuova tecnologia debba avvenire a monte (*upstream*), ossia nei primi stadi dei processi di innovazione, e non solo "a valle" (*downstream*), ossia quando lo sviluppo delle tecnologie è già avvenuto.

Fra i diversi approcci all'innovazione che legano strettamente il tema dell'espressione dei bisogni sociali allo strumento della partecipazione *upstream*, è particolarmente importante quello della *Responsible Research and Innovation* o RRI (S. Arnaldi 2020). Promosso dalla Commissione Europea, la Ricerca e innovazione responsabile o RRI "anticipa e valuta le implicazioni potenziali e le aspettative sociali relative alla ricerca e all'innovazione, con lo scopo di promuovere la progettazione di ricerche e innovazioni inclusive e sostenibili" (European Commission, 2012)⁸. Essa ambisce infatti a orientare le attività di ricerca e innovazione, e le decisioni su di esse, verso il raggiungimento di

⁸ La RRI è stata uno degli "elementi trasversali" dell'Ottavo programma quadro di ricerca e sviluppo dell'Unione europea, Horizon 2020 (2013-2020) e, nel programma, è stata oggetto di una linea di finanziamento specifico. Successivamente, pur in assenza di una linea di finanziamento specifica, gli elementi introdotti con la RRI sono rimasti rilevanti per le politiche europee, tanto che, ad esempio,

obiettivi “giusti” (R. von Schomberg 2013), come, per esempio, sostenibilità, giustizia e inclusione sociale (R. Lubberink et al. 2017). Programmaticamente, dunque, tale approccio ha lo scopo di creare le condizioni perché possano trovare espressione anche i bisogni sociali che non trovano posto nei processi di *marketization* dell’innovazione, tanto che, in una sua versione “forte” (R. von Schomberg 2013), la RRI definisce la desiderabilità sociale e l’accettabilità etica della ricerca e dell’innovazione come congruenza dei loro obiettivi e dei loro impatti con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e con i suoi Trattati istitutivi.

Come già brevemente accennato, la creazione di meccanismi partecipativi è lo strumento a cui la RRI ricorre per definire, in modo appunto collaborativo, gli sviluppi socialmente desiderabili della scienza e dell’innovazione. A questo scopo, essa ambisce a “coinvolgere la più ampia varietà possibile di attori che, normalmente, non interagirebbero tra loro”, con l’obiettivo di “co-creare” futuri possibili di cui scienza, tecnologia e innovazione faranno parte (R. Owen et al. 2012). Operativamente, questo approccio include cinque aree tematiche (*Public engagement, Gender equality, Science education, Open access, Ethics*). La letteratura (J. Stilgoe et al. 2013) ha aggiunto a queste aree operative (chiamate anche “chiavi” o “pilastri” nel gergo europeo) quattro principi guida per i processi di ricerca e innovazione: anticipazione degli impatti generati e delle implicazioni sociali, politiche ed ambientali; riflessività dei soggetti coinvolti rispetto agli assunti, alle pratiche e ai limiti della conoscenza scientifica e dell’innovazione; inclusione degli attori sociali nelle decisioni; reattività ai bisogni emergenti e al mutamento della conoscenza disponibile⁹. Anche in virtù di questi quattro principi, la partecipazione pubblica acquisisce una valenza più ampia e orizzontale, configurandosi come la traduzione in pratica delle idee di inclusione e reattività a cui si vogliono ispirare tutti i processi di ricerca e innovazione. L’aspetto della cooperazione fra i diversi stakeholder allo scopo di costruire interventi innovativi in maniera collaborativa è cruciale nella RRI, la cui primaria ambizione è di “aprire” i sistemi di innovazione tecnologica alla società, in modo interattivo e trasparente, promuovendo vere e proprie pratiche di partecipazione attiva dei cittadini ai processi di innovazione fin dalle primissime fasi di avvio dei progetti incentrati sul design di nuove tecnologie. Questo può avvenire o tramite la spontanea iniziativa di gruppi e movimenti cittadini, sia nella forma di collaborazioni più istituzionali e articolate fra industria, organizzazioni impegnate nella ricerca scientifica, decisori pubblici e società civile (ad esempio tramite progetti europei di innovazione proposti da università, centri di ricerca e aziende high tech).

L’approccio della RRI ha trovato applicazione nei campi più disparati, dall’agricoltura (C. Eastwood et al. 2019) alla decarbonizzazione dei sistemi energetici (C. Groves et al. 2023). Tra questi, si trova sicuramente lo sviluppo di conoscenze, tecnologie e servizi innovativi in risposta all’invecchiamento della popolazione e all’annesso aumen-

il coinvolgimento dei cittadini e della società civile sono rimasti come “principio programmatico e obiettivo operativo” del nuovo programma quadro, Horizon Europe (2021-2027).

⁹ Questi principi sono stati sviluppati originariamente nell’ambito delle attività del *Engineering and Physical Sciences Research Council* nel Regno Unito, circa nello stesso arco di tempo in cui, a livello di Commissione Europea, veniva elaborato e diffuso l’approccio della *Responsible Research and Innovation*.

to della domanda di cura che, come visto nella prima parte del capitolo, fino ad ora non hanno trovato una risposta adeguata da parte dei *policy makers*.

L'applicazione dell'approccio responsabile allo sviluppo dell'innovazione nella costruzione di tecnologie assistive è infatti stata ampiamente discussa sia nei suoi risvolti etici e sociali (E. Thorstensen, 2019; M. MacLachlan, 2019; R. Monteleone, 2020) sia, seppur più raramente, nelle sue ricadute empiriche. Proprio soffermandosi su quest'ultimo filone di letteratura, si richiamerà il recente studio di D.R. Lukkien e colleghi (2024) per comprendere meglio come il legame fra partecipazione pubblica, bisogni sociali e responsabilità dell'innovazione possa essere calato nel caso delle tecnologie per la *long-term care* dell'anziano fragile.

In questo studio, gli autori hanno partecipato alla conduzione di un progetto finalizzato a coinvolgere diversi stakeholder nella progettazione di una tecnologia assistiva volta a monitorare gli anziani fragili e, partendo dai dati raccolti, a fornire ai professionisti della cura suggerimenti sulle decisioni terapeutiche da prendere caso per caso. Il sistema in esame appartiene alla ampia categoria dei "sistemi di raccomandazione" (U. Javed et al., 2021), generalmente sviluppati attraverso tecniche di Intelligenza Artificiale, e generalmente temuti dai professionisti per il loro potenziale di rendere automatizzate le decisioni cliniche (J.L. Hoff, 2023). Nel caso riportato da Dirk Lukkien e colleghi sono stati coinvolti diversi tipi di professionisti olandesi attivi nella cura a domicilio e residenziale (infermieri, coordinatori di struttura, operatori di centri servizi telematici e *data scientist* esperti nella gestione dati clinici), attraverso interviste qualitative in profondità ad esplorare in dettaglio gli scenari desiderati per l'utilizzo della tecnologia assistiva in esame. Il coinvolgimento di stakeholder con diversi valori, interessi e retroterra professionali ha portato a stabilire convergenze e, allo stesso tempo, tensioni su cosa desiderare da un futuro presumibilmente sempre più caratterizzato da tecnologie assistive algoritmiche. I professionisti coinvolti concordavano nel concepire la nuova tecnologia come uno strumento per fornire dati e suggerimenti ai professionisti, a cui doveva comunque spettare l'ultima parola, scongiurando così quella standardizzazione della cura già citata in precedenza. Proprio per favorire la personalizzazione dei processi di cura tecnologicamente supportati e mantenere la centralità dell'umano in questi ultimi, gli stakeholder intervistati convergevano nel sottolineare l'esigenza di coinvolgere sul lungo periodo i professionisti della salute sia nella progettazione del sistema che nel dare feedback in itinere a quest'ultimo, in modo da guidarne i processi di apprendimento delle condizioni cliniche del paziente (ad esempio, suggerendo alla tecnologia su quali dati soffermarsi e su quali invece no). Lo studio, allo stesso tempo, aveva fatto emergere qualche tensione tra le prospettive promosse dagli intervistati. Quella principale ha riguardato il tipo di dati da raccogliere, che per i *data scientist* doveva essere massiva e per i clinici doveva riguardare solamente i dati clinici essenziali, onde non portare ad un sovraccarico di informazioni. I clinici, inoltre, si erano contraddistinti per insistere su un aspetto trascurato dai *data scientist*, ossia la trasparenza delle decisioni prese dal sistema per dare la possibilità di contestarle e dare feedback al sistema in caso di criticità. Lo studio di Dirk Lukkien e colleghi appare esemplificativo delle finalità dell'approccio RRI: non solo prevenire le conseguenze negative dell'innovazione, ma piuttosto orientare le attività di ricerca e innovazione, e le decisioni su di esse, verso il raggiungimento di obiettivi sociali stabiliti in modo collaborativo e partecipato. Si può quindi apprezzare come il caso presentato individui processi e soluzioni nella progettazione di tecnologie assistive inno-

vative capaci di evitare il grande rischio dell'impoverimento della cura e, coinvolgendo i principali stakeholder, di conciliare i loro diversi interessi e obiettivi.

A partire da questo esempio, possono essere meglio comprese e descritte le caratteristiche trasversali dei processi di innovazione responsabile che abbiamo prima menzionato: anticipazione (A), inclusione (I), riflessività (R) e reattività (R), come guida per plasmare la tecnologia in modo coerente con i valori, gli interessi, le esperienze e le conoscenze degli attori sociali interessati:

- L'*anticipazione* implica la capacità di prevedere gli effetti futuri delle tecnologie, prendendo in considerazione non solo i benefici immediati ma anche gli effetti a lungo termine. Nel contesto delle tecnologie per la cura degli anziani fragili, l'anticipazione significa immaginare tecnologie che si incorporino nelle pratiche di cura senza sminuire o, addirittura, minacciare la professionalità delle figure coinvolte. Allo stesso tempo, attuare questo principio porta a considerare come le innovazioni possano influire sulla qualità della vita degli anziani nel tempo, come potrebbero adattarsi ai cambiamenti nelle loro esigenze e come potrebbero rispondere a eventuali problemi imprevisi.
- L'*inclusione* consta nel coinvolgimento di una vasta gamma di attori sociali nelle decisioni per garantire che le tecnologie siano progettate in modo da soddisfare le esigenze di tutti i portatori di interesse. In questo contesto, l'inclusione implica anche un processo di co-creazione che permetta ai caregiver, nonché agli anziani stessi, di esprimere le proprie opinioni, paure e desideri riguardo all'uso di specifiche soluzioni tecnologiche per orientarne lo sviluppo. Questo approccio consente di evitare la creazione di tecnologie tecnicamente prestanti ma che potrebbero risultare invasive per la vita quotidiana dei professionisti e dei loro assistiti.
- La *riflessività* indica la necessità per i progettisti di mettere in discussione le loro credenze relative agli utilizzatori delle tecnologie e di tenere conto anche del contesto sociale e organizzativo in cui queste vengono inserite. Nel caso sopra riportato, ad esempio, si è visto come il principio "più dati è meglio" venga messo in discussione dai professionisti della cura che fanno presente la loro esigenza di essere sottoposti a pochi input, selezionati per la loro rilevanza e verificabilità. Le tecnologie per l'assistenza degli anziani fragili, inoltre, devono essere progettate tenendo conto di una vasta gamma di fattori, tra cui le disabilità cognitive o motorie, le differenze culturali, e le varie situazioni sociali ed economiche. Identificare queste disuguaglianze è dunque fondamentale per progettare soluzioni che siano veramente inclusive e utili per una vasta gamma di persone, siano essi caregiver o assistiti.
- La *reattività* è un principio essenziale da seguire per progettare e riprogettare le tecnologie in modo da renderle capaci di rispondere ai cambiamenti e alle nuove esigenze che emergono nel corso del tempo e che sono identificate attraverso i processi anticipatori, inclusivi e riflessivi che caratterizzano l'innovazione responsabile. I bisogni degli anziani possono evolvere nel tempo così come possono cambiare le diverse prospettive che i professionisti hanno a questo riguardo. L'innovazione tecnologica deve essere in grado di co-evolvere con i suoi utenti cambiando, ad esempio, tipi di dati da raccogliere e modi di formulare le raccomandazioni, a partire dai feedback dei diversi stakeholder inclusi nel processo di co-progettazione.

Quali sono gli effetti auspicabili dell'applicazione di questi quattro principi allo scenario della *long-term care*, caratterizzato da un crescente affanno del welfare pubblico e da una forte presenza del terzo settore? Come già detto, il terzo settore fa ormai parte a pieno titolo del cosiddetto secondo welfare (F. Maino, 2021) e, nello specifico caso della *long-term care*, ha un ruolo centrale nell'erogare servizi di cura all'anziano fragile spesso in convenzione con le istituzioni pubbliche. Probabilmente proprio per riconoscere e, allo stesso tempo, regolare il ruolo degli enti del terzo settore è intervenuto l'omonimo codice, con il suo riferimento esplicito alla co-progettazione tra pubblico e privato. Quest'ultima tematica è stata presa in considerazione da letteratura sia giuridica (A. Crismani, 2022; A. Santuari, 2024) sia afferente alle scienze sociali (M. Villa, 2011; INAPP, 2019), rilevando diverse possibili criticità nella sua attuazione come, ad esempio, la potenziale concorrenzialità fra enti pubblici e terzo settore o la conseguente ritrosia del primo a coinvolgere i secondi nella formulazione dei servizi. La RRI e i suoi principi fondativi appaiono, però, importanti nella risoluzione di un'altra criticità frequentemente richiamata dalla letteratura, ossia il disorientamento metodologico di cui spesso soffrono enti pubblici e terzo settore nel concepire la co-progettazione, anche a fronte di una volontà comune nell'attuaria. Da una parte, infatti, la loro collaborazione permette di progettare in sintonia con i bisogni dei cittadini, dall'altra il coinvolgimento formale degli enti pubblici non garantisce automaticamente né l'inclusione dei diversi target di cittadini toccati da un'innovazione né l'effettivo conferimento a loro di un potere decisionale (M. Villa, 2011). L'approccio della RRI, con il suo bagaglio di principi e strumenti metodologici, fornisce a questo proposito un'utile guida per il design e l'implementazione di tecnologie assistive per gli anziani, mettendo l'accento su un processo di innovazione che vada oltre l'aspetto tecnico e che tenga conto dei valori e delle esigenze dei portatori di interesse e, più in generale, della società. Alla base di questa prospettiva vi è l'idea che la tecnologia debba essere progettata tenendo conto delle necessità, delle esperienze quotidiane e delle condizioni di vita degli utenti, nonché di coloro che convivono con quest'ultimi, come per esempio i caregiver. A tal fine, il coinvolgimento dei vari attori sociali, la capacità di anticipare gli effetti delle innovazioni e la riflessione sulle posizioni, sugli assunti e sugli interessi che ciascun attore porta nel processo di progettazione sono aspetti cruciali.

L'adozione di un approccio come l'RRI nel design delle tecnologie per la cura degli anziani fragili può quindi rappresentare un passaggio positivo verso la creazione di soluzioni più giuste, efficaci e sostenibili. Le sfide poste dall'invecchiamento della popolazione, in particolare in un contesto di crescente vulnerabilità sociale e sanitaria, richiedono infatti che le innovazioni tecnologiche non solo siano efficaci dal punto di vista tecnico, ma che rispondano anche a una serie di valori ed esigenze sociali, etiche ed economiche. In questo contesto, l'integrazione di principi come anticipazione, inclusione, riflessività e reattività e il fuoco su aree tematiche come coinvolgimento del pubblico, parità di genere, etica, accesso aperto, possono contribuire significativamente a migliorare l'efficacia delle tecnologie per l'assistenza degli anziani fragili, promuovendo soluzioni che siano socialmente desiderabili, sostenibili e accettabili per gli individui e la comunità.

5. CENNI CONCLUSIVI

Il capitolo ha esplorato gli intrecci tra processi di cura indirizzati a tutelare il benessere degli anziani fragili e tecnologie assistive. Ciò è stato possibile grazie al ricorso a contributi provenienti da dibattiti distinti, quali l'analisi delle politiche pubbliche, gli studi sulle tecnologie assistive nel campo della fragilità e il filone della ricerca e innovazione responsabile (o RRI). Nel fare questo vi è stato l'inevitabile richiamo costante al terzo settore, dato il suo spiccato protagonismo nella cura residenziale e il suo ruolo rilevante, seppur in termini minori, anche in quella domiciliare. In sede conclusiva è importante mettere in risalto i tre principali contributi che, a nostro avviso, emergono dal lavoro.

Prima di tutto, nel corso del capitolo si è voluto mettere in risalto il rapporto di *co-costituzione* che intercorre tra cura e innovazione tecnologica. Parafrasando Brent Slife, "le cose non sono prima entità autonome e poi interattive (...). Tutte le cose, incluse tutte le pratiche, hanno un'esistenza in comune e un rapporto di mutua costituzione. Esse nascono e rimangono per sempre in relazione le une con le altre" (2004, 159, traduzione propria). La *long-term care*, intesa come cura di lungo termine indirizzata a persone non autonome, è contraddistinta da problematiche permanenti radicate sia negli assetti organizzativi degli enti che la erogano, caratterizzati da mancanze nella formazione e nel coordinamento dei professionisti della cura, che nel più ampio contesto socioeconomico in cui questi operano, marcato da una spiccata competizione di mercato. Le tecnologie assistive algoritmiche, volte ad automatizzare parte dei processi di cura, si presentano come una facile soluzione a tali problematiche che, d'altra parte, rischia di produrre nuove criticità sia nelle organizzazioni della cura sia nella società nella sua interezza. Il rischio principale portato con sé da tecnologie assistive come la robotica o il monitoraggio a distanza, secondo diversi studiosi afferenti per lo più alla sociologia critica, è quello di impoverire la cura, preparando la strada ad un futuro in cui l'anziano fragile potrebbe essere circondato da un numero sempre minore di esseri umani che ad esso conferiscono un trattamento sempre più standardizzato.

La co-costituzione tra cura e tecnologia rischia quindi di trasformarsi in un circolo vizioso che può essere spezzato solo attraverso un processo collettivo di presa di coscienza riguardo alle opportunità e ai rischi che l'innovazione tecnologica porta con sé. Proprio qui si innesta il secondo contributo del nostro lavoro: la definizione di una strada che permetta a istituzioni, organizzazioni e singole persone di partecipare alla progettazione delle nuove tecnologie assistive, rendendole quindi compatibili con i loro valori, interessi e retroterra, sia professionali che, più in generale, culturali. Come si è visto, quando i diversi attori vengono responsabilizzati e invitati a cooperare assieme, essi arrivano a convergere, anche in maniera inaspettata, su un futuro comune desiderato. In un periodo storico dove il termine co-progettazione viene spesso utilizzato dalle istituzioni politiche e regolative senza adeguati apparati metodologici, l'approccio della RRI può diventare una bussola sia per gli enti del terzo settore che per le istituzioni con cui essi collaborano.

In questo senso, la RRI rappresenta una piattaforma per i pazienti e i caregiver, gli operatori e i manager pubblici e privati impegnati nell'erogazione dei servizi, nonché le aziende, gli sviluppatori e i *computer scientist* coinvolti nella programmazione delle tecnologie assistive, per strutturare metodologicamente la coprogettazione così come

richiamata nell'articolo 55 del codice del terzo settore¹⁰, dando così forma all'obbligo di coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore da parte della pubblica amministrazione, superando "in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare", che questa norma generale prevede. Al di là degli aspetti giuridici, che esulano dalle competenze di chi scrive, tale collegamento appare rilevante soprattutto dal punto di vista metodologico, per la rilevazione e il temperamento dei variegati interessi che vengono toccati nel caso delle tecnologie algoritmiche per l'assistenza agli anziani fragili: dall'esigenza di razionalizzazione delle risorse da parte degli enti pubblici e degli enti del terzo settore, fino agli interessi della salvaguardia della qualità della cura degli anziani e dei loro caregiver familiari, passando dagli obiettivi di mercato delle aziende high tech e dagli interessi professionali dei professionisti della cura.

Infine, a conferma della bontà della prospettiva della RRI, l'ultima parte del capitolo ha illustrato come la sua applicazione alle tecnologie assistive algoritmiche nel campo della cura dell'anziano fragile, possa contrastare il temuto impoverimento della cura conseguente ad un'automazione della stessa. In questo scenario, le macchine potrebbero prendere via via il posto dei professionisti della cura, portando ad una maggiore razionalizzazione delle risorse collettive, da una parte, ma, dall'altra, ad un impoverimento della qualità della vita degli anziani fragili. Da quanto si è visto nelle pagine precedenti, il coinvolgimento tempestivo e effettivo dei professionisti della cura nei processi decisionali e, in particolare, nei processi di progettazione delle tecnologie assistive porta a ridare centralità alle competenze umane e a disegnare un futuro in cui queste possano convivere con ambienti di lavoro tecnologicamente densi (A. Bruni, L. Parolin, 2014). In questo scenario, i professionisti, più che essere sostituiti dalle tecnologie algoritmiche, apprendono a collaborare e ad interagire con esse nel lavoro di cura quotidiano. Così facendo più che andare incontro all'automazione della cura si costruirebbe un futuro caratterizzato dalla sua *augmentazione*, ossia dalla coesistenza tra umani e macchine, entrambi dotati di expertise da mettere quotidianamente al lavoro per il bene delle persone assistite (T.H. Davenport e W.J. Glover, 2018).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

M.G. Ames, M. Mazzotti (a cura di), *Algorithmic modernity: mechanizing thought and action, 1500-2000*. Oxford University Press, 2023; M. Arlotti, A. Parma, C. Ranci, *Politiche di LTC e disuguaglianze nel caso italiano: Evidenze empiriche e ipotesi di riforma*, in *Social policies*, 7, 2020. S. Arnaldi, *Le politiche della ricerca e la Terza missione nelle Università: legami e trasformazioni*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1/2020, 2020; P. Aroldi, F. Colombo, S. Carlo, *New elders, old divides: ICTs, inequalities and well being amongst young elderly Italians*, in *Comunicar*, 23, 2015. E. Broadbent, J. Garrett, N. Jepsen, V.L. Li Ogilvie, H.S. Seok Ahn, H. Robinson, K. Peri, *Using robots at home to support patients with chronic obstructive pulmonary disease:*

¹⁰ Il codice del terzo settore è stato introdotto dal decreto legislativo 3 Luglio 2017 al fine di regolare la disciplina giuridica vigente, sia civilistica che fiscale, del terzo settore.

pilot randomized controlled trial, in *Journal of medical Internet research*, 20, 2018; A. Bruni, F. Miele, E. Piras, 'Homemade': Building, mending, and coordinating a care network, in *Social Science & Medicine*, 237, 2019; A. Bruni, L. Parolin, *Dalla produzione automatizzata agli ambienti tecnologicamente densi: la dimensione sociomateriale dell'agire organizzativo*, in *Studi organizzativi*, XVI, 2014; S. Carlo, F. Bonifacio, *Ageing in rural Italy through digital media. Health and everyday life*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 62, 2021; T. Christensen, P. Lægreid, *Complexity and hybrid public administration—theoretical and empirical challenges*, in *Public organization review*, 11, 2011; J. Chung, D. Demiris, H.J. Thompson, *Ethical considerations regarding the use of smart home technologies for older adults: An integrative review*, in *Annual review of nursing research*, 34, 2016; E. Costantini, N. Fabbri, T. Manzini. *Tecnologia e digitalizzazione in ambito socio-sanitario: vincoli e opportunità di contesto per le organizzazioni di Terzo Settore*, in *Studi Organizzativi*, 1/2024, 2024; D.W. Cowan, A.R. Turner-Smith, *The user's perspective on the provision of electronic assistive technology: Equipped for life?*, in *British Journal of Occupational Therapy*, 62, 1999; A. Crismani, *Terzo settore, co-programmazione e co-progettazione nel PNRR*, in *Atti del convegno PNRR, contratti pubblici e regole antiriciclaggio*, 2022; B. Da Roit, S. Sabatinelli, *Nothing on the move or just going private? Understanding the freeze on child-and eldercare policies and the development of care markets in Italy*, in *Social Politics*, 20, 2013; T.H. Davenport, W.J. Glover. *Artificial intelligence and the augmentation of health care decision-making*, in *NEJM Catalyst*, 4, 2018; P.M. Davidson, S.L. Szanton, *Nursing homes and COVID-19: We can and should do better*, in *Journal of clinical nursing*, 29, 2020; C. Eastwood, L. Klerkx, M. Ayre, B. Dela Rue, *Managing socio-ethical challenges in the development of smart farming: from a fragmented to a comprehensive approach for responsible research and innovation*, in *Journal of agricultural and environmental ethics*, 32, 2019; European Commission-Directorate-General For Research And Innovation, *Responsible research and innovation – Europe's ability to respond to societal challenges*, Bruxelles, 2012; N. Gasteiger, H.S. C. Ahn, J. Fok, C. Lim, B.A. L. Macdonald, K. Broadbent, *Older adults' experiences and perceptions of living with Bomy, an assistive daycare robot: a qualitative study*, in *Assistive Technology* 34, 2022; C. Gori, *Changing long-term care provision at the local level in times of austerity—a qualitative study*, in *Ageing & Society*, 39, 2019; C. Gori, M. Trabucchi, *Che cosa abbiamo imparato dal Covid, in Punto di non ritorno. L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, in C. Gori (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, Santarcangelo di Romagna, 2021; C. Groves, K. Henwood, N. Pidgeon, C. Cherry, E. Roberts, F. Shirani, G. Thomas, *Putting visions in their place: responsible research and innovation for energy system decarbonization*, in *Journal of Responsible Innovation*, 10, 2023; J.L. Hoff, *Unavoidable futures? How governments articulate sociotechnical imaginaries of AI and healthcare services*, in *Futures*, 148, 2023; INAPP, *Terzo Settore e Servizi di Welfare. Indagine sui provider non profit di servizi sociali*, Roma, 2019; U. Javed, K. Shaikat, I.A. Hameed, F. Iqbal, T.M. Alam, S. Luo, *A review of content-based and context-based recommendation systems*, in *International Journal of Emerging Technologies in Learning*, 16, 2021; K. Khosravi, H. Shahabi, B.T. Pham, B. J. Adamowski, A. Shirzadi, B. Pradhan, J., H.B. Dou, G. Gróf, H.L. Ho, H. Hong, *A comparative assessment of flood susceptibility modeling using multi-criteria decision-making analysis and machine learning methods*, in *Journal of Hydrology*, 573, 2019; B. Le Bihan, B. Da Roit, A. So-

padzhiyan, *The turn to optional familialism through the market: long-term care, cash-for-care, and caregiving policies in Europe*, in *Social Policy & Administration* 53, 2019; R. Lubberink, V. Blok, J. Van Ophem, O. Omta, *Lessons for responsible innovation in the business context: A systematic literature review of responsible, social and sustainable innovation practices*, in *Sustainability*, 9, 2017; D.R. Lukkien, H.H. Nap, H.P. Ter Stal, A. Peine, W.P. Boon, M.N. H.M. Minkman, Moors, *Embedding responsible innovation into R&D practices: A case study of socially assistive robot development*, in *Journal of Responsible Technology*, 19, 2024; M. Maclachlan, D. Banes, D. Bell, J. Borg, B. Donnelly, M. Michael Fembek, R. Ritu Ghosh, *Assistive technology policy: a position paper from the first global research, innovation, and education on assistive technology (GRE-AT) summit*, in *Disability and Rehabilitation: Assistive Technology*, 13, 2018; F. Maino, *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia: Quinto rapporto sul secondo welfare*, Torino, 2021; C. Marciano, A. Brizio, A. Carpaneto, M. Giachino, A. Robiati, A. Molino, *Spiriti Innovativi: una ricerca empirica sulle caratteristiche personali e sul comportamento lavorativo degli innovatori in Italia*, in *Sociologia del lavoro*, 162, 2022; M. Markle-Reid, G. Browne, *Conceptualizations of frailty in relation to older adults*, in *Journal of advanced nursing*, 44, 2003; G. Meagher, M. Szebehely, *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequen*, in *Department of social work*, Stoccolma, 2013; C. Melchior, *Gli anziani e lo scarso utilizzo (e desiderio) di tecnologia digitale*, in *Salute e società: XXI*, 3, 2022; F. Miele, *Anziani, salute e società. Politiche di welfare, discorso pubblico e cura quotidiana*, Bologna, 2021; F. Miele, P. Giardullo, *The Encounters of Science and Technology Studies with Algorithms in the Analysis of Healthcare*, in *Reframing Algorithms: STS perspectives to Healthcare Automation*, Cham, 2024; R. Monteleone, *Forgotten publics: considering disabled perspectives in responsible research and innovation*, in *Journal of Responsible Innovation*, 7, 2020; N. Moran, C. Glendinning, M. Stevens, J. Manthorpe, S. Jacobs, M. Wilberforce, M. Knapp, *Joining up government by integrating funding streams? The experiences of the individual budget pilot projects for older and disabled people in England*, in *International journal of public administration*, 34, 2011; S.M. Nelis, L. Clare, A. Martyr, I. Markova, I. Roth, R.T. Woods, C.J. Whitaker, R.G. Morris, *Awareness of social and emotional functioning in people with early-stage dementia and implications for carers*, in *Aging & Mental Health*, 15, 2011; G. Onder, I. Carpenter, H. Finne-Soveri, J. Gindin, D. Frijters, J.C. Henrard, N. Thorsten, *Assessment of nursing home residents in Europe: the Services and Health for Elderly in Long TERM care (SHELTER) study*, in *BMC health services research*, 12, 2012; Organisation For Economic Co-Operation And Development, *Long-term care for older people*, Parigi, 2005; Osservatorio Domina, *Sesto Rapporto Annuale sul Lavoro Domestico*, 2024. Pubblicato online: <https://www.osservatoriolavorodomestico.it/rapporto-annuale-lavoro-domestico-2024>; A. Peine, L. Neven, *From intervention to co-constitution: New directions in theorizing about aging and technology*, in *The Gerontologist*, 59, 2019; E. Piras, F. Miele, *On digital intimacy: redefining provider-patient relationships in remote monitoring*, in *Sociology of health & illness*, 41, 2019; J. Pols, *Care at a distance: on the closeness of technology*, Amsterdam, 2012; C. Ranci, M. Arlotti, *Resistance to change. The problem of high non-take up in implementing policy innovations in the Italian long-term care system*, in *Policy and Society*, 38, 2019; H. Robinson, B. Macdonald, N. Kerse, E. Broadbent, *The psychosocial effects of a companion robot: a randomized controlled*

trial, in *Journal of the American Medical Directors Association*, 14, 2013; K. Rockwood, R.A. Fox, P. Stolee, D. Robertson, D.L. Beattie, *Frailty in elderly people: an evolving concept*, in *CMAJ: Canadian Medical Association Journal*, 150, 1994; G. Rubeis, *The disruptive power of Artificial Intelligence. Ethical aspects of gerontechnology in elderly care*, in *Archives of gerontology and geriatrics*, 91, 2020; M. Ruckenstein, N.D. Schüll, *The datafication of health*, in *Annual review of anthropology*, 46, 1, 2017; A. Santuari, *Social Enterprises and Health Care Services within the European Legal Framework*, in *Rev. Eur. & Comp. L.*, 57, 2024; C. Saraceno, *Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione*, in *Stato e mercato*, 29, 2009; B.D. Slife, *Taking practice seriously: Toward a relational ontology*, in *Journal of Theoretical and Philosophical Psychology*, 24, 2004; J. Stilgoe, R. Owen, P. Macnaghten, *Developing a framework for responsible innovation*, in *The Ethics of Nanotechnology, Geoengineering, and Clean Energy*, 2020; E. Thorstensen, *Responsibility for assistive technologies: Product assessment frameworks and responsible research and innovation* in *Etikk i praksis*, 13, 2019; J. Tronto, *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*, New York, 1993; G.B. Trydegård, *Care work in changing welfare states: Nordic care workers' experiences*, in *European journal of ageing*, 9, 2012; M. Villa, XVIII. *Partecipazione del Terzo settore versus partecipazione dei cittadini? Il nuovo welfare locale tra opportunità e contraddizioni sistemiche*, in *Autonomie locali e servizi sociali* 34, 2011; R. Von Schomberg, *A vision of responsible research and innovation*, in R. Owen, J. Bessant, G.R. Heintz (a cura di), *Responsible innovation: Managing the responsible emergence of science and innovation in society*, 2013.

Gli affidamenti dei servizi di trasporto sanitario e d'emergenza: la 'terza via' tra Stato e mercato

Guido Befani

SOMMARIO: 1. Premesse introduttive: ragioni e modalità di affidamento dei servizi pubblici emergenziali. – 2. Il rapporto tra gli artt. 57 e 56 del d.lgs. 117/2017. – 3. I servizi di trasporto d'emergenza e urgenza nei codici dei contratti. – 4. Il baricentro esegetico 'qualificato' del trasporto in ambulanza tra concorrenza e solidarietà. – 5. Compatibilità e contenuto dell'affidamento del servizio di trasporto in emergenza: il caso liminale delle automediche. – 6. Considerazioni conclusive.

I. PREMESSE INTRODUTTIVE: RAGIONI E MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI EMERGENZIALI

In termini generali, il trasporto sanitario di emergenza e urgenza costituisce un servizio pubblico particolarmente essenziale, perché è diretto a garantire la tempestiva assistenza medico-sanitaria a soggetti che versano in condizioni di pericolo.

Al pari di tutti i servizi pubblici, anche il servizio di trasporto sanitario può essere svolto direttamente dalla mano pubblica in regime di privativa, così come essere oggetto di affidamento a terzi¹. In questo secondo scenario, è possibile ricorrere alle ordinarie procedure di evidenza pubblica, ovvero, avvalendosi dell'archetipo dell'art. 56 del codice del terzo settore, in regime di co-progettazione/co-programmazione o convenzioni con i relativi enti, sempre che le condizioni di questi dimostrino di essere "più favorevoli rispetto al ricorso al mercato", perché l'astratta ammissibilità di un simile sistema convenzionale, che a differenza delle procedure di evidenza pubblica consente di preservare il carattere particolare di tali organizzazioni², si fonderebbe proprio sulla circostanza che esso concorre al raggiungimento di una medesima finalità sociale e al medesimo perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio³.

¹ Per i necessari approfondimenti di teoria generale, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2021; U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964; S. CATTANEO, *Servizi pubblici* (voce), in *Enc. Dir.* 1990, vol. XLII, 355 s; L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001.

² Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa (Tar Campania, Sez. V, sent. 31 maggio 2023, n. 3327, spec. punto 6.3.a), il "presidio" avverso l'ipotesi di riqualificare le convenzioni come contratti di appalto, «è da rinvenirsi nella gratuità e nel principio del rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, senza possibilità di rimborsi forfettari».

³ Al riguardo, meritano di essere richiamate le considerazioni della dottrina che ha già osservato come «la Pubblica Amministrazione, a differenza dei privati, deve dare conto di come spende il proprio

La particolare rilevanza sociale del servizio, infatti, si inserisce nel più ampio processo di definitivo superamento dell'idea per la quale solo l'azione del sistema pubblico sia intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale, cedendo il passo al riconoscimento pieno ed effettivo di un terzo ambito di organizzazione delle libertà sociali che non è riconducibile né allo Stato, né al mercato. La direzione tracciata con la riforma del terzo settore⁴, pertanto, riconosce, sintetizza e conduce a diverse forme alternative di prestazioni solidaristiche che, nella sostanziale equipollenza di un'autonomia iniziativa dei cittadini nel perseguimento della solidarietà, devono ormai essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico⁵.

Accanto alla logica competitiva dell'appalto, quindi, il cod. terzo settore (artt. 55 e 56 del d.lgs. 117/2017) riconosce i due specifici modelli di collaborazione e di condivisione della funzione pubblica, basati sui principi di sussidiarietà, prossimità e "collaborazione non lucrativa" riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel peri-

denaro poiché si tratta di denaro della collettività che è titolare delle garanzie obiettive volte ad assicurare un utilizzo delle risorse in modo prudente, efficace e funzionale alla soddisfazione dei bisogni dei consociati». Sul punto, A. CRISMANI, *L'attività contrattuale*, in G.F. FERRARI, E. MADEO (a cura di), *Manuale di contabilità pubblica*, Milano, 2019, 263 s. Con specifico riferimento al concorso degli enti del terzo settore alla spesa pubblica, A. CRISMANI, *Il terzo settore tra amministrazione condivisa e finanza pubblica. Percorsi per la costruzione del valore pubblico circolare*, in questo volume, *supra*, Cap. 9, sub par. 8.

⁴ Sul punto, TAR Campania, sent. 3327/2023, spec. punto 6.2, laddove evidenzia come «l'approvazione del Codice del Terzo settore ha rappresentato un importante punto di svolta nel nostro ordinamento poiché, attraverso tale decreto, il legislatore ha realizzato una sistemazione organica della materia di che trattasi, attendendo alla necessità (imposta dal diritto europeo) di mediare le due contrapposte esigenze: valorizzare le organizzazioni non lucrative, anche alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione, e, al contempo, salvaguardare gli equilibri funzionali del libero mercato».

⁵ Gli enti del terzo settore, come rilevato dalla Corte Costituzionale, nella sentenza 20 maggio 2020 n. 131, «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". (...) Le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di *welfare*, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso». Sull'evoluzione storica dei corpi intermedi, M. CLARICH, *Stato, gruppi intermedi, individuo*, in *Dir. pubbl.*, 3/2016, 133 s.

metro definito dall'art. 4 cod. terzo settore⁶, purché questi dispongano di mezzi idonei e di personale, ancorché volontario, adeguatamente formato⁷.

L'art. 56 del cod. terzo settore, nell'abrogare la previgente normativa concernente le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale⁸, prevede che tra gli strumenti alternativi per l'affidamento dei servizi sociali vi rientri senz'altro la convenzione⁹.

In queste coordinate socio-giuridico introduttive, pertanto, dovrà essere analizzata la peculiare previsione dell'art. 57 cod. terzo settore, laddove prevede che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza *'possono'* essere, *'in via prioritaria'*, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel registro unico nazionale del terzo settore, aderenti ad una rete associativa (ex art. 41, co. 2, es. ANPAS), e accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente, nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, "l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale", in un sistema di effettiva

⁶ Ai sensi del quale costituiscono il terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate dalla norma in «le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

⁷ Nello specifico, l'art. 55 cod. terzo settore, in espressa attuazione del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria proceduralizzazione dell'azione sussidiaria, pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, «nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona», il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale.

⁸ In questo senso, sia l'art. 7 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge quadro sul volontariato) sia l'art. 30 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), regolavano le convenzioni, rispettivamente, con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale. Per le cooperative sociali, la disciplina dell'art. 9 della legge 8 novembre 1991, n. 381 stabiliva che le Regioni determinassero le modalità di raccordo dell'attività dei servizi socio-sanitari con le cooperative sociali e che adottino convenzioni-tipo per regolare i rapporti tra queste ultime e la P.A.

⁹ Sul punto, A. CRISMANI, *Il terzo settore tra amministrazione condivisa e finanza pubblica*, cit., par. 6, per il quale «L'art. 56 regola in modo specifico le convenzioni stipulabili con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale per lo svolgimento di attività di interesse generale, sancendo un principio di sussidiarietà che valorizza l'apporto degli enti del terzo settore nella realizzazione di servizi sociali, educativi e culturali. Tale previsione normativizza una pratica già diffusa e contribuisce a renderla più trasparente e stabile nel tempo. In questa direzione si colloca anche la disciplina della coprogrammazione e della coprogettazione, introdotta dal codice come modalità strutturata di coinvolgimento degli enti del terzo settore nei processi decisionali e attuativi delle politiche pubbliche. In particolare, l'art. 55 riconosce agli enti del terzo settore un ruolo attivo nella definizione e nella realizzazione di interventi e servizi, prevedendo che le pubbliche amministrazioni possano avviare con essi percorsi di coprogrammazione (per l'analisi dei bisogni e la definizione delle priorità) e di coprogettazione (per la progettazione e gestione condivisa di specifici interventi)».

contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

Tuttavia, proprio perché l'affidamento agli enti del terzo settore consiste in una formula di erogazione di servizi in favore della comunità alternativa al ricorso al mercato e, dunque, rappresenta una delle «più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.¹⁰», questa configurazione ha posto un non secondario problema di potenziale dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà¹¹, trovando alterne fortune esegetiche nel dibattito tra Corte di Giustizia e giudice amministrativo¹², soprattutto perché permane ancora 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, che «può» prevedere l'affidamento tramite modalità «estranee» al perimetro dei contratti pubblici o comunque attraverso un regime di evidenza pubblica alleggerito¹³.

2. IL RAPPORTO TRA L'ART. 57 E 56 DEL D.LGS. 117/2017

Tra gli articoli 56 e 57 del cod. terzo settore intercorre un rapporto *genus-species*; infatti, il comma 2 dell'art. 57 cod. terzo settore prevede che, alle convenzioni aventi ad

¹⁰ Sul punto, Corte Cost., n. 131/2020, laddove evidenzia come «Quest'ultima previsione, infatti, ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della «profonda socialità» che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile» (sentenza n. 75 del 1992): fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso».

¹¹ Per un commento sistematico, M. CLARICH, *La regolazione pubblica del Terzo settore tra Stato, mercato e formazioni sociali*, in *Riv. regol. merc.*, 1/2022, 210 s. per il quale «Il Codice del Terzo settore esprime una visione diversa, già inclusa, almeno in parte, in leggi settoriali recenti, sia nei rapporti tra lo Stato e il cittadino, in base ai principi costituzionali volti a riconoscere le formazioni sociali (art. 2) e la sussidiarietà orizzontale (art. 118, ultimo comma), sia nei rapporti tra Stato e mercato. Il Codice valorizza infatti le organizzazioni spontanee della società civile, anche nella forma dell'impresa o della cooperativa sociale, che svolgono attività di interesse generale (elencate in modo puntuale dall'art. 5). Motivazioni profit e non profit, queste ultime sovrapponibili in parte a quella della cura degli interessi pubblici propria dello Stato, scolorano le distinzioni e opposizioni tradizionali».

¹² In particolare, CGUE, Sez. V, sent. 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, *Casta* e CGUE, Sez. V, sent. 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 'Spezzino'*.

¹³ Come affermato anche dalla Corte costituzionale, sentenza n. 255/2020. Più diffusamente, R. PARISI, *Il coinvolgimento attivo del Terzo settore nella gestione dei servizi sociali, tra solidarietà e concorrenza*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2022, 197 s.; S. PELLIZZARI, *L'affidamento dei servizi di ambulanza alle organizzazioni di volontariato*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2021, 621 s.

oggetto i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, trovino applicazione le disposizioni generali di cui ai commi 2¹⁴, 3¹⁵, 3-bis¹⁶ e 4¹⁷ dell'art. 56.

In questo senso, la normativa detta all'art. 56 una disciplina generale, cui si affianca, per il solo settore del trasporto sanitario di emergenza e urgenza, quella speciale dell'art. 57, i presupposti applicativi del quale, come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale, sono autonomi, specifici ed ulteriori rispetto a quelli dell'art. 56¹⁸.

Ciò posto, dalla specialità dell'affidamento in convenzione dei servizi di trasporto sanitario di emergenza-urgenza alle organizzazioni di volontariato, ne discenderebbe la sola applicazione della disciplina espressamente richiamata, ma non anche la generale previsione del comma 1, il quale, come criterio giustificativo della stipula delle convenzioni, contempla il riferimento alla maggiore convenienza rispetto al ricorso al mercato¹⁹.

¹⁴ Le convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate.

¹⁵ L'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime.

Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale devono essere in possesso dei requisiti di moralità professionale, e dimostrare adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari.

¹⁶ Le amministrazioni precedenti pubblicano sui propri siti informatici gli atti di indizione dei procedimenti di affidamento e i relativi provvedimenti finali. I medesimi atti devono altresì formare oggetto di pubblicazione da parte delle amministrazioni precedenti nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

¹⁷ Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge. Devono inoltre prevedere la durata del rapporto convenzionale, il contenuto e le modalità dell'intervento volontario, il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate, le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici, le coperture assicurative (ex art. 18), i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono figurare necessariamente: gli oneri relativi alla copertura assicurativa; le modalità di risoluzione del rapporto; forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità; la verifica dei reciproci adempimenti, nonché le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

¹⁸ La Corte costituzionale, con la sentenza del 26 novembre 2020 n. 255 si è occupata della questione dell'illegittimità costituzionale della l.r. Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, per avere questa ammeso – all'art. 1, comma 5 – lo strumento convenzionale per lo svolgimento del servizio di emergenza-urgenza nei confronti di due tipologie di enti del Terzo settore specificamente individuati, ovvero le associazioni O.N.L.U.S. e le cooperative sociali, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. (che rimette alla potestà esclusiva dello Stato la materia della "tutela della concorrenza") e con i limiti alla potestà legislativa regionale dettati dallo Statuto della Regione Sardegna.

¹⁹ La norma riconosce la possibilità per le PP.AA. (così come definite ex art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001), di sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte

Il mancato richiamo del comma 1 dell'art. 56, pertanto, comporta che l'affidamento diretto non necessita di una preliminare valutazione sulla maggiore convenienza rispetto al mercato concorrenziale, limitando la verifica degli enti proposti alla mera necessità che l'affidamento garantisca l'espletamento di un servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione ad una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà.

3. I SERVIZI DI TRASPORTO D'EMERGENZA E URGENZA NEI CODICI DEI CONTRATTI

Nella sua versione originaria, l'art. 17, comma 1, lett. h) del d.lgs. 50/2016 (che recepitò e traspose l'art. 10, lettera h) della Direttiva 2014/24, su cui si dirà *infra*), concerneva le esclusioni dei più generali servizi di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro "ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza²⁰".

In relazione a queste modalità alternative di affidamento *praeter* gara e per meglio definire i rapporti tra la disciplina dell'evidenza pubblica con il codice del terzo settore, è successivamente intervenuta la legge 11 settembre 2020, n. 120 (di conversione del c.d. decreto semplificazioni n. 76/2020) mediante la quale, oltre a novellare la formulazione dell'art. 30, comma 8²¹, ha apportato all'interno del d.lgs. 50/2016 una clausola di salvezza in favore del codice terzo settore, prevedendosi espressamente all'art. 140 che: "gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'allegato IX sono aggiudicati in applicazione degli articoli 142, 143, 144, salvo quanto disposto nel presente articolo e fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117".

Pertanto, nella vigenza del codice del 2016 i servizi di ambulanza identificati con il codice CPV 85143000-3, rientravano tra i servizi sanitari che, ai sensi degli articoli 140, 142, 143 e 144 del d.lgs. 50/2016, potessero formare oggetto di appalti pubblici secondo il regime alleggerito di cui all'art. 142, ovvero secondo il sistema della gara

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".

²⁰ Nello specifico, appare perfettamente sovrapponibile con la direttiva la previsione della lett. h) sulle esclusioni dei concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 "ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza".

²¹ Ai sensi dell'articolo 30, co. 8, d.lgs. 50/2016, erano estranee all'applicazione del codice, anche se realizzate a titolo oneroso: a) le forme di co-programmazione attivate con organismi del Terzo settore previste dall'art. 55 realizzate secondo le modalità ivi previste; b) le forme di co-progettazione attivate con organismi del Terzo settore previste dall'art. 55 e realizzate secondo le modalità ivi previste; c) le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le imprese di promozione sociale previste dall'art. 56 e stipulate secondo le modalità ivi previste.

‘riservata’ a determinate categorie di operatori *no-profit*, ai sensi dell’art. 143²², con la previsione espressa che la durata massima del contratto non potesse superare i tre anni.

Su questa impostazione generale dei rapporti con il terzo settore si è poi inserito l’art. 6 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 laddove ha previsto, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, che la P.A. possa apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Con l’espressa previsione della fuoriuscita dal campo di applicazione del codice dei contratti degli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del terzo settore.

Ad ogni modo, già sotto la vigenza del codice del 2016, la distinzione tra ambito oggettivo di applicazione della disciplina sugli appalti pubblici rispetto all’ambito soggettivo di affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (visto che la deroga al regime dell’evidenza pubblica fissata dall’art. 10, lett. h), della direttiva n. 2014/24/UE si limita alle sole “organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro”) ha sollevato non poche perplessità ermeneutiche sia sull’esatta individuazione del servizio di trasporto, sia laddove la disposizione dell’art. 57, nel prevedere la possibilità “in via prioritaria” (ovvero prima dell’esperimento di una procedura di evidenza pubblica) dell’affidamento del servizio mediante convenzione con le organizzazioni di volontariato, richiamerebbe esclusivamente le Amministrazioni ad attecchire la propria scelta al doveroso perseguimento di obiettivi di solidarietà e finalità sociale, nel preliminare rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione (conformemente agli artt. 3 e 97 Cost. e 3 e ss. l. 241/1990), che vengono in rilievo in tutte le procedure di affidamento dei servizi pubblici di interesse generale, senza però dettare «alcuna “motivazione vincolata”, per la ipotesi in cui la S.A. dovesse ritenere di accedere al mercato, ed indire una gara aperta²³» rispetto all’affidamento diretto agli enti del terzo settore.

²² Ai sensi dell’art. 143 d.lgs. 50/2016: Le stazioni appaltanti possono riservare alle organizzazioni di volontariato il diritto di partecipare alle procedure per l’aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali di cui all’all. IX, identificati con i codici CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, da 85000000-9 a 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8.

2. Gli affidamenti di cui al co. 1 devono soddisfare tutte le seguenti condizioni: a) l’organizzazione ha come obiettivo statutario il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al co 1; b) i profitti dell’organizzazione sono reinvestiti al fine di conseguire l’obiettivo dell’organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative; c) le strutture di gestione o proprietà dell’organizzazione che esegue l’appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati; d) l’amministrazione aggiudicatrice interessata non ha aggiudicato all’organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni. 3.

²³ Sul punto, Cons. Stato, 2166/2022.

4. IL BARICENTRO ESEGETICO ‘QUALIFICATO’ DEL TRASPORTO SANITARIO TRA CONCORRENZA E SOLIDARIETÀ

La disposizione dell’art. 57 cod. terzo settore, come anticipato, ha posto un preliminare problema di delimitazione oggettiva e soggettiva, in ordine all’interpretazione da conferire dell’espressione ‘servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza’ e alle ‘organizzazioni di volontariato’, aprendo a due macro quesiti su ‘cosa’ sia erogabile e ‘chi’ sia il soggetto legittimato.

Muovendo da una più ampia prospettiva euro-unitaria, il considerando 28 della direttiva 2014/24/UE pone un primo criterio soggettivo di esclusione ‘non oltre lo stretto necessario’ per taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni “senza scopo di lucro”, in quanto il loro carattere particolare «sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva²⁴». Sempre nel medesimo spirito di offrire un punto di riferimento generale, la direttiva individua un criterio di stretta interpretazione laddove espressamente include nel proprio ambito di applicazione ‘i servizi di trasporto dei pazienti [in condizione di non urgenza] in ambulanza’.

Sul primo profilo soggettivo, poiché la direttiva non definisce la nozione di organizzazioni o di associazioni “senza scopo di lucro”, i servizi di emergenza oggetto di esclusione sono stati individuati in via pretoria dalla Corte di Giustizia in quelli svolti da organizzazioni e associazioni, che hanno l’obiettivo di svolgere funzioni sociali²⁵, che non hanno finalità commerciali e che reinvestono eventuali utili al fine di raggiungere l’obiettivo della stessa organizzazione o associazione²⁶, con esclusione finanche delle organizzazioni basate sull’azionariato dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario, quali le cooperative²⁷. Per la Corte di Giustizia, pertanto, la nozione di organizzazioni o di associazioni ‘senza scopo di lucro’ è definibile in opposizione ad un raggruppamento costituito al fine di realizzare un profitto, e deve essere strettamente circoscritta alle organizzazioni e alle associazioni che presentano un carattere particolare, vale a dire a quelle che non perseguono alcun fine di lucro e che non possono procurare alcun utile, neppure indiretto, ai loro membri²⁸.

²⁴ Sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali.

²⁵ Nello specifico, è apparsa dirimente la circostanza che le organizzazioni coinvolte - nel rispetto della legislazione nazionale in materia - non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, fatto salvo il rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo, necessari per fornire le medesime, e non procurano alcun profitto ai loro membri, né direttamente né indirettamente. Sul punto, CGUE, sent. 11 dicembre 2017, C-113/13, causa *Spezzino* e 28 gennaio 2016, C-50/2014, causa *Casta*. In dottrina, W. SPINAPOLICE, *Cooperative sociali, Organizzazioni di volontariato ed affidamento in convenzione dei servizi di trasporto sanitario d'emergenza e urgenza. I ristorni e lo scopo di lucro*, in *Dir. e pol. trasp.*, 2/2022, 119 s.

²⁶ Sul punto, CGUE, sent. 21 marzo 2019, *Falck Rettungsdienste*, C-465/17, punto 59.

²⁷ CGUE, sent. 7 luglio 2022, C213/21 e C214/21.

²⁸ Ne consegue che le organizzazioni o le associazioni che hanno la possibilità di distribuire utili ai loro membri non rientrano nell’ambito di applicazione dell’art. 10, lett. h), della direttiva 2014/24. Sul punto, CGUE, Sez. VIII, sent. 7 luglio 2022, n. 213, per la quale tale nozione sembra sufficientemente ampia da ricomprendere organizzazioni basate sull’azionariato dei lavoratori o sulla loro partecipazione attiva al governo societario, quali le cooperative sociali, purché esse non perseguano scopi

Sul secondo profilo oggettivo, l'architettura della direttiva, all'art. 10, lettera h), esclude dal proprio ambito di applicazione taluni specifici servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli, forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici del *Common Procurement Vocabulary*²⁹ (CPV) numeri 75250000-3³⁰, 75251000-0³¹, 75251100-1³², 75251110-4³³, 75251120-7³⁴, 75252000-7³⁵, 75222000-8³⁶; 98113100-9³⁷ e, per quel che più interessa, il numero 85143000-3 (riferito al servizio di ambulanza³⁸), sebbene la disposizione chiuda in apparente aporia con l'inciso «ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza».

In questo senso, la disciplina di derivazione europea incontra un'eccezione generale e una contro-eccezione sterilizzante, perché introduce la distinzione tra servizio di *soccorso sanitario in emergenza* da attuarsi *mediante ambulanza* (consistente nel trasporto e nell'attività di prima cura del paziente che versa in una situazione emergenziale), eccezionalmente sottratto alla regola della gara, se fornito da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, rispetto al servizio di solo trasporto in ambulanza, consistente nel *trasporto ordinario di pazienti* privo della connotazione dell'urgenza che, invece, è soggetto alle procedure ad evidenza pubblica, anche se con un "regime alleggerito" riferibile al regime speciale previsto per i servizi sociali e altri servizi specifici³⁹.

di lucro. Pertanto, esigendo che gli eventuali utili siano reinvestiti al fine di raggiungere l'obiettivo dell'organizzazione o dell'associazione interessata, la Corte, da un lato, ha considerato che tali utili dovevano essere destinati alla realizzazione delle funzioni sociali perseguite da tale organizzazione o da tale associazione e, dall'altro, ha chiaramente escluso che detti utili potessero essere distribuiti agli azionisti o ai membri di detta organizzazione o di detta associazione. Sul punto, E. ZAMPETTI, *Servizio di trasporto sanitario di emergenza e cooperative sociali. Osservazioni a margine di CGUE, 7 luglio 2022, C-213/21 e C-214/21*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 4/2022, 522 s.

²⁹ Il *Common Procurement Vocabulary* (CPV) è un sistema di classificazione europeo per categorizzare l'oggetto dei contratti d'acquisto pubblici. Aggiornato nel 2008, consiste in un vocabolario ad albero su vari livelli, in cui ogni categoria è associata ad un codice identificativo di otto cifre più una di controllo.

³⁰ Servizi dei vigili del fuoco e di salvataggio.

³¹ Servizi dei vigili del fuoco.

³² Servizi di lotta contro gli incendi.

³³ Servizi di prevenzione degli incendi.

³⁴ Servizi di lotta contro gli incendi forestali.

³⁵ Servizi di salvataggio e soccorso.

³⁶ Servizi di difesa civile.

³⁷ Servizi connessi alla sicurezza nucleare.

³⁸ Rientra nella famiglia dei CPV dei servizi sanitari: 85000000-9 - Servizi sanitari e di assistenza sociale; 85100000-0 - Servizi sanitari; 85110000-3 - Servizi ospedalieri e affini; 85120000-6 - Servizi di assistenza medica ambulatoriale e servizi affini; 85130000-9 - Servizi di gabinetti odontoiatrici e servizi affini; 85140000-2 - Vari servizi sanitari; 85141000-9 - Servizi prestati da personale medico; 85142000-6 - Servizi prestati da personale paramedico e, per l'appunto, 85143000-3 - Servizi di ambulanza.

³⁹ Come previsto dal Considerando 117 della Direttiva, infatti, «dall'esperienza si evince che una serie di altri servizi, quali i servizi di soccorso, i servizi antincendio e i servizi penitenziari, generalmente presentano un certo interesse a livello transfrontaliero solo dal momento in cui acquisiscono una massa critica sufficiente attraverso il loro valore relativamente elevato. In quanto non esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva, dovrebbero essere inclusi nel regime alleggerito. Nella misura in cui la loro prestazione è effettivamente fondata su appalti, altre categorie di servizi,

Ebbene, sull'interpretazione dell'art. 10, lettera h), della direttiva 2014/24/UE è intervenuta la Corte di Giustizia⁴⁰, la quale, nel ritenere assoggettabili al regime derogatorio i soli servizi di trasporto di infermi in ambulanza connotati da “*emergenza*” e “*urgenza*”, ha rimarcato come l'inapplicabilità delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici risulti essere ontologicamente legata proprio al verificarsi di una situazione di emergenza⁴¹, da ancorare alla necessità di assicurare servizi sanitari nei quali l'intervento deve verificarsi con rapidità immediata a causa di un imminente pericolo di vita (emergenza) e, per altro verso, la cui assenza determinerebbe un peggioramento della situazione del paziente (urgenza).

In particolare, per legittimare l'esclusione del servizio dall'applicazione della direttiva è necessario dimostrare la possibilità di “assistenza prestata a pazienti in situazione di emergenza in un veicolo di soccorso da parte di un paramedico/soccorritore sanitario”, ovvero sia di un trasporto in ambulanza ‘qualificato’, a condizione che esso sia “effettivamente assicurato da personale debitamente formato in materia di pronto soccorso e che riguardi un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante tale trasporto⁴²”. Infatti, per l'applicazione del regime di esclusione di cui all'art. 10 lett. h) della direttiva, la giurisprudenza europea richiede la sussistenza di un'emergenza, quantomeno potenziale, per il trasporto di un paziente per il quale sussista un rischio di peggioramento dello stato di salute durante il trasporto, rischio che dovrebbe in linea di principio poter essere valutato oggettivamente⁴³. Tale condizione,

quali i servizi amministrativi o la prestazione di servizi alla collettività, presenterebbero generalmente un interesse a livello transfrontaliero solo a partire dalla soglia di 750 000 EUR e solo allora dovrebbero pertanto essere soggetti al regime alleggerito».

⁴⁰ Sez. VIII, sent. 7 luglio 2022, n. 213, intervenuta a seguito di due pronunce pregiudiziali presentate nell'ambito di due controversie insorte in ordine a due decisioni con le quali le aziende sanitarie italiane avevano indetto bandi di selezione per l'affidamento mediante convenzione del servizio di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza a organizzazioni di volontariato, nella specie: *Italy Emergenza Cooperativa Sociale* e l'Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani (Italia) nella causa C-213/21 e *Italy Emergenza* e l'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza (Italia), con la duplice questione (causa C-213/21 e causa C-214/21), esaminate congiuntamente per ragioni di opportunità, il giudice del rinvio ha domandato, in sostanza, se l'articolo 10, lettera h), della direttiva 2014/24 osti o meno a una normativa nazionale che prevede che servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza possano essere attribuiti, mediante convenzione, in via prioritaria, soltanto ad organizzazioni di volontariato e non a cooperative sociali che possono distribuire ai soci ristorni correlati alle loro attività. Nello specifico, *Italy Emergenza* è una Cooperativa sociale senza scopo di lucro, appartenente alla rete associativa di Confcooperative, avente ad oggetto il perseguimento dell'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale, altamente specializzata tra l'altro nei servizi di trasporto sanitario e iscritta nella Sezione Speciale delle Imprese Sociali del Registro Imprese. Nello specifico, svolge il servizio di trasporto sanitario semplice e sanitario a mezzo ambulanze, il servizio di trasferimento infermi da e verso gli ospedali, case di cura, abitazioni, luoghi di lavoro e soggiorno su tutto il territorio nazionale e il servizio di trasporto disabili, con ambulanze in favore di Aziende ed Enti Pubblici appartenenti al Servizio Sanitario Nazionale.

⁴¹ Come chiarito da CGUE, Sez. III sent. 21 marzo 2019, causa C-465/2017 - *Falck*, par. 44.

⁴² Ivi, punto 1 del dispositivo

⁴³ CGUE Ordinanza del 20 giugno 2019, in causa C-424/2018 (spec. punto 22 ordinanza che rinvia ai punti 46 e 49 della sentenza “*Falck*”), ancora sull'interpretazione dell'art. 10 lett. h) della direttiva,

peraltro, non può desumersi dalla contestuale presenza/assenza di un medico soccorritore, dovendosi dare viceversa una nozione oggettiva.

Pertanto, conformemente all'interpretazione euro-unitariamente orientata dell'art. 57 codice terzo settore, ai fini della compatibilità generale di un affidamento diretto agli enti del terzo settore, appare allora dirimente che, in aggiunta agli evidenziati presupposti soggettivi, affinché un intervento "di trasporto sanitario di emergenza e urgenza" rientri nella più ampia nozione di "servizio di prevenzione contro i pericoli" nell'alveo dell'art. 10, lettera h) della direttiva, occorre altresì che il servizio sia oggettivamente indirizzato ad affrontare un'emergenza, attraverso un rapido intervento del personale deputato a prestare soccorso, non altrimenti procrastinabile, direttamente sul luogo dell'occorso, volto a consentire l'immediata attuazione delle misure salvavita che si richiedono per i pazienti in condizioni di emergenza, nella disponibilità di tutte le attrezzature mediche necessarie, in modo da rendere l'infermo trasportabile e di trasportarlo, evitando ulteriori danni, in un nosocomio idoneo per l'ulteriore assistenza.

5. COMPATIBILITÀ E CONTENUTO DELL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO IN EMERGENZA: IL CASO LIMINALE DELLE AUTOMEDICHE

Nel definire la nozione di "urgenza-emergenza", in riferimento al servizio di ambulanza, la Corte di Giustizia ha altresì chiarito che il trasporto di emergenza e urgenza può avvenire sia a mezzo ambulanza sia con altro mezzo di soccorso, in quanto ai fini della deroga non rileva il mezzo con cui è prestato il soccorso ma l'espletamento dello stesso in condizioni di emergenza a causa di un imminente pericolo di vita⁴⁴.

Conseguentemente, ciò che rileva è la presenza sul posto di personale adeguatamente formato – a seconda dell'emergenza, operatore esperto, infermiere e/o o medico specializzato – che consenta di fronteggiare la situazione di pericolo, scongiurando, per quanto possibile, il rischio di infausti esiti, di talché è del tutto irrilevante, ai fini che ne occupano, la circostanza che detto personale, insieme allo strumentario medico necessario, sia giunto a bordo di ambulanza e/o con automediche.

La rilevanza del servizio di trasporto in emergenza, infatti, non è circoscritta dall'art. 57 cod. terzo settore al trasporto dei soli infermi, perché anche le automediche sono prettamente funzionali ad espletare il servizio di trasporto sanitario in situazioni di emergenza e urgenza.

Ciò in quanto, all'evidenza di quanto affermato dal giudice amministrativo, si tratta di mezzi di soccorso sanitario, anche di supporto al servizio effettuato tramite ambulanze, "in grado di far pervenire prontamente e direttamente, sul luogo dell'evento, l'équipe sanitaria necessaria, con le necessarie specifiche competenze rispetto all'emergenza da fronteggiare, con la relativa attrezzatura medica"⁴⁵.

in una fattispecie nella quale era in discussione l'affidamento diretto ad una Organizzazione di volontariato del servizio di trasporto sanitario qualificato.

⁴⁴ Al riguardo, CGUE n. 234/2019 cit. e n. 424 del 20 giugno 2019 (*Italy Emergency*) in causa C-424/2018.

⁴⁵ Tar Campania, Sez. V, sent. 3327/2023, cit. spec. punto 6.4.a.

Inoltre, è stato aggiunto che per le dimensioni ridotte dell'automedica, "la stessa è anche dotata di maggiore agilità che consente una più elevata rapidità di intervento e, per quando possibile in relazione alle peculiarità della situazione concreta, di rendere gli spostamenti dell'equipaggio indipendenti da quelli del paziente, che avvengono invece tramite ambulanza⁴⁶".

Il servizio di automedica, oltretutto, rientra nei servizi funzionali alle situazioni di emergenza ed urgenza secondo l'Allegato 1 al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70⁴⁷, il quale, nel disciplinare ai punti 9 e ss. la «Rete dell'emergenza urgenza», prevede espressamente che «Le centrali operative gestiscono, con procure condivise, le postazioni di elisoccorso, le ambulanze medicalizzate con medico ed infermiere a bordo, le automediche (i mezzi avanzati di base con infermiere e medico, le ambulanze di base con personale soccorritore certificato), in forma continuativa o estemporanea e tutti gli eventuali altri mezzi medicalizzati e non, che in forma continuativa o estemporanea intervengono nel soccorso sanitario ».

In ultima analisi, pertanto, in aderenza al paradigma del codice terzo settore, possono formare oggetto di affidamento esclusivo anche i servizi di emergenza nei quali l'intervento si verifichi "...con rapidità immediata a causa di un imminente pericolo di vita (emergenza) e, per altro verso, la cui assenza determinerebbe un peggioramento della situazione del paziente⁴⁸" senza alcuna distinzione ulteriore sulla tipologia di mezzo impiegato.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La necessità di mediare le due contrapposte esigenze di valorizzare le organizzazioni non lucrative e, al contempo, di salvaguardare gli equilibri funzionali del libero mercato, era stata già ravvisata dal parere n. 1405/2017 reso dal Consiglio di Stato sullo schema del d.lgs. 117/2017⁴⁹.

In questo senso, appare dirimente ed esaustiva la distinzione tra servizio di soccorso sanitario in emergenza da attuarsi mediante ambulanza/automedica (consistente nel trasporto e nell'attività di prima cura del paziente che versa in una situazione emergenziale), che può essere eccezionalmente sottratto, se fornito da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, ai sensi dell'art. 10, par. 1, lett. h) della direttiva 2014/24/UE, alla regola della gara, e servizio di solo trasporto in ambulanza (consistente nel

⁴⁶ *Ivi*.

⁴⁷ Recante «definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera».

⁴⁸ Tar Campania, Sez. V, sent. 3327/2023.

⁴⁹ Con il successivo parere n. 2052/2018, lo stesso Consiglio di Stato aveva ritenuto che, in considerazione della primazia del diritto euro-unitario, la disciplina recata dal codice dei contratti dovesse prevalere in ogni caso sulle difformi previsioni del codice del terzo settore, laddove queste non potessero in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro-unitario, che, in tali casi, avrebbe dovuto trovare applicazione il meccanismo della disapplicazione normativa, costituente un dovere sia per il Giudice sia per le Amministrazioni e che fosse ragionevole ritenere che le Amministrazioni dovessero 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 d'appalto.

trasporto ordinario di pazienti privo della connotazione dell'urgenza) che, invece, è soggetto alle procedure ad evidenza pubblica, anche se con il "regime alleggerito".

La medesima impostazione teleologica risulta essere presente anche nelle Linee guida sul rapporto tra Pubblica Amministrazione ed enti del terzo settore (di cui al Decreto n. 72/2021 Min. Lavoro) le quali osservano come non parrebbero rientrare nell'ambito applicativo della disposizione in commento tutti i servizi non connotati da emergenza ed urgenza (ad es., trasporto dializzati). In realtà, «il problema pare destinato ad essere ridimensionato se si accoglie una lettura del rapporto fra gli artt. 56 e 57 come *genus e species*: in definitiva, il fatto che un determinato servizio, senz'altro ascrivibile alla categoria dei servizi sociali di interesse generale, non rientri all'interno del paradigma dell'art. 57 del codice terzo settore, non esclude che esso possa essere oggetto di una convenzione ai sensi dell'art. 56, quale disposizione a contenuto generale che valorizza l'apporto collaborativo di tipo solidaristico fornito dagli enti del Terzo settore».

Parimenti, anche le Linee Guida dell'ANAC n. 17, recanti "indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali"⁵⁰ raccomandano espressamente come il rispetto delle condizioni previste dall'articolo 57 del codice terzo settore per lo svolgimento del servizio è garantito dalla predeterminazione di *standard* minimi di efficienza e di regole interne volte ad assicurare la parità di trattamento e la non discriminazione tra gli operatori. Sono considerate misure efficaci a tal fine, l'istituzione di elenchi di fornitori e l'applicazione del principio di rotazione.

Ebbene, in parallelo e oltre queste importanti coordinate ermeneutiche, possono soccorrere a dirimere ogni controversia residuale, anche i principi generali dell'azione amministrativa, perché immanenti e di immediata applicazione, nel paradigma di imparzialità, trasparenza, concorsualità e parità di trattamento, posti a presidio del regolare e trasparente andamento della procedura di affidamento, così come l'attuazione dei principi costituzionalmente tutelati di imparzialità e buon andamento. In questo senso, assumono un preminente e meritorio profilo ermeneutico anche i "nuovi" principi codificati dal d.lgs. 36/2023, laddove, proprio in riferimento ai principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la P.A. possa apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del terzo settore, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato.

Quale sia il risultato da perseguire, va sa sé, è l'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. Allora, la locuzione "in via prioritaria" del menzionato art. 57 starebbe a indicare - se letta nella prospettiva dell'ipotesi generale di cui all'art. 56 - una sorta di presunzione di "maggior favore rispetto al mercato", cioè al soddisfacimento delle condizioni previste nella disposizione; è quindi il legislatore stesso che individua un punto di "bilanciamento" fra le esigenze solidaristiche, di equilibrio dei bilanci pubblici, e di tutela della concorrenza".

⁵⁰ Approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 382 del 27 luglio 2022.

In questo senso, la preordinazione del trasporto mediante ambulanza/automedica a fronteggiare ad una situazione di emergenza (attuale o potenziale che sia) costituisce un connotato ineludibile del servizio, al fine di dimostrare la coerenza del relativo affidamento diretto, disposto dall'Amministrazione in applicazione delle eventuali norme nazionali o regionali, con le regole-cardine dell'ordinamento sovranazionale perché, è cosa nota, "il terzo pilastro si insinua dunque tra Stato e individuo e tra Stato e mercato, ma è pur sempre lo Stato che getta le basi del sistema"⁵¹.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

S. Cattaneo, *Servizi pubblici* (voce), in *Enc. Dir.* 1990, vol. XLII, 355 s.; M. Clarich, *Stato, gruppi intermedi, individuo*, in *Dir. pubbl.*, 3/2016, 133 s.; A. Crismani, *L'attività contrattuale*, in G.F. Ferrari, E. Madeo (a cura di), *Manuale di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 2019, 263 s.; R. Parisi, *Il coinvolgimento attivo del Terzo settore nella gestione dei servizi sociali, tra solidarietà e concorrenza*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2022, 197 s.; S. Pellizzari, *L'affidamento dei servizi di ambulanza alle organizzazioni di volontariato*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2021, 621 s.; L.R. Perfetti, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, CEDAM, Padova, 2001; U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, CEDAM, Padova, 1964; F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021; W. Spinapolice, *Cooperative sociali, Organizzazioni di volontariato ed affidamento in convenzione dei servizi di trasporto sanitario d'emergenza e urgenza. I ristori e lo scopo di lucro*, in *Dir. e pol. trasp.*, 2/2022, 119 s.; E. Zampetti, *Servizio di trasporto sanitario di emergenza e cooperative sociali. Osservazioni a margine di CGUE, 7 luglio 2022, C-213/21 e C-214/21*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 4/2022, 522 s.

⁵¹ M. CLARICH, *op. cit.*, spec. 217.

Le imprese culturali e creative (ICC) in Italia ed Europa

Alessia Vatta

SOMMARIO: 1. Le imprese culturali e creative (ICC): una breve introduzione storica. – 2. Le imprese culturali e creative in Italia. – 3. Le ICC in Europa. – 4. Conclusioni.

I. LE IMPRESE CULTURALI E CREATIVE (ICC): UNA BREVE INTRODUZIONE STORICA

L'espressione 'industrie culturali' risale agli anni Quaranta del Novecento e agli scritti della Scuola di Francoforte (specialmente di Max Horkheimer e Theodor Adorno), che vi attribuivano una connotazione negativa in relazione alla produzione culturale di massa, e assume l'accezione odierna solo a partire dagli anni Ottanta (Mazzucotelli Salice 2018). L'espressione 'industrie creative' risale invece agli anni Novanta del Novecento, nell'ambito della politica culturale attuata in Gran Bretagna e nei paesi anglosassoni, dove si attribuiva allo sviluppo delle tecnologie informatiche (ICT) e all'interesse per la cultura manifestato dagli studi economici un ruolo decisivo per i processi di sviluppo dell'epoca (Landry 2000; Howkins 2001; Thorsby 2001). Da allora in poi, la tradizionale definizione di 'industrie culturali' si è evoluta in quella più ampia di 'industrie culturali e creative' (Banks e O'Connor 2009; Flew 2012). In un contributo rilevante per gli studi sulle ICC, l'economista Richard Florida (2002, 4) dichiarò che la creatività era allora all'origine del vantaggio competitivo. A suo giudizio, l'avvento di una 'classe creativa' legata allo svolgimento di attività culturali avrebbe posto le basi per la crescita economica e la trasformazione urbana delle città post-industriali. Sviluppando il tema dell' 'economia della cultura', Pratt (2005, 34) ha evidenziato le componenti della 'catena di produzione della cultura', che include la definizione di contenuti, lo scambio, la riproduzione, la manifattura, la formazione e la critica, e l'archiviazione. Ognuna di tali componenti implica la necessità di professionalità e di competenze specifiche. Tuttavia, la letteratura sulle ICC non sempre distingue i diversi ruoli connessi alla fondazione e alla gestione delle imprese di questo tipo (Hausman e Heinze 2016). Ciò è legato al fatto che le definizioni di imprenditoria culturale e creativa sono molto diverse tra loro: ad esempio, possono includere solo le attività *no-profit* oppure anche le attività commerciali. Sono però tutte focalizzate su attività economiche dedicate alla produzione di beni e servizi di valore principalmente estetico e simbolico (Smit 2011). L'esperienza inglese prima e poi quella dei paesi nordici hanno comportato un cambio di prospettiva relativo a tali beni, ritenuti non più esclusivamente legati alla preservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, ma considerati anche come fattori di sviluppo di qualità elevata nell'economia generale. Seppur in assenza di una definizione comune, il concetto di 'cultura' ha ricompreso attività diverse, dalla moda al *design*, all'elaborazione di giochi

per computer. Anche l'UNESCO (2005) usa i termini 'industrie culturali' e 'industrie creative' in modo quasi intercambiabile, sottolineando ulteriormente la mancanza di una definizione netta e condivisa (Hornidge 2011). A partire dalla metà degli anni Settanta l'organizzazione aveva iniziato ad utilizzare il concetto di 'industria culturale' seguendo l'approccio francofortese. Dalla fine degli anni Novanta, l'attenzione si è concentrata sull'inserimento delle industrie culturali nelle politiche nazionali e regionali per lo sviluppo socio-economico, includendone anche una classificazione statistica. Nel presente contributo, verrà presentata una panoramica delle ICC in Italia e in Europa, con un *focus* su alcune situazioni nazionali e sulle iniziative che, a livello europeo, sostengono l'attività delle ICC.

2. LE IMPRESE CULTURALI E CREATIVE IN ITALIA

In Italia, le ICC possono ricevere tale qualifica, indipendentemente dalla loro forma giuridica, se sono presenti alcune condizioni:

- svolgere attività stabile e continuativa con sede in Italia o in un altro paese UE;
- esercitare esclusivamente, o prevalentemente, attività di ideazione, creazione, produzione, sviluppo, diffusione, promozione, conservazione, ricerca, valorizzazione e gestione di beni culturali e prodotti culturali;
- essere soggetto passivo di imposta in Italia.

Anche un'impresa straniera con stabile organizzazione in Italia può assumere la qualifica di ICC, salvo diversa interpretazione della normativa. In particolare, con la legge sul *Made in Italy* (l. 206/2023) le ICC possono acquisire la qualifica di ente del terzo settore, avendo così accesso alle agevolazioni previste per tali enti. L'obiettivo della legge è la valorizzazione delle produzioni d'eccellenza, delle bellezze storico-artistiche e delle radici culturali nazionali, a fini identitari e per la crescita dell'economia nazionale. Inoltre, l'intento è il riordino di una tipologia di organizzazioni che possono anche essere enti del terzo settore in forma di impresa, con l'attivazione di un apposito registro nazionale, di un piano strategico di valorizzazione e di contributi specifici. Prima della legge sul *Made in Italy*, la disciplina delle imprese culturali era stata oggetto di una regolamentazione frammentata. La nozione di 'impresa culturale' era stata introdotta nell'art. 57 della l. 205/2017, ma il riconoscimento della qualifica giuridica di impresa culturale e creativa era subordinato all'emanazione di un successivo decreto del Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo, mai emanato. Le ICC erano riapparse in un disegno di legge riguardante 'Misure per lo sviluppo del turismo e per le imprese culturali e creative' (18 febbraio 2020), ma anche allora il provvedimento non fu approvato a causa dell'emergenza pandemica. In seguito, la legge di bilancio 2021 contemplò la costituzione del Fondo per le piccole e medie imprese creative (c. 109), mentre al c. 112 veniva inserita una nuova formulazione di 'settore creativo' costituito da tutte le 'attività dirette allo sviluppo, alla creazione, alla produzione, alla diffusione e alla conservazione dei beni e servizi che costituiscono espressioni culturali, artistiche o altre espressioni creative'. Con il decreto direttoriale 8 agosto 2022, il Ministero dello Sviluppo Economico ha fornito ulteriori indicazioni utili per una più efficace attuazione di misure volte al sostegno dell'economia sociale, nonché del settore delle imprese culturali e creative. Il cod. terzo settore, tra le attività di interesse generale, prende in considerazione (art. 5) anche quelle finalizzate alla valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico e all'orga-

nizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale. Di conseguenza, una ICC che volesse iscriversi al RUNTS assumendo la qualifica di ente del terzo settore, o impresa sociale, troverebbe riconoscimento non solo come attore economico, ma anche come promotore di iniziative socialmente rilevanti in campo culturale.

È importante sottolineare che la legge sul *Made in Italy* definisce ‘impresa culturale e creativa’ qualunque ente, indipendentemente dalla sua forma giuridica, inclusi i lavoratori autonomi che svolgono attività stabile e continuativa con sede in Italia o in uno degli stati membri dell’Unione Europea o dello Spazio economico europeo. All’art. 25, c. 4, si precisa ulteriormente che le disposizioni si applicano anche agli enti del terzo settore previsti dal relativo codice e alle imprese sociali. Sono considerati come ICC i soggetti privati che, nella forma suddetta, svolgono in via esclusiva o prevalente attività economiche di supporto, ausiliarie o comunque strettamente funzionali alle attività già elencate. Viene prevista l’istituzione di un’apposita sezione nel registro delle imprese presso le camere di commercio, e l’elenco delle ICC va trasmesso annualmente al Ministero della Cultura, presso il quale viene istituito un apposito albo delle ICC di interesse nazionale. La legge ha previsto anche lo stanziamento di € 3 milioni per ciascun anno tra il 2024 e il 2033 per la concessione da parte del ministero di contributi a favore delle ICC per promuovere e valorizzare il *Made in Italy* e rendere più competitivo il settore culturale e creativo (art. 29). Le condizioni, i termini e le modalità per la concessione di tali contributi sono definiti con decreto del Ministro della Cultura, da adottarsi di concerto con il Ministro delle Imprese e del *Made in Italy* e del Ministro dell’Economia e delle Finanze, previa intesa in conferenza unificata. Ogni tre anni è inoltre prevista l’adozione di un Piano nazionale strategico per la promozione e lo sviluppo delle imprese culturali e creative (art. 30).

La rilevanza del settore delle ICC è testimoniata dai dati. Nel 2022 le ICC in Italia erano 74.505, al quinto posto in Europa dietro Germania, Spagna, Paesi Bassi e Francia. In riferimento al numero di occupati, l’Italia si trovava al quarto posto, con circa 190mila occupati (contro i 476mila della Germania) e per valore aggiunto (poco più di € 8 milioni contro i 23 milioni tedeschi), con una media di 2,54 occupati per impresa (Monti 2024). Lo sviluppo della *New Economy*, delle ICT e della *Net Economy* ha stimolato in modo decisivo il settore, anche grazie al sistema del commercio internazionale, che ha ulteriormente sostenuto le produzioni italiane. In tal senso, tali beni – incluso il patrimonio culturale – dovrebbero essere ulteriormente valorizzati e tutelati anche per il loro valore di mercato (Libro Bianco sulla Creatività 2009). La creatività viene valutata sotto un duplice profilo:

- l’innovazione, connessa alla ricerca scientifica, alla trasformazione dei mercati e dei modelli imprenditoriali, e alla commercializzazione dei prodotti;
- la qualità sociale, connessa all’arricchimento delle condizioni di vita e al progresso sociale.

Mentre il primo aspetto sembra prevalente nel Nord Europa e in Nord America, il secondo sembra orientare i processi creativi nell’area mediterranea. Nell’ambito delle ICC il Libro Bianco sulla Creatività individua 12 settori economici caratterizzati da creatività e produzione di cultura: moda, *design* industriale e artigianato, industria del gusto, *software*, editoria, TV e radio, pubblicità, cinema, patrimonio culturale, musica e spettacolo, architettura, e arte contemporanea. A conferma della rilevanza del contributo delle ICC all’economia italiana, secondo i dati di Unioncamere (2023), superato il pe-

riodo pandemico, nel 2022 la ricchezza prodotta dal settore culturale e creativo nel suo insieme, superiore a € 52 miliardi, equivaleva al 3.1% del totale dell'economia, con una crescita del 7.2% rispetto al 2021. Inoltre, l'indagine Excelsior (2023) ha accertato che le ICC con lavoratori dipendenti erano 59.480, impiegando 671.460 dipendenti. A queste si aggiungevano le c.d. 'imprese del *Made in Italy* a contenuto culturale', comprensive anche delle imprese artigiane fino a 9 dipendenti, che erano 19.370 con 54.610 dipendenti.

3. LE ICC IN EUROPA

La definizione, identificazione e misurazione del contesto delle ICC è una questione tuttora aperta¹. I settori in cui sono presenti sono in continua evoluzione: a quelli culturali tradizionali (come musica, teatro, patrimonio culturale) si aggiungono architettura, grafica, design, moda, turismo ed altri ancora, spesso con connessioni reciproche. Poiché anche le industrie tradizionali sono influenzate o si avvicinano al settore creativo, sono possibili collaborazioni e cambiamenti innovativi.

In Europa si possono cogliere alcune specificità geografiche. Nei paesi nordici l'approccio alle ICC è *technology-driven*, collegato agli aspetti più recenti e meno tradizionali del settore creativo. Nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, in tutti i paesi scandinavi le ICC hanno contribuito ad accrescere l'occupazione (circa il 9-10% di tutta la popolazione occupata nel 1999). In particolare, la tutela del patrimonio culturale, la cinematografia e l'informatica sono stati i settori di maggior successo, con una marcata concentrazione delle attività produttive nelle aree urbane (Power 2003). I paesi dell'Europa centrale e meridionale sono più orientati alle attività legate al patrimonio culturale (approccio *heritage-driven*) e si concentrano maggiormente sulle imprese culturali più tradizionali. Ciò implica una diversità nelle politiche mirate al sostegno del settore e una certa difficoltà nell'individuare una definizione concorde delle ICC. Ancora, se nei paesi nordici prevale un approccio pragmatico e focalizzato sull'esperienza pratica, nel Regno Unito si fa riferimento soprattutto alle 'industrie creative', mentre in Francia alle 'industrie culturali'. Nel caso britannico, l'industria creativa è definita dalla creatività come *input* e dal contenuto o dalla proprietà intellettuale come *output* (DCMS 1998). Specialmente per quanto riguarda lo sviluppo della tecnologia informatica, nuove politiche sono necessarie per rafforzare il nesso tra industrie creative e crescita economica da queste favorita (Potts e Cunningham 2010)². In prospettiva europea, si sottolinea che la cultura non solo crea ricchezza, ma contribuisce anche all'inclusione sociale, al miglioramento dell'istruzione e al senso di appartenenza ad una comunità storica (KEA 2006, 29). Nel 2022, il Consiglio dei ministri dell'Unione Europea ha adottato la *Risoluzione sul piano di lavoro europeo per la cultura 2023-2026*. Nel documento, viene riconosciuta l'importanza della cultura nel processo di sviluppo sostenibile e di trasformazione positiva della

¹ Le industrie culturali e creative sono state descritte come quelle in cui 'il prodotto o servizio è la manifestazione della creatività o delle capacità artistiche di un individuo o di un *team* (Caves 2000). Un'altra definizione è stata offerta dal sociologo Paul Hirsch, che le ha definite come 'imprese che producono beni e servizi con un valore simbolico maggiore di quello materiale' (Hirsch 1972).

² Nel 2010, circa 2 milioni di persone erano occupate nelle ICC nel Regno Unito, contribuendo per il 7.3% del PIL e con un tasso di crescita doppio rispetto a quello dell'economia nel suo complesso.

società, grazie agli effetti benefici sul benessere e sulle capacità intellettive della popolazione europea, sottolineandone al contempo il contributo all'occupazione e all'economia. Le priorità indicate per il triennio includono il rafforzamento dei settori culturali e creativi, l'incremento della partecipazione culturale dei cittadini e del ruolo della cultura nella società, nonché nella sensibilizzazione sui temi ambientali e nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione Europea³. Poiché la cultura contribuisce anche alla coesione e all'inclusione sociale, si sottolinea la necessità di tutelare gli operatori del settore, spesso lavoratori autonomi o impiegati in piccole e medie imprese, con carriere spesso precarie o a progetto, con redditi incerti e diversi incarichi anche in molteplici sedi di lavoro. Di conseguenza, si elenca una serie di azioni da perseguire nel triennio, con relativi metodi di lavoro, motivazioni e risultati attesi.

Tali orientamenti sono in linea con la Convenzione UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (2005). Essa promuove la tutela e la valorizzazione della diversità del patrimonio culturale, ritenendo che sia un fattore indispensabile per garantire pace e sicurezza sul piano locale, nazionale e internazionale, in condizioni di democrazia, tolleranza, giustizia sociale e rispetto reciproco tra culture e popoli diversi (art. 4). La convenzione cita espressamente le industrie culturali quali produttrici e distributrici di beni e servizi, indicando la cultura come settore essenziale per lo sviluppo, anche economico, e il diritto per tutti di parteciparvi e usufruirne. Vengono inoltre riaffermate la libertà di pensiero, espressione e informazione. All'atto pratico, il documento include tra gli obiettivi il diritto degli stati di adottare politiche e misure adatte a proteggere e promuovere la varietà delle espressioni culturali territoriali, riconoscendone l'elemento identitario e valoriale. In tal senso, anche la cooperazione internazionale viene promossa, in particolare per accrescere le capacità dei paesi in via di sviluppo nella tutela e promozione della diversità delle espressioni culturali. La cultura si riconferma motore di sviluppo economico e sociale, come pure di innovazione e coesione, pur nella varietà degli approcci nazionali e internazionali al tema, e nella distinzione tra attività culturali (industriali e non-industriali) e creative (KEA 2006, 2). Secondo la ricerca Unioncamere (2023), nel 2022 l'occupazione culturale era pari al 3.8% dell'occupazione totale nell'Unione Europea, includendo 7.7 milioni di persone, concentrate soprattutto nei paesi nordici e in quelli occidentali. Inoltre, salvo il periodo pandemico, tra il 2014 e il 2022 l'occupazione femminile in attività legate alla cultura è aumentata costantemente in tutta l'UE (il divario di genere è passato dal 6.8% del 2014 all'1.6% nel 2022). Sempre nel 2022, il 31.7% dei lavoratori del settore culturale europeo svolgeva un lavoro autonomo, in percentuale superiore a quella riscontrata nell'economia nazionale in tutti i paesi dell'Unione. Ciò può essere dovuto alle caratteristiche delle attività svolte, ma può comportare insicurezza dell'occupazione e notevoli variazioni di reddito nel tempo, e con possibili ripercussioni sulla sopravvivenza delle imprese oltre i 5 anni. A confronto, nel 2020 c'erano nell'UE circa 1.2 milioni di imprese culturali, con circa la metà (49.8%) concentrate in Italia, Francia, Spagna e Germania, per un valore aggiunto pari a € 147 miliardi, il 2.3% del totale dell'economia.

In prospettiva futura, il programma *Europa Creativa* è l'iniziativa dell'Unione Europea che riunisce le azioni a sostegno dei settori culturali e creativi europei, con un

³ Il riferimento è all'Agenda 2030 e ai suoi obiettivi di tutela ambientale.

budget di € 2.4 miliardi per il periodo 2021-2027, con iniziative che vanno dalla riduzione del rischio ambientale connesso al cambiamento climatico fino allo sviluppo di produzioni audiovisive e videogiochi. Inoltre il *Patto per le Competenze*, lanciato nel 2020, include anche il settore culturale e creativo, puntando a massimizzare gli effetti degli investimenti dei paesi membri nell'aggiornamento e nella riqualificazione professionale, coinvolgendo le organizzazioni pubbliche e private, incluse le parti sociali e le organizzazioni professionali e settoriali, nonché i servizi per l'impiego.

4. CONCLUSIONI

Nel caso italiano, l'adozione della doppia qualifica di ente del terzo settore o impresa sociale potrebbe permettere alle ICC di cumulare gli incentivi previsti dalla legge sul *Made in Italy* con quelli già operativi per chi opera nel terzo settore. Da un lato, le ICC potrebbero beneficiare delle premialità sotto forma di crediti di imposta, in misura pari al 30% dei costi sostenuti per:

- attività di sviluppo;
- produzione e promozione di prodotti/servizi culturali e creativi;
- contributo in conto capitale (pari a € 3 milioni stanziati dal 2024 fino al 2033⁴).

L'adozione della qualifica di ente del terzo settore o di impresa sociale, invece, potrebbe garantire la possibilità di accedere a risorse economiche aggiuntive per la promozione e la valorizzazione della cultura (considerando ad esempio l'accesso al contributo del 5x1000 e alle erogazioni liberali). Inoltre, come enti del terzo settore, le ICC potrebbero essere coinvolte nella programmazione culturale degli enti locali (Ioannone e Sepio 2024).

Pertanto, se in passato la cultura è stata spesso considerata, anche in altri paesi europei, come una questione di costi e spese per le autorità pubbliche nazionali e locali, attualmente si tende a ritenere che tali spese siano un investimento a beneficio dei contribuenti, dato che lo sviluppo delle ICC contribuisce all'economia generale, producendo beni e servizi per i consumatori (KEA 2006, 31). All'approccio proattivo e ottimistico di Florida, altri autori hanno obiettato come il settore creativo resti invece fonte di divisioni sociali, specie sul fronte dell'occupazione (ad es. Hanquinet 2017). Mentre alcune aree, come quella dell'informatica, hanno dato negli ultimi anni un forte contributo alla crescita economica e occupazionale, altre componenti del settore culturale rimangono condizionate da situazioni lavorative precarie e dagli incerti destini delle piccole e medie imprese. Come dimostrato da Power (op. cit.) nel caso dei paesi scandinavi, spesso la presenza di ICC attrae altre attività e servizi correlati, non ultimi quelli turistici. Questo determina ulteriori possibilità occupazionali e di sviluppo economico, che dovrebbero essere tenute in debita considerazione dalle autorità nazionali e locali. Peraltro, su scala europea, anche le aree rurali possono risultare attrattive per le ICC (ESPON 2011). L'occupazione nel settore creativo può quindi contribuire a maggiore coesione e miglior equilibrio territoriale. Le politiche regionali e locali dovrebbero considerare la forza lavoro del settore creativo come un *asset* e un'opportunità di sviluppo.

⁴ Le modalità, al 2024, erano tuttavia ancora da definirsi.

Nel 2025, il sistema delle industrie culturali e creative rappresenta circa il 3.95% del valore aggiunto dell'UE e occupa circa 8 milioni di persone, includendo 1.2 milioni di imprese, di cui quasi la totalità sono medio-piccole. Data l'ampia varietà di sotto-settori di attività, l'impatto trans-settoriale delle ICC, con i relativi effetti di *spillover*, non può essere trascurato, specialmente perché incoraggia l'innovazione e la creatività in altre industrie (Commissione Europea 2010). Può inoltre incoraggiare il cambiamento sostenibile nelle comunità locali. Alcune sue importanti componenti, come la moda, devono affrontare parecchie sfide, come la contraffazione, la tutela della proprietà intellettuale, la crescente scarsità di personale qualificato e la transizione verde e digitale. L'Unione Europea assiste il settore tramite il programma InvestEU e il progetto di partenariato WORTH per lo sviluppo di iniziative imprenditoriali innovative. Esiste inoltre la rete dell'*Enterprise Europe Network* (con un gruppo settoriale riservato alle ICC) che supporta l'innovazione e la crescita internazionale delle piccole e medie imprese. A ciò si aggiungono altre iniziative legate al Programma per il Mercato Unico (*Single Market Programme*). La Commissione Europea, tramite la DG per il Mercato Interno, l'Industria, l'Imprenditoria e le PMI (DG Grow) offre informazioni e risorse per il sostegno alle ICC su temi come l'accesso al credito, la sostenibilità, la digitalizzazione, la proprietà intellettuale e le qualifiche professionali. In aggiunta, anche la politica di coesione e quella di sviluppo rurale, con i rispettivi fondi strutturali, potrebbero ulteriormente rafforzare le imprese in questo settore, soprattutto a livello regionale e locale, anche favorendo il ricorso a sgravi fiscali, *vouchers* per l'innovazione e forme di credito agevolato (Hogeschool vor de Kunsten 2010).

Alcune tendenze emergenti sono state evidenziate di recente (Unioncamere op. cit.). Esse includono il passaggio dal lavoro individuale a quello in *teams* interdisciplinari, soprattutto nel ramo informatico; la necessità di integrare tecnologia e creatività, con le relative competenze professionali e manageriali; l'opportunità di sfruttare il potenziale di sbocco in altri settori (come l'istruzione, per la progettazione di nuovi strumenti educativi). Per quanto riguarda l'Italia, l'auspicio è che le recenti innovazioni normative si dimostrino efficaci nella promozione e tutela delle ICC, e che – al contempo – anche le autorità politiche sappiano e possano trarre vantaggio dalle risorse disponibili a livello europeo, da affiancare a quelle nazionali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Th. Adorno, *The Culture Industry: Selected Essays on Mass Culture*, London, 1991. M. Banks, J. O'Connor, *After the creative industries*, in *International Journal of Cultural Studies*, 15, 2009. British Council, *Mapping the creative industries: a toolkit*, in *Creative and Cultural Economy Series*, 2, London, 2010. P. Campbell, D. O'Brien, M. Taylor, *Cultural Engagement and the Economic Performance of the Cultural and Creative Industries*, in *Sociology*, 53, 2019. R. Caves, *Creative Industries: Contracts between Art and Commerce*, Cambridge, 2000. Commissione Europea, *Libro Verde. Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*, Bruxelles, 2010. Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione del Consiglio sul piano di lavoro dell'UE per la cultura 2023-2026*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, 7 dicembre 2022. DCMS (Department for Culture, Media and Sport), *Creative Industries Mapping Document*, London, 1998. R. Defillippi, G. Grabher, C. Jones, *Introduction to Paradoxes of Creativity: Managerial*

and Organizational Challenges in the Cultural Economy, in *Journal of Organizational Behaviour*, 28, 2007. ESPON (European Spatial Planning Observation Network), *Territorial Dynamics in Europe. The Creative Workforce*, Luxemburg, 2011. T. Flew, *The creative industries: culture and policy*, London, 2012. R. Florida, *The Rise of the Creative Class: And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, 2002. W.A. Friedman, G. Jones, *Creative Industries in History*, in *The Business History Review*, 85, 2011. L. Hanquinet, *Inequality: When culture becomes a capital*, in V. Durrer, T. Miller, D. O'Brien (eds), *The Routledge Companion to Global Cultural Policy*, London, 2017. A. Hausmann, A. Heinze, *Entrepreneurship in the Cultural and Creative Industries: Insights from an Emergent Field*, in *Artivate*, 5, 2016. P.M. Hirsch, *Processing Fads and Fashion: An Organization-Set Analysis of Cultural Industry Systems*, in *American Journal of Sociology*, 77, 1972. Hogeschool Vor De Kunsten, *The entrepreneurial dimension of the cultural and creative industries*, Utrecht, 2010. M. Horkheimer, Th. Adorno, *Dialektik der Aufklärung: Philosophische Fragmente*, Frankfurt am Main, 2006. A.-K. Hornidge, 'Creative industries': *Economic programme and boundary concept*, in *Journal of Southeast Asian Studies*, 42, 2011. J. Howkins, *The creative economy: How people make money from ideas*, London, 2001. I. Ioannone, G. Sepio, *Imprese culturali del Terzo Settore con sgravi, finanziamenti e incentivi*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 marzo 2024. KEA (European Affairs), *The Economy of Culture in Europe*, Bruxelles, 2006. C. Landry, *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, New York, 2000. S. Mazzucotelli Salice, *Industrie creative e sharing. Una nuova geografia della produzione culturale?*, in *Studi di sociologia*, 2, 2018. Ministero per i beni e le attività culturali, *Libro Bianco sulla Creatività*, Roma, 2009. S. Monti, *Lo stato delle imprese culturali e creative in Italia*, in *Artribune*, 29 aprile 2024. J. Potts, S. Cunningham, *Four models of the creative industries*, in *Revue d'économie politique*, 120, 2010; D. Power, *The Nordic Cultural Industries: A Cross-National Assessment of the Place of the Cultural Industries in Denmark, Finland, Norway and Sweden*, in *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 85, 2003. A.C. Pratt, *The Challenge of Governance in the Creative and Cultural Industries*, in B. Lange, A. Kalandides, B. Stöber, I. Wellmann (eds), *Governance der Kreativwirtschaft. Diagnosen und Handlungsoptionen*, 2015. N. Thomas, H. Hawkins, D. C. Harvey, *The geographies of the creative industries: scale, clusters and connectivity*, in *Geography*, 95, 2010. D. Thorsby, *Economics and Culture*, Cambridge, 2001. Unesco, *Convenzione per la protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali*, Parigi, 2005. Unioncamere, Anpal, *Imprese e professioni culturali e creative. I fabbisogni professionali e formativi delle imprese culturali e creative*, Roma, 2023.

Il contributo del terzo settore nella gestione del patrimonio culturale

Giacomo Biasutti

SOMMARIO: 1. I beni culturali come oggetto dell'attività degli Enti del Terzo Settore. – 2. La nozione di bene culturale: cenni introduttivi e considerazioni generali. – 3. Segue. Le comunità di cultura. – 4. Beni culturali ed enti del terzo settore. – 5. Le modalità di gestione del patrimonio culturale nello strumentario del terzo settore. – 6. Criticità e opportunità nel partenariato per il terzo settore. – 7. Le formule di razionalizzazione ed efficientamento dei partenariati. – 8. Conclusioni.

I. I BENI CULTURALI COME OGGETTO DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Due sono i termini di indagine sui quali si concentra la ricerca del presente contributo: da un lato il lemma “terzo settore”, nell'abito di quella che viene definita una vera e propria “galassia”¹, dall'altro il concetto di beni culturali, certo non meno complesso e ricco di sfaccettature². La prima difficoltà che si incontra, quindi, nell'andare a proporre un possibile percorso di gestione dei beni culturali da parte degli enti del terzo settore consiste nella perimetrazione oggettiva dei termini di interesse. Ossia, si concretizza nel definire che cosa sia un bene culturale per la scienza giuridica generale³, da un lato, e

¹ Si tratta di una formula assai diffusa per indicare la complessità e la ricchezza di sfaccettature che il terzo settore racchiude, in quanto espressione di una sussidiarietà orizzontale che giocoforza difficilmente può essere ricondotta a unitarietà, come sottolinea A. Simoncini, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in P. CARROZZA, E. ROSSI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 72 ss. Si tratta, peraltro, di una caratterizzazione da tempo nota in dottrina, cfr. N. LIPARI, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del Welfare State*, in *Rivista di diritto civile*, II, 1982, 822 ss., come, tra gli ultimi, F. DEL PRATO, *La galassia degli enti del terzo settore: una tipologia incerta*, in *Diritto ecclesiastico*, I, 2023, 211 ss.

² Cfr. per tutti M.R. CALDERARO, *I beni culturali, il patrimonio immateriale ed i vincoli di destinazione d'uso (nota a Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 luglio 2023, n. 6752)*, in *Lexambiente.it*, 3 aprile 2024, ove l'Autore afferma in particolare che “il *proprium* del bene culturale viene individuato nel carattere di testimonianza avente valore di civiltà, cioè espressione di una determinata cultura formatasi nel tempo. In linea generale, quindi, il riferimento alla civiltà deve essere inteso come “*insieme dei modi di pensare e di sentire e vivere dei gruppi sociali nel tempo e nello spazio*””. L'Autore, peraltro, si richiama a sua volta alle riflessioni di B. CAVALLO, *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in AA.VV., *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, vol. II, 113 ss.

³ Con ciò evidentemente ricordando che la definizione giuridica di bene culturale differisce in termini di inquadramento generale da quella che potrebbe essere invece la definizione propria delle scienze tecniche. Nondimeno, come si avrà modo di vedere più nel dettaglio nel prosieguo della presente trattazione, già M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 1976, 3 ss., ebbe a sottolineare che il compito proprio del giurista sta proprio nel non delegare a scienze non

quali siano le attività ammesse in ambito culturale per gli enti del terzo settore, dall'altro⁴.

La difficoltà definitoria, peraltro, non può dirsi nel tempo del tutto superata attraverso l'introduzione del codice del terzo settore, d.lgs. n. 117/2017: le sfaccettature che assumono i due diversi fenomeni che si cercano di combinare tra loro, entrambe espressioni del pluralismo culturale e valoriale di matrice costituzionale⁵, ben difficilmente possono infatti essere ricondotte a rigidi schematismi. L'irreggimentazione, infatti, se da un lato porta con sé il beneficio della chiarezza, dall'altro viene criticata per le limitazioni che giocoforza comporta alla libertà di espressione delle formazioni sociali⁶. Nondimeno, dovendosi confrontare con la legislazione vigente, si cercherà nella trattazione che segue di proporre un modello di gestione del patrimonio culturale attraverso gli strumenti e le definizioni delle disposizioni che oggi perimetrano la nozione di ente e attività del terzo settore.

Queste sono pertanto le linee entro il quale muoversi nel cercare di comprendere i margini operativi del terzo settore nel (o meglio per) il patrimonio culturale, definendo perimetri di azione che siano sufficientemente precisi per dare concretezza alla disciplina giuridica ma che, al contempo, consentano la flessibilità necessaria a quella che deve rimanere una libera espressione della sussidiarietà orizzontale⁷.

giuridiche la definizione di un concetto che invece è giuridico in senso proprio. L'inquadramento dal punto di vista normativo della nozione di bene culturale, infatti, consente di stabilire quello che è il regime di tutela, valorizzazione e più in generale gestione di questa categoria di "oggetti".

⁴ Tralasciando, per questioni di continenza, la definizione di cosa sia un ente del terzo settore. Basti solo ricordare, ai fini di interesse, che gli enti del terzo settore ammessi a godere della disciplina di cui al d.lgs. n. 117/2017 sono esclusivamente quelli iscritti nel Registro Unico del Terzo Settore – RUNTS. Ciò non significa che questi enti esauriscano tutte le possibili rappresentazioni del privato sociale, bensì che sono gli unici destinatari della disciplina del Codice del terzo settore – con tutto ciò che ne consegue in termini di riserva applicativa dei relativi istituti. Cfr. A. FUSARO, *Gli enti del terzo settore. Profili giuridici*, Milano, 2022.

⁵ Si ricorda, infatti, che il pluralismo valoriale è una delle matrici fondanti del costituzionalismo moderno, come sottolinea A. RUGGERI, *Lo Stato costituzionale e le sue "mutazioni genetiche"*, in *Quaderni costituzionali*, IV, 2014, 837 ss., nonché T. GROPPI, *Multiculturalismo 4.0*, in V. CERRINA FERRONI, V. FEDERICO (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli 2018, 735 ss.

⁶ È, in effetti, proprio questa la critica principale che è stata mossa a suo tempo all'adozione del codice del terzo settore, ritenuto eccessivamente limitante rispetto alla libertà di espressione del c.d. privato sociale. Cfr. D. CALDIROLA, *Stato, mercato e terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, III, 2018, 7 ss., secondo cui "l'interesse generale ha una natura contingente, in quanto oggetto di mutamenti nel tempo e che la circostanza che venga rimessa alla m e r a facoltà ministeriale l'aggiornamento delle attività, può costituire un limite non solo alla fantasia creatrice della società civile organizzata, ma anche allo sviluppo di un sistema di welfare capace di dare risposte efficienti e rapide ai bisogni emergenti, soprattutto ove si consideri la lentezza che caratterizza l'apparato pubblico e la scarsità delle risorse di cui dispone". Critica questa impostazione M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C.cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi.it*, XXXII, 2020, 88 ss., nell'affermare che l'individuazione delle aree di intervento degli enti del terzo settore ad opera del Governo rientra nella legittima sfera della iniziativa politica, 104, cit.

⁷ Cfr. Corte costituzionale, 29 settembre 2003, n. 300, e, in particolare, cfr. Il relativo par. 7, ove si afferma che non è legittimo per la pubblica amministrazione ingerire nella attività e organizzazione

2. LA NOZIONE DI BENE CULTURALE: CENNI INTRODUTTIVI E CONSIDERAZIONI GENERALI

Il primo elemento del quale occorre dare compiuta definizione nel presente percorso di studio è il bene (o, per meglio dire, il patrimonio) culturale⁸.

Il dato normativo sembrerebbe piuttosto chiaro nel definire il concetto, ove l'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), afferma che: *“Sono beni culturali le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”*. Una lettura più ragionata della disposizione, tuttavia, ne disvela la reale complessità, ove questa fa riferimento alla nozione di “bene” in senso giuridico, arricchendo subito appresso però questo termine attribuendogli un valore di “testimonianza”. È questo il prodotto⁹ di lunghi lavori della c.d. Commissione Franceschini¹⁰, un gruppo di lavoro che, pur terminando i propri lavori nel 1967, influi notevolmente sulla definizione di un fenomeno empiricamente noto ma giuridicamente assai inafferrabile¹¹.

Invero, il sedime normativo¹² per lungo tempo invalso nella disciplina dei beni culturali, le c.d. leggi Bottai¹³, affermava invece che la “culturalità” altro non fosse se non il pregio estetico della cosa materiale ovvero il suo collocarsi all'interno di eventi storici di chiara fama. Era una prospettiva, insomma, che, da un lato, rimetteva ad una valutazione estetica della pubblica amministrazione la qualifica giuridica del bene, mentre dall'altro, in prospettiva storica¹⁴, elideva di fatto qualsiasi rapporto tra il cittadino (o la

dei soggetti del privato sociale poiché, sebbene questi svolgano funzioni di interesse generale, essi sono per loro natura avulsi dalla sfera di influenza pubblicistica.

⁸ O, estendendo a più ampio spettro l'indagine, il patrimonio culturale. Si tratta tuttavia, lo si anticipa sin d'ora, di espressioni che non divergono nel contenuto di fondo, essendo il patrimonio composto per l'appunto da beni che sono a loro volta già di per sé definibili come culturali.

⁹ Sebbene come è evidente arrivato a lunghi anni di distanza.

¹⁰ Ossia la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, presieduta dall'on. Francesco Franceschini, dal quale ritrae il proprio nome, istituita dalla l. 26 aprile 1964 n. 310. Ai lavori della commissione partecipò, tra gli altri, proprio Massimo Severo Giannini.

¹¹ Definizione che, a sua volta, è la trasposizione di quella contenuta nel precedente Testo unico in materia di beni culturali del 1998.

¹² Si opera in questa sede, per sinteticità, il riferimento alle sole disposizioni primo novecentesche. Nondimeno è noto che la legislazione dei beni culturali ha avuto sviluppo già in età preunitaria e, poi, giolittiana. Per un riferimento, vedasi M.S. GIANNINI, presentazione a *Ricerca sui beni culturali*, Camera dei deputati, quaderni di studi e legislazione, vol. I, Roma 1975, ora in M.S. GIANNINI, *Scritti*, vol. IV, Milano, 2002, 992 ss.

¹³ Così denominate con il cognome dell'allora Ministro dell'Educazione, Giuseppe Bottai. Tra queste, la tutela delle “cose d'arte” era disciplinata alla l. n. 1089/1939. Cfr. M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Milano, 2015, 174 ss., ove gli Autori sottolineano in particolare come l'obiettivo della legislazione del primo Novecento fosse essenzialmente la tutela del “bello” e dello storicamente rilevante.

¹⁴ Con la precisazione che, in ogni caso, la valutazione sulla storicità degli eventi che hanno portato a definire come di rilevanza culturale un bene comunque rimaneva assolutamente riservata alla pubblica amministrazione.

comunità) e il patrimonio culturale¹⁵. Al centro della disciplina, però, si collocava sempre il bene inteso come “cosa”, ossia come elemento materiale tangibile che, solo in quanto tale, può formare oggetto di definizione e, dunque, disciplina giuridica¹⁶.

Nel tempo ci si è nondimeno progressivamente avveduti di come una definizione meramente fisico-materiale, peraltro concentrata in termini di rilevanza storica ed estetica della nozione di bene culturale, fosse insufficiente a cogliere la reale portata del fenomeno; vieppiù la norma non rispondeva in ogni caso più a quella che era la mutata sensibilità della collettività¹⁷. Né rispondeva più al mutato assetto istituzionale amministrativo, ove si erano nel frattempo sviluppate dinamiche centro-periferia e amministrazione-cittadino che hanno profondamente mutato i termini di intervento della macchina pubblica nella individuazione, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale¹⁸.

Dal punto di vista teorico, questa evoluzione ha portato a rilevare come, quand'anche considerando il bene culturale come “bene” in senso materiale¹⁹, esso si qualifica giuridicamente come di rilevanza culturale se – ed in quanto – gli si appunti un interesse pubblico per la collettività. Interesse che, una volta accertato da un provvedimento amministrativo, fa divenire il bene di appartenenza pubblica – intesa non in senso di proprietà di diritto civile, bensì come preordinazione ad essere fruito dalla collettività indistinta²⁰. Ulteriormente, con il passare del tempo, si è venuti sempre maggiormente

¹⁵ È proprio su questo aspetto, peraltro, che si è concentrata in seguito la dottrina nel cercare di individuare nuovi modelli definitivi e di gestione del patrimonio culturale, ad esempio dando consistenza giuridica al rapporto biunivoco tra bene e individuo o tra bene e collettività, a volte anche in termini di vero e proprio diritto fondamentale. Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in *Diritto amministrativo*, II, 2016, 495 ss.

¹⁶ Solo in seguito, specie dopo l'avvento della Costituzione, ci si avvide che esistono “cose” che non sono “beni” in senso giuridico e “beni” in senso giuridico che non sono invece “cose” in senso materiale o fisico. Vedasi sul punto, seppur in altra materia, F. FEDERICI, *A proposito di “cose” che non sono beni: sottosuolo e rifiuti*, in *Rassegna di diritto civile*, II, 2000, 312 ss., in uno con la copiosa dottrina generale ivi richiamata.

¹⁷ Complice anche la progressiva rilettura del disposto costituzionale, che, all'art. 9, chiamava all'intervento i pubblici poteri non solo nella tutela del patrimonio ma anche nella promozione dello sviluppo culturale. Si tratta di un elemento sicuramente di novità rispetto alla legislazione di inizio '900, sebbene in un primo momento si fosse comunque optato per una lettura riduttiva della disposizione, che si concentrava piuttosto sul contenuto dell'art. 33 relativo alla promozione dell'insegnamento. Per tutti, sul punto, cfr. Cammelli, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, III, 2017, che definisce la Costituzione “presbite” proprio per la sua capacità di vedere oltre la contingenza del momento nel quale è stata emanata essendo capace di anticipare i cambiamenti che si sarebbero verificati molti anni più tardi. Vedasi anche Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002.

¹⁸ Così, M. CAMMELLI, *Diritto del patrimonio culturale: una introduzione* in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, 23 ss.

¹⁹ Ossia, in altri termini, bene dotato di una corporalità fisica.

²⁰ È in questi termini che M.S. GIANNINI, *I beni*, op. cit., definisce i beni culturali come “pubblici quanto a destinazione”. L'Autore teorizza infatti che questa categoria di oggetti giuridici – dei quali, in prima battuta, in allora non escludeva la materialità quale elemento indefettibile – si collocano in una precisa funzione ordinamentale. Ossia, essi hanno la funzione di rendere alla cittadinanza la testimonianza di culturalità di eventi, epoche e società passate. Proprio per questo, onde garantir loro tale funzione ordinamentale, gli stessi debbono essere resi accessibili a tutti i cittadini, divenendo così, appunto, pubblici quanto a fruizione.

valorizzando questo elemento “teleologico” della finalità ordinamentale di questi beni, valorizzando l’immateriale sul materiale²¹.

Alla consapevolezza che si stava facendo largo nella dottrina ha fatto quindi da contrappunto l’attività convenzionale internazionale prima che l’intervento del legislatore italiano. Con le convenzioni UNESCO di Parigi del 2003²² e del 2005²³, ratificate dall’Italia con la legge n. 167/2007, si è per la prima volta reso un quadro di disciplina coerente, per quanto di minima, rispetto alle espressioni culturali prive di un elemento di materialità propriamente inteso. E ciò, pure ricordando che la dottrina ha avuto modo di criticare l’impostazione “eurocentrica” nella collocazione teorica del tema dei beni culturali. Impostazione, a dire di alcuni autori, eccessivamente legata proprio all’elemento di *reità*²⁴, laddove esempi esterni al continente europeo da sempre valorizzavano quali beni culturali espressioni della vita umana del tutto prive di qualsivoglia supporto materiale.

Pertanto, in esito a questa rivalutazione di ciò che può essere estremo di un interesse pubblico di culturalità quale bene in senso non materiale bensì giuridico, si è fatta strada la consapevolezza che la funzione di testimonianza può appuntarsi anche in capo a manifestazione della spiritualità e dell’ingegno umano che non sono cose. La problematica principale a questo punto era però evidente, poiché la definizione ancora -oggi- vigente di “bene culturale” all’interno del d.lgs. n. 42/2004 è rimasta legata a quel retaggio incentrato sul materialismo del bene-cosa²⁵. Ciò ha implicato nel tempo la necessità di produrre dei correttivi a livello dottrinario e ancor più giurisprudenziale al fine di adattare una normativa non più al passo coi tempi.

Anche in questa prospettiva acquisizione di consapevolezza, beninteso, resta però che le valutazioni in ordine all’esistenza o meno di un interesse culturale²⁶, sono comunque espresse in una manifestazione di potere discrezionale amministrativo. Si tratta di una discrezionalità di tipo prevalentemente tecnico: pur facendo proprie le valutazioni

²¹ Era, infatti, l’elemento di interesse pubblico immateriale ad essere divenuto qualificante ai fini della individuazione di un bene culturale in quanto tale. Ancora, cfr. M. CAMMELLI, *Diritto*, cit.

²² *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*.

²³ *Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali*.

²⁴ Per tutti, il riferimento corre a D. D’ORSOGNA, *El patrimonio cultural en la teoría de los bienes comunes ¿De lo público “institucional” a lo público “común”?*, in *De lo público al bien común: emergencia de otros modelos de gestión del patrimonio cultural (Especial monográfico)*, CI, 2020, 74 ss., nonché M. VECCO, *A definition of cultural heritage: From the tangible to the intangible*, in *Journal of Cultural Heritage*, XI, 2010, 321 ss.

²⁵ Cfr. G. SORICELLI, *Beni culturali immateriali e diritto al bene culturale: prospettive per una ricerca*, in *Federalismi.it*, XV, 2019, ove l’Autore sottolinea come guardando il tema con uno spettro visivo più ampio, il rapporto si è spostato dallo studio dell’oggetto (ossia il bene culturale) allo studio del rapporto tra cittadino e oggetto stesso, prospettando nuove tipologie di interrelazioni in termini di situazioni giuridiche soggettive che si intessono tra il bene culturale e la cittadinanza. Questo movimento, però, non potrà che portare ad un ulteriore progressivo invecchiamento del testo del Codice dei beni culturali. Vedasi anche, seppur *ex multis* per quanto in prospettiva critica, C. LAMBERTI, *Ma esistono i beni culturali immateriali? (in margine al Convegno di Assisi sui beni culturali immateriali)*, in *Aedon*, I, 2014.

²⁶ Sia esso esprimibile in termini di rilevanza storica ed artistica piuttosto che a livello archeologico.

esprese da scienze non giuridiche, l'atto di accertamento dell'interesse culturale non pare essere scevro da valutazioni giuridiche in senso proprio²⁷.

Volendo quindi sintetizzare, ad essere centrale nella definizione di bene culturale è l'elemento identitario dell'essere rappresentanza immanente avente valore di civiltà, attributo immateriale di un patrimonio che, a sua volta, potrebbe essere fisicamente tangibile o meno.

3. SEGUE. LE COMUNITÀ DI CULTURA

Lungo il tortuoso percorso che porta al riconoscimento del valore giuridico del patrimonio culturale immateriale, un altro passo fondamentale è costituito dalla sottoscrizione nel 2005 della *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*²⁸. Con la relativa ratifica, intervenuta come si anticipava a distanza di tempo appena nel 2020²⁹, si fa strada nell'ordinamento italiano un nuovo concetto: la comunità di cultura³⁰. Anzitutto, infatti, la convenzione definisce patrimonio culturale come “*un insieme di risorse ereditate dal passato che alcune persone identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, costantemente in evoluzione. Esso comprende tutti gli aspetti dell'ambiente derivati dall'interazione nel tempo fra le persone e i luoghi*”³¹. Dopodiché si tratteggia la fisionomia della “comunità patrimoniale”, composta “*da persone che attribuiscono valore a degli aspetti specifici del patrimonio culturale, che esse desiderano, nel quadro di un'azione pubblica, sostenere e trasmettere alle generazioni future*”³². Si pone, insomma, in diretta interrelazione il patrimonio con la comunità, legandoli ad un vincolo inscindibile e cogenerativo, laddove il patrimonio esiste in funzione di una collettività che lo genera e, al contempo, ne beneficia. Dunque, i termini della fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale assumono in quest'ottica una dimensione soggettiva diversa o, per meglio dire, ampliata con il coinvolgimento

²⁷ In questi termini si è espressa la giurisprudenza, in particolare a partire dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 18 luglio 1998, n. 1053. La dottrina, ed in particolare M.S. GIANNINI, *I beni, op. cit.*, aveva peraltro già da tempo concluso che i provvedimenti che qualificavano come “culturale” un bene fossero da classificarsi come atti di accertamento (o certativi, in quanto creatori di certezze giuridiche, cfr. F.G. SCOCA, *Provvedimento amministrativo. Nozione, elementi, classificazione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, 262 ss.) con efficacia retroattiva. Essi, infatti, non creavano la caratteristica della “culturalità”, la cui esistenza era presupposta alla emanazione del provvedimento, ma avevano la sola funzione di dichiararla esistente, ascrivendo il bene ad un regime vincolistico di protezione suo proprio.

²⁸ Comunemente conosciuta come “convenzione di Faro” dal nome della città portoghese ove questa è stata materialmente sottoscritta.

²⁹ Giusta legge parlamentare del 1° ottobre, n. 133. Cfr. per una analisi critica del processo di ratifica, in uno con le implicazioni di diritto positivo che questa comporta e comporterà, A. GUALDANI, *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in *Aedon*, III, 2020.

³⁰ Invero la convenzione non usa direttamente questa terminologia, che si suggerisce al lettore nella interpretazione del testo.

³¹ Art. 2, comma 1 della Convenzione.

³² Art. 2, comma 2, lett. b) della Convenzione.

dei cittadini che contribuiscono a realizzare quello stesso valore che viene diffuso attraverso le pratiche di valorizzazione³³.

Il richiamo alla nozione comunitaria della Convenzione, allora, pare trovare il proprio referente costituzionale a livello italiano nell'art. 118 Cost., ove si prevede la c.d. sussidiarietà orizzontale. Ovverosia, ove si stabilisce l'arretamento dei pubblici poteri rispetto alla libera iniziativa dei privati quando quest'ultima sia autonomamente in grado di soddisfare i bisogni della collettività³⁴. Sembra poter essere questa, per il futuro, una nozione sulla quale la giurisprudenza avrà modo di esprimersi in termini analoghi a quanto fatto per il superamento del concetto di interesse storico e pregio estetico, allorquando si disse che la *“nozione che sostituisce ormai le vecchie categorie delle cose d'interesse artistico o storico, di cose d'antichità, realizzando una considerazione unitaria della materia”*, in ragione di una interpretazione adeguatrice dei canoni di cui agli artt. 9 e 33 Cost. che ha consentito l'abbandono delle categorie di inizio Novecento *“in favore dell'evoluzione della nozione che ne valorizza il significato di documento del tempo e dell'ambiente in cui è sorta, passando da un'accezione di tipo materialistico, legata alle cose quae tangi possunt, ad una diversa connotazione, di tipo immateriale, che vede nel bene un valore espressivo di un ambiente storico e sociale”*³⁵.

Insomma, il concetto comunitario del bene culturale porta ad una definizione dell'oggetto di studio molto maggiormente legata ad elementi cari al terzo settore, come

³³ Così L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *op. cit.*, 200 ss., ove l'Autore si concentra in particolare sui temi della valorizzazione. Nondimeno la Convenzione di Faro e il nuovo concetto comunitario che questa individua, estende i propri effetti sino alla stessa concezione di bene culturale – definito appunto come un qualcosa non di materiale ma di immateriale e soggettivo-comunitario.

³⁴ Molti sono i contributi dottrinari che si sono occupati del tema della sussidiarietà; *ex multis* cfr. S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro italiano*, V, 1995, 373 ss., A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999, A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà “verticale”. Attuazioni e prospettive*, Milano, 2002, F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Diritto amministrativo*, I, 2020, 3 ss., F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, XX, 2022, 204 ss. Utile, inoltre ai fini che precipuamente riguardano la presente trattazione, il riferimento a G. MULAZZINI, *L'attualità del principio di sussidiarietà da mero principio statico a modello dinamico alla luce della legislazione e della giurisprudenza*, in *Federalismi.it*, XXVIII, 2023, 120 ss. ove l'Autore sottolinea la perdurante necessità di definire in termini di sussidiarietà i rapporti tra i vari livelli e, soprattutto, tra le varie formule di governo della cosa pubblica.

³⁵ Consiglio di Stato, sez. VI, 17 ottobre 2003, n. 6344, espressosi in questi termini, peraltro, in periodo addirittura antecedente alla introduzione dell'attuale Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42/2004. Nondimeno, la tecnica di redazione normativa, come già si è detto, non è mutata dal precedente testo unico del 1998 all'attuale Codice, ragione per cui permangono anche allo stato attuale, come del pari anticipato, le questioni definitorie che impegnano gli interpreti. Peraltro, il percorso che ha portato al pieno riconoscimento del contributo della società civile nell'ambito degli strumenti di gestione non autoritativa dell'interesse pubblico è stato particolarmente tortuoso, tanto che la dottrina ha segnalato nel tempo la vera e propria inattuazione del disposto Costituzionale, cfr. G. PASTORI, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: l'attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico*, Atti del corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica, Ferrara, 7-12 settembre 1980, Milano, 1980, 83 ss.

la sussidiarietà, la condivisione dei beni d'uso collettivo e la codeterminazione dell'interesse pubblico. Quest'ultimo, infatti, è inteso come il procedimento attraverso il quale il procedimento decisionale pubblico viene inciso dalla partecipazione dei cittadini non tanto nel momento in cui viene emesso il provvedimento³⁶, proprio alla pari di quanto avviene all'interno di una comunità che gestisce d'intesa tra le sue parti la gestione di un patrimonio – collettivo appunto.

4. BENI CULTURALI ED ENTI DEL TERZO SETTORE

L'evoluzione della concezione della "culturalità" dei beni³⁷, ora solo molto sommariamente ricordata, di per sé consente di portare la prospettiva visuale oltre a quello che era lo stilema tipico della legislazione novecentesca, tutta improntata alla conservazione³⁸ del patrimonio con limitate possibilità di utilizzo a favore di terzi³⁹ attraverso provvedimenti tipici di concessione⁴⁰. La nozione comunitaria ha come immediato precipitato il fatto che il patrimonio culturale per esprimere la propria missione costituzionale⁴¹ non deve solo essere custodito, bensì anche valorizzato. Ossia, deve esserne garantita la funzione di testimonianza e accrescimento sociale⁴² proprio attraverso la relativa fruizione.

Come noto, il concetto di valorizzazione del patrimonio culturale si ritrova nella Costituzione all'art. 117, comma 3, ove la valorizzazione appunto viene indicata quale materia di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni⁴³, mantenendo invece riser-

³⁶ E, quindi, definito l'assetto di equilibrio tra l'interesse pubblico principale e gli interessi secondari (siano essi di carattere pubblico a loro volta, ovvero privati) che vengono ad essere sacrificati in ragione del perseguimento del primo. È questa la definizione, in senso proprio, della discrezionalità amministrativa di merito, cfr. F. BENVENUTI, *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1950, 29 ss.; D. DE PRETIS, *Valutazioni amministrative e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; L.R. PERFETTI, *Per una teoria delle clausole generali in relazione all'esercizio dei pubblici poteri. Il problema dell'equità*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 2012, 1213 ss. Vedasi anche, in una prospettiva comparata, l'analisi del tema della tutela giurisdizionale dell'interesse pubblico e privato a fronte dell'esercizio del potere discrezionale in M.M. SHAPIRO, *Who guards the guardians? Judicial control of administration*, Athens, 1988, nonché E. CODINI, *Scelte amministrative e sindacato giurisdizionale*, Napoli, 2008.

³⁷ Soprattutto di ciò che bene in realtà non è.

³⁸ Sul punto vedasi già M. Speroni, *La tutela dei beni culturali negli Stati italiani preunitari*, Milano, 1988.

³⁹ Si dice limitate perché la necessità di tutela del patrimonio era vista proprio come il limite intrinseco alle possibilità di utilizzo dello stesso, in una antitesi costante tra protezione e valorizzazione.

⁴⁰ Cfr. A. FANTIN, *La concessione in uso dei beni culturali nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Aedon*, II, 2010.

⁴¹ Così L.R. PERFETTI, *Servizi pubblici come funzione della fruizione dei diritti. Elaborazione del metodo e scelte metodologiche*, in *Annuario AIPDA 2001*, Milano, 2002, 31 ss., il quale assegna specificamente al patrimonio culturale una missione ordinamentale a servizio della Nazione. Missione che si concretizza nell'accrescimento di quei valori culturali che sono connaturati al concetto di Stato come comunità di cittadini. Ciò, a sua volta, si concretizza tanto nell'esercizio della funzione di testimonianza propria del patrimonio quanto nella capacità del patrimonio medesimo di essere veicolo per la produzione di nuovi ed ulteriori beni culturali, attraverso un circolo virtuoso che rinsalda legami di cittadinanza e ne crea di nuovi.

⁴² In termini, per l'appunto, comunitari.

⁴³ In tema di riparto di competenza legislativa vedasi, *ex multis*, A. POGGI, *op. cit.*, oltre a G. PIPERATA, *I servizi culturali nel nuovo ordinamento dei servizi degli enti locali*, in *Aedon*, III, 2003.

vata al legislatore centrale la materia della tutela dei beni culturali⁴⁴. Della definizione compiuta di una nozione siffatta, tuttavia, non si trova traccia in alcun testo di diritto positivo, cosicché è stato nel tempo lasciato all'opera dell'interprete – e, nello specifico, della giurisprudenza – il compito di dare un significato al lemma. Senza voler entrare nello specifico del dettaglio di come sia evoluta l'esegesi⁴⁵, occorre osservare che le più recenti ricostruzioni invitano a riflettere sul concetto complesso di “gestione”⁴⁶, piuttosto che cercare di scindere chirurgicamente la nozione di tutela (o protezione) da quella di valorizzazione, come se questi fossero effettivamente concetti del tutto estranei l'uno all'altro⁴⁷ – o, ancor peggio, antitetici. La consapevolezza maturata nel tempo è che, stante l'intrinseco valore di testimonianza del bene culturale, quest'ultimo non può essere tutelato se non valorizzandolo a favore di quanti più cittadini possibili. La valorizzazione⁴⁸, infatti, quale viatico della diffusione della conoscenza del patrimonio, è la migliore forma di tutela di quel valore – immanente e immateriale – che costituisce il nucleo fondamentale della “culturalità” riconosciuta a livello costituzionale come formante dell'ordinamento⁴⁹, oggi, come visto, anche in termini di identità comunitaria dei luoghi e delle persone.

È quindi in questa prospettiva che si può costruire il ruolo del terzo settore individuandone il contributo alla complessiva gestione del patrimonio culturale, addentellando la funzione del privato sociale a quegli stessi referenti costituzionali che garantiscono la libera espressione dei cittadini nella realizzazione di attività di interesse generale⁵⁰.

⁴⁴ Si noti come la formulazione, figlia del Testo Unico del 1998 e precedente all'attuale d.lgs. n. 42/2004, rechi ancora l'indicazione del “bene” in senso giuridico quale oggetto della legislazione in materia di patrimonio culturale, tanto da farne l'oggetto specifico della materia il cui riparto è disciplinato dalla disposizione in parola.

⁴⁵ Per la quale si rinvia tuttavia a A.L. TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006, nonché, dello stesso Autore, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Napoli, 2017, come pure, *Il talento sotterrato. Il patrimonio culturale tra valorizzazione ed equilibrio dei bilanci pubblici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, VI, 2018, p. 477 ss., oltre a A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, *Atti del convegno di studi Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006*, Milano, 2008, G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, parimenti in *Aedon*, III, 2015 e G. SCIULLO, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, I, 2018.

⁴⁶ Sebbene in effetti in merito al concetto si rifletteva da tempo in ambito dottrinario, come dimostra la ricostruzione teorica di R. TOGNI, A. ROSSARI, *Verso una gestione dei beni culturali come servizio pubblico*, Milano, 1978.

⁴⁷ Ciò, peraltro, pure aggiungendo che la tendenza generale era quella di riconoscere la superiorità della necessità di tutela del bene culturale rispetto alla sua valorizzazione. Ove la valorizzazione, infatti, andava a discapito della protezione del bene, questa doveva dirsi di per sé vietata, come chiarisce A. RAGUSA, *Alle origini dello Stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Milano, 2011, nell'analizzare l'evoluzione della disciplina normativa a cavallo di due secoli di storia unitaria.

⁴⁸ Intesa, come detto, quale diffusione del significato di testimonianza del patrimonio culturale.

⁴⁹ Così G. ROLLA, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le Regioni*, 1983, 53 ss., e, più recentemente, F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, V, 2016, 505 ss.

⁵⁰ Vedasi in merito E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, III,

La prospettiva esegetica verso la quale dirigere le riflessioni è duplice. Da un lato, infatti, l'utilizzo degli strumenti offerti dallo "cassetta degli attrezzi" giuridica del terzo settore consente – quantomeno potenzialmente – di addivenire ad una effettiva codeterminazione dell'interesse pubblico⁵¹. Dall'altro, però, anche la partecipazione settoriale può pure essere letta nella prospettiva di contingentare e valorizzare al meglio le risorse pubbliche che, cronicamente, sono insufficienti alla gestione di un patrimonio culturale sconfinato come quello italiano⁵². Il terzo settore, con la sua galassia, può quindi essere il felice punto di sintesi di queste diverse esigenze⁵³, attuando appieno la sussidiarietà orizzontale che è elemento comune con il diritto dei beni culturali⁵⁴.

Su queste premesse, è quindi decisamente più agile inquadrare l'attività degli enti del terzo settore in ambito culturale ricordando semplicemente la lettura dell'art. 5 del d.lgs. n. 117/2017, specificamente riferito alle attività di interesse generale che possono formare oggetto principale della loro *mission*. Tra queste ultime si rinvencono tanto gli "interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni"⁵⁵, quanto l'"organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura"⁵⁶. La disposizione legittima quindi entrambi gli interventi di cui alla tradizionale bipartizione nella gestione del patrimonio culturale, così come tutta quell'attività "creativa" di nuovo patrimonio, specificamente riferendola non già ad un estremo materiale – ossia a beni tangibili⁵⁷. Nell'ambito del terzo settore, insomma, si ritrova già una versione moderna dell'approccio alla questione culturale: la disciplina fornisce per questo le basi concettuali per poter creare forme di collaborazione tra pubblico e privato particolarmente virtuose⁵⁸, tali cioè da garantire il duplice soddisfacimento degli obiettivi che si sono

2020, il quale analizza in particolare la giurisprudenza costituzionale che, in ultimo, ha individuato, in favore degli enti del terzo settore, le garanzie di una propria autonoma fisionomia.

⁵¹ Cfr. D. D'ORSOGNA, A. IACOPINO, *El patrimonio cultural en el marco del la teoría de los bienes comunes. ¿De lo público "institucional" a lo público "común"?*, in *AmbienteDiritto*, II, 2022.

⁵² È in questa prospettiva che si pongono le riflessioni delle sentenze della Corte costituzionale n. 131/2020 (sulla quale cfr. E. ROSSI, *op. cit.*) oltre a n. 72/2022.

⁵³ Individuate per semplicità come principali temi da affrontare nell'ambito di una problematica che nel suo complesso comunque resta quasi sconfinata.

⁵⁴ Perché, appunto, utilizzando concetti come quelli di "comunità di cultura", il patrimonio è tale se ed in quanto riconosciuto -dove fruito- da una collettività di riferimento, secondo un circolo che genera valore. Sul circolo generativo del valore, si rinvia al pensiero di G. Padroni, *Processi di valorizzazione e gestione del Patrimonio Culturale: alcune riflessioni negli scenari della complessità*, in *Impresa Progetto-Electronic journal of management*, I, 2012.

⁵⁵ Comma 1, lettera f).

⁵⁶ Comma 1, lettera i).

⁵⁷ In parte, quindi, la disposizione per certi versi appare ancora legata a quella visione passata della nozione di bene culturale, da altro punto di vista, però, complice anche l'eterogeneità del terzo settore, essa si dimostra comunque incline a consentire nuove forme di sviluppo culturale in sussidiarietà orizzontale. Cfr. M. GALDI, *op. cit.* oltre a G. PONZANELLI, *Terzo settore: la legge delega di riforma*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, V, 2017, 726 ss. e E. ROSSI, GORI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, II, 2016.

⁵⁸ In passato, per vero, così non era: si doveva infatti tentare l'utilizzo di strumenti non specificamente pensati per l'esercizio di attività di interesse collettivo senza fini di lucro, come ad esempio l'impresa sociale, per poter garantire quella base minima di disciplina necessaria alla realizzazione di

sopra enumerati⁵⁹. Gli enti del terzo settore, infatti, alla luce di finalità che sono *ope legis* definite come di interesse generale, possono divenire dei veri e propri custodi cogenerativi del patrimonio culturale⁶⁰. E questo, proprio perché la gestione di un fenomeno complesso come è quello oggetto del presente approfondimento, rende necessarie sensibilità che dilavano il monolite dell'interesse pubblico, tradizionalmente affidato alla cura della pubblica amministrazione⁶¹, verso un concetto più sfumato di interesse generale o delle collettività⁶². Concetto che, per l'appunto, proprio in quanto più sfumato è meglio in grado di cogliere le diverse sensibilità sottese alla nozione comunitaria e moderna di "cultura".

5. LE MODALITÀ DI GESTIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE NELLO STRUMENTARIO DEL TERZO SETTORE

Una volta individuato un possibile ruolo ordinamentale degli enti del terzo settore nella complessa gestione del patrimonio culturale, occorre individuare gli strumenti che consentano l'inveramento della funzione.

Nel complesso, da principio, occorre rilevare che la proprietà tendenzialmente pubblica dei beni culturali materiali, ovvero il necessario sostegno con fondi a valere sulla finanza pubblica delle attività culturali in genere, finiscono con il determinare una necessaria convivenza con l'amministrazione per chiunque voglia cimentarsi nella gestione di attività e beni culturali. Ciò, a maggior ragione, ove si consideri che le strutture museali pubbliche sono state fatte afferire ad un vero e proprio servizio pubblico-culturale, per l'appunto⁶³. Ancora, gli enti del terzo settore vivono in stretto rapporto con

interazioni coerenti tra terzo settore e pubblica amministrazione, come sottolineava al tempo G. DE CECCO, *Il "terzo settore" per i beni culturali alla (tenue) luce della disciplina dell'impresa sociale*, in *Aedon*, II, 2006.

⁵⁹ Pur non essendo specificamente trattato dalla disposizioni ora ricordate, vi è anche da menzionare il tema della fiscalità, che consente agli enti del terzo settore una particolare competitività a livello impositivo, capace di generare ulteriore impatto positivo nell'utilizzo di questo strumentario. Per un inquadramento generale, vedasi P. SELICATO, *La soggettività tributaria degli enti non profit (dalle ONLUS agli ETS)*, in *Federalismi.it*, XXII, 2018, 2 ss., nonché, con riguardo alla disciplina anteriore, G. ZIZZO (a cura di), *La fiscalità del terzo settore*, Milano, 2011.

⁶⁰ La formula si richiama ad G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Milano, 2020.

⁶¹ Cfr. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, oltre a *Amministrazione pubblica*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1991, P. CARETTI, C. PINELLI, U. POTOTSCHNIG, G. LONG, G. BORRÈ (a cura di), *La pubblica amministrazione*, Bologna-Roma, 1994.

⁶² Non è possibile trattenersi sui concetti di interesse collettivo e interesse generale in contrapposizione alla diversa fattispecie dell'interesse pubblico per così dire "consolidato". Si rinvia in punto alle riflessioni di G. BERTI, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, in *Jus*, 1982, 68 ss., oltre a *Interessi senza struttura (i cd. interessi diffusi)*, in AA.VV., *Studi in onore di A. Amorth*, I, Milano, 1982, 80 ss., nonché F.G. COCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Diritto e società*, III, 1985, 645 ss., M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro italiano*, V, 1987, 15 ss. e V. TROCKER, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1989, Roma.

⁶³ Il riferimento corre al d.l. n. 146/2015, il quale ha inquadrato i musei statali all'interno della disciplina sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali di cui alla l. n. 146/1990. Cfr. nello specifico, C. ZOLI, *La*

l'amministrazione, tanto per l'erogazione di fondi da parte di quest'ultima, quanto per la loro naturale allocazione finalistica a perseguire interessi generali. Nell'individuare quindi il perimetro di azione di tali soggetti nel "settore dei beni culturali", inevitabilmente, dovranno esaminarsi gli strumenti che la legislazione mette a disposizione per relazionarsi in maniera proattiva con la P.A.

Da un lato, infatti, vi sono "strumenti" resi disponibili dalla disciplina in materia di appalti pubblici, che consentono la realizzazione di ipotesi assai variegata di partenariato⁶⁴, dall'altro vi sono le formule di collaborazione invece messe a disposizione dalla disciplina del terzo settore e, nello specifico, gli strumenti di co-programmazione e co-progettazione⁶⁵. Se l'obiettivo formale delle due tipologie di intervento è simile – in astratto, la condivisione nella gestione di un pubblico servizio con il privato – le logiche di azione sono completamente diverse⁶⁶, posto che nel partenariato del terzo settore la controparte dell'amministrazione è sempre un soggetto che non mira al lucro bensì alla realizzazione di benefici per la collettività⁶⁷. Tale differenza di fondo riverbera quindi anche sulla disciplina di diritto positivo afferente, laddove il Codice appalti si concentra sul concetto di equilibrio economico e allocazione del rischio imprenditoriale, profili invece non centrali (anzi, affatto considerati) nell'instaurazione di una collaborazione nel terzo settore⁶⁸. Ecco, quindi, che scegliere di utilizzare lo strumentario del terzo settore invece che quello degli incanti riconduce ad una diversa opzione di fondo circa la determinazione dell'interesse pubblico di base: per quanto il partenariato implichi sempre una condivisione dell'attività gestionale, solo gli istituti della co-programmazione e della co-

fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero, in Aedon, III, 2015, come pure L. CASINI, Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani, in Aedon, III, 2014, e Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale, Bologna, 2016, ma anche, sulla specifica qualifica in termini di servizio pubblico della gestione e valorizzazione per l'utenza del patrimonio culturale, M. CARCIONE, Dal riconoscimento dei diritti culturali nell'ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale, in Aedon, II, 2013.

⁶⁴ Sulle quali vedasi S. ANTONIAZZI, *Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, VIII, 2024.

⁶⁵ Disciplinati all'art. 55, d.lgs. n. 117/2017. Cfr. per una introduzione, A. Berrettini, *La co-progettazione alla luce del Codice del terzo settore*, in *Federalismi.it*, XXVII, 2022, 1 ss., oltre a A. PELLIZZARI, *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. ed enti del terzo settore*, in *Munus*, II, 2019, 547 ss. e A. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, Napoli, 2019.

⁶⁶ Ed oggi, in effetti, questo è confermato dal Considerando 4, della direttiva 2014/24/UE, ove si ricorda che "La crescente diversità delle forme di intervento pubblico ha reso necessario definire più chiaramente il concetto stesso di appalto. ... La normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici non intende coprire tutte le forme di esborsi di fondi pubblici, ma solo quelle rivolte all'acquisizione di lavori, forniture o prestazioni di servizi a titolo oneroso per mezzo di un appalto pubblico". Si tratta di considerazioni non direttamente riportate nel d.lgs. n. 50/2016 ma oggi di contro riversate all'art. 6 del d.lgs. n. 36/2023.

⁶⁷ Tale è, come si ricordava *supra*, la finalità istituzionale degli enti del terzo settore.

⁶⁸ Sebbene sia di contro nota, come meglio si vedrà nel prosieguo, la difficoltà di instaurare rapporti partenariali basati sul concetto di gratuità dell'affidamento pubblico del servizio, cfr. per tutti Consiglio di Stato, sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217.

progettazione consentono, in definitiva, di addivenire alla codeterminazione dello stesso interesse da soddisfare⁶⁹.

Senza volere in questa sede entrare nel dettaglio del funzionamento puntuale degli istituti ora menzionati, è necessario tuttavia averne chiaro l'obiettivo. Con la co-programmazione l'amministrazione condivide con il terzo settore i bisogni che in un determinato ambito territoriale emergono dalla popolazione, contestualmente stabilendo quelli che possono essere gli interventi meglio idonei a soddisfarli⁷⁰. Di converso, la co-progettazione definisce in maniera puntuale progetti di interventi che sono preordinati al soddisfacimento dei bisogni della collettività, siano essi o meno individuati da una precedente fase di co-programmazione⁷¹. Le due disposizioni realizzano quindi un nuovo modello di individuazione e soddisfacimento dei bisogni della collettività che appare del tutto alternativo al ricorso al mercato, laddove negli appalti pubblici gli obiettivi e gli interessi sono fissati a monte dall'amministrazione pubblica ed il soggetto che poi materialmente realizza il servizio è escluso dalla determinazione dei relativi contenuti⁷².

A questa peculiare "natura ibrida" degli istituti, corrisponde un procedimento amministrativo che li realizza al contempo ordinario e *sui generis*. Consta infatti che l'individuazione dei partner con il quale l'amministrazione interloquisce avviene in maniera

⁶⁹ Infatti, alla base degli istituti, come chiarisce l'art. 55 del Codice del terzo settore, sta proprio l'esigenza di individuare un fabbisogno giocoforza fluido e difficilmente afferrabile e, una volta consolidato nel dialogo tra amministrazione e parti sociali, darvi una risposta attraverso la condivisione delle modalità di esercizio del servizio pubblico. Così E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, 2021.

⁷⁰ Così l'art. 55, comma 2, d.lgs. n. 117/2017.

⁷¹ Art. 55, comma 3, d.lgs. n. 117/2017.

⁷² In particolare, la Corte costituzionale, con la sentenza 26 giugno 2020, n. 131, ha affermato che "Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: 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. Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma 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. Del resto, lo stesso diritto dell'Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) – 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)".

aperta⁷³ ed inclusiva⁷⁴, attraverso un procedimento regolato in buona sostanza esclusivamente dalla l. n. 241/1990⁷⁵ – quindi, però, in definitiva un *iter* burocratico non pensato per questo tipo di procedimenti⁷⁶.

Al di là della titolarità⁷⁷ molte volte pubblica dei beni coinvolti nella gestione del patrimonio culturale, quindi, alla luce della nozione comunitaria di cultura, ci si avvede come questi istituti meglio si prestino a rappresentare quelle istanze dei cittadini che ambiscono a conseguire, realizzare e mantenere un rapporto privilegiato con il patrimonio culturale, nell'ambito di quella relazione biunivoca che si instaura tra patrimonio stesso e comunità. È dunque sul piano finalistico prima ancora che su quello pratico ed economico, che il terzo settore può fornire un contributo fondamentale nella materia oggetto di studio, attraverso istituti flessibili di codeterminazione dell'interesse pubblico, individuazione dei fabbisogni, soddisfacimento delle istanze della collettività⁷⁸.

⁷³ La Relazione illustrativa del Governo sullo schema del decreto legislativo n. 117 del 2017 afferma che “il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nelle fasi sopra indicate deve rispondere alla duplice esigenza di favorire processi e strumenti di partecipazione che possano accrescere la qualità delle scelte finali, ferme restando le prerogative proprie dell'Amministrazione procedente in ordine a tali scelte. Il coinvolgimento degli enti del Terzo settore, in tale cornice, si pone come espressione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, di sussidiarietà e di autonomia”.

⁷⁴ In maniera, quindi, distonica rispetto a quanto avviene nell'ambito degli appalti pubblici, laddove è pur vero che la gara deve essere aperta alla massima partecipazione ma, una volta individuato l'interlocutore della pubblica amministrazione, ossia il contraente, si genera un legame di esclusiva che permane fino alla completa esecuzione dell'appalto, con esclusione della possibilità di ingerenza di qualsiasi altro soggetto che non sia l'appaltatore. Vedasi, per tutti, F. TRIMARCHI BANFI, *Il “principio di concorrenza”: proprietà e fondamento*, in *Diritto amministrativo*, I-II, 2013, 15 ss., il quale in particolare si concentra sui profili di incidenza del diritto unionale rispetto alla disciplina interna e su come questi ultimi abbiano in effetti inciso le modalità con le quali le stazioni appaltanti gestiscono i procedimenti. In giurisprudenza, vedasi invece, *ex multis*, T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, sez. III-quater, 3 aprile 2020, n. 3786. La “impermeabilità” soggettiva del contratto in fase di esecuzione, di converso, è comprovata dall'art. 120, d.lgs. n. 36/2023, ove si stabilisce la tassatività dei casi di modifica soggettiva e oggettiva.

⁷⁵ Come stabilito dal decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31 marzo 2021, n. 72, ove si chiarisce che “L'utilizzo degli strumenti previsti, pertanto, dagli articoli 55, 56 e 57 deve avvenire anche al fine di dare attuazione ai seguenti principi: - ... della legge 7 agosto 1990, n. 241, per quanto attiene allo svolgimento dei procedimenti amministrativi, nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, nonché di prevenzione dei conflitti di interesse, di cui all'art. 6-bis della predetta legge; - infine, del rispetto delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona”.

⁷⁶ Questo seppur con ulteriore precisazione per cui gli istituti in parola sono riservati agli enti del terzo settore, ossia i soggetti iscritti nel Registro Unico del Terzo Settore – RUNTS.

⁷⁷ Formale o sostanziale.

⁷⁸ Vi sono poi, è bene ricordarlo, altri istituti che riguardano direttamente i beni culturali nell'ambito del Codice del terzo settore, quali ad esempio la previsione contenuta nell'art. 71, comma 3, ove, in sintesi, si prevede la possibilità di concessione a titolo gratuito di beni immobili sottoposti a vincolo culturale rispetto ai quali l'ente del terzo settore concessionario, dotato delle idonee competenze ovvero affidando a terzi lavori necessari, realizza il restauro a beneficio dell'intera collettività che vedrà recuperato un bene comunque di interesse pubblico. Cfr. G. PROFETA, *La valorizzazione dei beni culturali quale terreno elettivo del partenariato pubblico-privato e, in particolare, pubblico-pubblico*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2019, 270 ss.

6. CRITICITÀ E OPPORTUNITÀ NEL PARTENARIATO PER IL TERZO SETTORE

Ad una prima approssimazione gli istituti presenti nel codice del terzo settore sembrano quindi poter divenire terreno di elezione per una gestione condivisa dei beni culturali che sia quindi effettivamente rispondente alla relativa funzione ordinamentale e natura comunitaria. Ciò nonostante, trattandosi di un procedimento codecisionale peculiare, peculiari sono le criticità che nello stesso si incrociano⁷⁹.

Andando ad esaminare il rapporto che si instaura tra enti del terzo settore e pubblica amministrazione, infatti, sono dapprima evidenti differenze di approccio nell'affrontare i temi dell'individuazione dei fabbisogni e gestione del servizio. Se non altro, perché la P.A. ragiona molte volte in termini di ambito d'area pluri-interesse, laddove invece i singoli enti si focalizzano viepiù sulle proprie istanze specifiche. Questo crea inevitabilmente difficoltà di coordinamento degli obbiettivi⁸⁰.

Un diverso aspetto fondamentale che deve essere considerato nell'analisi degli istituti – ma soprattutto nella costruzione di partenariati – è quello della sostenibilità finanziaria dei progetti. Invero proprio al fine di evitare che vi possa essere un'interferenza della disciplina in materia di appalti pubblici rispetto alle formule di co-progettazione nel terzo settore, la legge stabilisce l'impossibilità di riconoscere corrispettivi di qualsiasi genere ai soggetti del privato sociale che eseguono il servizio. Ciò si riconverte in altri termini in un principio di gratuità della prestazione dell'ente del terzo settore in favore della collettività⁸¹. Si tratta però pure di un profilo particolarmente problematico, laddove come noto la gestione del patrimonio culturale rappresenta una sfida economica ed orga-

⁷⁹ E che, in quanto tali, non risultano direttamente risolte dalla giurisprudenza in materia di appalti pubblici, certo più prolifica numericamente rispetto a quella maturata nell'ambito degli istituti del terzo settore. Tali principi, infatti, sono inapplicabili agli istituti che hanno una consistenza completamente diversa e una finalità loro propria, come oggi risulta dimostrato dall'art. 6, d.lgs. n. 36/2023.

⁸⁰ Difficoltà che si rischia vengano risolte con l'imposizione dall'alto di una soluzione da parte della P.A. pur trovandosi nell'ambito di rapporti che qualitativamente dovrebbero essere connotati diversamente in termini di partecipazione e condivisione delle esigenze dei singoli. Si tratta di un tema, peraltro già ben noto prima della introduzione del codice del terzo settore: cfr. G. TACCOGNA, *I partenariati pubblico-pubblico orizzontali, in rapporto alla disciplina dell'aggiudicazione degli appalti*, in *Federalismi.it*, XVII, 30 settembre 2015, 26 ss., ove l'Autore sottolinea come la conflittualità dei rapporti sia tipicamente propria dell'ambito degli appalti pubblici piuttosto che dei partenariati.

⁸¹ Il Consiglio di Stato, sez. V 7 settembre 2021, n. 6232, ha ricordato come la gratuità non significhi semplicemente assenza di lucro con la previsione di un rimborso spese, ma implica anche il fatto che il rimborso spese stesso non possa includere alcuna voce di tipo forfettario ma debba andare a coprire solo ed esclusivamente spese direttamente riscontrabili e analiticamente rendicontate da parte dell'ente del terzo settore. Questo è l'unico modo, a dire dei giudici di Palazzo Spada, per evitare una possibile alterazione del regime concorrenziale imposto dall'Unione Europea attraverso l'affidamento di servizi pubblici nell'ambito della disciplina del terzo settore. Vedasi M. D'ISANTO, *Il partenariato speciale pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, II, 2023, il quale afferma come "L'inclusione del partenariato speciale nell'ambito del genus dei contratti gratuiti rafforza questa visione con l'auspicio che l'adozione di Linee guida possano perimetrare e sostenerne l'applicazione, consentendo agli istituti pubblici di disegnare una nuova modalità di relazione con i soggetti privati in grado, con l'elasticità tipica del partenariato, di progettare gli interventi sulla base delle esigenze di ogni singolo istituto".

nizzativa relevantissima⁸². Si tratta di problemi che non possono essere risolti in maniera generalizzata; non di meno sono temi sui quali si deve concentrare l'ente del terzo settore per poter vittoriosamente affrontare la sfida nella gestione economica del patrimonio culturale. E gli strumenti, in tal senso, vi sono proprio nella legislazione in materia di terzo settore: si pensi, ad esempio, al *fundraising* ed agli istituti di coordinamento e collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti, lato pubblico e lato privato. Ciò che è sicuro è che non risulterebbe ammissibile riversare i costi della gratuità del partenariato e, ancor più, quelli dell'accesso alla risorsa patrimoniale pubblica, in capo alla collettività, in maniera tale l'accesso al patrimonio culturale risulti più oneroso rispetto alla soglia minima di accessibilità che deve comunque essere garantita a tutti i cittadini⁸³.

Si riconnette al "costo" del partenariato il tema degli adempimenti richiesti per i partecipanti, spesso legati proprio ai profili economici dell'operazione. A volte risulta difficile comprendere per un ente del terzo settore la *ratio* che si cela dietro gli adempimenti che vengono richiesti dall'amministrazione, così come a volte risulta complesso per una pubblica amministrazione percepire l'impatto degli adempimenti richiesti sugli enti medesimi⁸⁴. Nondimeno questi "oneri di burocrazia cartolare" possono divenire strumento di miglioramento, anche solo della comprensione, di entrambe le parti coinvolte. Il tema in parola, peraltro, diviene particolarmente rilevante nel momento in cui il nuovo codice dei contratti pubblici pare virare verso una legislazione per principi che lascia molto spazio di azione discrezionale della pubblica amministrazione, a tutto beneficio della necessità di mettere a terra gli investimenti piuttosto che di garantire il rispetto estrinseco formale delle regole. Vi è, in altre parole, il rischio che una legislazione ove le regole di gratuità e rendicontazione in ambito dei partenariati per il terzo settore si fanno particolarmente stringenti e formalistiche, porti l'amministrazione a favorire l'utilizzo di strumenti flessibili previsti per gli appalti pubblici in luogo della più "faticosa" strada del terzo settore. Sarebbe semplicistico rispondere al problema richiamando alla ragionevolezza nelle richieste da operarsi da parte della P.A., meglio piuttosto allora ricordare che la funzione del partenariato nell'ambito dei beni culturali è eziologicamente diversa rispetto a quella di un appalto: l'alternativa del ricorso al mercato non risulta quindi mai pienamente percorribile ove si vogliano raggiungere gli stessi risultati di condivisione

⁸² A. CRISMANI, *I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale*, in *Aedon*, III, 2013, nonché G. FIORI, *L'impresa culturale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, I, 2007, 119 ss. Il primo Autore, in particolare, sottolinea come l'analisi del fenomeno non deve essere relegata agli aspetti meramente economici, pur includendo questi ultimi tematiche di più ampio spettro che riguardano specificamente la capacità organizzativa del servizio pubblico da parte della stessa pubblica amministrazione in termini di effettiva sostenibilità economica.

⁸³ È infatti evidente che, ove il costo di accesso alla risorsa culturale divenga eccessivo, si creerebbe una barriera che, frapponendosi la piena fruibilità del patrimonio, andrebbe a minare la sua funzione in favore della collettività. Così M. BROCCA, *La disciplina d'uso dei beni culturali*, in *Aedon*, II, 2006.

⁸⁴ Pur dovendosi evidentemente ricordare che questi adempimenti servono proprio all'amministrazione pubblica per dimostrare l'effettiva sostenibilità finanziaria e la gratuità del servizio che si viene a gestire attraverso la formula di partenariato. Deve inoltre ricordarsi che l'amministrazione è vincolata al rispetto di regole formali che, pur nell'ambito di una maggiore flessibilità consentita dalla procedura *de qua* – che non applica le regole dei contratti pubblici –, costituiscono comunque referenti di legittimità dell'azione amministrativa.

della risorsa culturale nell'ambito della relativa funzione ordinamentale. Semmai l'utilizzo di *best practice* e linee guida che consentono di prefigurare gli oneri da parte di tutti i soggetti coinvolti fornisce senz'altro uno strumento utile di comprensione, analisi della portata degli adempimenti, aiuto alla garanzia di *accountability* dei soggetti coinvolti.

7. LE FORMULE DI RAZIONALIZZAZIONE ED EFFICIENTAMENTO DEI PARTENARIATI

Pur nella sinteticità della trattazione che precede, si è visto come sono molteplici i temi di possibile criticità nell'utilizzo degli strumenti partenariali nel terzo settore. I temi generali della gratuità e della razionalità nell'erogazione dei servizi pubblici assumono diversa e peculiare resistenza quando si faccia questione di beni culturali. Ciò, da un lato, per la particolare funzione ordinamentale di questi ultimi e, dall'altro, a mente dei costi rilevantissimi cui si va incontro nella gestione ordinaria del patrimonio⁸⁵.

Tra le ipotesi prefigurate quali possibili vie di sistematizzazione della gestione del patrimonio culturale vi è la costruzione di distretti culturali⁸⁶, quali formule di interazione d'area vasta tra diversi attori ciascuno dei quali concorrente verso il comune obiettivo di garantire una gestione sincretica e maggiormente efficiente delle risorse culturali del territorio⁸⁷. Queste formule organizzative, che solo in rari casi hanno trovato una sistematizzazione normativa⁸⁸, vogliono superare la frammentarietà – tratto distin-

⁸⁵ Vedasi, in punto, ancora A. CRISMANI, *op. cit.*, nonché ART-BONUS: *strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico*, in *Federalismi.it*, XIX, 2014, ove l'Autore ricorda che “vi è una serie di nodi critici che si sono accumulati nel corso dei decenni già a partire dall'istituzione del Ministero per i beni culturali voluta nel 1974 da Spadolini. L'auspicio a radicali interventi riformatori riguarda le funzioni, attribuzioni e competenze degli organi dell'amministrazione, la rivisitazione dell'azione amministrativa, la conformazione giuridica delle strutture e l'attuazione delle politiche. Un primo nodo consiste nell'assoluta mancanza di integrazione tra i due ambiti di intervento del Ministero, la cultura e il turismo. Il secondo è dato dall'eccessiva moltiplicazione delle linee di comando e dalle numerose duplicazioni tra centro e periferia. In quest'ambito è sintomatico lo sbilanciamento tra il mezzo (il Ministero e le sue diramazioni) e il fine (la promozione della cultura), e i conflitti che spesso si generano con le Soprintendenze, da un lato, e con le amministrazioni locali, dall'altro. Questa situazione non di rado è causata da un terzo problema che riguarda il congestionamento dell'amministrazione centrale, ingessata anche dai tagli operati negli ultimi anni. Un altro aspetto (il quarto) è la cronica carenza di autonomia dei musei. Infine, non è trascurabile il ritardo del Ministero nelle politiche di innovazione e di formazione”.

⁸⁶ Che, come si avrà modo di vedere, nella loro forma più sviluppata assumono la veste di “distretti culturali evoluti”, cfr. F. PORRECA, *I distretti culturali: modelli di governance per lo sviluppo del territorio*, in *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, III, 2024.

⁸⁷ Così P.L. SACCO, G. FERILLI, G. TAVANO BLESSI (a cura di), *Cultura e sviluppo locale: verso il distretto culturale evoluto*, Bologna, 2015, ove in particolare si sottolinea come sia in definitiva quasi inevitabile andare verso forme di gestione condivisa d'ambito al fine di garantire l'effettiva sostenibilità gestionale del patrimonio culturale nazionale. Ciò in ragione, in particolare, della elevata frammentarietà dei beni e della relativa collocazione, in uno con la – ulteriore e per certi versi presupposta – frammentarietà nelle competenze amministrative agli stessi afferenti.

⁸⁸ È il caso, ad esempio, della Regione Marche, che ha realizzato con delibera di Giunta regionale il proprio distretto culturale evoluto, dimensionato sull'intero proprio territorio. Cfr. d.G.r. Regione Marche n. 1753/2012. Per vero, tuttavia, la prospettiva applicativa in questo caso si riconduce essenzialmente alla messa a disposizione da parte della Regione delle risorse economiche necessarie a

tivo tanto del patrimonio culturale italiano quanto delle competenze legislative e amministrative allo stesso afferenti- attraverso una formula *bottom up* che unisca operatori pubblici e privati nella creazione di sinergie virtuose⁸⁹. Uno dei limiti che si incontra nella realizzazione di questi distretti è, però, appunto l'assenza di modelli normativi che prefigurino la creazione ed il funzionamento di questa rete relazionale. Non vi è, infatti, al momento, alcuno strumento normativo che sia direttamente preordinato allo scopo; il che pone inevitabilmente nell'alternativa tra l'attendere un intervento legislativo *ad hoc* ovvero cercare di utilizzare quanto già esistente all'interno dell'ordito normativo.

È in relazione a questa seconda ipotesi di lavoro che vengono quindi in rilievo gli istituti del terzo settore che si sono poc'anzi enumerati. Si tratta, infatti, di strumenti pensati per condividere la gestione di un pubblico servizio codeterminando quale sia l'interesse pubblico basale da soddisfare e, dunque, proponendo un percorso operativo con il quale soddisfarlo⁹⁰. Ciò in base al presupposto che, oramai, può darsi come dato sostanzialmente pacifico la qualificazione in termini di servizio pubblico della gestione del patrimonio culturale⁹¹. Gli strumenti della co-programmazione e co-progettazione con enti del terzo settore forniscono quindi un potenziale – e al momento ancora non profondamente esplorato – ambito di sviluppo di sinergie virtuose tra pubblico e privato, che possono collaborare per definire le esigenze di fruizione del patrimonio culturale di un determinato distretto. O, meglio, che quel distretto possono costituirlo. Si pensi, ad esempio, alla definizione di modalità di trasporto *ad hoc* tra diversi poli museali all'interno del distretto. O, ancora, alla creazione di un biglietto unico rilasciato da diversi enti che gestiscono distinti siti di interesse, acquistabile tramite una piattaforma unica parimenti gestita da enti del terzo settore attraverso l'uso di infrastrutture digitali pubbliche. E pure la circostanza che, al momento della erogazione di contributi, i progetti possano essere presentati dal distretto nel suo complesso come pure i fondi possono essere destinati all'attività di coprogettazione d'ambito nel suo insieme⁹².

Il distretto culturale evoluto, così, viene ad essere creato non con forme partenariali proprie del diritto degli appalti pubblici, né attraverso accordi di diritto pubblico come gli accordi di programma. Ancora, non si realizza una sovrastruttura soggettiva⁹³ che rischierebbe di creare nuovi centri di spesa ed un ulteriore filtro alla sussidiarietà

finanziare i progetti di volta in volta proposti dai soggetti messi a rete all'interno del distretto (che, comunque, viene visto come viatico della creazione di una rete relazionale tra i soggetti coinvolti).

⁸⁹ Questo in sostanza il risultato dell'analisi di stampo aziendalistico proposta da DE NUCCIO, *Il distretto culturale evoluto: un modello di sviluppo locale integrato e sostenibile*, Milano, 2022.

⁹⁰ Cfr. M. DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità sociale*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, I-II, 2007, 99 ss.

⁹¹ G. DI GASPARÉ, *Il servizio pubblico tra teoria e storia*, in *Economia e diritto terziario*, II, 2005, 441 ss., e, ancor più puntualmente, M. DUGATO, *op. cit.*, e F. LIGUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *Federalismi.it*, I, 2018, 2 ss.

⁹² In questo modo, infatti, l'attività partenariale diviene collettore di fondi e consente di dare prova di affidabilità sul campo già certificata dall'attività in corso di espletamento.

⁹³ Tipica della forma di partenariato c.d. istituzionale, cfr. M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico privato*, Napoli, 2009 e M. TIBERII, *Il partenariato pubblico-privato, la finanza di progetto e le concessioni amministrative: profili di rischio*, in L. IANNOTTA (a cura di), *Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale*, Milano, 2018, 125 ss.

orizzontale, posto che, invece, il servizio manterrebbe sempre il contatto con gli enti del terzo settore coinvolti⁹⁴.

A rimanere aperta, evidentemente, è la sfida della sostenibilità finanziaria. Nondimeno, il terzo settore, a differenza del privato lucrativo, si dimostra particolarmente capace di attirare investimenti, specie quelli a fondo perduto che risultano fondamentali per consentire la fruibilità del patrimonio culturale senza determinare la necessità di metterlo a lucro. Viepiù, la previsione di un regime di incentivazione fiscale per i conferimenti in favore degli enti del terzo settore consente di stabilizzare le donazioni quali forme di contribuzione della collettività alla gestione di un patrimonio che è esso stesso collettivo⁹⁵.

Ancora sotto il profilo strettamente pratico, non si può mancare di sottolineare come la possibile concatenazione tra fase di programmazione e fase di progettazione concreta del servizio sia suscettibile di determinare relevantissimi benefici positivi in termini di rispondenza ai bisogni della collettività⁹⁶.

La co-programmazione e co-progettazione, indi, presuppongono e creano quel legame biunivoco comunitario, poiché a partecipare negli istituti sono le comunità di riferimento del patrimonio che viene ad essere gestito.

Quanto invece all'oggetto specifico del servizio, l'unico limite che si palesa è quello riferibile alla missione istituzionale⁹⁷ degli enti del terzo settore coinvolti⁹⁸. Il perimetro delle attività che possono essere sviluppate nell'area vasta oggetto di gestione, quindi, potrà essere tanto la protezione e valorizzazione del patrimonio culturale esistente, quanto la creazione di un nuovo patrimonio culturale attraverso iniziative di vario genere legate con i beni della tradizione locale. In questo modo, quindi, trova veramente attuazione la nozione comunitaria che implica la creazione di valore per il tramite della condivisione tra i cittadini⁹⁹. Nel concreto, peraltro, nulla vieta alle pubbliche amministrazioni coinvolte di conferire beni in regime analogo a quello concessorio, lasciandone la gestione con regole proprie agli enti del terzo settore. Chiaramente questa opzione sarà quella più delicata del rapporto partenariale che si viene a costituire, laddove è evidente la necessità di un maggiore controllo da parte pubblica sui beni rispetto ai quali la legislazione vigente impone sostanzialmente un regime autorizzatorio particolarmente rigido¹⁰⁰.

⁹⁴ Cfr. P.L. SACCO, G. FERILLI, G. TAVANO BLESSI (a cura di), *op. cit.*

⁹⁵ In altri termini, per i soggetti donatori vi è *ex ante* certezza del regime fiscale all'interno del quale verranno ascritte le donazioni o più in generale le erogazioni liberali che verranno garantite in favore degli enti del terzo settore coinvolti nell'ambito di un distretto culturale.

⁹⁶ E questo proprio perché i bisogni vengono raccolti direttamente dai soggetti del terzo settore che se ne fanno portatori.

⁹⁷ Leggasi l'oggetto sociale.

⁹⁸ Ferma e data per presupposta, evidentemente, la funzione ordinamentale dei beni culturali coinvolti: il relativo vincolo teleologico deve infatti permanere inalterato e protetto anche nell'ambito di una gestione d'ambito che può apparire più fluida e meno controllata di quanto si avrebbe con una gestione burocratica amministrativa.

⁹⁹ Di qui, appunto, il concetto di comunità, che sta alla base tanto delle definizioni della Convenzione di Faro (G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali?*, in *Federalismi.it*, VII, 2021, 221 ss.), quanto del distretto culturale, che è una forma di interrelazione soggettiva di carattere valoriale prima che economico-gestionale.

¹⁰⁰ Infatti, il d.lgs. n. 42/2004 stabilisce, come noto, un regime autorizzatorio per la valutazione preventiva da parte dell'amministrazione pubblica di tutte le attività che potenzialmente possono avere un

8. CONCLUSIONI

Il patrimonio culturale in senso moderno coniuga elementi della tradizione, quali la necessità di protezione e valorizzazione verso le generazioni future di valori che sono la radice alla base del nostro ordinamento, e profili sicuramente innovativi, quali la capacità di condivisione della funzione pubblica tra apparato e cittadini. Il terzo settore fornisce potenzialmente una felice sintesi di elementi tra loro solo all'apparenza contrastanti. È ormai acquisito, attraverso la ratifica e implementazione normativa della convenzione di Faro, che il patrimonio culturale sia qualcosa legato ai cittadini e all'identità dei luoghi. A fronte di chi si è espresso paventando seri dubbi su questo modo di intendere la questione culturale in Italia¹⁰¹, co-programmazione e co-progettazione possono fornire strumenti non solo di gestione di beni e attività culturali, quanto soprattutto di governo di un cambiamento che ormai è in atto¹⁰².

Un ulteriore elemento che sicuramente si deve tenere in considerazione, poi, è quello delle risorse e della sostenibilità dei progetti. Se da un lato è inevitabile il coinvolgimento di soggetti lucrativi nella gestione del patrimonio culturale, dall'altro l'accessibilità alle risorse e alle attività culturali può essere mantenuta solo attraverso il soccorso, quantomeno *pro quota*, del privato sociale, ossia di enti che si approfondono in attività di interesse collettivo senza scopo di ricavarne un ritorno economico.

E qui veniamo al profilo forse fondamentale dell'intera trattazione: quello degli interessi coinvolti. In una fase storica in cui l'interesse pubblico ormai da tempo non è più un monolite, bensì qualcosa che ha assunto una forma liquida e dilavata in mille rivoli¹⁰³, la co-programmazione d'ambito a cui fa seguito la co-progettazione di iniziative di servizio pubblico volte alla gestione del patrimonio culturale materiale e immateriale è un'operazione che consente la sintesi dal basso di istanze che (ri)costituiscono un interesse pubblico altrimenti frammentato. E si tratta di una sintesi che non ricompone un monolite, che probabilmente non può più essere ritrovato, ma che grazie alla natura aperta di questa tipologia di procedimenti mantiene l'autonomia e la dignità di ciascuna delle istanze di interesse collettivo che vengono ad essere consolidate e portate all'attenzione dei decisori amministrativi da parte degli enti del terzo settore che partecipano nel distretto culturale.

impatto sui beni (solo per fare esempi assai eterogenei tra loro, l'esportazione, piuttosto che l'esecuzione di lavori su beni immobili, come ancora l'utilizzo dell'immagine dei beni culturali).

¹⁰¹ Ancora G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *op. cit.*, ove gli Autori affermano che "Ognun vede come, anziché comporre, così si rischia di generare e alimentare ad infinitum conflitti e radicalizzare contrapposizioni identitarie, dopo avere incautamente posto le basi della loro simultanea enfattizzazione. E, andando al pratico, a quale livello territoriale di governo dovrebbe riconoscersi la competenza a disciplinare questo tema, alla legge statale o quella regionale? E a quale livello amministrativo ne spetterebbe l'attuazione? E quale giurisdizione sarebbe competente?", 274, cit.

¹⁰² Prospetta un cambiamento dell'ordinamento vigente, correlando allo stesso l'ormai impellente necessità di una multidisciplinarietà nell'approccio alla soluzione delle questioni per il giurista G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Volontariato, non-profit e beni culturali*, in *Federalismi.it*, X, 2017, cit., 2 ss.

¹⁰³ Questo è poi il concetto che sta alla base dell'emergere di teorie che si pongono al di là della dicotomia tra proprietà (dunque interesse) pubblica e proprietà (dunque interesse) privata. Cfr. M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura*, Milano, 2015, S. Antoniazzi, *Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, VIII, 2024; G. Arena, *I custodi della bellezza*, Milano, 2020; F. Benvenuti, *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1950, p. 29 ss.; A. Berrettini, *La co-progettazione alla luce del Codice del terzo settore*, in *Federalismi.it*, XXVII, 2022, p. 1 ss.; G. Berti, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, in *Jus*, 1982, p. 68 ss.; G. Berti, *Interessi senza struttura (i cd. interessi diffusi)*, in AA.VV., *Studi in onore di A. Amorth*, I, Milano, 1982, p. 80 ss.; M. Brocca, *La disciplina d'uso dei beni culturali*, in *Aedon*, II, 2006; M.R. Calderaro, *I beni culturali, il patrimonio immateriale ed i vincoli di destinazione d'uso (nota a Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 luglio 2023, n. 6752)*, in *Lexambiente.it*, 3 aprile 2024; D. Caldirola, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, III, 2018, p. 7 ss.; M. Cammelli, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, III, 2017; M. Cammelli, *Diritto del patrimonio culturale: una introduzione* in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Pipera, G. Sciullo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 23 ss.; M. Carcione, *Dal riconoscimento dei diritti culturali nell'ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale*, in *Aedon*, II, 2013; P. Caretti, C. Pinelli, U. Pototschnig, G. Long, G. Borrè (a cura di), *La pubblica amministrazione*, Bologna - Roma, 1994; L. Casini, *Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon*, III, 2014; L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016; L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Pipera, G. Sciullo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, p. 200 ss.; S. Cassese, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro italiano*, V, 1995, p. 373 ss.; B. Cavallo, *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in AA.VV., *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, vol. II, p. 113 ss.; R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Diritto amministrativo*, II, 2016, p. 495 ss.; M.P. Chiti (a cura di), *Il partenariato pubblico privato*, Napoli, 2009; G. Clemente di San Luca, *Volontariato, non-profit e beni culturali*, in *Federalismi.it*, X, 2017, p. 2 ss.; E. Codini, *Scelte amministrative e sindacato giurisdizionale*, Napoli, 2008; A. Crismani, *I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale*, in *Aedon*, III, 2013; A. Crismani, *ART-BONUS: strumento partecipativo alla gestione del bene pubblico*, in *Federalismi.it*, XIX, 2014; M. D'Isanto, *Il partenariato speciale pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, II, 2023; D. D'Orsogna, *El patrimonio cultural en la teoría de los bienes comunes ¿De lo público "institucional" a lo público "común"?*, in *De lo público al bien común: emergencia de otros modelos de gestión del patrimonio cultural (Especial monográfico)*, CI, 2020, p. 74 ss.; D. D'Orsogna, A. Iacopino, *El patrimonio cultural en el marco de la teoría de los bienes comunes. ¿De lo público "institucional" a lo público "común"?*, in *AmbienteDiritto*, II, 2022; G. De Cecco, *Il "terzo settore" per i beni culturali alla (tenue) luce della disciplina dell'impresa sociale*, in *Aedon*, II, 2006; D. De Pretis, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; F. Del Prato, *La galassia degli enti del terzo settore: una tipologia incerta*, in *Diritto ecclesiastico*, I, 2023, p. 211 ss.; M. Dugato, *Fruizione*

zione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità sociale, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, I-II, 2007, p. 99 ss.; A. Fantin, *La concessione in uso dei beni culturali nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Aedon*, II, 2010; F. Federici, *A proposito di "cose" che non sono beni: sottosuolo e rifiuti*, in *Rassegna di diritto civile*, II, 2000, p. 312 ss.; G. Fiori, *L'impresa culturale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, I, 2007, p. 119 ss.; E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, 2021; A. Fusaro, *Gli enti del terzo settore. Profili giuridici*, Milano, 2022; M. Galdi, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C.cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi.it*, XXXII, 2020, p. 88 ss.; G. Di Gaspere, *Il servizio pubblico tra teoria e storia*, in *Economia e diritto terziario*, II, 2005, p. 441 ss.; M.S. Giannini, presentazione a *Ricerca sui beni culturali*, Camera dei deputati, quaderni di studi e legislazione, vol. I, Roma 1975, ora in M.S. Giannini, *Scritti*, vol. IV, Milano, 2002, p. 992 ss.; M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 1976, p. 3 ss.; M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986; M.S. Giannini, *Amministrazione pubblica*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1991; F. Giglioni, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, XX, 2022, p. 204 ss.; T. Groppi, *Multiculturalismo 4.0*, in V. Cerrina Ferroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli 2018, p. 735 ss.; A. Gualdani, *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano?*, in *Aedon*, III, 2020; C. Lamberti, *Ma esistono i beni culturali immateriali? (in margine al Convegno di Assisi sui beni culturali immateriali)*, in *Aedon*, I, 2014; F. Liguori, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *Federalismi.it*, I, 2018, p. 2 ss.; N. Lipari, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del Welfare State*, in *Rivista di diritto civile*, II, 1982, p. 822 ss.; M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; F.S. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002; G. Mulazzini, *L'attualità del principio di sussidiarietà da mero principio statico a modello dinamico alla luce della legislazione e della giurisprudenza*, in *Federalismi.it*, XXVIII, 2023, p. 120 ss.; M. Nigro, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro italiano*, V, 1987, p. 15 ss.; E. De Nuccio, *Il distretto culturale evoluto: un modello di sviluppo locale integrato e sostenibile*, Milano, 2022; G. Padroni, *Processi di valorizzazione e gestione del Patrimonio Culturale: alcune riflessioni negli scenari della complessità*, in *Impresa Progetto-Electronic journal of management*, I, 2012; G. Pastori, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: l'attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico*, Atti del corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica, Ferrara, 7-12 settembre 1980, Milano, 1980, p. 83 ss.; S. Pellizzari, *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. ed enti del terzo settore*, in *Munus*, II, 2019, p. 547 ss.; S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, Napoli, 2019; L.R. Perfetti, *Servizi pubblici come funzione della fruizione dei diritti. Elaborazione del metodo e scelte metodologiche*, in *Annuario AIPDA 2001*, Milano, 2002, p. 31 ss.; L.R. Perfetti, *Per una teoria delle clausole generali in relazione all'esercizio dei pubblici poteri. Il problema dell'equità*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 2012, p. 1213 ss.; G. Piperata, *I servizi culturali nel nuovo ordinamento dei servizi degli enti locali*, in *Aedon*, III, 2003; A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà*

orizzontale, Milano, 2001; A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del convegno di studi Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Milano, 2008; G. Ponzanelli, *Terzo settore: la legge delega di riforma*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, V, 2017, p. 726 ss.; F. Porreca, *I distretti culturali: modelli di governance per lo sviluppo del territorio*, in *Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, III, 2024; G. Profeta, *La valorizzazione dei beni culturali quale terreno elettivo del partenariato pubblico-privato e, in particolare, pubblico-pubblico*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2019, p. 270 ss.; A. Ragusa, *Alle origini dello Stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Milano, 2011; F. Rimoli, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, V, 2016, p. 505 ss.; A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999; G. Rolla, *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le Regioni*, 1983, p. 53 ss.; E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, III, 2020; E. Rossi, L. Gori, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, II, 2016; P.L. Sacco, G. Ferilli, G. Tavano Blessi (a cura di), *Cultura e sviluppo locale: verso il distretto culturale evoluto*, Bologna, 2015; G. Sciuillo, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, I, 2018; F.G. Scoca, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Diritto e società*, III, 1985, p. 645 ss.; F.G. Scoca *Provvedimento amministrativo. Nozione, elementi, classificazione*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, p. 262 ss.; P. Selicato, *La soggettività tributaria degli enti non profit (dalle ONLUS agli ETS)*, in *Federalismi.it*, XXII, 2018, p. 2 ss.; G. Severini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, parimenti in *Aedon*, III, 2015; G. Severini, P. Carpentieri, *La ratifica della Convenzione di Faro «sul valore del patrimonio culturale per la società»: politically correct vs. tutela dei beni culturali?*, in *Federalismi.it*, VII, 2021, p. 221 ss.; A. Simoncini, *Il terzo settore e il nuovo Titolo V della Costituzione*, in P. Carrozza, E. Rossi (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004; M.M. Shapiro, *Who guards the guardians? Judicial control of administration*, Athens, 1988; G. Soricelli, *Beni culturali immateriali e diritto al bene culturale: prospettive per una ricerca*, in *Federalismi.it*, XV, 2019; M. Speroni, *La tutela dei beni culturali negli Stati italiani preunitari*, Milano, 1988; A. Ruggeri, *Lo Stato costituzionale e le sue "mutazioni genetiche"*, in *Quaderni costituzionali*, IV, 2014, p. 837 ss.; G. Taccogna, *I partenariati pubblico-pubblico orizzontali, in rapporto alla disciplina dell'aggiudicazione degli appalti*, in *Federalismi.it*, XVII, 30 settembre 2015, p. 26 ss.; A.L. Tarasco, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006; A.L. Tarasco, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Napoli, 2017; A.L. Tarasco, *Il talento sotterrato. Il patrimonio culturale tra valorizzazione ed equilibrio dei bilanci pubblici*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, VI, 2018, p. 477 ss.; M. Tiberii, *Il partenariato pubblico-privato, la finanza di progetto e le concessioni amministrative: profili di rischio*, in L. Iannotta (a cura di), *Amministrazione dello sviluppo ed economia e finanza di impatto sociale*, Milano, 2018, p. 125 ss.; R. Togni, A. Rossari, *Verso una gestione dei beni culturali come servizio pubblico*, Milano, 1978; F. Trimarchi Banfi, *Il "principio di concorrenza": proprietà e fonda-*

mento, in *Diritto amministrativo*, I-II, 2013, p. 15 ss.; F. Trimarchi Banfi, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Diritto amministrativo*, I, 2020, p. 3 ss.; V. Trocker, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1989, Roma; M. Vecco, *A definition of cultural heritage: From the tangible to the intangible*, in *Journal of Cultural Heritage*, XI, 2010, p. 321 ss.; P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Milano, 2002; G. Zizzo (a cura di), *La fiscalità del terzo settore*, Milano, 2011; C. Zoli, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Aedon*, III, 2015

L'affidamento dei beni confiscati agli enti del terzo settore

Stefano Villamena

SOMMARIO: 1. Confisca in generale e “confisca per sproporzione” in particolare. – 2. Funzione “restitutoria” e “simbolica” legata al riuso sociale del bene confiscato alla criminalità organizzata. – 3. Ventaglio di possibili destinazioni e relativa centralità in tema dell’art. 48 del codice antimafia. – 4. Beni immobili confiscati assegnati dagli enti territoriali (specie comunali) agli enti del Terzo settore. – 5. Beni immobili assegnati “direttamente” dall’Agenzia agli enti del Terzo settore.

I. CONFISCA IN GENERALE E “CONFISCA PER SPROPORZIONE” IN PARTICOLARE

La confisca è una misura ablatoria reale disposta dall’autorità giudiziaria che comporta il passaggio di proprietà del bene dal privato allo Stato¹. Quando si affronta questo antico istituto occorre ricordare che lo stesso non rappresenta una categoria unitaria. Infatti, le discipline normative che lo regolano in maniera differente rendono velleitario ogni tentativo di inquadramento generale². In uno studio recente che si è assunto l’arduo compito di fornire un quadro completo in tema³ si è parlato di “poliformismo”

¹ La confisca può essere disposta talvolta anche dall’autorità amministrativa, ma i casi previsti dal nostro ordinamento sono assai limitati. In tema vedi: M.A. SANDULLI, *Confisca. I) Diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, VIII, 1998, 1 ss. e P. GOTTI, *Confisca*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, 1989, 359 ss. Nell’ambito della confisca amministrativa il modello classico può essere rinvenuto nella l. n. 689/1981, c.d. legge sulle depenalizzazioni. Il genere di confisca qui disciplinato ha nella maggior parte dei casi natura accessoria rispetto alla sanzione principale relativa al pagamento di una somma di denaro. L’art. 20, l. 689 cit., oltre a parlare espressamente di “confisca amministrativa”, stabilisce che le autorità amministrative: «possono disporre la confisca amministrativa delle cose che servono o furono destinate a commettere la violazione e “debbono” disporre la confisca delle cose che ne sono il prodotto, sempre che le cose suddette appartengano a una delle persone cui è ingiunto il pagamento». Un esempio tratto da una recente pronuncia della Cassazione (Cass. civ., Sez. Unite, 4 luglio 2024, n. 18286) aiuta a comprendere la natura della confisca contenuta nella menzionata l. n. 689. Essa riguardava un provvedimento dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli relativo ad una autovettura *Jaguar* importata dalla Svizzera. La confisca si fondava sul mancato pagamento dei diritti di confine, cioè dazi e IVA. Da ciò era conseguito l’illecito del “contrabbando semplice”, ora depenalizzato, in cui si prevede, appunto, anche la confisca della vettura. In questa occasione la Cassazione ricorda che la confisca ha una finalità special-preventiva orientata, tramite l’ablazione del bene, a neutralizzare l’attrattiva alla realizzazione dell’illecito.

² Si tratta infatti di un istituto poliedrico sotto il profilo dei presupposti, dei destinatari, degli oggetti e degli obiettivi perseguiti. Come efficacemente affermato in sede giurisprudenziale è possibile individuare non «una singola, generica e astratta figura di confisca, ma, in concreto, la confisca come risulta da una determinata legge» (Corte cost. n. 46/1964).

³ Vedi l’ampio volume: *Codice delle confische*, a cura di T. EPIDENDIO, G. VARRASO, Milano, 2024.

della confisca⁴, basti pensare che queste spaziano dall'*accattonaggio*, alla *combustione illecita di rifiuti*, alla *violazione del divieto di pascolo*, fino alla *invasione di terreni*.

In questa sede dedicata al rapporto fra beni confiscati e Terzo settore ciò che più conta è il peculiare caso definito dalla dottrina come “confisca per sproporzione”, disciplinata dal c.d. codice antimafia⁵. Si tratta di un’ipotesi particolare poiché guarda come suo possibile epilogo a soggetti del “privato sociale”⁶, seppure il suo obiettivo primario resti quello di sanzionare un soggetto a causa della sproporzione fra ciò che possiede e ciò che dovrebbe poter possedere. Nondimeno, superata questa prima fase, fra gli usi possibili del bene vi è anche quello di destinarlo a finalità sociali. Ovviamente ci si riferisce a beni immobili.

La fase della confisca si distingue da quella amministrativa. Infatti, l’azione amministrativa conseguente che si sviluppa è apprezzabile soprattutto dal momento del passaggio definitivo del bene immobile dalla sfera privata a quella pubblica⁷. È da qui in poi che sorgono sulla *cosa* una serie di poteri tipici dello statuto dei beni pubblici, fra cui il vincolo di destinazione e la possibilità di esercitare i poteri di autotutela⁸. Più in particolare, i poteri indicati sono assegnati, in prima battuta e fintantoché il bene non sarà transitato da questa al patrimonio di altro ente pubblico, ad una specifica Autorità denominata *Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, di cui appresso si dirà.

Merita comunque osservare che, a livello giurisprudenziale, si riconosce un generale vincolo di destinazione pubblica sul bene oggetto di confisca ancor prima dell’intervento della menzionata Agenzia. Sul punto, la giurisprudenza, anche recente, afferma che è con la confisca definitiva che gli immobili acquisiscono «un’impronta rigidamente pubblicistica» in grado di tipizzare la condizione giuridica e la destinazione dei beni. Da ciò consegue che, i beni stessi, non potranno essere distolti dalle destinazioni normativamente stabilite seppure non ancora concretamente specificate. Fra queste, come detto, vi è anche quella relativa alle «finalità sociali»⁹.

⁴ T. EPIDENDIO, *Le confische tra principi costituzionali e obblighi convenzionali*, in *Codice delle confische*, cit., 5 ss.

⁵ Approvato con d.lgs. n. 159/2011. In tema vedi per tutti N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L’amministrazione pubblica dei beni confiscati*, Napoli, 2017.

⁶ Su tale profilo, anche con riferimento alla giurisprudenza costituzionale connessa, vedi l’ampio numero della Rivista “Istituzioni del Federalismo”, n. 3 del 2022, dedicato interamente al tema “Pubbliche amministrazioni e Terzo settore” (reperibile anche sul sito web www.regione.emilia-romagna.it/idf).

⁷ Su questo vedi diffusamente: M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli, 2021.

⁸ In tema: M. RENNA, *La tutela dei beni pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2008, spec. 401 ss.; F. MANGANARO, *Titolarità pubblica dei beni: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Annuario AIPDA 2003*, Milano, 2004, 235 ss.; Id., *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *Dir. e proc. amm.*, 2020, 1033 ss. e G. TORELLI, *I beni confiscati alla criminalità organizzata tra decisione amministrativa e destinazione giudiziale*, in *Dir. amm.*, 2018, 205 ss.

⁹ Così, da ultimo, Tar Lazio, Roma, Sez. I°, 24 febbraio 2025, n. 4007.

2. FUNZIONE “RESTITUTORIA” E “SIMBOLICA” LEGATA AL RIUSO SOCIALE DEL BENE CONFISCATO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

La confisca prevista dal codice antimafia deriva da una pronuncia dell'autorità giudiziaria, il che conferma la regola accennata in apertura. Come anticipato, questo genere di confisca opera quando la persona sottoposta a giudizio non possa giustificare la legittima provenienza dei beni di cui risulti titolare e che sono in valore sproporzionato al proprio reddito. In queste ipotesi interviene prima il sequestro e poi eventualmente la confisca.

I peculiari meccanismi processuali previsti dal codice antimafia non hanno rilievo in questa sede. Ciò che invece rileva sono le conseguenze derivanti dalla confisca definitiva, consistente nell'acquisizione del bene «al patrimonio dello Stato liberi da oneri e pesi»¹⁰.

A seguito di questo passaggio, almeno fino all'emissione dello specifico provvedimento di destinazione, l'amministrazione di questi beni viene riservata alla già menzionata Agenzia nazionale istituita *ad hoc*¹¹. Essa rappresenta uno snodo cruciale in tema poiché, tenendo conto delle possibili «destinazioni» indicate nel Codice antimafia all'art. 48, potrà optare, con sua deliberazione, anche per quelle “sociali”. Evidentemente qui entrano in gioco anche gli enti del Terzo settore.

Questa opzione è quella che più interessa. Essa non era prevista nella disciplina originaria¹², ma si è fatta strada progressivamente. Infatti, quando a partire dagli anni Ottanta del secolo ormai trascorso sono state introdotte misure di prevenzione patrimoniali nel nostro ordinamento, volte cioè a sottrarre beni dal circuito economico criminale di origine, non si offriva particolare attenzione alla destinazione degli stessi. È stato solo con l'approvazione della l. n. 109/1996¹³, vero e proprio spartiacque in materia, che si cercò di rimediare a questa lacuna. E in effetti, con questa legge si stabilisce, per la prima volta, che i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata possano essere anche «trasferiti al patrimonio del Comune ove l'immobile è sito, per finalità istituzionali o *sociali*» (corsivo mio)¹⁴. Prende piede in questo modo il particolare strumento del recupero dei beni confiscati per finalità sociali.

A questo primo obiettivo, se ne aggiunge un altro di carattere ancora più ampio e generale che può definirsi di natura “restitutoria”, finalizzato a restituire alle comunità

¹⁰ Art. 45, comma 1, codice antimafia.

¹¹ Art. 38, comma 3, codice antimafia.

¹² Vale a dire nella c.d. legge Rognoni - La Torre del 1982 (l. n. 646/1982)

¹³ Recante «Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati o confiscati».

¹⁴ Precisando che «Il comune può amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a comunità, ad enti, ad organizzazioni di volontariato (...) o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti (...). Se entro un anno dal trasferimento il comune non ha provveduto alla destinazione del bene, il prefetto nomina un commissario con poteri sostitutivi. Relativamente ai «beni aziendali», la stessa disciplina afferma che questi: «sono mantenuti al patrimonio dello Stato e destinati: «a all'affitto», allorché «vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva» (...) Nella scelta dell'affittuario sono privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali. I beni non possono essere destinati all'affitto alle cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata (...) o «b) alla vendita».

colpite dal fenomeno criminale le risorse loro indirettamente sottratte¹⁵. Da ciò germoglia una finalità ulteriore, non direttamente formalizzata dalla norma, relativa al rafforzamento della legittimazione dello Stato nei territori interessati dalla criminalità, scaturente dal consenso generato dal riutilizzo sociale dei beni confiscati. Si tratta di un valore, un vero e proprio bene immateriale, collegato solo indirettamente all'utilizzo sociale del bene. Infatti, di questo bene usufruiscono direttamente gli utenti dei servizi.

Nondimeno, il riuso sociale dei beni confiscati gode di grande rilevanza nell'economia complessiva della funzione. Il richiamo ad una pronuncia della Corte costituzionale sul punto risulta emblematico. In tal senso, occupandosi dei compiti dell'Agenzia nazionale più volte menzionata, la Corte ha avuto modo di precisare che i beni confiscati alla criminalità organizzata risultano preordinati non soltanto alla restituzione alle collettività territoriali delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali, ma anche al fine di «favorire un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità»¹⁶. In questo passaggio sono contenuti evidentemente due profili differenti: il primo, come sopra già indicato, «restitutorio»; il secondo di natura spiccatamente simbolica, legato cioè alla tutela o al rafforzamento dell'immagine dell'apparato pubblico nel territorio in cui l'immobile è presente. Territorio che spesso costituisce la rappresentazione fisica del potere criminale. Per questa via, l'immobile confiscato, proficuamente riutilizzato per finalità sociali, diventa veicolo per legittimare l'apparato statale attraverso il consenso che esso genera. Di ciò la disciplina positiva non si occupa, ma implicitamente è indiscutibile la sua portata giuridica¹⁷.

Va anche precisato che il territorio di riferimento del bene immobile confiscato può assumere significati diversi in ragione del fatto che i beni medesimi spaziano su tutto il territorio nazionale. Ne consegue che il relativo valore simbolico sarà tanto più forte quanto più questo risulterà prossimo ai territori infiltrati dal fenomeno criminale. Al contrario, la funzione restitutoria dei beni confiscati è meno condizionata dal territorio di riferimento perché fondata sul servizio che mira ad offrire a specifici destinatari. Certo, non è semplice separare nettamente le due funzioni. Il massimo grado di valorizzazione del bene immobile confiscato corrisponde al collegamento più intenso possibile fra queste due finalità.

¹⁵ Su cui vedi C. DE BENEDETTIS, *I beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2019, 746 ss.

¹⁶ Corte cost. sent. n. 34/2012.

¹⁷ Sul punto vedi M. DE BENEDETTO, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna 2017, 329 ss. In senso critico rispetto alla valenza simbolica: M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. it.*, 2013, 491, secondo cui «La tanto decantata destinazione simbolica agli enti territoriali contiene un importante rischio di involuzione patologica».

3. VENTAGLIO DI POSSIBILI DESTINAZIONI E RELATIVA CENTRALITÀ IN TEMA DELL'ART. 48 DEL CODICE ANTIMAFIA

I beni immobili divenuti pubblici a seguito di confisca potrebbero dunque essere gestiti dal Terzo settore. Si tratta di una modalità che si colloca a metà strada fra la cura diretta del bene da parte dell'amministrazione pubblica e quella opposta relativa alla vendita del bene medesimo prevista dal Codice come estrema *ratio*¹⁸. Infatti, la delicatezza del tema e del bene impongono diversi passaggi prima che si possa far transitare nuovamente il bene dal pubblico al privato. Oltre a profili puramente giuridici, qui rilevano scelte di carattere tecnico-discrezionale difficilmente sindacabili in sede giurisdizionale.

L'art. 48 del Codice antimafia si incarica di regolare il profilo descritto. La prima ipotesi è quella che riguarda i beni "mantenuti al patrimonio statale" per finalità "istituzionali"; la seconda è quella che interessa sempre i beni immobili mantenuti "al patrimonio statale", ma stavolta per "finalità" economiche riguardanti l'Agenzia preposta alla gestione e destinazione dei beni confiscati; infine, una terza ipotesi, molto più articolata, prevede che i beni immobili confiscati possano essere trasferiti al patrimonio indisponibile di enti pubblici territoriali, in sintesi quelli che costituiscono la Repubblica in base all'art. 114 Cost., a partire dal Comune ove l'immobile è sito. In questa terza ipotesi fra le diverse destinazioni contemplate vi è quella sociale.

A proposito della gestione di questi beni si prevede che gli enti territoriali assegnatari, ivi compreso come visto il Comune, possono amministrarli direttamente oppure assegnarli in concessione ad un soggetto terzo. È in quest'ultimo caso che entrano in gioco gli enti del Terzo Settore, tenuto conto del fatto che la concessione può andare prevalentemente, anche se non esclusivamente, in direzione di questi soggetti¹⁹.

La previsione normativa, senza parlare di enti del genere indicato, ne elenca alcuni ad esso riconducibili, come ad esempio: organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266; cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381; comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309; altre tipologie di cooperative purché a mutualità prevalente, fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro; agli operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti nonché agli Enti parco nazionali e regionali.

Dunque, il soggetto che riceverà in concessione il bene dall'ente territoriale proprietario di questo dovrà appartenere necessariamente al Terzo settore oppure ad altri organismi non riconducibili ad esso come ad esempio gli enti parco o le associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali. Attingendo dall'elenco indicato spetterà

¹⁸ Sul punto vedi G. ARMAO, *La vendita dei beni immobili confiscati e la "funzione restitutiva" nel diritto amministrativo dell'emergenza criminale dopo il d.l. n. 113 del 2018*, in *Rivista web GiustAmm.it* n. 7/2019.

¹⁹ Sul tema generale vedi G. FARINA, *La concessione dei beni immobili comunali agli enti del Terzo settore*, in *Cooperative e enti non profit*, 2023, 40 ss. e S. VACCARI, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del terzo settore*, in *Dir. amm.*, 2020, 427 ss.

all'ente proprietario del bene stabilire a quali particolari soggetti destinarlo in gestione sulla base dell'utilizzo sociale impresso dall'ente.

Sempre in base al menzionato art. 48, la concessione di cui trassi dovrà essere «a titolo gratuito» nonché assegnata «nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento». I beni non assegnati potranno essere utilizzati dagli stessi enti territoriali proprietari per finalità di lucro. I relativi proventi però dovranno essere reimpiegati per finalità sociali oppure per le spese di manutenzione straordinaria inerenti ai beni confiscati.

Infine, a seguito della scelta del concessionario, la relativa convenzione dovrà occuparsi di regolare almeno la durata del rapporto, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, nonché le modalità di rinnovo e le cause di risoluzione.

A questo tipo di procedura concessoria, come visto mediata dalla scelta dell'ente territoriale, si aggiunge una quarta ipotesi, sempre disciplinata dal più volte citato art. 48. In essa è direttamente l'Agenzia nazionale per i beni confiscati ad assegnare i beni immobili ai soggetti del Terzo settore, dunque senza filtri derivanti dai livelli di governo territoriali. Tale modalità sarà analizzata successivamente. Qui merita osservare esclusivamente il grado di sfiducia che essa porta con sé riguardo alla capacità degli enti locali di saper assegnare i beni confiscati. Questa ipotesi è stata introdotta nel 2017 ed è chiaramente finalizzata a porre un limite ai ritardi che le procedure di assegnazione del bene a livello locale talvolta determinano, specie in quei Comuni più piccoli e meno attrezzati.

Infine, come già anticipato, i beni immobili confiscati potrebbero essere venduti. Tuttavia, questa ipotesi rappresenta un caso eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia stato possibile effettuare una diversa “destinazione”, un “trasferimento” o una “assegnazione” per le finalità di pubblico interesse ivi contemplate. Solo in queste circostanze tali beni potrebbero essere, sempre con provvedimento dell'Agenzia, destinati alla vendita. Si tratta di un'ipotesi estrema perché è sempre alto il rischio che i beni confiscati possano in qualche modo tornare, magari dopo una lunga e tortuosa parentesi temporale e procedurale, nelle mani della stessa criminalità a cui erano stati sottratti, legittimando a quel punto il potere criminale e non certo quello dello Stato. Dato il rischio indicato è ancora più importante che la condivisione del bene col terzo settore risulti efficace.

4. BENI IMMOBILI CONFISCATI ASSEGNATI DAGLI ENTI TERRITORIALI (SPECIE COMUNALI) AGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

L'art. 48 del Codice antimafia risponde ad una domanda essenziale, vale a dire: che cosa è possibile fare con i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata? Ebbene, come visto nel paragrafo precedente se il Comune intende affidare a terzi la gestione del bene immobile confiscato, la via tracciata dalla normativa è quella della concessione a titolo gratuito. Trattasi di un'opzione collaudata, che muove da un Avviso pubblico tramite cui assolvere ad un livello essenziale minimo di trasparenza richiesto in materia.

Per la via indicata l'ente comunale precisa gli immobili disponibili e le relative attività progettuali da poter realizzare al loro interno²⁰. Dovrà poi individuare i requisiti generali che dovranno possedere i soggetti del "privato-sociale", ma come visto non solo questi, per poter partecipare utilmente alla gara, nonché la loro capacità tecnico-professionale²¹, riprendendosi, in entrambi i casi, pur nei limiti della relativa applicabilità, la disciplina stabilita in materia dal codice dei contratti pubblici del 2023. Fra le altre cose si dovrà verificare la necessità di suddivisione in lotti della concessione, ossia del suo oggetto, onde evitare che un solo concessionario possa diventare titolare di tutte le diverse concessioni messe a bando²². Infatti, in certi casi il numero dei beni immobili (come ad es. appartamenti) inseriti nell'Avviso è molto cospicuo e allettante per gli interessati, determinando una situazione di contendibilità che suggerisce di evitare forme di concentrazione.

Naturalmente, dovranno essere anche precisati i criteri di valutazione nella scelta del concessionario, talvolta determinati con delibera dell'organo politico comunale. Questi potrebbero consistere nell'esperienza posseduta, nella qualità della proposta progettuale, nella coerenza con le finalità indicate dall'ente, nella compatibilità del progetto con il contesto territoriale e sociale in cui si trova l'immobile messo a bando, nell'impatto sui livelli occupazionali attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro, infine nei risultati attesi. In buona sostanza, spicca il contributo progettuale che il partecipante sarà in grado di offrire, coerente con la destinazione sociale impressa dal Comune sul bene confiscato. Ecco perché - a parere di chi scrive - risulta essenziale lo svolgimento di un sopralluogo sull'immobile oggetto di Avviso. Sul punto, come è noto, la giurisprudenza amministrativa sul nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023 non aiuta. Essa risulta divisa fra nullità delle clausole che lo prevedano e al contrario ammissibilità dello stesso sopralluogo ogni volta che questo sia ritenuto necessario dalla natura del contratto.

Nella formazione dell'Avviso, un ulteriore profilo da considerare è quello che riguarda la possibilità di chiedere al concessionario di assumere l'onere di talune spese. Fra queste la manutenzione ordinaria, straordinaria e finanche per effettuare "migliorie" edilizie sull'immobile confiscato, ivi comprese, rispetto al tipo di utilizzo che si vorrà dare, le spese per la ristrutturazione e messa a norma dei locali. Tutto ciò sarà subordinato all'acquisizione di un titolo autorizzatorio apposito, ma ciò che rileva è soprattutto il fatto che gli oneri indicati potrebbero scoraggiare gli enti del Terzo settore dalla partecipazione. Per scongiurare questo rischio si dovrebbero prevedere dei meccanismi di compensazione. Uno di questi potrebbe essere quello di variare la durata della concessione in base alle opere che ci si impegna a realizzare attraverso un piano di ammortamento. Allo stesso modo si potrà valutare se concedere o no il rinnovo della concessione.

²⁰ Come ad esempio in Avviso recente pubblicato dal Comune di Milano "Accoglienza ai papà divorziati o separati".

²¹ Elementi utili da considerare potranno essere anche la previsione espressa, nell'atto costitutivo o nello statuto, dello svolgimento di attività e servizi in area sociale coerenti con quelli oggetto della domanda di partecipazione; aver svolto in precedenza un servizio analogo a quello oggetto della domanda di partecipazione; assicurare il coinvolgimento nella realizzazione del progetto di operatori formati ed esperti, in possesso delle competenze e delle qualifiche professionali richieste.

²² Su cui sia consentito rinviare a S. VILLAMENA, *Appalto pubblico e principio di suddivisione in lotti a tutela degli operatori economici di minori dimensioni*, in *Dir. amm.*, 2020, 933 ss.

L'impegno ad effettuare lavori da parte del concessionario dovrà comunque essere comprovato da uno specifico cronoprogramma di interventi, corredato da un prospetto tecnico-finanziario asseverato da parte di un istituto di credito. Non solo. In certi casi sarà necessario prevedere negli Avvisi che il concessionario possa essere autorizzato ad effettuare investimenti anche nel corso della concessione, rendendo così più flessibile e adattabile alle sopraggiunte esigenze il rapporto concessorio.

Naturalmente, lavori e connesse attività strumentali, soprattutto se in ambiti sensibili alle infiltrazioni mafiose, un esempio di questi è offerto dalla c.d. legge Severino²³, potranno essere svolti esclusivamente da operatori "sicuri" in termini di integrità, come ad esempio quelli appartenenti alla *white list* delle Prefetture. Sempre per esigenze di prevenzione, il concessionario non potrà cedere a terzi, neanche parzialmente, il bene oggetto di concessione, né a qualunque titolo la convenzione²⁴. Ad ogni modo, l'atto di concessione del bene dovrà essere preceduto dall'acquisizione delle informazioni prefettizie sul soggetto richiedente²⁵.

Monitoraggio e riesame periodico dell'attività oggetto di concessione rappresentano fasi ineludibili della gestione del bene confiscato. Si dovrà verificare che l'assegnatario svolga le attività indicate nella proposta progettuale²⁶. In tal senso sembra opportuno imporre al concessionario, a garanzia del rispetto degli obblighi assunti in convenzione, la costituzione di una fideiussione²⁷. Ciò contribuirà a generare quel "valore pubblico" a cui sembra orientata la moderna attività amministrativa. Infatti, a parte la difficoltà di definire questa nozione in termini giuridici²⁸, sembra di poter dire che il "valore pubblico" sia valorizzato quando ci si predisponga per un continuo miglioramento del processo di gestione (nel caso di specie) degli immobili confiscati. Una scarsa attenzione a questo profilo, anche a causa delle carenze sulla verifica dei risultati ottenuti in corso d'opera, conduce verso i lidi del semplice adempimento burocratico e nella peggiore delle ipotesi a far diventare quell'immobile nuovamente appannaggio della criminalità. Al contrario, misure ben programmate e coordinate fra loro, attuate effettivamente, potranno essere il principale fattore per cercare di raggiungere il "risultato amministrativo" voluto dalla norma in termini sia "restitutori", sia "simbolici" e dunque legittimanti per l'apparato pubblico.

²³ L. n. 190/2012, articolo 1, comma 53, in particolare quelli rilevanti nella fattispecie di cui trattasi sono: "estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti", "confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume", "noli a freddo di macchinari"; "fornitura di ferro lavorato"; "noli a caldo"; "autotrasporti per conto di terzi".

²⁴ Infatti, alla concessione accede una convenzione che riporterà, nei termini già precisati: durata, modalità di uso del bene, forme di controllo da parte dell'ente sulla sua utilizzazione, cause di revoca e di risoluzione del rapporto, modalità di rinnovo.

²⁵ Su cui, fra gli altri, vedi A. CRISMANI, *Interdittiva antimafia e ius retentionis*, in *Giustizia insieme*, 2020.

²⁶ In tema S. DE SANTIS, *L'uso "improprio" dei locali dell'ente del Terzo Settore*, in *Cooperative e enti non profit*, 2020, 33 ss.

²⁷ In tal senso si potrebbe utilizzare come punto di riferimento l'art. 106 del codice dei contratti pubblici del 2023 in tema di riduzione dell'importo della garanzia.

²⁸ Su cui sia consentito di rinviare a S. VILLAMENA, *PIAO e "Valore pubblico"*, in *Dir. soc.*, 2023, 569 ss.

Oltre al “valore pubblico”, anche il “risultato amministrativo” pervade oramai l'intera attività amministrativa e, in coerenza con questo, affinché sia valorizzato al massimo grado il riuso a fini sociali del bene confiscato sarebbe opportuno che il concessionario fornisse con una certa frequenza una relazione sulle attività svolte, nonché su quelle che intenderà svolgere. Analogo controllo potrà essere esercitato dalla Prefettura.

In aggiunta alla fase “necessaria” legata alla pubblicazione di un Avviso nei modi appena precisati, gli enti locali, esercitando i propri spazi di autonomia, potrebbero anche decidere di avviare forme di consultazioni preliminari utili a calibrare più opportunamente i contenuti dell'Avviso indicato. Trattasi di una sorta di co-programmazione funzionale alla successiva co-progettazione fra Comune ed enti del Terzo settore che sembra poter offrire frutti proprio in termini di valore pubblico e di risultato²⁹. Infatti, se la prima, per quanto qui rileva, è finalizzata all'individuazione dei «bisogni da soddisfare» e «degli interventi a tal fine necessari»³⁰ attraverso «una rete capillare di vicinanza e solidarietà» come quella rappresentata dagli enti del Terzo settore³¹; e se la seconda, ponendosi a valle della prima, esprime «una forma di interlocuzione pubblico/privato calata nel caso concreto, in quanto riferita alla attuazione di specifiche ipotesi di interventi e servizi»³², ebbene, tutto ciò va probabilmente nella direzione di costituire uno strumento ottimale per valorizzare al meglio i beni confiscati. Invero, entrambe le fasi precisate costituiscono una forma di amministrazione condivisa a cui si allude anche con riferimento alla gestione dei beni confiscati alla criminalità³³ in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, anzi procedimentalizzando l'azione sussidiaria³⁴.

Dunque, a livello concreto, individuati gli immobili confiscati e da riqualificare o semplicemente da valorizzare si procederà ad una prima indagine finalizzata non alla scelta del concessionario, bensì a dare concreta attuazione a quanto appena precisato relativamente alle fasi di co-programmazione e di co-progettazione. Anche in tal caso l'indagine esplorativa sarà fondata su un Avviso, i cui risultati potranno essere utilizzati dall'amministrazione comunale nella diversa procedura di assegnazione del bene. Naturalmente, gli esiti di questa indagine non saranno vincolanti per l'amministrazione,

²⁹ Questa ipotesi è adombrata anche da F. GIGLIONI, *La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Etica pubblica*, 2, 2021, 55-56, il quale rileva «Resterebbe da capire se, nel silenzio della disciplina antimafia, sia possibile invece ricorrere agli strumenti previsti dall'art. 55 del codice del terzo settore, ovvero la co-programmazione, la co-progettazione e l'accreditamento. A tal riguardo non si vede che cosa possa ostare questa eventualità: si tratta, infatti, di una norma che consentirebbe agli enti territoriali di avvalersi di strumenti ulteriori per selezionare la qualità dei progetti per il riuso dei beni confiscati ... dotare gli enti territoriali degli strumenti previsti anche dall'art. 55 del codice del terzo settore permetterebbe un'organizzazione e una programmazione migliore per la gestione degli stessi, proprio laddove le competenze tecnico-amministrative degli enti locali appaiono più deboli».

³⁰ Art. 55 del Codice del Terzo settore

³¹ In tema vedi: A. BERRETTINI, *La co-programmazione: tra pubblica amministrazione e terzo settore*, in E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, 2025, 71 ss.

³² Vedi E. FREDIANI, *La co-progettazione: un modello innovativo nel rapporto pubblico/privato*, in ID. (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, cit., 49 ss. (spec. 60).

³³ F. GIGLIONI, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, cit., 12.

³⁴ Come rilevato, fra le molte altre cose, nella celebre pronuncia della Corte costituzionale n. 131/2020.

ma contribuiranno a orientarla nelle relative scelte che culmineranno nella formazione e successiva pubblicazione dell'Avviso pubblico. Ma non è tutto.

In tale sistema di procedure informali, presupposte alla costituzione dell'Avviso, possono inserirsi elementi di differenziazione. Un primo è dato da alcune discipline regionali che potrebbero condizionare il quadro nei relativi contesti di riferimento. Ad esempio, in Toscana e in Emilia-Romagna il naturale rapporto di presupposizione fra co-programmazione e co-progettazione viene meno dal momento che la seconda è resa autonoma dalla prima³⁵. Ulteriore elemento di differenziazione deriva dalla previsione di forme di co-progettazione ad istanza di parte, riservando la relativa iniziativa ad enti del Terzo settore³⁶.

Senza scendere nel merito di queste innovative previsioni è sufficiente rilevare che da esse deriva una differenziazione o, per meglio dire, una specificazione nel singolo contesto regionale in cui la disciplina opera, di cui servirà tener conto nel momento in cui si applicherà la normativa nazionale nella gestione del bene confiscato.

Da altro punto di vista e sempre con riferimento a possibili differenziazioni, l'Agenzia nazionale sui beni confiscati, prima che il bene immobile oggetto di confisca passi nel patrimonio indisponibile dell'ente comunale, è solita convocare i Comuni potenzialmente interessati, ossia quelli nel cui territorio il bene confiscato insiste, per ricevere possibili manifestazioni di interesse³⁷. Simili procedure, per quanto caratterizzate da informalità, allo stesso modo di quelle sulla co-programmazione e co-progettazione, sono da valutare positivamente perché limitano uno dei problemi più sentiti in materia, legato ai tempi assai lunghi per addivenire alla concreta destinazione del bene al soggetto che lo valorizzerà per finalità sociali. Infatti, una procedura di destinazione che si protrae ben oltre i termini previsti dalla legge, produce diversi effetti negativi. Il primo è di costituire un illecito, ai sensi dell'art. 2, l. n. 241/1990. Il secondo è di indirizzare l'azione dell'Agenzia verso la "gestione" piuttosto che verso la "destinazione" del bene confiscato, senza dunque valorizzarlo attraverso il canale privilegiato imposto dal superiore livello

³⁵ Per maggiori ragguagli sul punto vedi E. FREDIANI, *La co-progettazione: un modello innovativo nel rapporto pubblico/privato*, in Id. (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, cit., 64 ss. In particolare, le leggi regionali indicate sono: l. r. Toscana n. 65/2020 e l.r. Emilia-Romagna n. 3/2023.

³⁶ Vedi l. r. Toscana n. 65/2020 cit.

³⁷ A tali riunioni potrà essere chiamata a partecipare anche la Prefettura al fine di fornire più specifiche informazioni sugli immobili interessati. Ma soprattutto occorre rilevare che, nel sito istituzionale dell'Agenzia, si legge che nel 2024 sono stati svolti cinque incontri del genere indicato, che hanno coinvolto 128 enti territoriali di 15 regioni diverse e si sono conclusi con la manifestazione di interesse per 449 dei 710 beni proposti, per un valore complessivo di circa 35 milioni di euro. La stessa Agenzia precisa che, acquisite le manifestazioni di interesse, corredate dall'indicazione di un progetto di massima sull'utilizzo dei beni opzionati, le stesse verranno vagliate dal Consiglio Direttivo il quale provvederà alla destinazione. Il sistema delle conferenze di servizi *ad hoc* risulta essere uno strumento efficace soprattutto per combattere una patologia ricorrente in materia quale quella relativa ai tempi di conclusione dei procedimenti di assegnazione degli immobili confiscati. Merita evidenziare che alle conferenze di servizi indicate partecipano, oltre agli enti locali interessati, organi dell'Agenzia del Demanio e organi delle Prefetture, che nella fase istruttoria forniscono un ausilio importante ai soggetti interessati.

legislativo; il terzo, infine, di rischiare che il bene, privo di una concreta funzione, possa progressivamente ammalorarsi³⁸.

Infine, in base all'art. 48, comma 3, lett. c) i beni immobili oggetto di confisca possono essere trasferiti, sempre per finalità sociali, anche al patrimonio indisponibile della Provincia, della Città metropolitana o della Regione. Dunque, una possibile opzione è anche quella costituita dal trasferimento del bene, sempre a cura dell'Agenzia, non ai Comuni, bensì ai livelli di governo territoriale superiori. Ciò accade in applicazione del principio di sussidiarietà in senso verticale, attraverso cui si sposta la competenza dal preferenziale livello locale ad uno superiore ritenuto più efficiente ai fini del raggiungimento del risultato. Se il Comune fosse troppo piccolo e/o troppo poco attrezzato per gestire il bene confiscato, potrebbe allora non ricevere il bene oppure vederselo spossessato a seguito di una revoca da parte dell'Agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati preordinata a trasferirlo ad un livello superiore più adeguato³⁹.

5. BENI IMMOBILI ASSEGNATI “DIRETTAMENTE” DALL’AGENZIA AGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Infine, gli immobili confiscati possono essere direttamente “assegnati” dall'Agenzia nazionale agli enti del Terzo settore. In questo caso, oltrepassando il filtro rappresentato dai livelli di governo territoriale, l'Agenzia stessa dialoga direttamente con gli enti del Terzo settore. Ciò potrà avvenire (sempre) a titolo gratuito sulla base di un Avviso che garantisca il rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e parità di trattamento⁴⁰. Il percorso procedurale è analogo a quello che seguono i Comuni nel procedimento di concessione già visto nel paragrafo precedente, ciò anche con riguardo alle fasi preliminari concernenti la predisposizione del relativo Avviso. Nonostante questo merita però svolgere alcune precisazioni.

Anzitutto, l'Agenzia ha provveduto ad individuare alcune “aree” – che si potrebbero definire elettive –, e all'interno di queste, specifiche “attività” in cui risulterà più facile ipotizzare una valorizzazione del bene immobile confiscato attraverso progetti di destinazione sociale da parte degli enti del Terzo settore⁴¹. In particolare, nella prima

³⁸ Su questo particolare profilo vedi G. ARENA, *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 647 e ss.

³⁹ Un caso emblematico di gestione del bene immobile tramite un livello di governo superiore a quello comunale è offerto in Campania. In questa Regione, insieme a diversi Comuni, è stato costituito un consorzio pubblico per la gestione di alcune terreni agricoli confiscati alla criminalità organizzata (trattasi del caso “La Balzana”).

⁴⁰ Art. 48, comma 3, lett. c-bis) del Codice antimafia. Previsione introdotta con la l. n. 161/2017. La novella legislativa si pone in linea di continuità con la strategia nazionale volta alla valorizzazione dei beni confiscati (Delibera CIPE n. 53/2018) attraverso le politiche di coesione, che tende a definire una rete di alleanze tra i diversi attori del sistema di *governance* dei beni confiscati, al fine di favorire nella maniera più ampia la valorizzazione dei patrimoni sottratti alla criminalità organizzata. Non a caso nel 2020, l'Agenzia nazionale ha pubblicato un primo Avviso sperimentale, di cui appresso si darà conto, ponendo a bando l'assegnazione di svariati beni immobili che hanno dato la possibilità di realizzare molti progetti di riuso sociale dei beni confiscati.

⁴¹ Ad esempio nell'Avviso pubblico indizione di un'istruttoria pubblica finalizzata all'individuazione di enti e associazioni cui assegnare, a titolo gratuito, ai sensi dell'art. 48, comma 3, lett. c-bis, del

area denominata “sociale” sono state indicate attività come la “lotta alla dispersione scolastica”, la “prevenzione del bullismo” e “l’assistenza agli anziani”. Nella seconda denominata “salute e prevenzione” si hanno attività come “l’agricoltura sociale e *green economy*”; nella terza denominata “occupazione e ricerca”, attività come “l’inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro”; nella quarta, denominata “cultura”, il “progetto della memoria”; infine, nell’area “sicurezza e legalità”, sono state incluse diverse attività fra cui la “prevenzione delle devianze, delle tossicodipendenze e delle ludopatie e relative azioni di recupero”, gli “interventi a favore delle donne vittime di violenza”, i “laboratori di costruzione della cultura della legalità e della nonviolenza”.

Queste specificazioni risulteranno utili non solo per orientare le scelte dell’Agenzia e degli enti del Terzo settore nella valorizzazione dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, ma anche per essere assunte come modello nel diverso ambito comunale allorché si procederà attraverso il meccanismo della concessione. Infatti, uno dei profili che la normativa nazionale non sembra aver adeguatamente considerato è quello delle specifiche attività da svolgere e conseguentemente da indicare nei relativi avvisi per l’assegnazione degli immobili confiscati. A tal proposito, il contributo definitorio offerto dall’Agenzia va nella stessa direzione di quello offerto dagli enti del Terzo settore nel momento in cui si attivano le forme di co-programmazione e di co-progettazione nei termini già specificati nel paragrafo precedente.

Altro dato rilevante è che l’Agenzia, valorizzando il ruolo di alcuni specifici soggetti appartenenti al Terzo settore⁴², ha pubblicato un Avviso per l’assegnazione diretta degli immobili dedicato al contrasto di particolari “dipendenze” come quelle derivanti dal gioco e dalle sostanze alcoliche e stupefacenti⁴³.

Ulteriore peculiarità che occorre evidenziare è che talvolta l’Agenzia “partecipa” finanziariamente alla fase di attivazione di alcuni progetti presentati dagli enti del Terzo settore. Il che però sembra porre qualche dubbio circa il rispetto del principio di gratuità previsto in materia dall’art. 48 del codice antimafia⁴⁴.

Infine, non bisogna trascurare un profilo che sullo sfondo si agita quando si parla di assegnazione di beni immobili agli enti del Terzo settore da parte dell’Agenzia. Infatti, siccome l’immobile detenuto dall’Agenzia non può essere alienato da questa ad un ente del Terzo settore, il rischio che si corre è che l’Agenzia stessa possa diventare, anche a seguito di mancate assegnazioni all’esito di procedure pubbliche, un ente che perde la sua essenziale natura regolamentatrice dei beni confiscati, ponendosi in concorrenza con l’Agenzia del Demanio. Per scongiurare questo rischio, la stessa Agenzia accorda una preferenza a quei progetti presentati dagli enti del Terzo settore che prevedono una dichiarazione di intenti da parte del Comune di riferimento ad acquisire successivamente

codice antimafia, beni immobili confiscati in via definitiva, per la loro destinazione a finalità sociali adottato nel 2020 e consultabile nel sito web istituzionale dell’Agenzia.

⁴² Come le comunità terapeutiche ed i centri di recupero e cura dei tossicodipendenti.

⁴³ Si tratta di un Avviso pubblicato nel sito *web* istituzionale dell’Agenzia il 14 agosto del 2023. In particolare con questo si vuole promuovere una “progettualità per la strutturazione di un servizio di orientamento, ascolto e supporto che possa, anche in raccordo con altre a livello nazionale, diffondere le migliori pratiche e gli strumenti operativi via via sperimentati in termini di *counselling* e supporto psicologico”.

⁴⁴ In particolare, comma 3, lett. c-bis).

il bene al proprio patrimonio. Tuttavia, sembra difficile che un Comune che non ha dimostrato interesse o che non è stato considerato dall'Agenzia nell'affidamento di un bene possa, in seconda battuta, dichiarare l'impegno ad accollarselo, prima ancora dello svolgimento dell'attività da parte dell'ente del Terzo settore. Quella indicata sembra dunque una soluzione sostenibile, ma che forse si scontra con regole di realismo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

G. Armao, *La vendita dei beni immobili confiscati e la "funzione restitutoria" nel diritto amministrativo dell'emergenza criminale dopo il d.l. n. 113 del 2018*, in *Rivista web GiustAmm.it*, n. 7/2019. A. Berrettini, *La co-programmazione: tra pubblica amministrazione e terzo settore*, in E. Frediani (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, 2025, 71 e ss. A. Crismani, *Interdittiva antimafia e ius retentionis*, in *Rivista web Giustizia insieme*, 2020. M. De Benedetto, *Rigenerazione e riuso dei beni confiscati: regole e simboli della legalità*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 2017, 329 e ss. C. De Benedictis, *I beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2019, 746 e ss. T. Epidendio, *Le confische tra principi costituzionali e obblighi convenzionali*, in T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, Milano, 2024, 5 e ss. T. Epidendio, G. Varraso (a cura di), *Codice delle confische*, Milano, 2024. G. Farina, *La concessione dei beni immobili comunali agli enti del Terzo settore*, in *Cooperative e enti non profit*, 2023, 40 e ss. E. Frediani, *La co-progettazione: un modello innovativo nel rapporto pubblico/privato*, in Id. (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, cit., 49 e ss. F. Giglioni, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in E. Frediani (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, cit., 12. P. Gotti, *Confisca*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, 1989, 359 e ss. N. Gullo, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, Napoli, 2017. M. Immordino, N. Gullo (a cura di), *Diritto amministrativo e prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli, 2021. F. Manganaro, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *Dir. e proc. amm.*, 2020, 1033 e ss. F. Manganaro, *Titolarità pubblica dei beni: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Annuario AIPDA 2003*, Milano, 2004, 235 e ss. M. Mazzamuto, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. it.*, 2013, 491. M. Renna, *La tutela dei beni pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2008, spec. 401 e ss. M.A. Sandulli, *Confisca. I) Diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, VIII, 1998, 1 e ss. G. Torelli, *I beni confiscati alla criminalità organizzata tra decisione amministrativa e destinazione giudiziale*, in *Dir. amm.*, 2018, 205 e ss. S. Vaccari, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del terzo settore*, in *Dir. amm.*, 2020, 427 e ss. S. Villamena, *Appalto pubblico e principio di suddivisione in lotti a tutela degli operatori economici di minori dimensioni*, in *Dir. amm.*, 2020, 933 e ss. S. Villamena, *PIAO e "Valore pubblico"*, in *Dir. soc.*, 2023, 569 e ss.

La crisi degli enti del terzo settore tra inadempimento e insolvenza

Roberto Battaglia

SOMMARIO: 1. Introduzione. I soggetti dell'economia sociale e gli enti del terzo settore. – 2. Crisi, insolvenza, sovraindebitamento. L'impostazione generale del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. – 3. Tipo di attività e qualificazione. Enti con attività erogativa e attività economica secondaria. – 4. Enti con attività istituzionale d'impresa. La questione dell'estensione. – 5. L'impresa sociale e la cooperativa sociale. – 6. Conclusioni: uno sguardo d'insieme.

I. INTRODUZIONE. I SOGGETTI DELL'ECONOMIA SOCIALE E GLI ENTI DEL TERZO SETTORE

La tematica della crisi e insolvenza degli enti del terzo settore rappresenta un interessante oggetto di studio nonché un importante banco di prova sia dal punto di vista ermeneutico sia da un punto di vista della verifica della tenuta dello stesso sistema economico – sociale nel suo complesso: ciò, anzitutto a causa della compresenza di un ventaglio di discipline sostanziali stratificatesi nel tempo e delle conseguenti intersezioni (nonché della connessa esigenza di coordinamento tra sistemi non sempre agevolmente riducibili ad unità); inoltre, il fenomeno è evidente alla luce del peso crescente che il terzo settore, le cui «origini» risalgono addirittura al mondo delle istituzioni non lucrative del Medioevo (si pensi ad es. alle opere e congregazioni di carità)¹, anche con gestione di tipo imprenditoriale ma con la compresenza di lavoro professionale con prestazioni volontaristiche², sta assumendo nel complesso momento storico attuale³.

¹ Cfr., per tutti, V. ZAMAGNI, *Forme d'impresa*, Bologna, 2020, 149, ove si fa riferimento alle tante istituzioni, spesso di ispirazione cristiana (ma non solo), che fornivano servizi che oggi chiameremmo «sociali» (culturali e assistenziali) gratuitamente o a basso costo, seguendo i metodi organizzativi mercantili che andavano affermandosi e perfezionandosi.

² Vedi, *amplius*, anche in prospettiva storica, A. SANTUARI, *Lineamenti di diritto degli enti del terzo settore e delle cooperative*, Milano, 2022, 13 ss.

³ Di fronte alla macchinosità talvolta connessa all'agire della Pubblica amministrazione, comunque vincolata al principio di legalità e ai suoi corollari, e al naturale fine lucrativo del mondo del mercato, gli enti del terzo settore si trovano a rivestire un ruolo centrale nella ideazione e messa in campo di nuovi strumenti nel campo sociale ed economico: lo Stato e il mercato vengono percepiti come attori necessari, ma non più sufficienti per soddisfare le nuove domande di servizi derivate dai mutamenti di scenario a livello globale. Basti, in questa sede, rammentare il fenomeno della cd. «crisi dello Stato» (su cui cfr. per tutti S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002): l'apparato statale risulta essere troppo «piccolo» per affrontare problematiche con risvolti internazionali (dovendo necessariamente cedere sovranità verso organismi transnazionali), dall'altro lato si appalesa troppo «grande» per rispondere alle esigenze che il singolo territorio pone e quindi esso accetta la sussistenza di competenze esclusive o concorrenti da parte di enti territoriali (cfr. l'art. 117 Cost.).

In prima approssimazione, gli enti rientranti nel settore cd. «non profit» sono costituiti da organismi di uomini e di beni (proprio come le aziende, ma senza fini di lucro) che perseguono uno scopo che non consiste nella realizzazione di un profitto: tali soggetti svolgono, con diverse forme giuridiche, attività a rilevanza sociale e rappresentano un collegamento tra la società e lo Stato. Quest'ultimo svolge, in misura crescente, un ruolo di programmazione nelle politiche sociali, coordinando gli interventi degli enti «non profit» (in qualità di erogatori dei servizi alla persona, di assistenza, di formazione, ecc.) in relazione ai bisogni del territorio di riferimento⁴.

In relazione agli enti di cui al libro primo del cod. civ., pur nel silenzio del legislatore, non è da tempo revocabile in dubbio il fatto che essi possano esercitare un'attività economica⁵. È opportuno sin d'ora ricordare, sotto un profilo generale, che da tempo è stata riconosciuta la possibilità di assoggettare a procedure concorsuali associazioni e fondazioni che esercitino attività d'impresa⁶ e, in particolare, la possibilità per il curatore fallimentare di coltivare l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori⁷. È appena il caso di accennare al diverso caso in cui è stata dichiarata inammissibile la proposta di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento presentata da un IPAB (Istituto Pubblico di Assistenza e Beneficenza), non potendo trovare applicazione tale disciplina ai soggetti per i quali è disposta un'autonoma procedura di risanamento o di liquidazione⁸.

⁴ Vedi, *amplius*, A. PROPERSI, G. ROSSI, *Gli Enti del Terzo settore*, Milano, 2022, 1-3. Secondo il principio di sussidiarietà orizzontale «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni riconoscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» (cfr. art. 118 Cost.).

⁵ G.B. BARILLÀ, *Enti del terzo settore e diritto societario. Una riflessione su principi generali e caratteristiche tipologiche*, Torino, 2022, 10 ss., che rinvia a G. MARASÀ, *Le «società» senza scopo di lucro*, Milano, 1984, 92. In questo senso, non sarebbe la natura dell'attività l'elemento decisivo per qualificare il tipo di ente collettivo: una stessa attività, infatti, può ben essere oggetto di enti che sono diversi (ad es., anche degli enti del terzo settore o dell'impresa sociale).

⁶ Cfr., in senso critico, C. RIMINI, *Il problema del fallimento della fondazione: la vicenda dell'Istituto Sieroterapico milanese*, in *Contr. Impr.*, 1995, 81 ss. Vedi, *amplius*, G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale negli enti del terzo settore tra legge fallimentare, codice della crisi e giurisprudenza di legittimità*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2024, 231 ss.

⁷ Cfr., *ex multis*, A. CETRA, *L'impresa collettiva non societaria*, Torino, 2003, 377 ss.

⁸ Vedi R. BATTAGLIA, *Il problema dell'(in)applicabilità agli enti pubblici della disciplina sul sovraindebitamento: il caso degli IPAB*, nota a Trib. Treviso, 12 maggio 2016, in *Dir. Fall.*, 2017, II, 273 ss. Cfr. artt. 6 e 7, comma 2, lett. a), della legge n. 3/2012. Il tribunale ha osservato che la *voluntas legis* della composizione della crisi da sovraindebitamento è di introdurre uno strumento di risoluzione della crisi del consumatore e dell'imprenditore non fallibile, soggetti altrimenti privi di meccanismo negoziale di composizione delle situazioni di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte ed il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte; non appare coerente l'estensione della normativa fino a ricomprendere situazioni diverse. Ha inoltre affermato come l'ente pubblico non rientri *tout court* nella categoria degli imprenditori non fallibili, formata dai soggetti non aventi i limiti dimensionali ex art. 1 della legge fallimentare e per i quali non sia prevista una diversa disciplina per la regolamentazione o il risanamento della crisi. Secondo tale orientamento, se il legislatore avesse voluto includere gli enti pubblici lo avrebbe detto espressamente così come ha fatto per l'imprenditore agricolo (cfr. art. 7, comma 2-bis, L. 3/2012). Le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa sono assoggettate a controllo pubblico, e ciò giustifica l'attribuzione di rilevanti poteri alle autorità amministrative (e compressione del ruolo dell'autorità giudiziaria), nell'ottica di assicurarne il regolare funzionamento, in ragione della loro attività, o dell'impatto sull'economia nazionale

Operatori e interpreti si trovano di fronte a concetti più o meno risalenti ma comunque conosciuti e approfonditi (quali «crisi», «insolvenza», «sovraindebitamento»): concetti che, in relazione alla variegata *species* dei cd. enti del terzo settore, non paiono sempre idonei ad adattarsi senza perdere peraltro, in una certa misura, la loro specificità⁹. La complessità del tema in oggetto si coglie *ictu oculi* al solo pensare al problema del mancato coordinamento fra i tre sistemi normativi in vario modo rilevanti nella fattispecie in esame: il codice civile, il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, il cod. terzo settore.

In sintesi, giova rammentare sin d'ora che il cod. terzo settore ammette lo svolgimento in forma di impresa di specifiche attività degli enti del terzo settore, permettendo per così dire una sorta di commistione tra le due dimensioni (*non profit* e *profit*), ma nulla dispone in tema di insolvenza dei soggetti che svolgano attività d'impresa.

Il codice civile, per parte sua, prevede per gli enti ivi disciplinati una procedura *ad hoc*, la cd. liquidazione generale, la quale peraltro ha dei presupposti non esattamente sovrapponibili sia rispetto alle procedure concorsuali previste in via generale sia rispetto a quelle regolate da normative previste dal legislatore *ad hoc*. È stata affermata, peraltro, nel silenzio del codice della crisi e del cod. terzo settore sull'applicabilità della liquidazione generale stessa anche per le persone giuridiche facenti parte del terzo settore, l'applicabilità della procedura *de qua* anche a questi ultimi¹⁰.

Il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, per parte sua, sottopone a liquidazione giudiziale (che in prima approssimazione viene a sostituire, nell'impianto della riforma, l'ordinaria previgente procedura fallimentare) gli enti e gli imprenditori collettivi non societari, quindi – si ritiene – anche le associazioni e le fondazioni (cfr. art. 259 del codice della crisi e i rinvii previsti).

Necessario punto di partenza della disamina è la precisazione dei soggetti rilevanti e della relativa disciplina sostanziale. A livello costituzionale, l'art. 45, comma 1, Cost.

(come ad es. imprese esercenti l'attività bancaria, finanziaria, assicurativa, alle società fiduciarie, e alle cooperative). Nell'ambito di questa funzione di controllo, l'interruzione dell'attività d'impresa attraverso la liquidazione forzata costituisce lo strumento «estremo». In linea di principio, la liquidazione forzata viene prevista in considerazione della particolare attività oggetto dell'impresa, nell'ambito di una disciplina che prevede una vigilanza già nella fase fisiologica dell'attività dell'ente (proprio per i rilevanti interessi pubblici coinvolti). In altri casi, peraltro, la rilevanza pubblicistica che giustifica la soggezione alla procedura in caso di crisi non viene ricollegata alla natura dell'attività, bensì alle modalità con cui viene gestita (non essendo le attività «neutre» svolte dall'impresa), come ad es. nell'ipotesi delle imprese debtrici qualificate dell'IRI e dello Stato. Più in generale, la sovrapponibilità ma anche la stessa alternatività tra rimedi amministrativi *ad hoc* e procedure *ex L.* n. 3/2012 andrebbe esclusa alla luce della considerazione per cui mentre le procedure concorsuali giurisdizionali sono, in linea di principio, finalizzate alla sistemazione dell'insolvenza e alla soddisfazione dei creditori, nella liquidazione coatta amministrativa invece l'impresa o l'ente può essere assoggettato alla predetta procedura anche per motivi che prescindono dallo stato di insolvenza o dal mancato adempimento delle obbligazioni assunte; secondo questa impostazione, la soppressione dell'attività dell'ente andrebbe vista in termini strumentali rispetto alla finalità estintiva dell'ente stesso, mentre la soddisfazione concorsuale dei creditori costituirebbe un semplice effetto.

⁹ In questo senso, sulla sovrapposizione delle nozioni di «crisi» e «insolvenza» in relazione agli enti di tipo erogativo cfr. *infra*, par. 3.

¹⁰ Vedi G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 244: pena un'ingiustificata disparità di trattamento.

recita: «*La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità*».

Fino all'ultimo decennio del secolo scorso, la regolamentazione degli enti senza scopo di lucro era rintracciabile nelle disposizioni contenute nel libro I del codice civile (in tema di fondazioni, associazioni riconosciute e non riconosciute, comitati); su un altro versante, il libro V del codice civile (in materia di impresa e società) regolava gli enti commerciali in forma associativa e le società cooperative e le mutue assicuratrici. Nei decenni successivi hanno visto la luce molteplici normative settoriali (quali, ad es., la legge 266/1991 in tema di organizzazioni di volontariato, la legge 381/1991 sulle cooperative sociali, la legge 66/1992 sulle associazioni senza scopo di lucro e pro-loco, la legge 287/1991, il D.Lgs. 1997 sulle ONLUS). Il D.Lgs. 155/2006 ha poi aggiunto la disciplina della cd. impresa sociale¹¹ (poi modificata con il D.Lgs. 112/2017).

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, del cod. terzo settore: «sono enti del Terzo settore: le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore». Il successivo art. 5, comma 1, sancisce: «Gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale».

Gli enti del terzo settore sono organizzazioni non commerciali o commerciali, costituite come associazione, comitato, fondazione o impresa che, perseguendo finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, si caratterizzano per lo svolgimento in esclusiva o in via principale di una o più attività di interesse generale e per l'assenza di scopo di lucro.

Va inoltre ricordato che ai sensi dell'art. 11, comma 2, del cod. terzo settore «Oltre che nel registro unico nazionale del Terzo settore, gli enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese».

Possono inoltre esserci enti del terzo settore commerciali che, pur essendo non lucrativi, esercitano attività di impresa in via prevalente.

¹¹ La qualifica di «impresa sociale» poteva essere acquisita da tutte le organizzazioni private, compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitavano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale diretta a realizzare finalità di interesse generale (art. 1 D.Lgs. 155/2006). Gli utili e gli avanzi di gestione erano obbligatoriamente destinati allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio, con divieto della loro distribuzione, anche in forma diretta, in favore degli amministratori, dei soci, dei partecipanti, dei lavoratori o collaboratori.

Prima di affrontare la disamina dei concetti propri del diritto concorsuale e le distinzioni che possono declinarsi in relazione alla variegata tipologia degli enti in oggetto, vanno evidenziati alcuni punti fermi.

Se è naturale predicare la compatibilità dell'erogazione di una prestazione a titolo gratuito con un'attività imprenditoriale, ogniqualevolta l'erogazione della prestazione abbia un corrispettivo, è necessario, peraltro, porre attenzione alla circostanza relativa alle modalità di copertura dei costi effettivi. Qualora quanto viene corrisposto dall'utente copra i costi si può affermare di essere assai vicini al requisito di economicità di cui all'art. 2082 cod. civ.; se invece la copertura dei costi effettivi da parte dell'utente è soltanto parziale, occorre distinguere: si sarà in presenza di attività non imprenditoriale se i costi predetti sono coperti da contributi di terzi a titolo gratuito (senza riferimento alla prestazione singola di bene/servizio), mentre diverso (*ergo*: ci sarà economicità) sarà il caso in cui sia riscontrabile un rapporto di convenzione o accreditamento, nel cui ambito il versamento sia collegato all'esecuzione della prestazione da parte dell'ente medesimo¹².

In sintesi, il perseguimento degli scopi non lucrativi da parte dei cd. enti «*non profit*» può essere esercitato in primo luogo dalle associazioni o fondazioni (*id est*: enti di cui al libro I del codice civile). Essi sono qualificabili come «impresa commerciale» secondo il principio di effettività *ex art.* 2196 cod. civ. se esercitano attività economica che rientra nell'alveo di cui all'art. 2082 cod. civ. In secondo luogo, detto perseguimento può essere proprio delle imprese sociali *ex D.Lgs.* 112/2017¹³ e infine degli enti del terzo settore (di cui all'elenco *ex art.* 4, comma 1, del codice), iscritti nel registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS)¹⁴.

È stato rimarcato come la disciplina dell'impresa sociale e del cod. terzo settore siano chiari segnali di un approccio per certi versi innovativo, secondo il quale il cd. «lucro oggettivo» tendenzialmente non è più visto come essenziale in relazione allo schema societario: il legislatore finisce con il qualificare «società» e applicare la disciplina di cui al libro V del cod. civ. (titoli V e VI) ad enti che non hanno lo scopo di dividersi gli utili né di offrire un risultato economico ai soci¹⁵; nonostante ciò, non si può generalizzare il fenomeno, seppur rilevante, ed è comunque da tener presente che le associazioni e le fondazioni non sono state di per sé ricondotte in blocco nel cod. terzo settore (che resta

¹² Cfr., sul punto, R. BROGI, *Il Sovraindebitamento nel codice della crisi*, Milano, 2024, 58. Per completezza, va ricordato che sono considerate non commerciali *ex lege* (cfr. art. 79, comma 3, D. Lgs. 117/2017) gli interventi e le prestazioni sanitarie [di cui all'art. 5, comma 1, lett. b)] svolte direttamente dagli enti del terzo settore la cui finalità principale consiste nello svolgere attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale e purché tutti gli utili siano interamente reinvestiti nelle attività di ricerca e nella diffusione gratuita dei suoi risultati e non vi sia alcun accesso preferenziale da parte di altri soggetti privati alle capacità di ricerca dell'ente medesimo, nonché ai risultati. Ugualmente, sono non commerciali le medesime attività [di cui all'art. 5, comma 1, lett. b)] affidate agli enti del terzo settore ad università o altri organismi di ricerca che la svolgono direttamente nell'ambito di cui al DPR 135/2003.

¹³ Tra le imprese sociali rientrano le cooperative sociali e i loro consorzi (cfr. art. 1, comma 4, D.Lgs. 117/2017).

¹⁴ R. BROGI, *Il Sovraindebitamento*, cit., 56.

¹⁵ Cfr. G.B. BARILLÀ, *Enti del terzo settore*, cit., 13.; A. CETRA, *L'impresa collettiva non societaria*, Torino, 2003, 8 ss..

pur sempre normativa speciale) e «permangono» nel codice civile, con la loro propria disciplina¹⁶.

La attività che il cod. terzo settore consente si qualificano per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e per il rispetto di regole non lucrative, democratiche e solidaristiche e si differenziano – sotto il controllo del registro unico – dalle analoghe attività esercitabili dall'ordinaria impresa commerciale. Sono regolamentati dal cod. terzo settore, che definisce anche l'elenco delle attività di interesse generale, lo svolgimento di attività diverse e le modalità di iscrizione al predetto registro unico nazionale del terzo settore. Tutti gli enti del terzo settore hanno il divieto di distribuire utili, ad eccezione delle imprese sociali (che comunque hanno vincoli stretti).

Va infine ricordato che non possono essere riconosciuti come enti del terzo settore gli enti pubblici (e gli enti controllati), gli enti privati con finalità economiche (associazioni di categoria o professionali), i sindacati, i partiti politici e le società commerciali che non siano imprese sociali. Gli enti religiosi possono ottenere il riconoscimento se svolgono almeno una delle attività di interesse generale definite dalla legge; il riconoscimento può anche essere limitato ad una parte.

2. CRISI, INSOLVENZA, SOVRAINDEBITAMENTO. L'IMPOSTAZIONE GENERALE DEL CODICE DELLA CRISI D'IMPRESA E DELL'INSOLVENZA

Ai fini di rendere compiuta la visione di insieme, e rendere più agevole la disamina delle varie discipline applicabili agli enti del terzo settore, giova qui richiamare, in estrema sintesi, i concetti principali propri della dimensione del diritto della crisi e delle procedure concorsuali, e cioè in primo luogo la crisi, poi l'insolvenza e infine il sovraindebitamento.

Il concetto di «crisi» trova, a legislazione vigente, la definizione nell'art. 2 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza che, al comma 1, lett. a), lo descrive come: «lo stato del debitore che rende probabile l'insolvenza e che si manifesta con l'inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte alle obbligazioni nei successivi dodici mesi».

La nozione di «insolvenza» è contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. b) del codice della crisi che la definisce come: «lo stato del debitore che si manifesta per inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrano che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni».

In prima approssimazione, si tende a cogliere la differenziazione tra i due concetti, da un lato, nella gravità della situazione economica, patrimoniale e finanziaria e, dall'altro, per le conseguenze di essa sul destino dell'impresa (ad es., la crisi non comporta la liquidazione giudiziale)¹⁷.

È noto, tra gli studiosi e gli operatori, come il codice della crisi abbia segnato una vera e propria svolta, ponendo sotto i riflettori la dimensione delle imprese che si trovano

¹⁶ G.B. BARILLÀ, *Enti del terzo settore*, cit., 14.

¹⁷ A. JORIO, *Il diritto della crisi e dell'insolvenza*, Torino, 2025, 97.

in crisi ma che non sono ancora insolventi. Sotto questo profilo, va rammentato che, alla luce del previgente art. 160 l. fall., lo stato di crisi poteva essere a buon diritto considerato un insieme di cui l'insolvenza costituiva un sottoinsieme (trovandosi dunque in un rapporto di *genus a species*: la crisi comprendeva l'insolvenza). Con le recenti riforme, invece, tale osservazione andrebbe opportunamente rivista e ricalibrata alla luce del fatto che l'insolvenza è, *de jure condito*, un fenomeno che va oltre lo stato di crisi e, specularmente, lo stato di crisi non è ancora insolvenza¹⁸.

In relazione all'insolvenza, va ricordato che questa si sostanzia come l'impossibilità strutturale (non transitoria), caratterizzata da definitività e irreversibilità¹⁹, a soddisfare le proprie obbligazioni con gli strumenti normali (mezzi propri o strumenti ordinari del credito). Sono irrilevanti le cause ai fini della liquidazione giudiziale (*olim*: dichiarazione di fallimento)²⁰. Si suole ricordare come l'insolvenza non postuli necessariamente una carenza patrimoniale, essendo sufficiente la illiquidità²¹, così come la carenza patrimoniale stessa (*id est*: un'eccedenza del passivo rispetto all'attivo) non determini automaticamente l'insolvenza.

Nell'ambito della legge fallimentare (all'epoca delle riforme del 2005-2006), l'applicabilità delle procedure concorsuali diverse dal fallimento alle situazioni di crisi era stato visto favorevolmente come intervento anticipatorio, di prevenzione, benché nella pratica gli strumenti in oggetto (ad es., il concordato preventivo o gli accordi di ristrutturazione) avessero trovato poco *appeal* da parte di imprenditori semplicemente in crisi e non ancora insolventi²².

Attualmente – è bene precisare – la crisi ha un ambito suo specifico e distinto da quello dell'insolvenza. Prima che il codice della crisi ponesse la distinzione tra «crisi» e «insolvenza», spesso era stato affermato che quest'ultima comprendesse anche un profilo prognostico basato su una delicata indagine prospettica dell'evoluzione negativa delle condizioni patrimoniali, economiche e finanziarie (ad es. un imprenditore, pur essendo in ipotesi in grado di assolvere le obbligazioni correnti, avrebbe potuto essere qualificato come insolvente, *ergo* fallibile, se fosse emersa l'incapacità di far fronte ai successivi impegni, non solo finanziari)²³.

Per completare la nomenclatura «basica», nei limiti del presente contributo, è necessario esaminare il concetto di «sovraindebitamento». La norma di riferimento è l'art. 2, comma 1, lett. c) del codice della crisi, che lo descrive come segue: «lo stato di crisi o di insolvenza del consumatore, del professionista, dell'imprenditore minore,

¹⁸ *Ibidem*, 98.

¹⁹ Si parla (impropriamente) di «insolvenza reversibile» nelle ipotesi in cui il debitore, incapace di superare l'insolvenza con le risorse proprie, ritrova la sua solvibilità attraverso il consenso (imprevedibile) del ceto creditorio in relazione a tale recupero, sussistendo le condizioni di mercato per la sopravvivenza dell'impresa. Cfr. A. JORIO, *Il diritto della crisi*, cit., 101, 106.

²⁰ Cfr. Cass. civ., 26 febbraio 1990, n. 1439: «agli specifici fini dell'apertura di una procedura concorsuale assume rilevo l'obiettivo incapacità dell'imprenditore di adempiere, non già la genesi della crisi, per cui in sede fallimentare è priva di significato ogni indagine diversa da quella diretta ad accertare, su un piano effettuale ed oggettivo, il sussistere dell'insolvenza».

²¹ L'attivo può essere superiore al passivo, ma non liquidabile rapidamente sì da rispettare i termini di pagamento.

²² Cfr. A. JORIO, *Il diritto della crisi*, cit., 103.

²³ *Ibidem*, 108.

dell'imprenditore agricolo, delle *start up* innovative [...] e di ogni altro debitore non assoggettabile alla liquidazione giudiziale ovvero a liquidazione coatta amministrativa o ad altre procedure liquidatorie previste dal codice civile o da leggi speciali per il caso di crisi o insolvenza». In estrema sintesi, possiamo considerare l'insieme delle procedure di sovraindebitamento come un contenitore residuale, che racchiude in sé la crisi e l'insolvenza dei soggetti per i quali non trova applicazione la liquidazione giudiziale²⁴.

Nel regime concorsuale previgente – va ricordato – l'art. 1 della legge fallimentare circoscriveva il proprio ambito di applicazione all'imprenditore commerciale secondo le cd. soglie di fallibilità, mentre a sua volta la legge 3/2012 regolava il cd. sovraindebitamento del debitore non soggetto ad altre procedure concorsuali²⁵. In relazione al codice della crisi è stata predicata la sua vocazione omnicomprensiva, essendo stata posta una delimitazione soltanto in relazione allo stato e agli enti pubblici, da un lato, e alle disposizioni *ad hoc* di cui all'amministrazione straordinaria e alla liquidazione coatta amministrativa, dall'altro.

Il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza non contiene disposizioni specifiche per gli enti del terzo settore, salvo una sola precisazione. L'art. 1, comma 1, del codice della crisi stabilisce: «*Il presente codice disciplina le situazioni di crisi o insolvenza del debitore, sia esso consumatore o professionista, ovvero imprenditore che eserciti, anche non a fini di lucro, un'attività commerciale, artigiana o agricola, operando quale persona fisica, persona giuridica o altro ente collettivo, gruppo di imprese o società pubblica, con esclusione dello Stato e degli enti pubblici*».

Da tale tenore letterale sembra potersi ricavare che rientrano nell'ambito applicativo del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza tutti gli enti del terzo settore che non siano esclusi da una legge speciale (ad es. le imprese sociali, che hanno una propria disciplina *ad hoc*)²⁶.

Se ciò è vero, i cd. enti «non profit» (che trovano la propria regolazione nel codice civile oppure nel cod. terzo settore) dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, nel cui contesto andrebbe pertanto ricostruito ad opera degli interpreti lo «statuto della concorsualità» degli enti stessi²⁷. In particolare, il codice della crisi, nel regolare l'assoggettabilità degli enti ed imprenditori collettivi non societari alla procedura di liquidazione giudiziale, estende tale strumento

²⁴ A. JORIO, *Il diritto della crisi*, cit., 110. Per completezza, giova ricordare la nozione di «impresa minore» [art. 2, comma 1, lett. d)], che sostanzialmente corrisponde alla figura dell'imprenditore cd. «sottosoglia»: essa è quella che presenta congiuntamente tre requisiti: 1) un attivo patrimoniale di ammontare complessivo annuo non superiore ad euro trecentomila nei tre esercizi antecedenti la data di deposito della istanza di apertura della liquidazione giudiziale o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore; 2) ricavi, in qualunque modo essi risultino, per un ammontare complessivo annuo non superiore ad euro duecentomila nei tre esercizi antecedenti la data di deposito dell'istanza di apertura della liquidazione giudiziale o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore; 3) un ammontare di debiti anche non scaduti non superiore ad euro cinquecentomila; i predetti valori possono essere aggiornati ogni tre anni con decreto del Ministero della Giustizia adottato a norma dell'articolo 348.

²⁵ Per un excursus dell'applicazione della L. 3/2012 cfr. R. BATTAGLIA, *La crisi da sovraindebitamento nella giurisprudenza: lo stato dell'arte*, in *Fall.*, 2018, 233 ss.

²⁶ Cfr. *infra*, par. 5.

²⁷ R. BROGI, *Il Sovraindebitamento*, cit., 57, 65.

agli enti non imprenditori, diversi dalle imprese collettive non societarie: associazioni, fondazioni e altri enti collettivi non societari che non esercitino attività di impresa (cfr. art. 259)²⁸.

Questa osservazione è stata ricondotta, in primo luogo, nell'alveo dell'orientamento (giurisprudenziale ma anche dottrinale) che valorizza una nozione di «impresa commerciale» che si caratterizza per il fatto di prescindere dal perseguimento dello scopo di lucro²⁹, finendo con l'affermare e consolidare – mediante una reinterpretazione dei concetti di «professionalità» ed «economicità» dell'attività d'impresa di cui all'art. 2082 cod. civ. – il carattere residuale dell'impresa commerciale rispetto a quella agricola³⁰: la «professionalità» farebbe riferimento alla continuità dell'attività d'impresa³¹ (più che al suo svolgimento come professione), mentre l'«economicità» sarebbe divenuta sinonimo di copertura dei fattori produttivi, senza che abbia rilevanza la sussistenza in concreto di un lucro (soggettivo o anche oggettivo)³².

In secondo luogo, la citata affermazione è stata collegata all'idea dell'irrilevanza – nell'ambito delle associazioni e fondazioni – degli scopi ideali rispetto all'oggetto commerciale dell'attività, anche laddove essa si appalesi come strumentale e/o accessorio in relazioni agli scopi stessi dell'ente (*ergo*: ogni attività non agricola è automaticamente attività commerciale)³³.

Ci si è chiesti se, sottoponendo il codice della crisi in caso di insolvenza a liquidazione giudiziaria gli enti collettivi non societari ovvero associazioni e fondazioni che svolgono attività d'impresa, tale nozione – nel silenzio, sul punto, del cod. terzo settore – ricomprenda anche associazioni e fondazioni qualificate come enti del terzo settore che svolgano attività d'impresa, estendendosi così la regolazione concorsuale, e la risposta è stata positiva³⁴.

Valorizzando la peculiarità degli enti che possiedono i requisiti per essere considerati appartenenti al terzo settore (ad es. il carattere aperto e non lucrativo, la democraticità, ecc.) non si può non cogliere la particolarità che li distingue sia dagli enti cennati di cui al libro primo del codice civile sia dall'impresa commerciale. In effetti, è parso ad alcuni di potersi comunque reperire uno spazio per teorizzare l'esistenza di un *tertium genus*, che trovi una collocazione fra la stessa «impresa commerciale» da un lato e quella agricola dall'altro, e caratterizzato dalla mancanza di una disciplina specificamente

²⁸ G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 235 ss., che ricorda peraltro come nella relazione illustrativa al Codice della crisi si legge che «la norma estende, sia pur nei limiti della possibile compatibilità tra le discipline, le norme dettate per la liquidazione giudiziale delle società agli enti collettivi non societari, sempre che, secondo le regole generali, abbiano i requisiti oggettivi per essere assoggettati a siffatta procedura».

²⁹ Cfr., *amplius*, G. BONFANTE, *Governance e insolvenza delle imprese ets: figli e figliastri?*, in *Giur. it.*, 2023, 1745 ss., che richiama N. RONDINONE, *Lo spettro dell'organizzazione in forma d'impresa nel libro del lavoro*, Torino, 2022, 156 ss.

³⁰ Cfr., *ex multis*, G. CAVALLI, *I presupposti del fallimento. Il fallimento*, in *Trattato Cottino*, Padova, 2009, 119; G. BONFANTE e G. COTTINO, *L'imprenditore*, in *Trattato Cottino*, Padova, 2001, 508; vedi anche Cass. civ. 22955/2020, Cass. civ. 42/2018.

³¹ Vedi V. BUONOCORE, *L'impresa*, Torino, 2002, 462 ss.

³² G. BONFANTE, *Governance e insolvenza*, cit., 1746; cfr. anche V. BUONOCORE, *L'impresa*, cit., 139.

³³ Vedi, *ex multis*, A. CETRA, *L'impresa collettiva non societaria*, Torino, 2003, 68 ss.

³⁴ Vedi G. BONFANTE, *Governance e insolvenza*, cit., 1746.

dedicata a tale *genus medesimo*³⁵. Sotto questo profilo, va ricordato come, secondo tale orientamento dottrinale, in precedenza in relazione ad associazioni e fondazioni di cui al libro primo del cod. civ. fosse relativamente agevole sostenere l'irrilevanza delle finalità ideali rispetto allo svolgimento di attività corrispondenti ad un'impresa commerciale, in assenza di leggi organiche sugli enti del terzo settore. Con il venire alla luce della disciplina dell'impresa sociale e di quella di cui al cod. terzo settore, peraltro, le finalità ideali ivi previste caratterizzano le attività consentite dalla legge rispetto ad attività (apparentemente) analoghe svolte da un'ordinaria impresa commerciale³⁶.

A ben vedere, coglie nel segno l'osservazione per cui il carattere commerciale o meno degli enti del terzo settore non si scorge nel lucro bensì nel tipo di attività³⁷. In questo solco, prendendo atto che il *leit motiv* è costituito dall'operatività degli enti del terzo settore nel campo della cd. «economia sociale», non è difficile percepire il carattere ibrido della dimensione degli enti medesimi: in essi possono convivere – nell'ambito della peculiare categoria o anche nell'ambito dello stesso ente – attività commerciali e attività non commerciali³⁸.

Prendendo atto della regola generale di cui all'art. 1 del codice della crisi, si può concludere nel senso che la procedura di volta in volta applicabile deve giocoforza essere ricavata individuando la forma (d'impresa oppure no) con cui l'ente esercita la propria attività, facendo riferimento al criterio di «economicità»³⁹, non sussistendo quest'ultima in presenza di cicli produttivi peculiari (si pensi ad es. ai servizi culturali, assistenziali, sanitari, di ricerca, ecc.) i cui ricavi non siano sufficienti a coprire i costi del servizio medesimo.

3. TIPO DI ATTIVITÀ E QUALIFICAZIONE. ENTI CON ATTIVITÀ EROGATIVA E ATTIVITÀ ECONOMICA SECONDARIA

La qualificazione di un ente come appartenente al terzo settore fa riferimento ad una nozione caratterizzata da trasversalità, in cui coesistono, da un lato, forme per così dire tradizionali per lo svolgimento delle attività cd. «*non profit*» (afferenti alle associazioni o alle fondazioni) e, dall'altro, forme disciplinate dal libro V in relazione alle società di capitali, dovendosi assumere la qualifica di «impresa sociale» (ex D. Lgs. 112/2017)⁴⁰.

³⁵ Cfr. V. BUONOCORE, *L'impresa*, cit., 467. Cfr. anche G. BONFANTE, *La (poco) probabile "resurrezione" dell'impresa civile e l'insolvenza degli ETS. Un problema aperto?*, in *Le crisi d'impresa e del consumatore dopo il d.l. 118/2021*, Liber amicorum per Alberto Jorio, a cura di S. AMBROSINI, Bologna, 2021, 880, 881.

³⁶ Cfr. G. BONFANTE, *La poco probabile "resurrezione"*, cit., 884, ove il richiamo alla stessa commercialità dell'impresa nell'ambito del cod. terzo settore (a proposito di associazioni e fondazioni svolgenti attività d'impresa) avrebbe una valenza esclusivamente tributaria.

³⁷ G. BONFANTE, *Governance e insolvenza*, cit., 1746, che ricorda come l'impresa agricola sia sicuramente commerciale se si fa riferimento ai parametri ermeneutici noti ma non è tale, appunto, proprio per l'ambito della sua attività.

³⁸ Vedi G. BONFANTE, *Governance e insolvenza*, cit., 1746, 1747, che rimarca il fatto che in questa dimensione particolare la commercialità, pur presente nell'operare concreto di alcuni degli enti del terzo settore, finisce per ... scolorirsi in relazione all'ambito e alle caratteristiche dell'attività stessa.

³⁹ R. BROGI, *Il sovraindebitamento*, cit., 67.

⁴⁰ Sul punto, cfr. R. BROGI, *Il Sovraindebitamento*, cit., 56.

È pur vero, peraltro, che a tale ultima circostanza non può attribuirsi la valenza di una *condicio sine qua non* per l'esercizio di attività di impresa: tale osservazione è condivisibile, sol che si pensi che le succitate attività di interesse generale per il perseguimento senza scopo di lucro di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale ben possono essere esercitate non solo con modalità erogative, ma anche mutualistiche e persino lucrative (ravvisandosi, in queste due ipotesi, modalità idonee alla produzione di avanzi di gestione o utili in senso oggettivo)⁴¹.

Si è sottolineato come sia doveroso ricondurre nell'alveo del libro I del cod. civ. (e della sezione del cod. terzo settore in tema di associazioni e fondazioni) la fattispecie della persona giuridica esercitante attività d'impresa, mentre la disciplina dell'impresa andrebbe applicata in via «mediata»: salva l'ipotesi in cui l'attività d'impresa sia l'oggetto esclusivo (o perlomeno principale) dell'associazione o fondazione, essa avrà, infatti, carattere secondario, proprio perché realizza in via mediata lo scopo dell'ente medesimo⁴².

È stato osservato come in relazione agli enti non societari di cui al libro I del codice civile la disciplina della crisi e insolvenza debba avere come punto di riferimento, in primo luogo, il tipo di attività svolta in relazione al perseguimento dei fini istituzionali⁴³. Sotto questo profilo, l'attività di tipo erogativo (*ergo* non imprenditoriale) va distinta dall'attività economica (e dunque imprenditoriale)⁴⁴ e di conseguenza diversa sarà la disciplina della crisi e dell'insolvenza.

In secondo luogo, viene necessariamente in rilievo la qualificazione soggettiva, e in particolare è necessario verificare se l'ente sia una mera associazione o fondazione oppure abbia acquistato la qualifica di ente del terzo settore.

In relazione agli enti con attività istituzionale di tipo erogativo⁴⁵ si può affermare come essi, secondo l'*id quod plerumque accidit*, siano qualificabili come enti del terzo settore⁴⁶.

⁴¹ *Ibidem*. La conferma che l'attività di impresa non sia ad esclusivo appannaggio delle imprese sociali, ma anche di altri soggetti rientranti nella definizione di enti del terzo settore ai sensi dell'art. 4, comma 1, del cod. terzo settore, la si può trarre dalla norma di cui all'art. 11, comma 2, del medesimo codice, laddove si prevede l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese per tutti gli enti del terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o prevalentemente in forma di impresa commerciale.

⁴² G.B. BARILLÀ, *Enti del terzo settore*, cit., 17, secondo il quale ad essa non può applicarsi l'intera disciplina dell'impresa commerciale, perlomeno non in relazione alla sua struttura organizzativa.

⁴³ In questo ultimo caso, può essere necessario un coordinamento fra la disciplina generale e le norme speciali proprie dello statuto in particolari fattispecie, come ad es., in relazione all'impresa sociale, l'art. 14 del D. Lgs. 112/2017. Cfr. A. CETRA, *La disciplina della crisi e dell'insolvenza degli enti non societari del libro primo del c.c. (cc.dd. enti non profit)*, in *Fall.*, 2024, 457 ss.

⁴⁴ Sull'ammissibilità ormai consolidata dell'esercizio dell'impresa da parte di enti non societari cfr. G.B. BARILLÀ, *Enti del terzo settore*, cit., 11 ss.

⁴⁵ Ad es. raccolta di denaro in forma liberale o a fondo perduto e sua elargizione secondo le destinazioni previste dallo statuto, acquisizione di risorse e loro impiego nella produzione di beni/servizi oggetto di cessione senza corrispettivo secondo lo statuto, ecc..

⁴⁶ Tale qualifica è conseguibile con l'iscrizione nel succitato registro unico nazionale del terzo settore ex art. 4, comma 1, D. Lgs. 117/2017, che enumera gli enti filantropici, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale.

Ciò risulta comprensibile, sol che si ponga mente ai requisiti (ulteriori rispetto all'iscrizione al registro unico nazionale del terzo settore) che la qualifica di ente del terzo settore postula: è verosimile, infatti, che il fine istituzionale non lucrativo (altruistico) venga a configurarsi in concreto come civico, solidaristico e di utilità sociale; similmente, un'attività esercitata in via esclusiva (o quantomeno in via principale) ben può trovarsi a coincidere con una delle attività di interesse generale che sono indicate nell'art. 5, comma 1, del cod. terzo settore⁴⁷.

Nel contesto di un'attività istituzionale di tipo erogativo, la crisi e l'insolvenza di un ente siffatto tendono a sovrapporsi (senza che la prima sia logicamente precedente rispetto alla seconda): si è in presenza di una situazione statica del patrimonio dell'ente medesimo. Da un lato, l'elemento «crisi» si può ricavare dalla inadeguatezza non dei flussi di cassa prospettici⁴⁸, bensì di *stock*, cioè dell'attivo e del passivo patrimoniale (in quanto il primo è insufficiente rispetto al secondo). Dall'altro lato, in questo peculiare contesto l'insolvenza corrisponde al suddetto *deficit* patrimoniale (attuale o anche solo imminente)⁴⁹.

È stata osservata una certa affinità tra la crisi e insolvenza degli enti citati e quelle proprie del soggetto «consumatore», traducendosi in una sorta di «variante» del sovraindebitamento, senza peraltro potersi confermare l'applicabilità della stessa disciplina⁵⁰.

È il dato testuale ad escludere la ristrutturazione dei debiti e il concordato minore (sez. II e III del capo II del titolo IV del codice della crisi), essendo il primo riservato al consumatore persona fisica e il concordato minore a soggetti (anche non persone fisiche) con attività economica non assoggettabile alle ordinarie procedure concorsuali.

Non è dato ritenere di applicabilità generale la stessa liquidazione controllata (di cui al capo IX del titolo V del codice della crisi), in quanto di essa può avvalersi il soggetto non assoggettabile ad altre liquidazioni (liquidazione giudiziale, liquidazione coatta amministrativa, procedure previste dal codice civile o da altre leggi speciali per l'ipotesi di crisi o insolvenza)⁵¹.

Nell'ipotesi in cui versino in una situazione patrimoniale corrispondente al «sovraindebitamento», le associazioni riconosciute e le fondazioni, indipendentemente da come hanno acquisito la personalità giuridica e a prescindere dalla qualifica di enti del terzo settore, sono sicuramente soggette alla cd. liquidazione generale, disciplinata dalle disposizioni di attuazione al codice civile mediante rinvio ad alcune norme della liquidazione coatta amministrativa⁵². Le persone giuridiche sovraindebitate non sono più in

⁴⁷ Cfr. A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 458; G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove leggi civ.*, 2018, 673 ss.

⁴⁸ Cfr. art. 2, lett. a, del codice della crisi.

⁴⁹ Poiché tale *deficit* è superabile solo con l'intervento di finanziatori o volontari (fuori dunque dal controllo dell'ente) è chiaro come il debitore non sia più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni ai sensi dell'art. 2, lett. b), codice della crisi. Cfr. A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 459.

⁵⁰ A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 459.

⁵¹ Art. 2, lett. c), del codice della crisi.

⁵² Artt. 304, 308, 309, 310, 311, 312 e 313 del codice della crisi.

grado di perseguire il loro scopo istituzionale, trovandosi appunto in un'ipotesi di scioglimento⁵³.

Se il patrimonio della fondazione non è sufficiente al pagamento di tutti i debiti, il tribunale dichiara l'estinzione dell'ente e nomina i liquidatori (cfr. artt. 27 e 30 cod. civ.; art. 11 disp. att. cod. civ.). È prevista per queste ipotesi, appunto, la liquidazione generale (art. 14 e 16 disp. att. cod. civ.), che – come ricordato – fa rinvio ad alcune norme della liquidazione coatta amministrativa, in ossequio alla tutela della *par condicio creditorum*⁵⁴.

L'art. 14 disp. att. cod. civ. fa riferimento all'insufficienza del patrimonio al pagamento integrale delle passività, per cui si può ritenere che essa includa l'incapacità di far fronte regolarmente alle obbligazioni⁵⁵. Rispetto alla procedura fallimentare, l'unica significativa differenza consiste nell'assenza di un accertamento giudiziale dell'insolvenza (con impossibilità di esperire le azioni revocatorie fallimentari)⁵⁶. Nell'ambito della liquidazione generale non è peraltro prevista l'esdebitazione ex art. 282, comma 1, del codice della crisi, che discende *ex lege* dalla chiusura della procedura o dal decorso di tre anni dalla sua apertura⁵⁷.

Non senza prendere atto di un orientamento che reputa la predetta procedura di liquidazione generale non adeguata per gli enti con carattere imprenditoriale⁵⁸, sulla base della disciplina di cui al cod. civ., parrebbe da escludere l'ammissibilità di una liquidazione controllata ex art. 268, comma 1, e 269 del codice della crisi in relazione ad una persona giuridica sovraindebitata⁵⁹. Quest'ultima peraltro (trattandosi, ad es., di fondazione che eserciti attività commerciale sotto soglia) potrebbe avvalersi invece dello strumento del concordato minore⁶⁰.

Per quanto concerne le associazioni non riconosciute e/o le associazioni che non abbiano la qualifica di enti del terzo settore, gli studiosi propendono per l'applicabilità della cd. liquidazione generale (prevista per le persone giuridiche) anche agli enti non riconosciuti (anche in via analogica): conseguenza di ciò è l'impossibilità di estensione della procedura stessa a coloro che hanno agito, essendo la liquidazione generale derivata dalla liquidazione coatta amministrativa che non contempla estensione ai soggetti responsabili per le obbligazioni dell'ente soggetto alla medesima⁶¹.

⁵³ Gli amministratori – o l'assemblea, nelle associazioni, o l'autorità pubblica di controllo per le fondazioni, il RUNTS se enti del terzo settore – devono nominare i liquidatori, previa estinzione della personalità giuridica (cfr. art. 11, comma 1, disp. att. cod. civ.).

⁵⁴ Cfr. G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 115, che osserva come rispetto alla procedura fallimentare l'unica significativa differenza risiede nel fatto che manca un accertamento giudiziale dell'insolvenza e nell'impossibilità di coltivare le revocatorie fallimentari.

⁵⁵ Cfr. G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 116.

⁵⁶ G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 242.

⁵⁷ Vedi, sul punto, A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 460, che esclude qualsiasi utilità pratica nell'ipotesi di riconoscere anche alle persone giuridiche sovraindebitate l'esdebitazione, essendo le stesse oggetto di successiva naturale estinzione.

⁵⁸ Cfr. A. CETRA, *Il fallimento della fondazione che esercita attività commerciale*, nota a Trib. Alba, 25 marzo 2009, in *Fall.*, 2009, 1427 ss.

⁵⁹ A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 460.

⁶⁰ Cfr. sul punto G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 242.

⁶¹ Cfr. A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 460, nota 16.

L'orientamento giurisprudenziale è invece di segno opposto, laddove si afferma che, in relazione agli enti non riconosciuti, debba trovare la propria regolamentazione nell'ambito dell'autonomia statutaria o della competenza degli amministratori (i quali, qualora ravvisino gli estremi del sovraindebitamento, dovrebbero richiedere l'apertura della procedura della liquidazione controllata).

Non si può omettere di segnalare un'acuta interpretazione secondo la quale, valorizzando l'art. 1, comma 2, del codice della crisi, il principio di cui all'art. 2, lett. c) del codice stesso, laddove sancisce il carattere cedevole (*rectius* «recessivo»)⁶² della disciplina sul sovraindebitamento in relazione alle normative di carattere speciale, andrebbe correttamente inteso come facente riferimento non alle procedure liquidatorie *tout court* (cioè a qualsiasi liquidazione prevista dal codice civile o da leggi speciali), ma soltanto a quelle regolazioni previste per l'ipotesi di situazioni di crisi o di insolvenza. Sotto questo profilo, merita adesione l'osservazione per cui l'apertura della liquidazione generale di cui all'art. 16 disp. att. cod. civ. non postuli l'accertamento e la verifica dello stato di insolvenza bensì la nomina dei liquidatori che – avendo come requisiti lo scioglimento dell'associazione non riconosciuta *ex art. 21, comma 3, cod. civ.* oppure l'estinzione della persona giuridica – ben può prescindere nel caso concreto⁶³: in altre parole, la decisione di estinzione/scioglimento non è di per sé sintomo dell'insolvenza, non costituendo la causa ma semmai l'effetto del suo accertamento *ex post*. Analogamente, in relazione all'ipotesi di sopravvenuta impossibilità di conseguimento dell'oggetto sociale [nel diritto societario: art. 2484, comma 1, n. 2) cod. civ.], si deve concludere nel senso che anche il caso di impossibilità di raggiungimento dello scopo della persona giuridica *ex art. 27 cod. civ.* che comporti l'estinzione della stessa (dando origine ad uno dei presupposti di nomina dei liquidatori *ex art. 11 disp. att. cod. civ.*) non debba necessariamente identificarsi con lo stato di crisi e insolvenza⁶⁴. Ciò, a tacere del fatto che l'insolvenza può verificarsi a prescindere dallo scioglimento o dalla dichiarazione di estinzione dell'ente⁶⁵.

Alcune perplessità possono, poi, sollevarsi in merito all'estensione o meno della liquidazione controllata ai soggetti responsabili, ripresentandosi *in subjecta materia* le questioni già poste circa il trattamento di coloro che hanno agito in modo speculare ai soci illimitatamente responsabili, in tema di fallimento di associazione non riconosciuta. Parrebbe *prima facie* poter condurre ad una soluzione affermativa la norma di cui all'art. 270, comma 1, del codice della crisi laddove, precisando che la sentenza di apertura produce effetti anche nei confronti dei soci illimitatamente responsabili, richiama l'art. 256 (sull'estensione ai soci della liquidazione giudiziale) «in quanto compatibile».

Alla soluzione in senso negativo è peraltro agevole approdare, valorizzando la circostanza per cui nell'ambito della liquidazione controllata non è presente il richiamo all'art. 259 del codice della crisi; quest'ultima disposizione, nella liquidazione giudiziale, rende applicabili «agli enti e imprenditori collettivi non societari e ai loro componenti

⁶² R. BROGI, *Il sovraindebitamento*, cit., 68 ss.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ R. BROGI, *Il sovraindebitamento*, cit., 70.

⁶⁵ *Ibidem*, 71.

illimitatamente e personalmente responsabili per le obbligazioni dell'ente» in quanto compatibili alcune norme, tra cui l'art. 256⁶⁶.

Non si può omettere di ricordare come la stessa responsabilità sia di incerto inquadramento, configurandosi in ogni caso come una responsabilità non connessa alla partecipazione alla compagine societaria, concetto in sé del tutto diverso rispetto a quella propria dei soci illimitatamente responsabili⁶⁷. Un punto fermo è la presa d'atto che la responsabilità *ex art. 38 cod. civ.* non viene ad essere di per sé sovrapponibile all'esposizione debitoria dell'ente nella sua interezza (mentre lo è, evidentemente in costanza di partecipazione, quella dei soci)⁶⁸.

Secondo la parte della dottrina che parla di «responsabilità da posizione», essa avrebbe ad oggetto tutte le obbligazioni che hanno avuto origine nel periodo in cui ciascun responsabile ha rivestito la carica di amministratore: una sorta di responsabilità «a scaglioni», circoscritta a gruppi di obbligazioni inadempite nei confronti di alcuni creditori. La dottrina prevalente e la giurisprudenza preferiscono fare riferimento ad una responsabilità posta a tutela dell'affidamento, avente ad oggetto le obbligazioni che derivano da negozi in relazione ai quali ogni soggetto responsabile ha avuto un ruolo nell'instaurare il rapporto: secondo questo modo di vedere, si sarebbe in presenza di plurimi rapporti bilaterali di garanzia previsti dalla legge tra il rappresentante e il singolo contraente. È stato osservato come la responsabilità *ex art. 38 c.c.* debba a ben vedere essere trattata come la responsabilità del fideiussore, *id est* come beneficio esclusivo di cui il singolo creditore può appunto avvalersi *uti singulus*, senza doverlo condividere con gli altri creditori secondo la regolamentazione (ontologicamente diversa) sottesa alla cd. *par condicio creditorum*⁶⁹.

Se si accede alla soluzione negativa, si deve concludere per l'impossibilità di cancellare la responsabilità *ex art. 38 cod. civ.* per effetto dell'esdebitazione dell'ente con la chiusura della liquidazione controllata o decorsi tre anni dalla sua apertura⁷⁰.

4. ENTI CON ATTIVITÀ ISTITUZIONALE D'IMPRESA. LA QUESTIONE DELL'ESTENSIONE

È stato osservato come anche gli enti collettivi non societari che non siano qualificabili come «impresa sociale» possano esercitare attività di impresa: la definizione

⁶⁶ Vedi A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 461.

⁶⁷ Cfr. A. CETRA, *L'impresa collettiva non societaria*, Torino, 2003, 174 ss.

⁶⁸ A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 461.

⁶⁹ Cfr. A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 462, per cui pare arduo affermare la possibilità di attivare la responsabilità *ex art. 38 cod. civ.* in estensione, dovendosi gioco forza coordinare a beneficio di tutti i creditori dell'ente, da un lato la garanzia di cui all'art. 2740 cod. civ. che ha ad oggetto il patrimonio dell'ente collettivo e dall'altro l'ulteriore garanzia data dalla possibilità di aggredire i patrimoni individuali dei responsabili *ex lege*.

⁷⁰ Come accade, invece, in relazione alla responsabilità dei soci illimitatamente responsabili *ex art. 278*, comma 5, del codice della crisi. Cfr. A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 462. Rispetto all'esdebitazione, coloro che hanno agito dovranno essere equiparati ad un qualunque fideiussore del soggetto debitore, potendo i singoli creditori dell'associazione far valere nei loro confronti i rispettivi diritti di credito.

contenuta nell'art. 2082 del codice civile ha come fulcro l'esercizio di un'attività economica (*id est*: un comportamento), senza postulare necessariamente il perseguimento di uno scopo di lucro⁷¹.

Sia le associazioni e fondazioni mere (che abbiano uno scopo statutario egoistico, ma non lucrativo) sia quelle qualificate come enti del terzo settore (con finalità altruistica) che non siano qualificabili come «impresa sociale», se esercitano attività di impresa (in via esclusiva oppure prevalente *ex art.* 11, comma 2, del cod. terzo settore), possono essere assoggettate a procedure concorsuali.

In altre parole, ogniquale volta un ente (associazione o fondazione, aventi scopo egoistico anche se non lucrativo) senza qualifica di ente del terzo settore svolga un'attività istituzionale qualificabile come di tipo imprenditoriale⁷² le fattispecie della crisi e dell'insolvenza si ritiene debbano essere regolate con gli strumenti di cui al codice della crisi (art. 1, comma 1)⁷³; analoga conclusione se ne deve trarre – secondo la maggior parte della dottrina – in relazione agli enti qualificabili come propri del terzo settore (enti che dunque perseguono una finalità altruistica, definibile come civica, solidaristica e di utilità sociale)⁷⁴ salva, appunto, l'ipotesi in cui essi (che pur esercitano con metodo economico un'attività di interesse generale) non rientrino nella categoria delle cd. «imprese sociali»⁷⁵.

Analogamente ad ogni imprenditore collettivo, gli enti predetti devono osservare l'obbligo di istituire gli adeguati assetti (*ex art.* 2086, comma 2, cod. civ. e 3, comma 2, del codice della crisi) così da rilevare con tempestività lo stato di crisi e di porre in essere le iniziative tese a superare la crisi stessa, recuperando la continuità aziendale.

Sono da considerarsi utilizzabili, a prescindere – si noti – dalla natura e dalla dimensione dell'attività, gli accordi stragiudiziali (con eventuale applicazione della disciplina della composizione negoziata *ex art.* 12 ss. del codice della crisi)⁷⁶. In mancanza di accordo, dimensioni e natura riacquistano rilevanza.

Tenuto invece conto delle dimensioni, se si tratta di impresa minore troverà applicazione – a differenza di quanto osservato in relazione agli enti erogativi – il concordato minore⁷⁷, essendo in presenza pur sempre di un'attività economica (anche se esercitata

⁷¹ Vedi R. BROGI, *Il sovraindebitamento*, cit., 54.

⁷² *Id est*: esercitando stabilmente, in via esclusiva o principale, la produzione o lo scambio di beni e servizi, a fronte di un corrispettivo che almeno copra i costi.

⁷³ Cfr. A. CETRA, *L'impresa collettiva non societaria*, cit., 68 ss.; G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove Leggi civ. comm.*, 2018, 695.

⁷⁴ Un ente del terzo settore (che non sia impresa sociale) può essere assoggettato a fallimento (ora: liquidazione giudiziale) quando è perseguito scopo di lucro oggettivo (l'obiettivo economicità dell'azienda esercitata si ricaverebbe dalla proporzionalità tra costi e ricavi).

⁷⁵ Cfr. M. PORZIO, *La crisi economica degli enti del terzo settore*, in *La nuova disciplina delle procedure concorsuali. In ricordo di Michele Sandulli*, Torino, 2019, 585 ss.; A. CETRA, *Diritto commerciale, I, Diritto dell'impresa*, a cura di M. Cian, Torino, 2020, 70 ss.; G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale I. Diritto dell'impresa*, a cura di M. CAMPOBASSO, Milano, 2022, 73 ss.. Nel senso di delineare una sorta di *tertium genus* in cui ricadrebbero gli enti del terzo settore cfr., peraltro, G. BONFANTE, *Governance e insolvenza*, cit., 1745 ss.

⁷⁶ A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 464.

⁷⁷ Cfr. G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 235, che osserva come probabilmente sia questa l'ipotesi di cui all'art. 259 del CCII, nella parte in cui fa riferimento agli «enti», da intendersi quali enti che esercitano attività di impresa ma in via secondaria.

da persone giuridiche o associazioni non riconosciute che siano enti del terzo settore), purché si tratti di crisi/insolvenza reversibili⁷⁸. La liquidazione controllata parrebbe invece da escludere, in quanto preclusa dall'assoggettività a liquidazione generale⁷⁹.

In relazione ad imprese eccedenti il dato dimensionale di cui all'art. 2, lett. d), del codice della crisi la crisi/insolvenza possono essere regolate tramite gli accordi di ristrutturazione dei debiti oppure (se impresa commerciale, non impresa agricola) con il concordato preventivo o la liquidazione giudiziale, con tutte le difficoltà interpretative del caso⁸⁰ (per gli imprenditori collettivi non societari è prevista l'applicazione delle norme dettate per le società, in quanto compatibili).

Una novità contenuta nell'art. 259 del codice della crisi è la previsione dell'applicabilità dell'art. 256 (per cui la liquidazione giudiziale delle società con soci illimitatamente responsabili determina l'automatica apertura in estensione della procedura in capo ai soci) sul modello dell'art. 147 l.f., in quanto compatibile, anche «agli enti e imprenditori collettivi non societari e ai loro componenti illimitatamente e personalmente responsabili per le obbligazioni dell'ente».

È appena il caso di ricordare i contrasti giurisprudenziali in relazione all'estensione del fallimento a coloro che hanno agito in nome e per conto dell'ente collettivo non societario⁸¹.

È stata peraltro sottolineata la difficoltà di trasferire *sic et simpliciter* il principio della responsabilità illimitata del socio dall'alveo delle società a quello proprio degli «enti e imprenditori collettivi non societari» di cui al citato art. 259.

In applicazione dell'art. 38 cod. civ.⁸², la giurisprudenza (peraltro non unanime) ha affermato più volte l'estensione del fallimento della persona giuridica che esercita attività di impresa all'amministratore o a colui che ha agito in nome e per conto della stessa⁸³.

Secondo un diverso orientamento giurisprudenziale, valorizzando il carattere eccezionale della norma di cui all'art. 147 l. fall., non sarebbe ammissibile l'estensione del fallimento di associazione non riconosciuta a coloro che hanno agito in nome e per conto *ex art.* 38 cod. civ.⁸⁴: l'estensione ai soci illimitatamente responsabili costituisce eccezione alla disciplina di cui all'art. 1 l. fall., *ergo* non si ritiene possa essere applicata per analogia ai soggetti associati di associazione, stante la diversità ontologica tra società e associazione non riconosciuta (anche esercente attività di impresa)⁸⁵.

⁷⁸ Cfr. art. 74, comma 1, del codice della crisi. Vedi sul punto A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 464.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 464.

⁸¹ G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 236 ss.

⁸² «Per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione».

⁸³ G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 237 e giurisprudenza ivi richiamata.

⁸⁴ Cfr., *ex multis*, App. Genova, 16 luglio 2003, in *Fall.*, 2004, 695.

⁸⁵ Trib. Catania, 22 novembre 2021, in *Fall.*, 2022, 410 ss., con nota di G. FAUCEGLIA, *Sul fallimento del soggetto che abbia agito in nome e per conto di un'associazione non riconosciuta*, per cui va esclusa l'applicazione analogica delle disposizioni citata agli enti privati non societari privi di personalità giuridica. Nella specie, il tribunale ha sì optato per la tesi della non assimilazione dell'asso-

Non soccorre sul punto l'art. 259, perché l'art. 38 cod. civ. si riferisce ai membri di associazioni non riconosciute. *A contrario*, dall'(apparente) combinato disposto di cui sopra, è stata affermata l'impossibilità di estendere il fallimento agli amministratori e ai legali rappresentanti⁸⁶.

È stato osservato come dalla norma di cui all'art. 259 del codice della crisi non si possa far derivare l'ammissibilità della liquidazione giudiziale (*olim*: fallimento) in estensione del cd. «componente» – termine atecnico⁸⁷ – dell'ente o imprenditore collettivo non societario che abbia autonomia patrimoniale perfetta⁸⁸. L'estensione comporta, infatti, l'apertura della procedura concorsuale anche a carico di soggetti (i «componenti» degli enti collettivi non societari) che non sono «istituzionalmente» responsabili per le obbligazioni dell'ente.

È stato peraltro ipotizzato che il legislatore avesse voluto riferirsi a colui che ha agito in nome e per conto dell'ente, e non anche dell'associato di associazione non riconosciuta in quanto tale⁸⁹. Occorrerebbe, inoltre, che tale «componente» dell'associazione non riconosciuta esercitante attività d'impresa non fosse mero legale rappresentante, ma ponesse in concreto attività negoziale in nome e per conto dell'associazione stessa – con onere della prova incombente sui creditori – come peraltro stabilito dalla Suprema Corte⁹⁰.

Va opportunamente ricordata una ricostruzione dottrinale per cui, anche a voler sposare un'interpretazione lata della responsabilità *ex art.* 38 cod. civ., si tratterebbe comunque di una responsabilità limitata e «a scaglioni»⁹¹ in senso oggettivo e soggettivo (per gruppi, di alcuni e verso alcuni soltanto), e non sulla totalità delle obbligazioni alla data del fallimento (ora: liquidazione giudiziale).

Corollario di tali osservazioni è il riconoscere la legittimazione ad azionare la responsabilità *ex art.* 38 cod. civ. al singolo creditore⁹², senza che si possa configurare

ciato di associazione non riconosciuta al socio illimitatamente responsabile di società di cui all'art. 147, comma 1, l. fall., ma ha poi riqualificato come s.n.c. irregolare l'associazione non riconosciuta che esercitava attività d'impresa non iscritta al registro delle imprese: l'associato, conseguentemente riqualificato come socio di fatto della s.n.c. irregolare, è stato assoggettato a fallimento in proprio. Vedi G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 238; G. FAUCEGLIA, *Sul fallimento del soggetto*, cit., 414.

⁸⁶ G.B. BARILLÀ, *Enti del Terzo settore*, cit., 111 ss., per cui, ad es., non si può avere l'estensione fallimento ente al presidente di fondazione o associazione riconosciuta (che gode di autonomia patrimoniale perfetta) che esercitano attività d'impresa (giacché non rispondono mai illimitatamente per le obbligazioni dell'ente). Esperibile è, invece, l'azione di responsabilità da parte del curatore fallimentare.

⁸⁷ Vedi G. FAUCEGLIA, *Sul fallimento del soggetto che abbia agito in nome e per conto di un'associazione non riconosciuta*, nota a Trib. Catania, 22 novembre 2021, in *Fall.*, 2022, 410 ss., ove si sottolinea il riferimento «volutamente ampliativo» ai soggetti componenti tradisca la successiva endiadi «illimitatamente e personalmente responsabili», foriere di interpretazioni singolari.

⁸⁸ G.B. BARILLÀ, *Enti del Terzo settore*, cit., 112, che ricorda casi di riconoscimento indiretto.

⁸⁹ G.B. BARILLÀ, *Enti del Terzo settore*, cit., 239.

⁹⁰ Cfr. Cass. civ., 4 aprile 2017, n. 8752, in *Foro it.*, 2017, I, 1942.

⁹¹ Vedi A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 371.

⁹² Vedi G.B. BARILLÀ, *Enti del Terzo settore*, cit., 114; P. JAEGER, *La responsabilità degli amministratori e dei sindaci nelle procedure concorsuali*, in *Fall.*, 1989, 969 ss. Va richiamato, sul punto, il principio per cui la legittimazione sostitutiva degli organi concorsuali non può spiegare efficacia

un sistema di coordinamento tra garanzia del patrimonio dell'ente collettivo *ex art.* 2740 cod. civ. e la garanzia aggiuntiva dei patrimoni individuali dei responsabili *ex lege*⁹³.

La Suprema Corte ha accostato più volte la responsabilità *ex art.* 38 cod. civ. a quella del fideiussore per le obbligazioni del debitore principale⁹⁴, cioè come un vantaggio esclusivo per il creditore *uti singulus*, avulso delle regole proprie della *par condicio*⁹⁵. La responsabilità *ex art.* 38 riguarda dunque – secondo il citato orientamento – esclusivamente coloro che hanno agito in nome e per conto dell'associazione in riferimento al singolo, specifico rapporto obbligatorio che viene azionato in giudizio⁹⁶.

A ben vedere, se si pone l'accento sul fatto che la disciplina di cui all'art. 38 cod. civ. fa riferimento ai membri di associazioni non riconosciute, si deve concludere, *a contrario*, che la regola in relazione agli associati di associazioni riconosciute e di fondazioni è nel senso dell'impossibilità di dichiarare il fallimento (ora: di aprire la liquidazione giudiziale) in estensione degli amministratori e dei legali rappresentanti⁹⁷.

5. L'IMPRESA SOCIALE E LA COOPERATIVA SOCIALE

Originariamente contenuta nel D. Lgs. 155/2006, la disciplina dell'impresa sociale⁹⁸ è ora contenuta nel D.Lgs. 112/2017, coevo rispetto al cod. terzo settore. Essa rientra fra gli enti del terzo settore poiché presenta l'elemento caratterizzante della categoria, *id est* il perseguimento senza scopo di lucro di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, realizzate attraverso lo svolgimento di attività di interesse generale⁹⁹. L'ente, inoltre, deve adottare «modalità di gestione responsabili e trasparenti» e favorire «il più

sulle azioni che non siano a vantaggio di tutti i creditori (anche se aventi causa nelle obbligazioni del soggetto sottoposto alla liquidazione giudiziale). In generale, sia concesso il rinvio a R. BATTAGLIA, *Le azioni di massa. Il concorso in atmosfera protetta*, Torino, 2012.

⁹³ G.B. BARILLÀ, *Enti del Terzo settore*, cit., 114.

⁹⁴ Cfr. Cass. civ., 4 agosto 2023, citata in G. B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 244, nota 33; vedi anche Cass. civ., 14 maggio 2019, n. 12714, laddove si precisa come la responsabilità in oggetto non riguardi tutti i debiti dell'ente e, lungi dal divenire obbligazione propria dei legali rappresentanti, si configuri come obbligazione di garanzia per uno specifico debito altrui.

⁹⁵ Vedi A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 371.

⁹⁶ Cass. civ., 14 maggio 2019, n. 12714, cit. *supra* (nota 94).

⁹⁷ G.B. BARILLÀ, *Insolvenza e liquidazione giudiziale*, cit., 238, il cui argomentare trae fondamento proprio dall'art. 259 del codice della crisi e dall'apparente richiamo all'art. 38 cod. civ.: il presidente di fondazione o associazione riconosciuta che esercitano attività d'impresa non possono essere assoggettati a fallimento in estensione dell'ente amministrato, per il fatto che non rispondono mai illimitatamente per le obbligazioni dell'ente, ma semmai potranno essere soggetti ad azione di responsabilità da parte del curatore.

⁹⁸ A. FICI, *La nuova impresa sociale*, in AA.VV., *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, a cura di A. FICI, Napoli, 2018, 343 ss.. Vedi anche A. PROPERSI, G. ROSSI, *Gli Enti del Terzo settore*, cit., 187 ss., che ricordano come l'istituto dell'impresa sociale fosse conosciuto dalla dottrina aziendalistica già nella seconda metà dell'800 (nel 1867 Francesco Villa parlava di «aziende con indole sociale»). Ulteriore esempio era costituito dalle IPAB, Istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza, istituite dalla legge Crispi del 1890. Sulle IPAB quali enti pubblici e sul problema dell'applicabilità della disciplina pregressa sul sovraindebitamento cfr. *supra*, par. 1 e nota 8.

⁹⁹ Vedi A. PROPERSI, G. ROSSI, *Gli Enti del Terzo settore*, cit., 189.

ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri interessati alla loro attività» (aspetto, quest'ultimo, caratterizzante della fattispecie)¹⁰⁰.

Essa si può costituire per atto pubblico, assumendo la forma di qualsiasi ente privato: associazione, fondazione¹⁰¹, società (s.p.a., s.r.l., società di persone, cooperativa)¹⁰². La qualifica di impresa sociale si formalizza con l'iscrizione in apposita sezione del registro imprese (equiparata a quella nel registro unico nazionale del terzo settore). L'attività dell'impresa sociale deve essere di interesse generale senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (*ex art. 2 D.Lgs. 112/2017*, che non comprende tutte le attività elencate nel cod. terzo settore). È soggetta al controllo pubblico da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La disciplina relativa all'insolvenza dell'impresa sociale è contenuta nell'art. 14 D. Lgs. 112/2017. La norma stabilisce che essa sia soggetta esclusivamente alla procedura della liquidazione coatta amministrativa¹⁰³: ciò, indipendentemente dalla forma giuridica adottata (associazioni, fondazioni, società di cui al libro V del cod. civ.)¹⁰⁴ e della natura commerciale o meno dell'impresa sociale¹⁰⁵, oltre che delle dimensioni della stessa¹⁰⁶. La *ratio* della disciplina riposa sull'esigenza di attribuire la competenza a regolare l'insolvenza in oggetto all'autorità amministrativa (nella specie: il Ministero del lavoro e delle politiche sociali)¹⁰⁷, ai fini del necessario bilanciamento degli interessi generali/pubblici – in relazione ad un ente operante nell'ambito della cd. economia sociale – con

¹⁰⁰ Vedi, *amplius*, in relazione agli aspetti che riguardano più specificamente gli assetti organizzativi e la *governance* dell'impresa sociale, G. RIOLFO, *L'impresa «sostenibile». La rilevanza esterna degli obblighi e delle responsabilità degli amministratori*, Milano, 2024, 154, ove ulteriori riferimenti.

¹⁰¹ Cfr. G.B. BARILLÀ, *Enti del terzo settore*, cit., 14 ss., che osserva che le associazioni e le fondazioni possono avere la forma d'impresa sociale, ma normalmente non hanno interesse a farlo, per la diversità strutturale dell'organizzazione.

¹⁰² *Ibidem*, 190. Le organizzazioni private cui si riferisce la disciplina sull'impresa sociale sono: associazioni, fondazioni, società di persone, società semplici, società in nome collettivo, società in accomandita per azioni, società di capitali, società per azioni, società a responsabilità limitata, società in accomandita per azioni, società cooperative, consorzi.

¹⁰³ La normativa sulla liquidazione coatta amministrativa è disciplina che il codice della crisi ammette in alternativa alla liquidazione giudiziaria soltanto se espressamente prevista dalla legge. Si noti che per le cooperative è invece prevista la sottoposizione anche alla liquidazione giudiziale secondo il criterio della prevenzione *ex art. 2545-terdecies* cod. civ..

¹⁰⁴ G. BONFANTE, *Governance e insolvenza*, cit., 1743. Nell'ipotesi di impresa sociale in forma di cooperativa, è fatta salva la competenza a disporre la liquidazione al Ministero delle imprese e del *Made in Italy* e l'attività ispettiva e di controllo *ex D. Lgs. 220/2002*.

¹⁰⁵ G. BONFANTE, *Governance e insolvenza*, cit., 1743, che osserva come la natura commerciale dell'impresa sociale non possa essere messa in dubbio se si sposa la nozione residuale di impresa commerciale rispetto a quella agricola fatta propria da dottrina e giurisprudenza: a maggior ragione, se si pone mente ad attività non riconducibili agevolmente nell'alveo della commerciabilità. È impresa sociale – si noti – anche quella svolgente la sua attività (qualsiasi attività) utilizzando come lavoratori le persone svantaggiate previste dall'art. 2, comma 4, D. Lgs. 112/2017.

¹⁰⁶ *Ibidem*. L'ambito di applicazione esteso anche alle imprese sociali sottosoglia, con il conseguente «inconveniente» delle eventuali conseguenze penali per gli amministratori connesse alla dichiarazione di insolvenza, pare avere valenza deterrente in relazione ad utilizzi impropri dell'impresa sociale.

¹⁰⁷ La liquidazione è disposta con provvedimento del Ministero che, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, individua i criteri e le modalità di remunerazione dei commissari e dei membri del Comitato di sorveglianza.

quelli privatistici a tutela del ceto creditorio, fermo restando che l'accertamento e la dichiarazione dell'insolvenza medesima spetta all'autorità giudiziaria ex art. 297, comma 1, del codice della crisi.

È stato osservato come in relazione alla liquidazione coatta amministrativa, diversamente da quanto avviene in relazione alla liquidazione giudiziale, non possa mai trovare applicazione l'apertura della stessa in estensione a soggetti che rispondono di obbligazioni dell'ente soggetto alla procedura¹⁰⁸.

Va peraltro ricordato un orientamento dottrinale secondo il quale se il rinvio alla legge fallimentare deve essere ormai riferito agli artt. 293 ss. del codice della crisi¹⁰⁹, l'applicabilità dell'art. 296 consentirebbe alle imprese sociali di accedere al concordato preventivo (in assenza di disposizioni contrarie nell'ambito dell'art. 14 del cod. terzo settore)¹¹⁰.

Nell'ipotesi di crisi delle imprese sociali, si ritiene che le stesse possano accedere alla soluzione stragiudiziale (anche con applicazione della normativa sulla composizione negoziata) o all'accordo di ristrutturazione dei debiti, oppure (se non agricole) al concordato preventivo¹¹¹ (preferibilmente con continuità aziendale)¹¹².

La cooperativa sociale è una figura peculiare, introdotta con la L. 381/1991: essa viene normativamente qualificata come «a mutualità prevalente», sebbene le cooperative sociali non siano necessariamente rivolte agli interessi dei soci (mediante, cioè, rapporti di scambio) ma più in generale a quelli della collettività¹¹³: a tal proposito, si può parlare di una disciplina che viene ad introdurre un possibile modello di mutualità esterna¹¹⁴.

Alla cooperativa sociale si applicano, in quanto compatibili, anche le norme del cod. civ. (art. 2520, comma 1).

Fino al D. Lgs 112/2017 (che contiene la nuova disciplina), in caso di insolvenza della cooperativa sociale si applicava l'art. 2545-terdecies c.c., ai sensi del quale era prevista – secondo il criterio della «prevenzione» – la procedura fallimentare (ora sostituita

¹⁰⁸ Sul punto, cfr. A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 467, che sottolinea come ciò spenga sul nascere qualsiasi dubbio interpretativo in riferimento ad un'associazione non riconosciuta che, in ipotesi, sia qualificabile come «impresa sociale».

¹⁰⁹ Cfr. G. BONFANTE, *Governance e insolvenza*, cit., 1742.

¹¹⁰ Vedi, sul punto, R. BROGI, *Il sovraindebitamento*, cit., 65-66, che osserva come l'applicazione indifferenziata della liquidazione coatta amministrativa alle imprese sociali, a prescindere dalle soglie previste dall'art. 2, lett. d) del codice della crisi, comporta – alla luce del combinato disposto degli artt. 14 del D. Lgs. 112/2017 e 293 del codice della crisi – l'applicabilità della disciplina del concordato preventivo (art. 84 ss.) anche alle imprese sociali minori, con ulteriore discrepanza rispetto agli altri enti del terzo settore esercitanti attività d'impresa cd. «sottosoglia» (enti che potrebbero accedere al concordato minore ex art. 74 del codice della crisi).

¹¹¹ Cfr. G. SEPIO, a cura di, *Terzo settore*, Milano, 2023, 141: in assenza di disposizioni contrarie contenute nel D. Lgs. 112/2017, le imprese sociali – ai sensi dell'art. 295, comma 1, del codice della crisi, per cui le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa non sono soggette a liquidazione giudiziale, salvo che la legge disponga diversamente – non sono soggette a liquidazione giudiziale, ma possono essere ammesse al concordato preventivo nel rispetto della norma di cui all'art. 297, comma 8, del codice della crisi (cioè il tribunale, se sussiste l'insolvenza, la dichiara su istanza del commissario giudiziale).

¹¹² Cfr. A. CETRA, *La disciplina della crisi*, cit., 466.

¹¹³ Art. 2520, comma 2, cod. civ.

¹¹⁴ G. BONFANTE, *Governance e insolvenza*, cit., 1744.

de jure condito dalla liquidazione giudiziale) oppure la liquidazione coatta amministrativa¹¹⁵.

Secondo il previgente D.Lgs. 155/2006, le cooperative sociali per essere qualificabili come imprese sociali avevano l'onere di richiedere l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese, mentre il D. Lgs 112/2017 stabilisce che le cooperative sociali sono imprese sociali di diritto.

Orbene, poiché l'art. 14 del D. Lgs. 112 citato prevede l'assoggettamento delle imprese sociali insolventi alla sola liquidazione coatta amministrativa, la conclusione sarebbe quella di ricavarne l'inapplicabilità del criterio cennato della prevenzione *ex art. 2545-terdecies* cod. civ. alle cooperative sociali¹¹⁶ con assoggettamento delle cooperative sociali alla liquidazione coatta amministrativa in via esclusiva¹¹⁷.

Ci si è chiesti peraltro se, in relazione alla procedura applicabile nell'ipotesi di insolvenza, si debba fare riferimento al tipo (*id est*: la società cooperativa) oppure allo *status* (qui: impresa sociale *ex lege*), tenuto conto che la disciplina dell'impresa sociale trova applicazione alla cooperativa sociale in quanto compatibile¹¹⁸. Tale compatibilità pare non potersi revocare in dubbio: *a contrario*, va osservato come, a valorizzare il tipo cooperativo sullo *status* di impresa sociale – con conseguente applicazione del «criterio delle prevenzione» per le cooperative sociali – si addiverrebbe all'irragionevole conclusione dell'applicabilità della sola liquidazione coatta amministrativa per le imprese sociali in forma cooperativa (*rectius*, per le imprese sociali che utilizzino la forma cooperativa)¹¹⁹.

Del resto, come ha recentemente osservato la Suprema Corte, nel pronunciarsi a più riprese nel senso dell'applicabilità anche alle cooperative sociali (e ai loro consorzi) della liquidazione coatta amministrativa in luogo dell'art. 2545-terdecies cod. civ., «mentre tutte le cooperative sociali devono necessariamente essere imprese sociali, le cooperative non sociali possono essere (o meno) imprese sociali»¹²⁰.

¹¹⁵ La norma, al comma 1, recita: «In caso di insolvenza della società, l'autorità governativa alla quale spetta il controllo sulla società dispone la liquidazione coatta amministrativa. Le cooperative che svolgono attività commerciale sono soggette anche a liquidazione giudiziale». Il comma 2 continua: «La dichiarazione di fallimento preclude la liquidazione coatta amministrativa e il provvedimento di liquidazione coatta amministrativa preclude la dichiarazione di fallimento».

¹¹⁶ Cfr., sul punto, G. BONFANTE, *La fallibilità delle imprese cooperative: una breve postilla*, in *Società*, 2022, 157 ss.; A. FICI, *L'insolvenza delle cooperative sociali fra disciplina del tipo e disciplina dello status*, in *Fall.*, 2022, 391 ss.

¹¹⁷ Cfr. G. SEPIO, a cura di, *Terzo settore*, cit., 141.

¹¹⁸ Nel senso di riconoscere come pacifica la compatibilità cfr. G. BONFANTE, *Governance e insolvenza*, cit., 1744, che osserva come la liquidazione coatta amministrativa sia diventata la procedura di elezione delle imprese che operano nell'ambito dell'economia sociale.

¹¹⁹ Cfr. Cass. civ., 27 ottobre 2023, n. 29801, in *Giur. comm.*, 2024, II, 1228 ss., con nota di RENNA, *L'esclusiva soggezione delle cooperative sociali alla liquidazione coatta amministrativa*, ibidem, 1243 ss. e in *Fall.*, 2024, 470 ss., con nota di A. FICI, *Cooperative sociali e liquidazione coatta amministrativa: dalla Suprema Corte un autorevole contributo al riconoscimento della "specialità" delle imprese di cui alla L. 381/1981*; cfr. Cass. civ., 29 novembre 2023, n. 33280, con nota di G. BONFANTE, *L'insolvenza delle cooperative sociali e la lca: il nuovo (condivisibile) approdo della Suprema Corte*, in *Società*, 2024, 411 ss.

¹²⁰ Cass. civ., 27 ottobre 2023, n. 29801, cit., per cui deve prevalere la specialità della disciplina più vantaggiosa dello *status* dell'impresa sociale su quella (meno vantaggiosa) del tipo società cooperativa.

6. CONCLUSIONI: UNO SGUARDO D'INSIEME

Dovendo riassumere gli esiti di tale variegata panoramica sul tema del diritto *latu sensu* concorsuale degli enti del terzo settore, non si può non prendere atto della complessità insita nell'indagare l'operatività in concreto di nozioni (quali «crisi», «insolvenza», «sovraindebitamento») e relative procedure di risoluzione (siano esse previste in via generale oppure da normative specifiche), la cui applicazione va spesso valutata in termini di non incompatibilità con la relativa disciplina sostanziale.

È stato chiarito come attualmente siano fuori discussione sia la possibilità dell'esercizio di attività economica in forma di società anche per enti che non hanno scopo di lucro, sia la possibilità di esercizio di attività d'impresa da parte degli enti di cui al libro primo del codice civile (oltre che, naturalmente, dalle imprese sociali e dalle cooperative sociali che sono imprese sociali di diritto)¹²¹.

Abbiamo avuto modo di sottolineare la criticità generata dall'assenza di riferimenti specifici all'insolvenza nel cod. terzo settore, *corpus* normativo che peraltro ammette lo svolgimento di attività d'impresa da parte dei peculiari enti rientranti nel suo circoscritto ambito di applicazione.

Per parte sua, il libro I del cod. civ. regola la cd. liquidazione generale, i cui stilemi non si discostano molto da quelli della liquidazione coatta amministrativa: tale procedura liquidatoria non è però automaticamente correlata ad una situazione di insolvenza ed è pertanto quantomeno dubbia l'inapplicabilità, pur in presenza dei requisiti di legge, degli strumenti di risoluzione della crisi da sovraindebitamento, istituti che postulano *ex lege* la non soggezione dell'ente alle ordinarie procedure concorsuali in caso di insolvenza.

Il codice della crisi – come osservato *supra* – sottopone a liquidazione giudiziale gli enti e imprenditori collettivi non societari (quindi anche associazioni e fondazioni d'impresa).

In linea di principio, se l'elemento decisivo va riscontrato nella natura dell'attività in concreto esercitata, nell'ipotesi di ente con attività erogativa o non d'impresa (oppure di ente con attività economica secondaria non rilevante)¹²², la procedura d'elezione *in primis* sarebbe la liquidazione controllata di cui al codice della crisi; se peraltro si valorizza l'impossibilità, per le persone giuridiche sovraindebitate, di perseguire lo scopo istituzionale, versandosi dunque in una ipotesi di causa di scioglimento, la procedura da individuarsi sarebbe quella della liquidazione generale di cui alle disp. att. cod. civ. (che peraltro – come già ricordato – non postula automaticamente la sussistenza di crisi o insolvenza).

Qualora l'ente invece eserciti, in via esclusiva oppure prevalente, attività d'impresa (può trattarsi – come detto – di associazioni e fondazioni¹²³, con scopo egoistico

Nello stesso senso cfr. Cass. civ., 28 novembre 2023, n. 32992, in *Giur. comm.*, 2024, II, 1228 ss. e Cass. civ., 29 novembre 2023, n. 33280, cit.

¹²¹ Sul punto, cfr. *supra*, par. 3, nonché G.B. BARILLÀ, *Enti del terzo settore*, cit., 14 ss.

¹²² L'attività economica svolta in via secondaria rispetto a quella principale erogativa normalmente non è attività imprenditoriale, proprio perché mancano i requisiti di «organizzazione» e «professionalità».

¹²³ Associazioni e fondazioni di solito non svolgono attività economica (si pensi all'erogazione di borse di studio e di assistenza), ma non è escluso (es. istruzione o spettacoli a pagamento): se c'è un mar-

ma non lucrativo, o enti del terzo settore, con finalità altruistica, purché non si tratti di impresa sociale), è stata affermata la possibilità di accordi di ristrutturazione e, se non agricola, anche l'accesso al concordato preventivo e alla liquidazione giudiziale di cui al codice della crisi (e persino al concordato minore se «sottosoglia», in presenza di insolvenza reversibile). L'impresa sociale in tutte le sue forme è soggetta a liquidazione coatta amministrativa in caso di insolvenza (restando aperte le ipotesi di utilizzabilità degli altri strumenti cennati nell'ipotesi di crisi), così come la liquidazione coatta è prevista per la cooperativa sociale, in quanto impresa sociale *ex lege*.

Permane, sullo sfondo, la criticità insita nell'orientamento che tende ad escludere *tout court* gli enti «non profit» dalla disciplina sul sovraindebitamento, alla luce del fatto che la «cedevolezza» della normativa citata andrebbe, *re melius perpensa*, riferita alle procedure liquidatorie (generali o speciali) previste per le ipotesi di crisi o di insolvenza (e tale non è, a rigore, la liquidazione generale di cui alle disp. att. cod. civ.)¹²⁴.

Immanente rispetto al sistema variegato e composito costituito dai tre codici «coinvolti» (a tacere delle normative speciali) è l'esigenza di ricondurre a sistema dimensioni ancora in divenire, con caratteristiche non sempre agevolmente assimilabili. Sotto questo profilo suscita interesse, e non stupore, la tesi secondo la quale un'opzione ermeneutica sistematica potrebbe giustificare – valorizzando l'*eadem ratio* rispetto l'impresa sociale – la soggezione di tutti gli enti del terzo settore svolgenti attività d'impresa alla liquidazione coatta amministrativa anziché alla liquidazione giudiziale¹²⁵: ciò, più verosimilmente *de jure condendo*, consentendo ora l'art. 293 del codice della crisi la liquidazione coatta amministrativa nei casi dalla legge tassativamente previsti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

S. Ambrosini (a cura di), *Le crisi d'impresa e del consumatore*, Bologna 2021; G.B. Barillà, *Enti del Terzo settore e diritto societario*, Torino 2022; G.B. Barillà, *Insolvenza e liquidazione giudiziale negli enti del terzo settore tra legge fallimentare, codice della crisi e giurisprudenza di legittimità*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2024, 231, ss.; R. Battaglia, *La crisi da sovraindebitamento nella giurisprudenza: lo stato dell'arte*, in *Fall.*, 2018, 233 ss.; R. Battaglia, *Le azioni di massa. Il concorso in atmosfera protetta*, Torino, 2012; G. Bonfante, *Governance e insolvenza delle imprese ETS: figli e figliastri?*, in *Giur. it.*, 2023, 1741 ss.; G. Bonfante, *L'insolvenza delle cooperative sociali e la l.c.a.: il nuovo (condivisibile) approdo della Suprema Corte*, in *Società*, 2024, 411 ss.; G. Bonfante, *La fallibilità delle imprese cooperative: una breve postilla*, in *Società*, 2022, 157 ss.; G. Bonfante, *La (poco) probabile "resurrezione" dell'impresa civile e l'insolvenza degli ETS. Un problema aperto?*, in *Le crisi d'impresa e del consumatore dopo il d.l. 118/2021*, Liber amicorum per Alberto Jorio, a cura di S. Ambrosini, Bologna, 2021; G. Bonfante e G. Cottino, *L'imprenditore*, in *Trattato Cottino*, Padova, 2001,

gine positivo tra ricavi e costi, la finalità non lucrativa comporta che gli utili non siano distribuiti ma reimpiegati nell'impresa.

¹²⁴ Cfr. *supra*, par. 3 nonché R. BROGI, *Il sovraindebitamento*, cit., 68, 70.

¹²⁵ Vedi G. BONFANTE, *Governance e insolvenza*, cit., 1747 nonché Idem, *L'insolvenza delle cooperative sociali*, cit., 414.

508; R. Brogi, *Il Sovraindebitamento nel codice della crisi*, Milano, 2024; V. Buonocore, *L'impresa*, Torino, 2002; G.F. Campobasso, *Diritto commerciale 1. Diritto dell'impresa*, a cura di M. Campobasso, Milano, 2022, 73 ss.; G. Cavalli, *I presupposti del fallimento. Il fallimento*, in *Trattato Cottino*, Padova, 2009, 119; A. Cetra, *Diritto commerciale, I, Diritto dell'impresa*, a cura di M. Cian, Torino, 2020, 70 ss.; A. Cetra, *La disciplina della crisi e dell'insolvenza degli enti non societari del primo libro del c.c. (cc.dd. Enti non profit)*, in *Fall.*, 2024, 457 ss.; A. Cetra, *L'impresa collettiva non societaria*, Torino, 2003, 377 ss.; G. Fauceglia, *Sul fallimento del soggetto che abbia agito in nome e per conto di un'associazione non riconosciuta*, in *Fall.*, 2022, 410 ss.; A. Fici, *Cooperative sociali e liquidazione coatta amministrativa: dalla Suprema Corte un autorevole contributo al riconoscimento della "specialità" delle imprese di cui alla L. 381*, in *Fall.*, 2024, 470 ss.; P. Jaeger, *La responsabilità degli amministratori e dei sindaci nelle procedure concorsuali*, in *Fall.*, 1989, 969; A. Jorio, *Il diritto della crisi e dell'insolvenza*, Torino 2025; G. Marasà, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove leggi civ.*, 2018, 673 ss.; A. Propersi, G. Rossi, *Gli enti del Terzo settore*, Milano 2022; C. Rimini, *Il problema del fallimento della fondazione: la vicenda dell'Istituto Sieroterapico milanese*, in *Contr. Impr.*, 1995, 81 ss.; G. Riolfo, *L'impresa «sostenibile». La rilevanza esterna degli obblighi e delle responsabilità degli amministratori*, Milano, 2024; N. Rondinone, *Lo spettro dell'organizzazione in forma d'impresa nel libro del lavoro*, Torino, 2022, 156 ss.; A. Santuari, *Lineamenti di diritto degli enti del terzo settore e delle cooperative*, Milano 2022; G. SEPIO, *Terzo settore*, Milano 2023; V. Zamagni, *Forme d'impresa*, Bologna, 2020, 149.

The Five Strokes That Make the Canvas of the Third Sector Great

Ingeborg Gruenwald

«[...] the difference between a good painting and a great painting is typically five strokes. And they're usually the five boldest strokes in the painting. The question, of course, is which five strokes!?'»

TABLE OF CONTENTS: 1. Introductory remarks. – 2. Solidarity. – 3. Leadership. – 4. Sustainability. – 5. Quality. – 6. Innovation. – 7. Concluding remarks.

I. INTRODUCTORY REMARKS

It is far from common practice uniting writing endeavors on the Third Sector² with references to the art realm. Arguably though, art—through its appeal to the senses—and the Third Sector—via its core principles—can be seen as halves of a whole. Just like art is a form of expression conveying feelings that come to life from, typically, inanimate objects, the Third Sector, too, is a form of expression; its very existence is the result of expressed values within a given society.

Undoubtedly, the Third Sector is far from being perfect. It is no Swiss clock operating with acute precision, nor is its appeal as attractive as a Thielian³ venture. However, amid all of its flaws, the Third Sector is an anthropocentric project with a social purpose founded on the principle of solidarity. And, it is precisely at this junction that the uniqueness, and ultimately, beauty of the Third Sector resides.

¹ A. Wu, *The Half of It*, 2020, [Film].

² For further insights into the workings of the Third sector, see, among others J. REES, D. MULLINS, *The third sector delivering public services: setting out the terrain*, in J. REES, D. MULLINS, *The third sector delivering public services*, Bristol, 2017; H. BUCKINGHAM, J. REES, *The context for service delivery: third sector, state and market relationships 1997-2015*, in J. REES, D. MULLINS, *The third sector delivering public services*, Bristol, 2017; R. MILLER, F. LYON, *Spinning with substance? The creation of new third sector organisations from public services*, in J. REES, D. MULLINS, *The third sector delivering public services*, Bristol, 2017; A. ELLIS PAINE, M. HILL, *The engagement of volunteers in third sector organisations delivering public services*, in J. REES, D. MULLINS, *The third sector delivering public services*, Bristol, 2017; J. HARLOCK, R. MILLER, *From development to delivery: personalisation and the third sector*, in J. REES, D. MULLINS, *The third sector delivering public services*, Bristol, 2017.

³ Term utilized to refer to Peter Thiel, renowned entrepreneur, venture capitalist, and author.

The Third Sector is unique among realms as it is where profits are understood in terms of social impact and not mere monetary margins, efforts are made to bridge previously isolated inter- and intra-sectoral domains, and volunteerism becomes a catalyst for systemic change. However, above all, the five strokes, namely (i) solidarity, (ii) leadership, (iii) sustainability, (iv) quality, and (v) innovation, are what render the canvass of the Third Sector truly great.

2. SOLIDARITY

Born from a rib of the Italian Constitution—clearly, for what pertains the Italian realm—Article 2 holds that

«[t]he Republic recognises and guarantees the inviolable rights of the person, both as an individual and in the social groups where human personality is expressed. The Republic expects that the fundamental duties of political, economic, and social solidarity be fulfilled⁴».

Hence, the Third Sector retains as an utmost priority—and operates accordingly—that is, a sense of civic engagement that extends beyond what can be considered planned public interventions⁵. In light of the above, the Third sector is best understood as an entity operating in unison with government and market forces, ultimately resulting in being a fully entitled organization of solidarity capable of granting legal form to initiatives aimed at civic, solidaristic and socially beneficial purposes. The Third sector does not act by delegation, but out of its own responsibility⁶.

It is imperative, when discussing solidarity, to mention its roots⁷. Though a recurring theme stemming from Classical antiquity via the Old Testament to modernity⁸, the concept of solidarity gained political traction as dusk settled on the Nineteenth-century. By the end of the Second World War, partly due to a rapidly changing world order, the concept of the Welfare state permeated society somewhat functioning as an anthropocentric response to the mishaps of then-modern capitalism⁹. In this context, the Third sector has served and continues to serve as a key component in the machinery of the Welfare State, bringing concreteness to the attractiveness of the Welfare State's abstract ideals.

⁴ Costituzione della Repubblica Italiana, (GU Serie Generale n. 298, 27 dicembre 1947).

⁵ For reference, see D. D'ORSOGNA, *Introduzione*, chapter 1 of the present volume.

⁶ *Ibidem*, (n. 1).

⁷ For further insights regarding the concept of solidarity, please refer to, among others, L. WILDE, *The Concept of Solidarity: Emerging from the Theoretical Shadows?*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 2007; M. WEBER, *The concept of solidarity in the study of world politics: toward a critical theoretic understanding*, in *Review of International Studies*, 2007; A. DAWSON, M. VERWEIJ, *Solidarity: a Moral Concept in Need of Clarification*, in *Public Health Ethics*, 1, 2012; A. VANDEVELDE, *The Concept of Solidarity*, in *Journal of the Humanities & Social Sciences*, 2023.

⁸ For reference, see G. GRANDI, *Solidarietà e coesione sociale. Presupposti e tensioni morali nella vita civile*, chapter 4 of the present volume.

⁹ For reference, see G. IERACI, *La crisi del Welfare State e il terzo settore come risposta sociale*, chapter 2 of the present volume.

Noteworthy of mention, however, is the fact that the concept of solidarity cannot always be considered as being straightforward. In this respect, the Böckenförde dilemma—highlighting how the concept of solidarity brings about the coexistence of one of the notable points of both fragility and richness in liberal-democratic experiences—and the Maritain Paradox—which highlights the inherent tension between individual freedom and the common good—are worth considering as elucidations of the complexities and nuances surrounding the concept of solidarity¹⁰.

Notwithstanding the aforementioned quandrums on the concept of solidarity, the Third sector is further distinguishable on the basis of its operational dynamics. In fact, entities operating and existing within the Third sector have one primary obligation, that is, they must carry out activities of general interest¹¹. This requirement was thought as the natural response to concerns, somewhat interconnected in nature to the above-stated quadrums, pertaining to the risk of the Third sector of ultimately falling prey to market forces, and thus, losing one of the strokes of greatness that renders the canvass of the Third sector so unique; its foundation on the principle of solidarity.

3. LEADERSHIP

The tale of leadership is one as old as time. And, as such, it is a tale that unites multiple voices: from Plato's Philosopher king¹², embodying the ideal ruler in light of his commitment to the study of philosophy and knowledge of the Forms, to Machiavelli's Prince¹³, via Gandhi's insights on faith-based leadership¹⁴.

Though differing perspectives on leadership have been amply and exhaustively discussed, insights borrowed from the Chinese etymology of the term leadership—領導 (lǐng dǎo)—prove particularly useful vis-à-vis such a concept's application to the Third sector¹⁵.

The Chinese characters 領導 do not solely translate to leadership, but allude to the true meaning of what, according to Chinese culture, a leader is, down to its very essence. Accordingly, a leader is not just someone tasked with guiding a group of people. On the contrary, Chinese tradition elucidates how leadership has less to do with leaders and more to do with the power of collectives. In this context, leadership does not necessarily refer to

¹⁰ For reference, see G. GRANDI, *Solidarietà e coesione sociale. Presupposti e tensioni morali nella vita civile*, chapter 4 of the present volume.

¹¹ For reference, see A. Santuari, *Le attività di interesse generale degli enti del terzo settore alla luce del diritto europolitario*, chapter 10 of the present volume.

¹² PLATO, *The Republic*, London, 2007.

¹³ N. MACHIAVELLI, *The Prince*, London, 2003.

¹⁴ M. GANDHI, *The Story of My Experiments with Truth: An Autobiography*, Mumbai, 2020.

¹⁵ The character 領 (lǐng) is comprised of two separate Hanzi (English term used to refer to Chinese characters): (i) 令 (lìng), which roughly translates to lead, instruct, but also inspiration, and (ii) 頁 (yè), which essentially means book, or page. Similarly, second Hanzi 導 (dǎo): (i) 道 (dào), translating to road or path, and (ii) 寸 (cùn), which indicates a unit of measurement, an inch.

«[a] man who wants to lead the orchestra [and must therefore] turn his back on the crowd¹⁶»

more so to the process by which something is made from nothing, the forging of a collective path in the journey toward a shared objective. And, this is precisely what leadership in the Third sector is. Here, leadership pertains to organizational justice, the valorization of the collective's necessity, and the empowerment of communities¹⁷, especially in light of the possibility of attributing legal personality to entities operating within the Third sector¹⁸. This last point is of utmost importance as it is a testament to the Third sector's leadership potential understood in the above stated conceptual framework, its adaptability to change on the basis of emerging necessities, and above all, its commitment to its founding values.

In this regard, noteworthy of mention is one of the peculiarities of the Third sector: its proximity with public administrations—particularly through co-planning and co-programming measures which, through the establishment of active partnerships between Third sector entities and public administrations, are best understood as the administrative instrument for the implementation of horizontal subsidiarity¹⁹. Within the Italian context, the Third sector is regulated by the *decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*²⁰, the same legislative tool utilized in regulating the relationship between the Third sector and public administrations²¹. This so-called proximity is of monumental importance in expressing the intention to overcome the traditional opposition between the public sector and the private sector, essentially envisaging forms of balanced collaboration in the name of the principle of subsidiarity²².

This, in turn, allows maneuvering space in the Third sector's leadership capabilities, as entities operating in the Third sector, due to their operational flexibility and the fact that their roots run territorially deep, are able to intervene more promptly than public administrations. Therefore, expediently providing services at the benefit of citizens and entailing a re-definement of the very concept of efficiency; no longer understood as the minimization of costs in a strictly economic sense, but as the maximization of the public impact generated²³.

¹⁶ M. LUCADO, *Chronicles of the Cross Collection*, Thomas Nelson, Nashville, 2010.

¹⁷ For reference, see S. CERVAI, G. BLASUTIG, *La leadership nel terzo settore*, chapter 7 of the present volume.

¹⁸ For reference, see C. BOBBIO, *La personalità giuridica ai sensi dell'articolo 22 del cod. terzo settore*, chapter 12 of the present volume.

¹⁹ For reference, see S. CIMINI, F. VALENTINI, *Gli istituti dell'amministrazione condivisa tra copertura costituzionale e regole di attuazione*; A. HRVATIC, I. PIZZIMENTI, T. FERESIN, R. BUBBI, *La co-progettazione applicata: percorsi di orientamento*, chapters 14 and 15, respectively, of the present volume.

²⁰ D. Lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 7 giugno 2016, n. 106).

²¹ See articles 55, 56, 57 of the D. Lgs. n. 117/2017.

²² For reference, see A. CRISMANI, *Il terzo settore tra amministrazione condivisa e finanza pubblica. Percorsi per la costruzione del valore pubblico circolare*, chapter 9 of the present volume.

²³ *Ibidem*, (n. 20).

Naturally, although there are multifold positive aspects of the Third sector, it is not bereft of downsides. In this respect, the issue of crises and insolvency of Third sector entities represents an interesting subject of study²⁴. In fact, the legal framework tasked with governing the crisis and insolvency of Third sector entities is seen as being riddled with complexity deriving, in part, from fragmentation. Although it is widely accepted that non-profit entities can engage in economic activities, there is a recurring lack of specific provisions concerning insolvency—for instance—in the Third sector which fuels uncertainty. This uncertainty then results in the applicability of different procedures on the basis of the nature and the extent of the activity performed by the Third sector entity in question.

Nonetheless, although the aforementioned uncertainties arising from specific scenarios within the Third sector are, indeed, worrisome, an adequate assessment of the Third sector requires multidisciplinary vision. The Third sector is a space within society that allows for the convergence of various disciplines—like law, economics, ethics, civic engagement—that would not otherwise meet as easily. Most importantly, though, the Third sector is a space where leadership is not about dominance or hierarchy, leadership functions as a means of collectively cultivating resilience, fostering civic participation and adapting to emerging social needs, even by bridging the gaps not always reachable by public administrations alone. And, it is precisely this form of leadership that functions as the second stroke of greatness within the canvass of the Third sector.

4. SUSTAINABILITY

The concept of sustainability has been the subject of academic debates for decades, especially those concerning the Third sector²⁵. Regardless of the advanced positions that range from one end to the other of the political and social spectrum, the one underlying notion that is generally agreed upon is the fact that sustainability can be a problematic concept given the inherent difficulties in defining such a concept, which ultimately results in the plethora of attempted definitions for the aforementioned phenomenon²⁶.

The United Nations, for instance, defines sustainability as the ability to

²⁴ For reference, see R. BATTAGLIA, *La crisi degli enti del terzo settore tra inadempimento e insolvenza*, chapter 22 of the present volume.

²⁵ For further insights on the academic debate surrounding the concept of sustainability, please refer to, among others, S. VALLANCE, H.C. PERKINS, J.E. DIXON, *What is social sustainability? A clarification of concepts*, in *Geoforum*, 342, 2011; H. ÅHMAN, *Social sustainability - society at the intersection of development and maintenance*, in *The International Journal of Justice and Sustainability*, 1153, 2012; C.C. HICKS, A. LEVINE, A. AGRAWAL, X. BASURTO, S.J. BRESLOW, C. CAROTHERS, S. CHARNLEY, S. COULTHARD, N. DOLSAK, J. DONATUTO, C. GARCIA-QUIJANO, M.B. MASCIA, K. NORMAN, M.R. POE, T. SATTERFIELD, K. ST. MARTIN, P.S. LEVIN, *Engage key social concepts for sustainability*, in *Science*, 38, 2016; H. SCHANDL, I. WALKER, *Social Science and Sustainability*, Canberra, 2017.

²⁶ For further insights on the academic debate regarding the multifold definitions for the term *sustainability* please refer to, among others, J.L. RAMSEY, *On Not Defining Sustainability*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 1075, 2015.

«meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs²⁷».

However, regardless of its anthropocentric stance this definition is riddled with underlying assumptions that can render it too vague to be applicable without due clarifications. On the other hand, at dictionary level, sustainability implies, at the very minimum, «being able to continue over a period of time²⁸». Again, recurring to the blessing of vagueness to increase applicability.

At this point, a pillar question should emerge, that is: why is sustainability regarded as one of the five strokes that render the canvass of the Third sector so great if there is a lack of agreement in adopting a general definition for the concept of sustainability? Well, sustainability is essential for the Third sector because, though hard to define, it is one of the underlying mechanisms that grant the Third sector its very existence. Or better, it is among the very essences of the Third sector.

Hence, for what concerns the Third sector—and for the purpose of this contribution—sustainability is going to be defined as the Third sector's ability to exist and thrive, not just survive.

As previously mentioned, the Third sector is uniquely embroidered by a multitude of different entities operating within it²⁹. However, what remains at the heart of each and every one of these entities, and ultimately, at the very heart of the sector is: human beings. The Third sector is, by being part of the Welfare project, a product created by humans, at the benefit of humans. Thus, rendering the Third sector not just a revolving door of human beings, but a true reservoir of social capital³⁰.

Therefore, any investment into the Third sector represents an investment into its social capital, ultimately resulting in the creation of stronger and more resilient communities. Such an investment, in turn, is directly correlated with economic growth³¹. Thus, elucidating the underlying sustainability mechanisms inherent within an adequately functioning Third sector.

Sustainability within the Third sector, though, does not solely pertain to social capital. It directly concerns the economic realm, too. In fact, Third sector entities—just like any other collective organization—are tasked with continuously monitoring the maintenance of minimum operational standards in order to ensure that the conditions for business continuity are met³². This is a second juncture from which the value-added of

²⁷ UNITED NATIONS, *Academic Impact: Sustainability*, in *un.org*.

²⁸ CAMBRIDGE DICTIONARY, *Sustainability*, in *Dictionary.cambridge.org*.

²⁹ For further insights into organizational dynamics of Third sector entities, please refer to Chapter 6 of the present volume G. BLASUTIG, P. TOMASIN, *Dinamiche organizzative, aspetti gestionali e sistemi a rete nel terzo settore*.

³⁰ For reference, see L. MAURO, *Capitale sociale, crescita economica e terzo settore*, chapter 8 of the present volume.

³¹ For further insights over the years on the aforementioned correlation, please refer to, among others E. PELINESCU, *The Impact of Human Capital on Economic Growth*, in *Procedia Economics and Finance*, 184, 2015; J. MINCER, *Human capital and economic growth*, in *Economics of Education Review*, 195, 1981.

³² For reference, see H. DREOSSI, A. LUSSI, *Elementi di sostenibilità economico-gestionale e valutazione della non commerciabilità di un ente del terzo settore*, chapter 11 of the present volume.

the Third sector's sustainability emerges; in practice, the strength of a Third sector entity essentially lies in its ability to combine a managerial business-like approach with the shared desire to achieve an ethically valuable goal.

As previously mentioned, the Third sector can be adequately regarded as a descendant or byproduct of the Welfare State project. As such, it inherits the Welfare State's benevolent goals and objectives, but it inherits its flaws and shortcomings, too.

In recent years, the environmental sustainability of the Welfare regime has been the subject of academic debate. Increasingly, the idea that Welfare systems are caught up in a threefold crisis—involving the economic and social realms, as well as the environmental realm—has gained traction³³. Hence, amid the strengths encapsulated within its underlying layer of sustainability, one that extends beyond mere monetary concerns, for the Third sector to remain sustainable, it ought to adopt measures tailored toward confronting and remedying the risks associated with emerging crises.

5. QUALITY

The fourth stroke that renders the canvass of the Third sector truly great is *quality*, intended as the measurable quality of the various projects and initiatives within the Third sector³⁴. However, just like defining sustainability can be a daunting task, measuring the quality of oftentimes qualitative—or not easily quantifiable—measures or initiatives can prove to be just as challenging.

Ironically, each and every one of us is both a judge and the subject of judgement, oftentimes on the basis of quality, on a daily basis. And, although judgement is oftentimes allocated a negative connotation, it is ultimately the sole means—and measure of—improvement. In this respect, perhaps Brontë imagined it best by stating that

«feeling without judgement is a washy draught indeed; but judgement untempered by feeling is too bitter and husky a morsel for human deglutition³⁵».

Thus, alluding to the fact that reason and judgement are best seen as halves of a whole, one can exist without the other, but one's existence devoid of the other does not allow for a balanced assessment.

Brontë's insights prove valuable within the context of the Third sector, where frictions have arisen on the basis of recently developed indicators tasked with measuring the quality of Third sector initiatives.

In the context of the Third sector, «feeling without judgement³⁶» alludes to the passion and compassion that fuels charitable and nonprofit initiatives. Although the Third sector relies, in part, on emotional commitment, such a commitment cannot be utilized as the sole measure of effectiveness. In fact, devoid of a rigorous evaluation and

³³ For reference, see G. CARROSIO, *Welfare, terzo settore e crisi climatica*, chapter 5 of the present volume.

³⁴ For reference, see E. DE GIORGI, L. MERCATELLI, *La progettazione per il terzo settore: opportunità e criticità*, chapter 13 of the present volume.

³⁵ C. BRONTË, *Jane Eyre*, New York City, 2003.

³⁶ *Ibidem*, (n. 33).

its resulting mechanisms of accountability, even benevolent efforts risk becoming inefficient or misdirected. Thus, resulting in the squandering of resources.

Conversely, «judgement untempered by feeling³⁷» elucidates the flip side of the same coin, reflecting the underlying dangers in reducing the quality of nonprofit work to detached metrics and performance indicators, alone. Here, an unjustified obsession with efficiency risks alienating the very audience the crafted initiative is meant to benefit.

Hence, it becomes apparent that measuring the quality of Third sector initiatives extends beyond mere indicators or statistics alone. Quality measurements pertaining to the Third sector require being accompanied by an understanding of the initiative, and the subsequent will to translate actions into data—which then has the possibility of being analyzed keeping in mind the fact that the quality of a project is not solely a translation of its numerical efficiency results. Essentially, measuring the quality of a project entails considering undertaking qualitative measures, how such measures relate to the extrapolated quantitative data, and a final comprehensive consideration of the merger of the two³⁸.

6. INNOVATION

As per the previous modern-day buzzwords, innovation, too, is far from being easily defined, with sector-specific definitions oftentimes crowding the arena. In this respect, Peter Thiel's insights regarding the process of innovation prove valuable. According to Thiel, the act of innovating, meaning the path toward creating something new, requires going from zero to one³⁹.

Such a definition has planned applicability within the technological realm. However, upon consideration, it possesses interesting reflection points for the Third sector, too. In light of the fact that the Third sector encapsulates ample diversity, both in terms of target audience and in terms of designed interventions and initiatives, what ultimately renders the Third sector innovative is the fact that to survive, it ought to constantly reinvent itself—which, can be regarded as the sectors-specific means of going from zero to one.

As previously discussed, the Third sector is an anthropocentric project at the benefit of the population, at large. Hence, in order to remain a relevant project, it ought to be in a constant state of innovation and self-improvement. The Third sector is not to be understood as a standalone galaxy in the universe of society, it is best conceptualized as a planet orbiting around the sun of society, being inevitably influenced by the gravitational pushes and pulls of society at large.

In recent decades, through the restructuring of the sector—particularly for what concerns the Italian realm—we have witnessed the Third sector's ability and capability of reinventing itself; its ability to turn staticism into dynamism. As a testament to such,

³⁷ *Ibidem*, (n. 33).

³⁸ For reference, see A. PERULLI, *Gli indicatori per il terzo settore: misurare la qualità*, chapter 16 of the present volume.

³⁹ P. THIEL, *Zero to One*, New York City, 2014.

noteworthy of mention are its multifold evolutionary profiles⁴⁰: from the sector's embracing of the digital transition via the adoption of a digitalized system of checks and balances, to the sector's establishment as a viable *third way* to conventional operational dynamics, particularly in times of crisis and emergency, whilst always maintaining the core goal of providing services at the benefit of people⁴¹.

Moreover, the Third sector's lack of impermeability to innovation can be considered, in and of itself, as being innovative. By its very nature, the Third sector is tasked with providing services capable of bridging existing societal gaps at the benefit of vulnerable categories. One such category of interest is the following: the elderly. This area of vulnerability is not so much grouped or defined by age, more so by the multifold externalities that accompany the ageing process. Hence, in light of the aforementioned externalities, the ageing process can be regarded as a catalyst for the necessity for long-term care projects. These projects are, in and of themselves, mutable according to external factors. In recent times, a major force of influence, and consequently change, has been the ever-present reliance on new technologies, which has inevitably altered the landscape of long-term care particularly through the algorithmization of such a process⁴². This increasing reliance on new technologies to solve ageless issues brings about both promise and peril. Therefore, going forward, one of the focal points will inevitably be balancing technology's promise with the timeless anthropocentrism that characterizes the Third sector.

Discussing innovation within the Third sector solely in terms of its ability to implement technological advancements in consonance with its social agenda would, however, be the moral equivalent of a journalist reporting solely the half of a good story. As previously mentioned, innovation within such a sector has less to do with the adoption of innovative devices, and more to do with the sector's ability to reinvent itself on the basis of changing necessities. In this respect, the sector's permeation of and connection to the cultural realm is noteworthy of mention⁴³. What brings this permeation in the orbit of innovation is the fact that the Third sector, too, has undergone somewhat of a vision reshaping since its inception. From its charitable roots, the Third sector has, in some respects, diversified its social ventures. This is not to say that such a sector has adopted Chinua Achebe's vision as explicit in *Anthills of the Savanna* whereby

«charity [is equated to being] the opium of the privileged⁴⁴»,

more so a means of pledging allegiance to its founding mission: undertaking anthropocentric social ventures. This is apparent not only by the emerging role of cultural

⁴⁰ For reference, see P. TOMASIN, *Profili evolutivi del terzo settore*, chapter 3 of the present volume.

⁴¹ For further insights pertaining to the Third sector's operational dynamics in times of crisis and emergency, please refer to chapter 18 of the present volume G. BEFANI, *Gli affidamenti dei servizi di trasporto sanitario e d'emergenza: la 'terza via' tra Stato e mercato*.

⁴² For further insights regarding the crossover between the Third sector and innovation care modalities, please refer to chapter 17 of the present volume S. ARNALDI, F. MIELE, *Invecchiamento, tecnologie assistive e terzo settore: innovare la cura tra automazione e responsabilità*.

⁴³ For an in-depth analysis, please refer to chapter 20 of the present volume: G. BIASUTTI, *Il contributo del terzo settore nella gestione del patrimonio culturale*.

⁴⁴ C. ACHEBE, *Anthills of the Savannah*, London, 2012.

and creative industries (CCI)⁴⁵, but also by the ever-central role played by the Third sector in managing confiscated assets⁴⁶ as a means of social restitution.

It is precisely this aptitude to embrace emerging means of addressing core issues within the sector that allows the Third sector to be defined as innovative. And, it is this very predisposition that renders innovation the fifth, and last, stroke of greatness within the canvass of the Third sector.

7. CONCLUDING REMARKS

In an era plagued by competition, the Third sector is the necessary connection focusing on bridging societal gaps, as opposed to sparking their creation. Rooted in charitable principles, the Third sector has proven to be far from static. On the contrary, its dynamism has allowed the sector to remain relevant, indispensable even, within today's rapidly changing world order.

Reiterating the introductory remarks, just like notable paintings possess five strokes of greatness that differentiate them from mediocrity, the Third sector, too possesses its five strokes of greatness: (i) solidarity, as a noble founding principle, (ii) leadership as a catalyst of greatness given its understanding in terms of guidance, not in terms of a strict hierarchical classification, (iii) sustainability intended not so much in economic terms, more so in the reservoir of social capital built, (iv) quality, as a means of pursuing value, and (v) innovation, referring to the sector's ability to reinvent itself and pursue novel social ventures in order to remain relevant.

Clearly, the Third sector is imperfect. It, too, is riddled with flaws. However, in Auster's words, the Third sector's aim is that of

«[rendering] the world a better place. [Bringing] some beauty to the drab humdrum corners of the soul. [...]. It doesn't matter what form it takes. To leave the world a little better than [it] found it. That's the best [mankind] can ever do⁴⁷».

And, through the aforementioned five strokes, this is precisely what the Third sector does; it leaves the world better than it found it. Ultimately, the greatness of the Third sector derives from within, from its five core principles, which represent the five strokes that render the canvas of the Third sector a true—though at times imperfect—masterpiece.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

J. Mincer, *Human capital and economic growth*, in *Economics of Education Review*, 195, 1981; C. Brontë, *Jane Eyre*, Bantam Classics, New York City, 2003; N. Machiavelli, *The Prince*, Penguin Classics, London, 2003; Plato, *The Republic*, Penguin

⁴⁵ For reference, see A. VATTA, *Le imprese culturali e creative (ICC) in Italia ed Europa*, chapter 19 of the present volume.

⁴⁶ For reference, see S. VILLAMENA, *L'affidamento dei beni confiscati agli enti del terzo settore*, chapter 21 of the present volume.

⁴⁷ P. AUSTER, *Timbuktu*, Henry Holt and Co., New York City, 2010.

Classics, London, 2007; L. Wilde, *The Concept of Solidarity: Emerging from the Theoretical Shadows?*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 2007; M. Weber, *The concept of solidarity in the study of world politics: toward a critical theoretic understanding*, in *Review of International Studies*, 2007; P. Auster, *Timbuktu*, Henry Holt and Co., New York City, 2010; M. Lucado, *Chronicles of the Cross Collection*, Thomas Nelson, Nashville, 2010; S. Vallance, H.C. Perkins, J.E. Dixon, *What is social sustainability? A clarification of concepts*, in *Geoforum*, 342, 2011; C. Achebe, *Anthills of the Savannah*, Penguin Books, London, 2012; A. Dawson, M. Verweij, *Solidarity: a Moral Concept in Need of Clarification*, in *Public Health Ethics*, 1, 2012; H. Åhman, *Social sustainability - society at the intersection of development and maintenance*, in *The International Journal of Justice and Sustainability*, 1153, 2012; P. Thiel, *Zero to One*, Crown Currency, New York City, 2014; E. Pelinescu, *The Impact of Human Capital on Economic Growth*, in *Procedia Economics and Finance*, 184, 2015; J.L. Ramsey, *On Not Defining Sustainability*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 1075, 2015; C.C. Hicks, A. Levine, A. Agrawal, X. Basurto, S.J. Breslow, C. Carothers, S. Charnley, S. Coulthard, N. Dolsak, J. Donatuto, C. Garcia-Quijano, M.B. Mascia, K. Norman, M.R. Poe, T. Satterfield, K. St. Martin, P.S. Levin, *Engage key social concepts for sustainability*, in *Science*, 38, 2016; H. Buckingham, J. Rees, *The context for service delivery: third sector, state and market relationships 1997-2015*, in J. Rees, D. Mullins, *The third sector delivering public services*, Policy Press, Bristol, 2017; A. Ellis Paine, M. Hill, *The engagement of volunteers in third sector organisations delivering public services*, in J. Rees, D. Mullins, *The third sector delivering public services*, Policy Press, Bristol, 2017; J. Harlock, R. Miller, *From development to delivery: personalisation and the third sector*, in J. Rees, D. Mullins, *The third sector delivering public services*, Policy Press, Bristol, 2017; R. Miller, F. Lyon, *Spinning with substance? The creation of new third sector organisations from public services*, in J. Rees, D. Mullins, *The third sector delivering public services*, Policy Press, Bristol, 2017; J. Rees, D. Mullins, *The third sector delivering public services: setting out the terrain*, in J. Rees, D. Mullins, *The third sector delivering public services*, Policy Press, Bristol, 2017; H. Schandl, I. Walker, *Social Science and Sustainability*, CSIRO, Canberra, 2017; M. Gandhi, *The Story of My Experiments with Truth: An Autobiography*, Sanage Publishing House, Mumbai, 2020; A. Vandavelde, *The Concept of Solidarity*, in *Journal of the Humanities & Social Sciences*, 2023.

Gli autori e le autrici

L'opera riflette un'impostazione interdisciplinare, resa possibile dalla partecipazione di studiosi e professionisti afferenti a diverse aree del sapere – dal diritto all'economia, dalla sociologia alla psicologia, fino alle scienze politiche – e da una pluralità di esperienze istituzionali e operative. Gli autori e autrici provengono infatti tanto dal mondo accademico quanto dalla pubblica amministrazione e dalle professioni, assicurando un equilibrio tra riflessione teorica, conoscenza normativa e applicazioni pratiche.

Gran parte di essi è composta da docenti del Master universitario *DMTS – Diritto e Management del Terzo Settore: sistemi di benessere sociale tra imprenditorialità, volontariato e sussidiarietà* (<https://terzosettore.info/>), promosso dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali (DiSPeS) dell'Università degli Studi di Trieste.

Qui di seguito sono riportati i nominativi degli autori e delle autrici, con le rispettive qualifiche.

SIMONE ARNALDI, Professore ordinario di Sociologia generale, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

ROBERTO BATTAGLIA, PhD in Diritto dell'Unione europea, Funzionario di pubblica amministrazione, Magistrato onorario con funzioni di giudice tutelare presso il Tribunale civile di Trieste

GUIDO BEFANI, Avvocato, Ricercatore in Diritto amministrativo (già DiSPeS, Università degli Studi di Trieste)

GIACOMO BIASUTTI, Professore associato di Diritto amministrativo, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

GABRIELE BLASUTIG, Professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

CRISTIANA BOBBIO, Dottoressa in giurisprudenza, Titolare posizione organizzativa

RAOUL BUBBI, Dottore in giurisprudenza, Dirigente pubbliche amministrazioni

GIOVANNI CARROSIO, Professore ordinario di Sociologia dell'ambiente e del territorio, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

SARA CERVAI, Professoressa associata di Psicologia del lavoro, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

SALVATORE CIMINI, Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Teramo

ANDREA CRISMANI, Professore ordinario di Diritto amministrativo, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste; Direttore del Master DMTS

DOMENICO D'ORSOGNA, artista e giurista, Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Sassari

ELISABETTA DE GIORGI, Professoressa associata di Scienza politica, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

HUDY DREOSSI, Dottore commercialista, Consulente di direzione per enti pubblici ed enti del Terzo Settore

TAMARA FERESIN, Titolare posizione organizzativa, Esperta in progetti di sviluppo di comunità e applicazione degli istituti di amministrazione condivisa

GIOVANNI GRANDI, Professore ordinario di Filosofia morale, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

INGEBORG GRUENWALD, Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

ALJA HRVATÍĆ, Funzionaria di pubblica amministrazione, Esperta in progetti di sviluppo di comunità e applicazione degli istituti di amministrazione condivisa

GIUSEPPE IERACI, Professore ordinario di Scienza politica, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

ALESSANDRO LUSSI, Dottore commercialista, Revisore legale e cooperativo, Esperto in ETS e crisi d'impresa

LUCIANO MAURO, Professore ordinario di Economia politica, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

LUCA MERCATELLI, Project manager, Area Science Park, Trieste

FRANCESCO MIELE, Ricercatore in Sociologia generale, Responsabile scientifico progetto di ricerca *Artificial intelligence and dementia care in practice*, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

ALFREDO PERULLI, Medico specialista in Igiene e Medicina preventiva e in Urologia, esperto in qualità e accreditamento in ambito sanitario, formatore

IRENE PIZZIMENTI, Funzionaria di pubblica amministrazione, Esperta nella ricerca in ambito giuridico

ALCESTE SANTUARI, Professore associato di Diritto dell'economia, Diritto degli enti non profit e dei partenariati pubblico-privati, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

PAOLO TOMASIN, Sociologo e ricercatore, Esperto in politiche sociali, valutazione d'impatto e teoria dei sistemi a rete

FEDERICO VALENTINI, Ricercatore in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Teramo.

ALESSIA VATTA, Ricercatrice e Professoressa in Scienza politica, DiSPeS, Università degli Studi di Trieste

STEFANO VILLAMENA, Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Macerata

Finito di stampare anno 2025
presso le Industrie Grafiche della Pacini Editore S.r.l.
Via A. Gherardesca • 56121 Pisa
Tel. 050 313011 • Fax 050 3130300
www.pacineditore.it





Il volume propone una riflessione sul Terzo Settore come organizzazione della solidarietà, attraverso contributi di studiosi e studiose provenienti da vari ambiti: diritto, economia, scienze politiche, sociologia, filosofia, statistica, psicologia, management e progettazione. A questa pluralità disciplinare si affianca l'esperienza di professionisti, funzionari pubblici e operatori del settore, in un dialogo che riflette la complessità dell'oggetto indagato e ne valorizza le molteplici dimensioni. L'opera nasce nell'ambito del Master DMTS - Diritto e Management del Terzo Settore, attivato dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Trieste, come esito di un'esperienza formativa e istituzionale orientata all'approfondimento teorico e all'impatto sociale.

Andrea Crismani

Professore ordinario di Diritto amministrativo all'Università degli Studi di Trieste e direttore del Master in Diritto e Management del Terzo Settore. Avvocato, è stato commissario prefettizio ed è consigliere in enti del terzo settore. È impegnato in progetti di ricerca su terzo settore, legalità algoritmica, partenariati pubblici, innovazione tecnologica, portualità ed energia. Si occupa di contratti, finanza pubblica, controlli, responsabilità e amministrazione condivisa.



€ 65,00