



**UNIMORE**  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
MODENA E REGGIO EMILIA

## Quaderni Fondazione Marco Biagi

Eleonora Costantini, Tommaso Fabbri  
(a cura di)

# Riflessioni intorno alle prospettive della riforma

Conversazioni con il  
Terzo Settore modenese

2022



# Quaderni Fondazione Marco Biagi

ISSN 2239-6985

Registrazione presso il Tribunale di Modena n. 2031 del 03/05/2011

**Riflessioni intorno alle prospettive della riforma. Conversazioni con il terzo settore modenese.**

**Eleonora Costantini, Tommaso Fabbri (a cura di). Modena: Fondazione Marco Biagi, 2022**

© Copyright 2022 degli autori

ISBN 979-12-81397-14-9

## **Comitato di direzione**

Tindara Addabbo, Francesco Basenghi (Direttore Responsabile), Tommaso M. Fabbri

## **Comitato scientifico**

Marina Orlandi Biagi (Presidente), Tommaso M. Fabbri (Vice Presidente), Tindara Addabbo, Edoardo Ales, Francesco Basenghi, Janice Bellace, Susan Bisom-Rapp, Ylenia Curzi, Luigi E. Golzio, Frank Hendrickx, Csilla Kollonay, Alan Neal, Roberto Pinardi, Ralf Rogowski, Riccardo Salomone, Iacopo Senatori, Yasuo Suwa, Tiziano Treu, Manfred Weiss

## **Comitato di redazione**

Ylenia Curzi, Alberto Russo, Olga Rymkevich, Iacopo Senatori

## **Editore**

Fondazione Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia

Largo Marco Biagi 10, 41121 Modena

Tel. +39 059 2056031

E-mail: [fondazionemarcobiagi@unimore.it](mailto:fondazionemarcobiagi@unimore.it)



## INDICE

Premessa, contesto, obiettivi e attori	
<i>Eleonora Costantini e Tommaso Fabbri</i> .....	7
La Riforma del Terzo Settore: un processo legislativo a cui attribuire (insieme) forma e valore	
<i>Simone Scagliarini</i> .....	11
Profili organizzativi tra vecchie e nuove competenze: la forma organizzativa non è neutra	
<i>Tommaso Fabbri</i> .....	27
<i>Governance</i> generativa: uscire dagli schemi per immaginare nuove forme di relazione	
<i>Eleonora Costantini</i> .....	40



## PREMESSA, CONTESTO, OBIETTIVI E ATTORI

*Eleonora Costantini*

*Assegnista di ricerca in sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Modena e  
Reggio Emilia*

*Tommaso Fabbri*

*Professore Ordinario di Organizzazione Aziendale Università di Modena e Reggio Emilia*

**SOMMARIO:** 1. Premessa e contesto. – 2. Gli obiettivi e gli attori del percorso.

### **1. Premessa e contesto**

La legge 328 del 2000 consolidava sul piano legale l'ingresso del mercato nel welfare, riconoscendo la possibilità che soggetti non pubblici gestissero servizi e fossero coinvolti nei processi di programmazione sociale, come esperti portatori di istanze dal basso. Il *welfare-mix* diventava il paradigma di riferimento, ponendo fin da subito elementi di criticità: la sostenibilità di un mercato non profit, ibridato con aspetti di reciprocità, lo statuto pubblico dei beni scambiati e il posizionamento assegnato ai destinatari delle prestazioni.

Nel corso degli ultimi venti anni, il *welfare-mix* ha rappresentato insieme un limite ma anche un confine generativo. Un limite, nel momento in cui ha innescato meccanismi di de-responsabilizzazione, di progressive mancate risposte a bisogni sociali sempre più complessi e di un definitivo *exit* dei ceti medi dalle reti di solidarietà pubbliche (per un progressivo impoverimento e per l'affermarsi di una società individualizzata); un confine generativo, quando invece si è posto come base per processi d'innovazione sociale. Nell'uno e nell'altro caso, la dimensione organizzativa, costruita intorno al contratto, si pone come oggetto di riflessione: sono i processi, eminentemente sociali, del mescolare e mescolarsi che sembrano decisivi, più che il *mix* in quanto tale. In altre parole, non è la forma del contratto (appalto, co-progettazione, affidamento, convenzione) ma le conseguenze della relazione – economica, sociale, organizzativa – che dal contratto scaturiscono a rappresentare il punto nodale del *welfare-mix*, nella sua declinazione territoriale.

In questo contesto, la Legge n.117 del 2017 – conosciuta come Riforma del Terzo Settore - e i suoi numerosi decreti attuativi intervengono in un sistema già complesso, con un obiettivo di riforma che – nei fatti – è più di riordino fiscale, tributario e definitorio. La

Legge, tuttavia, pone al centro la dimensione organizzativa del Terzo Settore come impresa, riconoscendone il valore di strumento di promozione personale e di partecipazione democratica, di solidarietà, sussidiarietà e pluralismo ma favorendo anche l'iniziativa economica privata, per concorrere all'accrescimento dei livelli di tutela dei diritti civili e sociali. Il recente pronunciamento della Corte Costituzionale (sentenza n.131 del 2020) e l'emendamento introdotto nella legge di conversione del decreto "Semplificazioni" imprimono un inconfutabile valore al ruolo del Terzo Settore - introducendo gli istituti dell'amministrazione condivisa, mediante cui si dà piena attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale - come protagonista, al pari delle Pubbliche Amministrazioni, del welfare locale.

I primi tentativi di analisi mostrano che la riforma - una volta a regime - fornirà una rappresentazione solo parziale della morfologia del Terzo Settore dal punto di vista delle unità organizzative, della composizione delle risorse umane impiegate, della *governance* territoriale e della sfera di attività. Tuttavia, proprio i processi localizzati di messa in opera della riforma possono essere luogo di mediazioni, di adattamento ma anche di riflessività interni alle singole organizzazioni, tra le organizzazioni di Terzo Settore e tra queste e le istituzioni locali.

Nell'ultimo decennio, infatti, la configurazione di attori e relazioni riconducibili all'ampio settore del welfare, successiva alle riforme dei primi anni Duemila, si è andata scontrando, con un processo di trasformazione dei bisogni sociali, una crescente differenziazione, che rende inefficaci risposte standardizzate e insostenibili erogazioni monetarie centralizzate. C'è di più: è andata emergendo una maggiore complessità dei bisogni da un punto di vista qualitativo, una crescente importanza degli aspetti immateriali dei servizi richiesti, soprattutto rispetto alla dimensione identitaria e relazionale; i cittadini chiedono ai servizi un approccio di sviluppo umano, relazioni regolari e di lungo periodo, tra produttori professionali di servizi, utenza e altri membri della comunità.

L'introduzione di misure nazionali di sostegno come il SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva), il RES (Reddito di solidarietà della Regione Emilia-Romagna) e il REI (Reddito di inclusione) o di riforme regionali come la Legge n. 14 del 2015 in Emilia-Romagna, se da un lato hanno rafforzato i sistemi locali nelle loro architetture plurali ponendoli alla base delle riforme stesse (il patto di integrazione e attivazione sociale che prevede uno scambio forte con il Terzo Settore o l'idea ricorrente di equipe multi-disciplinari), dall'altro hanno fatto emergere la fragilità di alcune relazioni o la riduzione delle stesse a meri scambi

economici. Sul versante delle organizzazioni no profit questo ha posto nuovamente l'attenzione sui temi controversi della razionalizzazione in chiave aziendale, guidata dai criteri di efficacia e efficienza nelle scelte di investimento e nell'uso delle risorse.

## **2. Gli obiettivi e gli attori del percorso**

La Fondazione Marco Biagi, in collaborazione con i Dipartimenti di Economia, Giurisprudenza e Studi Linguistici e culturali dell'Università di Modena e Reggio Emilia, nella propria funzione di Ente strumentale alle attività di Terza Missione e *Public Engagement*, ha promosso uno spazio di riflessione sulle prospettive locali della riforma, insieme al Terzo Settore modenese, attraverso l'organizzazione di un ciclo di «Conversazioni».

Il Ciclo di Conversazioni aveva l'obiettivo di mettere a tema le conseguenze della riforma, insieme ai diversi attori coinvolti nel processo di cambiamento in atto. In particolare, si è inteso coinvolgere, fin dalla fase di progettazione, alcuni soggetti aggregativi di rilevanza locale con l'idea che potessero farsi tramite delle riflessioni interne alle proprie reti, contribuendo fattivamente alla produzione di contenuti.

Le Conversazioni si intendono come primo momento di un percorso cittadino che, qualora valutato di interesse, potrà proseguire nel tempo attraverso forme diversificate di contaminazione con l'Ateneo.

I temi e la struttura degli incontri sono stati l'esito degli scambi avvenuti tra dicembre 2020 e giugno 2021 con rappresentanti di:

- Consorzio delle Cooperative sociali di Modena - CSS
- Centro Servizi per il Volontariato -CSV
- Centro Sportivo Italiano – CSI
- Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani – ACLI
- Unione Italiana Sport per tutti - UISP
- Legacoop
- Confcooperative
- Forum Terzo Settore
- ARCI Modena

Hanno inoltre preso parte alla costruzione delle Conversazioni esponenti del Comune di Modena- Assessorato al Welfare, dell'AUSL di Modena e della Fondazione di Modena.

Le Conversazioni hanno avuto luogo, presso l'Auditorium della Fondazione Marco Biagi, venerdì 1, 8 e 15 ottobre 2021 secondo uno stesso format: ad un inquadramento iniziale del tema affidato ad uno studioso/studiosa, sono seguiti interventi preordinati da parte di esponenti del locale Terzo Settore, lasciando lo spazio per un dibattito finale. Il coordinamento degli incontri è stato affidato ai direttori dei tre dipartimenti coinvolti: Elio Tavilla (Dipartimento di Giurisprudenza), Tommaso Fabbri (Dipartimento di Economia "Marco Biagi") e Lorenzo Bertuccelli (Dipartimento di Studi Linguistici e Culturali).

Di seguito una elaborazione dei contenuti emersi a partire dalle registrazioni e successive trascrizioni degli incontri.

## LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE: UN PROCESSO LEGISLATIVO A CUI ATTRIBUIRE (INSIEME) FORMA E VALORE

*Simone Scagliarini*

*Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Modena e Reggio Emilia*

**SOMMARIO:** 1. La cornice normativa. – 2. Le voci degli ETS intorno alla norma

### **1. La cornice normativa**

Il tema del Terzo Settore, anche sotto il profilo strettamente giuridico, può essere osservato ed analizzato sotto diverse prospettive. Io mi atterrò a quella costituzionalistica, come mi sembra più opportuno nell'aprire un incontro a sua volta introduttivo di un ciclo, così da definire una cornice di contesto, entro cui lasciare poi spazio agli interventi di chi vive quotidianamente sul campo le questioni connesse all'oggetto del nostro interesse.

Ebbene, in quest'ottica, conviene prendere le mosse dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sul Codice del Terzo Settore (di seguito, anche CTS), approvato, come noto, con il D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che ci mostra come questa riforma stia rappresentando la chiave di volta per una nuova e più pregnante visione del mondo del non profit e della sua collocazione all'interno del nostro ordinamento. Nello specifico, il CTS è stato "protagonista", finora, di sette giudizi definiti dalla Consulta, curiosamente sempre in relazione ad un conflitto tra Stato e Regioni, eccetto nella pronuncia del 2022 di cui dirò da ultimo.

La prima occasione in cui ciò è accaduto (nel giudizio concluso con la sentenza n. 185/2018) è anche l'unica ricorrenza, salvo sempre la più recente decisione del 2022, nella quale il CTS costituiva l'oggetto stesso del giudizio della Corte, a cui si chiedeva di valutare la conformità a Costituzione di una serie di disposizioni relative ai Centri di Servizio per il Volontariato (CSV). A tale quesito essa risponde anzitutto affermando, in relazione all'attività svolta dagli Enti del Terzo Settore (di seguito, ETS), il suo valore essenziale per il perseguimento dell'interesse generale, riecheggiando già in questa sede la lettera dell'art. 118, comma 4, Cost. in tema di sussidiarietà orizzontale, con un'argomentazione che sarà ampiamente ripresa e sviluppata nelle sentenze successive. Per questo motivo – precisa poi il giudice delle leggi, passando al merito della questione – l'attività degli ETS si presenta estremamente eterogenea, tanto da non poter essere considerata una materia a sé stante al

fine di attribuirne univocamente la competenza allo Stato o alla Regione. Ciò nonostante – conclude il Collegio – appare comunque innegabile che «i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell’«ordinamento civile»», ambito in cui il legislatore statale interviene «allo scopo di garantire l’uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza [...] oltretutto di assicurare l’«essenziale e irrinunciabile autonomia»» degli ETS stessi. Ne consegue l’affermazione della esclusiva competenza statale e quindi il rigetto della questione sollevata dalle Regioni Lombardia e Veneto [per un commento alla sentenza, in dottrina, v. per tutti E. Rossi, *La riforma del Terzo settore per la prima volta davanti alla Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 2067 ss.; e L. Gori, *Terzo settore fra misure di promozione e autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 2019, 198 ss.].

Nelle successive quattro pronunce, il CTS non è stato invece l’oggetto diretto del giudizio, bensì il parametro per verificare la conformità a Costituzione di una legge regionale, impugnata dal Governo in via d’azione, secondo il ben noto meccanismo della “norma interposta”.

Così, nella sentenza n. 277/2019, la Consulta è stata chiamata ad esprimersi su una legge regionale relativa alla tutela degli animali, nella parte in cui riservava alcune attività alle associazioni di volontariato, come definite, appunto, dal CTS. Ebbene, in questo caso il giudice delle leggi dichiara l’illegittimità della normativa impugnata in quanto discriminatoria, per il fatto di limitare le attività in questione soltanto ad alcune organizzazioni del Terzo Settore, individuate sulla base di un criterio meramente formale. Questa, peraltro, è l’unica circostanza in cui assistiamo ad una dichiarazione di illegittimità. Nei tre seguenti giudizi, infatti, la Corte opta per la diversa tipologia delle sentenze interpretative di rigetto, con cui le questioni vengono respinte – e quindi le leggi regionali impugnate dal Governo vengono salvate – in quanto conformi a Costituzione, nella misura in cui esse si interpretino come indicato dalla Corte stessa. In buona sostanza, la Consulta fornisce una propria interpretazione – che a volte può apparire anche forzata – in modo da evitare di creare un vuoto legislativo nell’ordinamento regionale di riferimento. In tal modo, mi sembra sia in qualche misura salvaguardato e valorizzato l’attivismo delle Regioni, a cui vantaggio vengono mantenute in vigore le relative normative, seppur a costo di orientarne

l'interpretazione per renderle conformi a Costituzione, in modo da consentirne la perdurante applicazione.

In questa stessa direzione, la sentenza n. 285/2019 si è pronunciata su di una legge regionale che prevedeva intese e accordi con enti ed associazioni del Terzo Settore, nel campo della prevenzione e lotta alla criminalità, limitatamente a quelle iscritte al registro regionale. La Corte, nella fattispecie, rigetta l'impugnazione del Governo interpretando il riferimento al registro sia come a quello regionale in senso stretto che come a quello nazionale, così da escludere la natura discriminatoria della disposizione, che, ove interpretata in senso letterale, si sarebbe posta in contrasto con (e quindi avrebbe rappresentato una violazione del) le previsioni del CTS.

Allo stesso modo, la sentenza n. 27/2020 concerneva una legge regionale sulla prevenzione del bullismo, in cui erano previsti finanziamenti per associazioni operanti sul campo con una certa anzianità, purché iscritte nel registro regionale. La Consulta, ancora una volta, interpreta il riferimento al registro regionale come rivolto (anche) all'articolazione regionale del registro nazionale, escludendo così violazioni della Carta fondamentale per contrasto con la norma interposta del CTS.

Giungiamo poi alla sentenza n. 131/2020, la cui portata sistematica richiede un'analisi più approfondita [per la quale, in dottrina, si veda ad esempio 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-Rassegna*, n. 3/2020].

Nel merito, la sentenza riguarda una legge con cui la Regione Umbria aveva disciplinato le cooperative di comunità (definite come le cooperative che, per contrastare il degrado e lo spopolamento, perseguono un interesse generale della comunità, promuovendo forme di partecipazione alla gestione dei beni collettivi), prevedendone il coinvolgimento nella co-progettazione e co-programmazione degli interventi e dei servizi pubblici, secondo le previsioni dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore (che con gli artt. 56 e 57 costituisce il Titolo VII del Codice stesso, una delle parti più innovative della riforma), il quale, nello specifico, veniva così a fungere da parametro di giudizio.

Il dubbio di conformità a Costituzione sollevato dal Governo viene dichiarato infondato dalla Corte sulla base dell'interpretazione che in tanto le cooperative di comunità possono essere coinvolte nella co-progettazione in quanto esse siano annoverabili tra gli Enti del Terzo Settore per come disciplinati dalla normativa statale (ovvero, appunto il CTS): ancora una volta, dunque, la legge è salva perché (e purché) si interpreti in un certo modo.

Ciò che più rileva di questa sentenza, però, sono le argomentazioni su cui il giudice delle leggi indugia per svolgere il proprio ragionamento. Due, in particolare, sono i profili di interesse, in relazione ai quali la Consulta (1) individua in modo particolarmente lucido ed esplicito lo statuto costituzionale del Terzo Settore e (2) si sofferma sulla natura dell'art. 55 del CTS, norma fondamentale per l'introduzione di un nuovo modello relazionale tra P.A. e soggetti non profit, noto come "amministrazione condivisa".

(1) Con riferimento al primo aspetto, va anzitutto posto in luce la sottolineatura della Corte secondo cui «esiste un ambito di organizzazione delle "libertà sociali" [...] non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle "forme di solidarietà" che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente». Queste libertà sociali a cui fa riferimento la sentenza altro non sono, a ben vedere, che le libertà costituzionali, nel momento in cui vengono esercitate a fini di utilità collettiva e solidarietà sociale.

Se già questo passaggio sembra dimostrare una notevole apertura della Consulta verso il mondo del Terzo Settore, ancor più significativo è quanto la stessa afferma con riferimento all'art. 118, quarto comma, Cost., introdotto, come noto, nel 2001 con la riforma del Titolo V, il quale enuncia il principio di sussidiarietà nella sua accezione orizzontale, prevedendo che gli Enti costitutivi della Repubblica favoriscano l'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli o associati, anche nello svolgimento di attività di interesse generale. Un'affermazione rimasta, fino ad allora, perlopiù sulla carta oppure utilizzata in ambiti distanti dalla realtà del Terzo Settore, ma rispetto a cui la sentenza al nostro esame rileva come «questa previsione ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della profonda socialità che connota la persona umana». Il Terzo Settore, insomma, è qualcosa di insito nel tessuto stesso della Costituzione, come la Corte dimostra con un excursus storico utilizzato per palesare come le azioni di solidarietà siano all'origine di una fitta rete di mutualità da cui, ad esempio, è gemmato il sistema previdenziale stesso che oggi conosciamo. La socialità, in altri termini, è una caratteristica dei consessi umani antica e consolidata, così come il ricorso ad essa in risposta a determinati bisogni comuni. Ed è per questo – aggiunge il Collegio – che attraverso l'art. 118 Cost. «valorizzando l'originaria socialità dell'uomo, si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico fosse intrinsecamente idonea alla gestione di attività di interesse generale». Così, ad esempio, il welfare non è solo necessariamente il welfare pubblico, ma c'è un modo

ulteriore di fornire prestazioni sociali, che si fonda sull'autonoma iniziativa dei cittadini, tanto è vero che esso era già presente, seppur in forma embrionale, prima ancora che avesse origine la forma di Stato sociale.

Da tutto ciò discende in modo diretto che la sussidiarietà è il fondamento costituzionale del Terzo Settore (sebbene non solo di esso), in “combinato disposto” con gli obblighi di solidarietà, di cui parla l'art. 2 Cost., cui la Corte aveva fatto riferimento già in una risalente sentenza del 1992 in rapporto alla legge allora vigente sul volontariato, qui non a caso esplicitamente richiamata, a dimostrazione del collegamento con i principi fondanti scritti fin dal 1948 nella nostra Carta costituzionale. Di modo che, anche se il Terzo Settore non trova un esplicito riconoscimento con questo nome, in Costituzione può comunque leggersi un chiaro riferimento ad esso, al pari di quanto avviene per la Pubblica Amministrazione (in particolare, nell'art. 97 Cost.), per l'impresa (nell'art. 41 Cost.) o, più nello specifico, per l'impresa cooperativa (nell'art. 45 Cost.). Laddove, con la Pubblica Amministrazione, il Terzo Settore ha un punto in comune che è proprio quello di perseguire interesse di carattere generale.

Ma non basta! La sentenza, infatti, riveste importanza come pietra fondante del riconoscimento costituzionale del Terzo Settore ancor più per il fatto di attribuire ad esso un plusvalore, giacché – vi si legge – gli Enti che ne fanno parte «in quanto rappresentativi della società solidale, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà» e «sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi, altrimenti reperibili con tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico» oltre a possedere «una importante capacità organizzativa e di intervento sul territorio che gli enti in questione hanno». Notevoli vantaggi, dunque, vengono riconosciuti dalla Corte alla collaborazione tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore.

Che poi questo favor non si ponga in contrasto con il diritto dell'Unione Europea, come sembra ritenere invece il Consiglio di Stato (vedi infra), è dimostrato, ad avviso del giudice delle leggi, sia da indizi di diritto positivo che dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, «che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà» riconoscendo «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)».

(2) Passando, ora, a quanto, certamente di non minore importanza, la sentenza afferma con riferimento alla natura dell'art. 55 CTS, appare anzitutto meritevole di essere sottolineato come essa qualifichi tale disposizione come «una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale» di cui «è la prima proceduralizzazione generalizzata». Con questa norma, in buona sostanza, per la prima volta il legislatore ha dato veste procedurale al principio di sussidiarietà, fornendo uno strumento utile per la sua applicazione in diversi ambiti. Ma se è così, se ne deve allora ricavare che queste previsioni hanno un valore costituzionalmente necessario, il che comporta conseguenze assai rilevanti nell'ottica di una loro futura revisione o integrazione.

Caratteristica saliente della norma in questione è quella di permettere la configurazione di un canale di “amministrazione condivisa” che, secondo quanto rileva la Corte, si pone come «alternativo a quello del profitto e del mercato», di modo che «la co-progettazione e la co-programmazione altro non sono che le fasi di un procedimento complesso, espressione di un diverso rapporto tra il pubblico e il privato sociale». In sostanza, dunque, il modello dell'art. 55 CTS non è quello classico sinallagmatico, mercantilistico, a guisa di quanto avviene nel contratto di appalto, in cui l'Ente pubblico versa un corrispettivo in cambio di servizi forniti da un soggetto imprenditoriale, ma è un diverso modello, solidaristico, che si fonda sulla convergenza di obiettivi tra gli ETS e la P.A., come soggetti ugualmente volti alla ricerca dell'interesse generale, 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». Modello alternativo che, in base a quanto precedentemente argomentato, può vantare un sicuro fondamento costituzionale, al pari quindi di quanto può dirsi in relazione al mercato.

È interessante rilevare come, così argomentando, la Corte costituzionale si assesti su una posizione opposta a quella fatta propria dal Consiglio di Stato, che, al contrario, ha sempre ritenuto prevalente la regola della concorrenza affermando la soggezione, anche per i servizi pubblici di rilevanza sociale, alla normativa europea (e nazionale di attuazione) in materia di appalti. In particolare, è noto che, nel 2018, con il parere n. 2052, richiesto sulla possibilità di applicare l'art. 55 CTS alla co-progettazione dei servizi per l'accoglienza ai richiedenti asilo, il giudice amministrativo aveva ritenuto che, per il principio del primato del diritto eurocomunitario, non andasse applicato il Codice del Terzo Settore e, per contro, dovesse trovare applicazione il Codice dei Contratti Pubblici [sulla posizione del Consiglio di Stato,

per tutti, v. L. Gori, La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo Settore e P.A., in *Federalismi.it*, n. 14/2020, 179 ss.). Laddove, invece, la Consulta propone qui un’impostazione completamente diversa, sulla quale tuttavia il Consiglio di Stato continua a non convenire, come dimostra la sollevazione di due questioni pregiudiziali, ancora pendenti al momento in cui scrivo, alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

Ora, è sempre difficile dire se ci si trovi di fronte a svolte epocali, ma, alla luce di quanto visto sinora a proposito della giurisprudenza costituzionale, e in particolare della sentenza n. 131 del 2020 (che peraltro la stessa Corte costituzionale, per opera dell’attuale Presidente Giuliano Amato, ha voluto annoverare tra le “sentenze che ci hanno cambiato la vita”, dedicandole a questo titolo un podcast nell’ambito di una iniziativa di comunicazione), credo non si possa negare che nell’ordinamento si stia profilando un ruolo affatto scontato e piuttosto innovativo per il Terzo Settore, che viene ad essere visto in una ben più ampia prospettiva.

Peraltro, anche le due successive pronunce della medesima Corte costituzionale meritano una menzione, per il fatto di consolidare l’orientamento riportato.

Nella prima di esse, n. 255/2020, la Consulta, nel giudicare la legittimità della normativa sarda che stanziava fondi per l’affidamento in convenzione del servizio di trasporto sanitario in emergenza-urgenza a Onlus e cooperative sociali, ha avuto modo di ribadire che il diritto unionale non impone necessariamente l’assoggettamento alle norme in tema di appalto, volte a tutelare la concorrenza, per i servizi a valenza sociale, allorché gli stessi siano affidati ad ETS, pur adombrando il dubbio che la scelta del CTS di limitare alle sole Organizzazioni di Volontariato (di seguito, ODV) la possibilità di godere di un trattamento in deroga alle regole ordinarie di affidamento del servizio possa apparire discriminatoria verso altri enti non lucrativi. Peraltro, la questione è stata comunque rigettata per la inidoneità della normativa impugnata, che aveva carattere meramente finanziario, limitandosi a stanziare fondi e non a disciplinare le modalità del loro utilizzo, a configurare eventualmente una violazione del CTS, ancora una volta in evidenza come parametro interposto, e, per conseguenza, del riparto di competenze [per un commento, in dottrina, v. L. Gori, *Riflessioni sui limiti costituzionali alle misure promozionali del Terzo settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 3017 ss.).

Il tema è stato però di recente ripreso dalla pronuncia n. 72/2022, in cui per la prima volta la Corte costituzionale non è stata adita dal Governo contro una legge regionale, ma

dal giudice amministrativo, cui si era rivolto un ETS, diverso però dalle ODV, escluso, ai sensi dell'art. 76 CTS, norma sulla quale verteva la questione di legittimità sollevata, dalla possibilità di fruire di agevolazioni per l'acquisto di autoambulanze, proprio (e solo) in ragione della sua forma giuridica. Ebbene, la Consulta, dopo aver ribadito quanto già affermato sul valore e il fondamento costituzionale del volontariato nelle sentenze ricordate prima, aggiunge qui, quale ulteriore tassello, la precisazione 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 (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale)»: una sorta di sussidiarietà fiscale, insomma, nella prospettiva di leggere nell'attività svolta dal volontariato una forma diversa – e proveniente dal basso – di concorso, seppur indiretto, alla spesa pubblica, fornendo gratuitamente prestazioni che alleviano i costi gravanti sul servizio pubblico e consentono di concentrare altrove le risorse (come appunto l'aiuto nell'acquisto dei mezzi). D'altra parte – soggiunge la decisione, quasi a voler definire lo specifico status costituzionale del volontariato – esso «costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche».

Non solo, ma, a questa precisazione di carattere generale, la Corte aggiunge, al fine di risolvere la questione sottoposta, la considerazione che «sussiste [...] una definita linea di demarcazione all'interno della pur unitaria categoria degli ETS: è ben vero che quelli che scelgono di svolgere attività economica – accettando i correlati vincoli, primo dei quali la rinuncia alla massimizzazione del profitto – possono essere considerati operatori di un “mercato qualificato”, quello della welfare society, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro. Tuttavia, rimane fermo che tali soggetti hanno la possibilità di ricevere un corrispettivo per il servizio reso e quindi, anche in tal modo, procurarsi le risorse, cui fa riferimento la norma censurata, necessarie all'acquisto degli automezzi e dei beni strumentali al sostegno delle attività di interesse generale. Possibilità che invece è preclusa, come si è visto, alle ODV»: ciò che – conclude la Consulta – permette di considerare non arbitrario il trattamento differenziato, in termini di godimento di aiuti economici, che il CTS introduce a vantaggio delle (sole) Organizzazioni di Volontariato, sebbene la sentenza inviti poi il legislatore ad un'attenta valutazione se davvero non possa dirsi che altri ETS, e segnatamente le Associazioni di Promozione Sociale, possano essere equiparate a dette organizzazioni. «Del resto» – chiosa proprio su quest'ultimo punto la sentenza – «anche le recenti Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore

negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), approvate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 31 marzo 2021, n. 72, specificano che ODV e associazioni di promozione sociale, avvalendosi “prevalentemente dell’attività dei propri associati-volontari”, esprimono “una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore”».

Il passaggio da ultimo citato introduce, peraltro, un ultimo punto su cui vorrei soffermarmi.

Infatti, nonostante sull’attuazione dell’art. 55 CTS si registrasse, come si è visto, un certo attivismo, soprattutto da parte delle Regioni (v., ad esempio, oltre alle vicende giurisprudenziali esaminate, la legge della Regione Toscana n. 65/2020) e delle autonomie locali, si poneva il problema di come procedere nell’implementazione della norma codicistica e proprio le Linee guida cui fa riferimento la Consulta nella sua ultima sentenza, nate da un accordo raggiunto in Conferenza Unificata, offrono soluzioni e risposte in questa direzione.

In particolare, questo documento chiarisce alcuni punti importanti, tra cui il più rilevante in questa sede mi sembra essere quello del coordinamento tra il Codice dei Contratti Pubblici e il Codice del Terzo Settore. Al riguardo, ciò che, seguendo il solco tracciato dalla giurisprudenza costituzionale che abbiamo ricostruito, emerge con chiarezza dalla lettura delle Linee guida è che il modello mercantilistico e quello solidaristico sono entrambi, pur nella loro diversità, parimenti previsti dal nostro ordinamento come canali alternativi o, meglio ancora, in qualche modo complementari tra loro, di fornitura di servizi pubblici. Di modo che, a monte, è l’Amministrazione a dover scegliere, con propria valutazione discrezionale politica, il modello volta per volta meglio rispondente alla cura dell’interesse pubblico nel singolo contesto. Ed è da tale opzione che deriva poi la normativa applicabile al caso specifico: nell’ipotesi del ricorso al mercato, il Codice dei Contratti Pubblici e quindi la disciplina procedimentale per come in esso stabilita; nel caso del modello solidaristico, il Codice del Terzo Settore, dovendosi fare ricorso, ove non diversamente disposto, alle regole generali in tema di procedimento amministrativo, come previste dalla legge n. 241 del 1990. Lo stesso legislatore, peraltro, si è successivamente orientato in questa direzione, allorché, con il d. l. 16 luglio 2020 n. 76 (cd. Decreto semplificazioni), ha apportato alcune modifiche al Codice dei Contratti Pubblici, introducendo, tra l’altro, clausole di salvezza che, in applicazione del criterio di specialità per la risoluzione di possibili antinomie, mantengono ferme le disposizioni previste dal Codice del Terzo Settore, sanzionando così,

una volta di più, la “pari dignità” dei due tesi normativi e, ancor prima, dei due modelli di perseguimento dell’interesse pubblico ad essi sottesi.

Un ulteriore aspetto di rilievo delle Linee guida, cui qui posso solo accennare, sta nel contributo che esse forniscono grazie ad una dettagliata specificazione di cosa si intenda per attività di co-programmazione (ovvero l’istruttoria partecipata e condivisa, che può prendere avvio anche ad iniziativa degli ETS, per individuare i bisogni da soddisfare, gli interventi necessari a tal fine e le modalità e risorse per realizzarli) nonché per quella che è la sua naturale prosecuzione, ovvero la co-progettazione, in cui si definiscono specifici progetti atti a soddisfare i bisogni precedentemente definiti.

Abbiamo, insomma, un nuovo modello di “amministrazione condivisa”, che la Corte costituzionale ha decisamente valorizzato, ottenendo seguito presso il legislatore; abbiamo diverse Amministrazioni territoriali che si dichiarano – e si sono dimostrate nei fatti – pronte a dare attuazione a questa innovazione; abbiamo il PNRR, che offre molte occasioni di possibile ricorso a questa forma di cura dell’interesse pubblico, in particolare in relazione alla missione 5 “coesione e inclusione”: si profila, pertanto, un quadro ordinamentale in cui è ben possibile ed auspicabile sperimentare questa (perlopiù ancora inedita) forma di partnership pubblico-privato. Gli strumenti giuridici ci sono, ma la Pubblica Amministrazione è pronta a livello culturale e formativo per questo passo? Questo è il vero interrogativo, la risposta al quale esula, però, dal compito del giurista.

## 2. Le voci degli ETS intorno alla norma<sup>1</sup>

Un valore della Riforma del Terzo settore è il **riconoscimento di un ruolo** fondamentale degli ETS. Grazie a un quadro normativo di riconoscimento, si creano le condizioni affinché gli ETS non siano più considerati un’organizzazione gestita da privati, ma viene riconosciuta loro l’identità di soggetto di pubblica utilità, principio generale che richiama la Costituzione, in particolare l’art.118 riguardante la sussidiarietà (CSV).

Con questa norma il Terzo Settore ha pieno riconoscimento del proprio valore di utilità sociale, della realizzazione di attività di interesse generale per il bene collettivo e della finalità pubblica nella co-costruzione con le Istituzioni di comunità solidali. Si esce da una visione

---

<sup>1</sup> Elaborazioni dalle trascrizioni degli interventi dei rappresentanti di CSV, UISP, ARCI,

“concessoria”: tu privato fai dei servizi e io pubblica amministrazione, se ritengo, faccio una convenzione e ti concedo un eventuale contributo (CSV).

È innegabile lo sforzo del legislatore di fare ordine e di generare trasparenza nel ricco e variegato panorama delle organizzazioni no profit che per la prima volta afferiscono ad un impianto normativo unitario. Allo stesso tempo è necessario porre grande attenzione ai rischi che un impianto normativo così complesso può portare con sé. Sono passati più di tre anni (e si sono succeduti 5 governi) dalla prima emanazione del Codice e ancora molti decreti attendono di essere emanati e una parte cospicua di provvedimenti attuativi attende di essere prodotta, con diversi cambi di orientamento e di interlocuzione sul procedimento della legge. Questo lascia ipotizzare che il legislatore non avesse pienamente valutato **la complessità e la portata di questa iniziativa**. Il Terzo Settore è un mondo articolato, vasto e diffuso sul territorio che svolge attività differenti con modalità organizzative differenti, regolato fino a ieri da una molteplicità di norme (e qui l'aspetto positivo della riforma, il tentativo di uniformare e porre ordine). Non si può sottovalutare questa complessità ed è parimenti necessario prestare particolare attenzione alla salvaguardia di aspetti che incidono sulla capacità pratica delle organizzazioni di muoversi dentro il nuovo orizzonte normativo (ARCI).

Il rischio è di una **deriva burocratica**, soprattutto per le singole organizzazioni. Un tema che le associazioni di secondo livello (che affiliano cioè altre organizzazioni) hanno raccolto dalle proprie associate, declinato nella modifica degli statuti, nella pubblicazione dei bilanci pubblicazione e dei contributi pubblici ricevuti, nell'iscrizione ai registri, nei parametri sul personale, elementi che non hanno sempre trovato pronte le organizzazioni. Oggi la sensazione è di aver destinato del tempo (circa tre anni) e delle energie a predisporre il terreno che dovrà generare un risultato finale. Ma della Riforma del Terzo Settore, le organizzazioni, in questo tempo hanno visto queste cose e vissuto questa esperienza, che noi leggiamo come necessità di regolazione, ma non sempre è stato chiaro l'obiettivo e spesso il dubbio permane rispetto a diventare effettivamente degli ETS (UISP).

Il primo passo della revisione degli statuti in vista della trasmigrazione nel registro unico (RUNTS) è stato per tutti un grande impegno e sarà l'impegno dei prossimi mesi perché

nonostante il grande lavoro fatto nei mesi scorsi, restano ancora questioni da chiarire e questioni aperte (ARCI).

C'è bisogno di comprendere insieme quali possano essere gli effetti pratici di questa riforma e su questo forse **interventi di formazione**, soprattutto rivolti alla PA, possono rappresentare un buon terreno di confronto. Quello che viene richiesto è un **cambio di cultura** che passi dal bando e dalla gara di appalto a nuove forme come co-progettazione e co-programmazione e questo implica un adeguamento di tutti, della PA ma anche degli stessi ETS (UISP).

La riforma introduce elementi di maggiore rigidità in un mondo in gran parte basato sull'impegno volontaristico. Definisce 26 attività di interesse generale indicandole in un elenco puntuale. Quindi restringe e delimita puntualmente il campo di azione degli ETS. Introduce inoltre la distinzione tra attività di interesse generale e attività secondarie e accessorie, aspetto non secondario per il comparto delle APS (ARCI).

Detto che abbiamo un inquadramento solido e rassicurante non possiamo negare che in questi anni vi sono anche delle difficoltà, uno dei pilastri fondamentali per l'attuazione della Riforma del Terzo Settore è l'iscrizione dell'ente al RUNTS, Registro unico nazionale del Terzo settore. Dopo un periodo di gestazione abbastanza lungo a fine novembre 2021 vedrà la luce, ma vi sono state e sono tuttora presenti difficoltà burocratiche nella trasmigrazione dai registri regionali a quello nazionale, il passaggio ha già richiesto più volte delle modifiche agli statuti, il caricamento di documenti nella piattaforma regionale per il passaggio diretto da registro regionale, adempimenti che stanno scoraggiando diverse associazioni nella scelta di restare iscritte e nel considerare come opportunità l'essere un ETS. L'iscrizione al RUNTS comporterà vincoli, come la trasparenza dei bilanci, sopra un certo livello di entrate la redazione della relazione di missione o del bilancio sociale, ma al contempo il riconoscimento di ETS darà la possibilità di convenzionarsi con le Pubbliche Amministrazioni. Queste difficoltà, unite ai problemi legati alla pandemia, soprattutto il calo di risorse per gli ETS, dovute a minori entrate, causa difficoltà di fare raccolte fondi e altri servizi e sta comportando, anche nella nostra Regione - molto ricca di associazionismo sia di volontariato che di promozione sociale - grandi difficoltà che compromettono la reale sussistenza di molte organizzazioni. Si pensi che solo il 50 % circa delle organizzazioni di

volontariato e delle associazioni di promozione sociale a inizio settembre 2021 aveva inserito tutti i documenti nella piattaforma Teseo della Regione per la trasmigrazione automatica da un registro all'altro. I CSV si adoperano quotidianamente con un team di esperti per dare consulenza ed assistenza giuridica e legale alle associazioni, molto del nostro impegno negli ultimi due anni si è concentrato su migliaia di consulenze fatte, è un grande sforzo, ma siamo in prima linea perché riteniamo che ogni associazione che decide di chiudere sia un impoverimento delle nostre comunità (CSV).

Le APS sono in una situazione maggiormente critica, rispetto alla propria natura, e hanno segnalato in varie sedi alcuni punti critici rispetto al proprio modello, soprattutto per attività specifiche come attività sportive e di miscita nei circoli (UISP ARCI)

Un secondo elemento che può aiutarci a **definire il perimetro**, risiede nell'art.56 del Codice Terzo Settore, in cui si fa riferimento alla possibilità di stipulare convenzioni laddove queste rappresentino condizioni più favorevoli rispetto al mercato. Questo non è un nodo banale perché significa definire che cosa sia da considerarsi economicamente vantaggioso e su questo forse è necessario costruire indicatori che possano permettere al dirigente pubblico di valutare un percorso diverso dalla gara di appalto (UISP).

Questa definizione di paletti chiede un posizionamento degli ETS perché (ad esempio come UISP) l'abitudine – sia per i progetti che per gli impianti sportivi – è quella di partecipare a gare dove tutto è definito dalla stazione appaltante e tu valuti solo se partecipare o meno. In una situazione diversa, **anche gli ETS farebbero parte del processo di scelta**. È cruciale ora mettersi insieme tra ETS e pubbliche amministrazioni per dare una messa in pratica degli art. 55 e 56, cogliendo come opportunità la pubblicazione delle Linee Guida. In particolare la Pubblica Amministrazione è il soggetto forse più importante perché può dare un vero impulso all'attuazione delle Linee Guida, facendo appunto una scelta politica a monte (UISP).

Un conto è fare le cose e un altro riuscire a raccontarle e a misurarle con strumenti tecnici definiti che devono essere alla portata delle associazioni. Per molte delle nostre associazioni e circoli questa è la sfida più importante e quella su cui abbiamo ancora da lavorare senza dare per scontato che sia semplice portare tutte le realtà ad adeguarsi (ARCI)

La **discrezionalità politica** nella scelta tra Codice degli Appalti e Codice del Terzo Settore riguarda certamente le figure politiche ma anche i dirigenti, e forse in questo processo un utile punto di partenza potrebbe essere la **definizione di un perimetro entro cui questa discrezionalità può essere agita**. Ad esempio, l'art.5 del CTS elenca le attività di interesse generale a cui si può applicare l'art.55 (UISP).

C'è tutto l'interessante capitolo della co-progettazione co-programmazione che per noi è molto importante e che mette in una luce nuova anche il nostro ruolo nella comunità, andando a riconoscere maggiormente il nostro lavoro, dandoci la possibilità di collaborare e di co-realizzare idee, dandoci la possibilità di presentare proposte che potranno essere costruite insieme all'ente pubblico, sempre immaginando di farlo all'interno di percorsi di evidenza pubblica e trasparenza. È fondamentale sia da parte degli Enti Locali e di altre Pubbliche Amministrazioni il riconoscimento degli ETS per le competenze progettuali che possono mettere in campo e per il contributo alla definizione dei progetti. Questa condivisione dovrebbe partire fin dalla lettura dei bisogni e dei problemi delle comunità, pertanto le Pubbliche Amministrazioni virtuose si dovrebbero impegnare con i propri amministratori, dirigenti e operatori in un reale confronto e coinvolgimento attivo che renda protagonista anche il Terzo Settore. Così come è fondamentale che gli ETS accettino questo impegno, formandosi e dando una disponibilità a stare dentro a logiche di rete e di progettazione sociale (CSV).

In questo processo di lavoro congiunto e di costruzione condivisa del perimetro, un ruolo importante può essere agito dagli **enti di secondo livello** come ad esempio le Centrali Cooperative. Il mondo cooperativo, che compie trent'anni dal suo riconoscimento formale, rappresenta ormai un settore solido. Confcooperative, ad esempio, rappresenta un mondo variegato con circa 100 milioni di affari e circa 3500 dipendenti. Dall'osservatorio delle Centrali, la Riforma del Terzo Settore rappresenta un'occasione di maggiore trasparenza, nei criteri e nelle linee guida per la redazione dei bilanci. Ad esempio è oggi obbligatorio presentare il bilancio sociale oltre a quello economico. Questo ha richiesto un investimento da parte delle organizzazioni soprattutto nell'attribuzione di un valore sociale ai propri costi/ricavi. In più, ha chiesto un ripensamento della *governance* operativa delle

organizzazioni di secondo livello sia al proprio interno che nelle funzioni di consulenza e accompagnamento delle organizzazioni associate (Confcooperative).

Diverse esperienze di **formazione** sono state fatte a livello territoriale e regionale, coinvolgendo i diversi interlocutori interessati dalla Riforma: amministrazioni, Centri Servizio e Forum. Gli enti di secondo livello si sono dovuti muovere per tempo per attivare percorsi di **messa in rete delle conoscenze** presso i propri associati, trovandosi spesso in relazione con i volontari che in questi anni hanno visto accrescere il bisogno di formazione, dovendo acquisire competenze anche in ambiti di cui solitamente non si interessavano (ad esempio, questioni fiscali). D'altra parte, gli stessi dirigenti e attivisti delle associazioni devono acquisire know-how per governare il processo, che non è scontato né immediato. C'è bisogno di un'organizzazione in grado di tenere e di promuovere una filiera lunga che copra l'intero territorio provinciale (ARCI).

Oltre ai percorsi che ciascuna organizzazione sta facendo e continuerà a fare è necessario pensare ad azioni in cui mettere a sistema la conoscenza, confrontandosi sui diversi aspetti che potranno portare a compimento il percorso della Riforma. Permane il bisogno di formarsi come enti di secondo livello e di formare contemporaneamente le realtà associate per affrontare la sfida della Riforma a livello territoriale. Sono necessarie azioni di accompagnamento del percorso nella sua parte attuativa. (ARCI)

Ritengo che una leva per tutti, sia per le PA che per il TS, sia la **formazione congiunta**, per trovare strumenti condivisi di progettazione partecipata, di valorizzazione dei diversi «saperi» e punti di vista diversi, sia istituzionali che di «esperti per esperienza». Tutti i soggetti, pubblici e privati, dovrebbero operare secondo logiche inclusive, perché forse anche la piccola associazione formata solo da volontari, può dare un apporto originale alla lettura e alle possibili piste di lavoro sui problemi. L'Università in questo contesto, all'interno della terza missione, potrebbe dare un contributo davvero rilevante (CSV).

Arrivo al Centro Servizi per il Volontariato: il suo ruolo è trattato ampiamente all'interno del Codice Terzo Settore, vi sono diversi articoli che parlano delle sue funzioni per la promozione del volontariato negli ETS, del controllo che su di essi viene esercitato da diversi Organismi nazionali e territoriali, ma ritengo fondamentale un ruolo che nell'ultima

stesura del Codice è stato tralasciato mentre era presente in versioni precedenti, cioè «agente di sviluppo territoriale». Tale ruolo è stato molto presente da anni nel nostro CSV, attraverso la presenza radicata in ogni distretto socio sanitario per esser vicino e prossimo alle associazioni dove operano, ma anche per l'impegno fondamentale che è sempre stato dato alla progettazione sociale, di rete tra organizzazioni di volontariato e altri soggetti della comunità pubblici e privati, per rispondere a nuovi bisogni (CSV).

La nostra Regione in questo senso sta dando il buon esempio e sta sperimentando un processo interessante perché da tre anni ha deciso che le risorse dedicate dal Codice ai progetti delle associazioni siano gestiti non a bando, ma promuovendo processi di co-progettazione. Sono premiati i progetti che vedono promotori a fianco di un ETS titolare, una rete di soggetti pubblica e privata, ed ha scelto di sostenere con risorse dedicate l'impegno dei CSV per supportare la creazione di reti, la progettazione e il monitoraggio dei progetti. Questi progetti, da ricerche recenti commissionate dalla Regione, hanno confermato la generatività degli esiti, hanno dato vita ad altri progetti e servizi, e hanno confermato un rilevante valore sociale per le comunità (CSV).

## PROFILI ORGANIZZATIVI TRA VECCHIE E NUOVE COMPETENZE: LA FORMA ORGANIZZATIVA NON È NEUTRA

*Tommaso Fabbri*

*Professore Ordinario di Organizzazione Aziendale, Università di Modena e Reggio Emilia*

**SOMMARIO:** 1. Riflessioni intorno alla dimensione organizzativa. – 2. Le voci degli ETS intorno alle proprie geometrie organizzative

### **1. Riflessioni intorno alla dimensione organizzativa<sup>2</sup>**

Quando si affronta il tema della Riforma del Terzo Settore ci si sofferma spesso sugli elementi di blocco, di mancata applicazione, che essa ha determinato, soprattutto da un punto di vista giuridico, e si tende a sottolineare poco quanto essa possa rappresentare un elemento di sblocco dal punto di vista dei modelli organizzativi. Il tema dei modelli organizzativi è oggi il cuore dei processi di innovazione, di attrattività e competitività delle imprese; i meccanismi di generazione del valore, tanto economico ma anche e soprattutto sociale, non possono prescindere da adeguati modelli organizzativi e questa riforma intende produrre una spinta su una forte e decisa innovazione di quelle che sono le tradizionali modalità con cui si organizza il lavoro.

Più in generale, la riforma tocca la *governance* delle organizzazioni con cui la Pubblica Amministrazione si trova a disegnare e costruire i servizi e le relazioni che esse intrattengono con gli utenti beneficiari ma anche i processi di ricomposizione dei diversi segmenti entro una cornice valutativa. Da questo punto di vista, la Riforma del Terzo Settore è un intervento che assume e formalizza dei cambiamenti che sono già in atto nella società: alcuni cambiamenti, anche nei modelli organizzativi, si erano già avviati nel mondo del no profit. La riforma sembra piuttosto il riconoscimento (normativo e giuridico) di un processo evolutivo di organizzazioni che già in qualche modo disegnavano cambiamenti sociali.

In fondo, la cooperazione sociale – ad esempio – esiste da almeno trent'anni e anche in quel caso, la norma non ha fatto altro che riconoscere e legittimare qualcosa che già esisteva

---

<sup>2</sup> Elaborazione dall'intervento del Prof. Paolo Venturi, Direttore AICCON – Centro Studi, Università di Bologna.

nella società e trovava la propria giustificazione nei processi di auto-organizzazione e mutualismo.

Proseguendo in un analogo percorso, la norma del 2016 riconosce un altro modo di fare impresa – che è l'impresa sociale - autenticamente imprenditoriale ma con un orizzonte di interesse generale.

In questo processo, che è insieme storico, sociale e giuridico, la trasformazione dei modelli organizzativi ha assunto un valore cruciale in termini di spinta innovativa, dal basso, che aveva ad oggetto la costruzione di un interesse generale.

Anche questo nuovo pezzo di riforma sta agendo allo stesso modo anche se è stato lungo e mancano ancora alcuni pezzi importanti, come il RUNTS, e questo genera incertezza.

Tuttavia, questa riforma tocca profondamente le identità dei soggetti, perché tende a impattare sulla sostanza dei modelli organizzativi e per un'organizzazione non profit il modello organizzativo non è neutro rispetto all'idea e alla sua identità. L'incapacità di allineare i modelli organizzativi al cambiamento, che già sta accadendo e che la riforma codifica, è una delle dimensioni su cui sarebbe importante attuare azioni di accompagnamento: non c'è niente di peggio, nel Terzo Settore, di un disallineamento tra i fini dell'organizzazione e le modalità con cui questi si perseguono e si attuano. Questo disallineamento può essere deflagrante.

Prima di questa riforma, la norma trattava le organizzazioni di Terzo Settore utilizzando prevalentemente categorie fiscali, intorno a continue incrementalmente innovazioni di carattere tributario; la stessa riforma pone al centro il tema della non lucratività che è decisivo ma non costitutivo dell'identità dei soggetti attivi. L'orizzonte di queste organizzazioni va declinato non soltanto nei termini della non lucratività ma anche esplicitando i fini, che sono da considerarsi come i motivi fondanti della loro esistenza, della loro capacità di contribuire al perseguimento di obiettivi di interesse generale.

È fondamentale non ridurre questo processo evolutivo a qualcosa di meramente giuridico statutario o di natura fiscale ma richiede un potente investimento nel riallineare, innanzitutto, e nel catalizzare le nuove motivazioni sociali che sono profondamente diverse dalle precedenti, autentiche come quelle, ma diversamente incorporabili nei nuovi modelli organizzativi.

Per cogliere il positivo dei mutamenti c'è bisogno – in qualche modo - di una grande apertura; il Terzo settore ha nella sua natura la dimensione inclusiva ma per includere oggi

bisogna essere aperti. Questo è un primo elemento su cui immaginare il mutamento, ossia l'apertura dei modelli organizzativi: la disponibilità a consultare, a conversare con altri soggetti del territorio, a fare rete, e attraverso la porosità delle reti attivare legami deboli; la capacità di dare il potere alle aspirazioni, attraverso una dimensione discorsiva.

La relazione con il territorio è un *asset* imprescindibile per la propria attività, tuttavia ancora nel Terzo Settore, nell'impresa sociale, si dà quasi per scontato che questo rapporto, per certi versi storicamente istituyente, si risolva già nella missione delle singole organizzazioni. Non è più così: ogni volta che un'impresa sociale, una cooperativa, fa dei progetti di innovazione e di investimento nel territorio, il primo passo è ripartire dal rapporto con la sua comunità perché nel tempo questa è cambiata e i rapporti si sono consumati. Talvolta, il rapporto con la comunità è stato surrogato nel rapporto con l'utenza ma la comunità non è utenza, è qualcosa di diverso; così come il territorio è qualcosa di diverso, è una costruzione sociale che esiste nella misura in cui qualcuno fa vivere relazioni, interrelazioni e scambi.

Una seconda dimensione, conseguente all'apertura dei modelli, è la capacità di infrastrutturazione, prima internamente all'organizzazione, poi con delle funzioni dettagliate e delle competenze di «community management». Queste funzioni sono fondamentali non solo per costruire identità ma per disegnare soluzioni che senza un certo tipo di apporto sarebbero molto più povere: uscendo dalla logica prestazionale e confrontandosi con la difficoltà nell'assumere l'apporto della comunità come attore che co-produce il disegno dei servizi. L'imprenditorialità sociale dunque è un elemento che non viene più prodotto internamente alle funzioni organizzative dell'impresa.

In questo senso, il crowdfunding può essere assunto come esempio calzante. Amplia la dimensione organizzativa creando una dimensione interna/esterna orientata verso uno stesso fine (il progetto o la causa per cui si intendono raccogliere fondi) e, in questo, crea comunità e crea interesse della comunità intorno al fine. In questo senso, ad esempio, la capacità di fare crowdfunding può essere assunta dai Comuni, nel momento di decidere a chi destinare le risorse, come elemento di preferenza da parte di una comunità.

In questa capacità di fare comunità risiede il valore del Terzo Settore; il Terzo Settore non esiste per «fare cose sociali» - questo potrebbe farlo il pubblico da solo o forme evolute di imprese – ma per promuovere un modello che auto-organizza la comunità dal basso. Per fare questo non basta soltanto uno statuto allineato con la riforma se, ad esempio,

L'organizzazione del lavoro interna alle singole realtà è orientata a un modello gerarchico e non a un modello di intelligenza collaborativa. L'identità dell'organizzazione no profit, come di tutte le organizzazioni a movente ideale, si mantiene e prospera nell'armonia di tre elementi:

- un «innesco» che va oltre l'interesse del singolo, quindi educazione e formazione non retorica, di coinvolgimento, di aspirazioni rispetto ai processi;
- la capacità di «tenere vivo il proprio fine», non celebrando le proprie ceneri ma mantenendo vive le aspirazioni dei propri componenti. Le aspirazioni sono le modalità con cui si partecipa alle rappresentazioni che danno forma al futuro; il metodo comunitario democratico per il coinvolgimento partecipativo dei luoghi, come metodo per il mantenimento delle aspirazioni;
- il «modello organizzativo e il capacity building» cioè in qualche modo entrare nelle organizzazioni per cominciare a fare «capability», ossia rendere le organizzazioni non solo competenti ma in grado di rendere effettive le competenze. Oggi c'è bisogno di investire in «capacity building» nelle organizzazioni, spesso ancorate a modelli superati, dove ci sono pochi giovani e, quelli che ci sono, sono inchiodati a un mansionario, a una dimensione di competenze tacite, codificate, senza la capacità di una loro effettiva valorizzazione.

Diventano allora quattro i punti da presidiare:

- le intenzioni. Diventa fondamentale alimentare nuovi processi organizzativi, incorporando però nuove aspirazioni, nuove intenzioni, che sappiano rendere nuove le motivazioni che hanno fondato le organizzazioni. Il rischio, altrimenti, è una logica auto-referenziale che blocca le organizzazioni;
- modelli organizzativi agili, collaborativi, aperti. Da questo punto di vista anche la dimensione digitale diventa fondamentale in termini di una nuova competenza da acquisire. Un modello in grado di fare propria la ricchezza di competenze eterogenee;
- *capacity building* e *accountability*. Se le organizzazioni non sanno raccontare quello che fanno, i cambiamenti che generano, diventa difficile fare sviluppo.

- Dimensione di *governance* discorsiva, costruire filiere, mettersi in relazione con qualcosa che non ti assomiglia, perché il valore delle reti è direttamente proporzionale al loro grado di eterogeneità di diversità e su questa cosa qui ci sono tante opportunità e tanti cambiamenti da fare.

## **2. Le voci degli ETS intorno alle proprie geometrie organizzative<sup>3</sup>**

**Si parla sempre in modo così astratto del Terzo Settore:** Legacoop associa imprese che sommano un valore della produzione di circa 130 milioni di euro, un patrimonio netto di 30 milioni di euro che ci ha permesso, negli ultimi anni, di provare a stare in piedi; abbiamo circa 6000 addetti di cui 3700 donne, 2340 giovani e circa 100 lavoratori svantaggiati. Ci sono cooperative anche molto diverse tra loro, diciamo che la più grande ha più di 2000 addetti e la più piccola tre. Quando sono nate le cooperative sociali sono nate proprio da una spinta dal basso, c'era quindi un movimento che partiva dal basso, in cui anche gli utenti dei servizi - i fruitori insomma - prendevano parola. La legge del 1991 fotografava questa realtà, inserendo le cooperative sociali in due grandi aree: una è l'area del socio-assistenziale e l'altra è quella dell'inserimento lavorativo. E noi partiamo da una legge che ci ha tenuto molto all'interno di questi due mondi e devo dire che ha prodotto anche dei buoni esiti (Legacoop).

Sono presente come vice-presidente del Consorzio di Solidarietà Sociale delle cooperative sociali di Modena che è un consorzio che raggruppa 20 cooperative della provincia di Modena, con un valore della produzione di circa 9 milioni di euro. È un consorzio nato nel 1995 con l'obiettivo di mettere in rete le cooperative del territorio in modo che potessero fare sintesi sulla loro progettazione e potessero avere un interlocutore unico rispetto alla Pubblica Amministrazione. Il consorzio nasce con la funzione principale di *general contractor* in un rapporto privilegiato con la Pubblica Amministrazione per l'acquisizione di commesse finalizzate all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e disabili. Il Consorzio unisce prevalentemente cooperative di tipo B e poi cooperative miste e quindi il lavoro che ha fatto in questi anni è stato in prevalenza sul tema dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate (CSS).

---

<sup>3</sup> Elaborazioni dalle trascrizioni degli interventi dei rappresentanti di Legacoop, CSS, CSI,

Il tema dell'impresa sociale nel mondo dello sport va declinato in modo particolare, di confine. Lo sport, infatti, ha un suo ordinamento proprio che riguarda il CONI, le federazioni sportive e di promozione sportiva, legate alle diverse discipline sportive. Ne consegue che è sostanzialmente un ordinamento pubblico perché il CONI non è altro che un mezzo ministero. Da qui deriva una serie di adempimenti che riguardano ad esempio l'iscrizione a certi registri delle ASD (Associazioni Sportive Dilettantistiche). L'introduzione dell'impresa sociale ha rappresentato, in questo settore, il primo tentativo di inserire forme di organizzazione della società sportiva più vicina al privato e all'impresa. Esistono però elementi di fiscalità, contabilità semplificata, caratteristiche degli organi sociali che sono specifici del settore e che vanno comunque compresi. Il mondo sportivo oggi è davanti a un bivio, dobbiamo portare avanti due modelli insieme: quello della riforma del Terzo Settore e quello della legislazione sullo sport, anch'essa oggetto di un processo di riforma. Quindi ci troviamo a gestire tutte queste trasformazioni cercando di essere protagonisti di una storia in cui oneri, previsioni e adempimenti non sempre sono allineati. Spesso mi chiedo se questi due ordinamenti siano tra loro compatibili e, chiaramente, lo spero perché io vorrei continuare ad essere APS ma dentro al sistema dello sport. Perché è innegabile che la nostra storia ci dice che anche il mondo dello sport può essere parte di un sistema che ha un risvolto sociale importante (CSI).

Pensando al tema della **sussidiarietà**, per parlare del futuro mi piacerebbe tornare al passato, alla legge 381, che cita proprio il tema della sussidiarietà come uno dei punti cardini per le cooperative. Per molti anni questo principio ha avuto un significato molto chiaro: la Pubblica Amministrazione affidava un servizio alla cooperativa sociale perché questa inserisse su quel servizio cittadini fragili o comunque svantaggiati. Cosa voleva dire questo? Che indirettamente la Pubblica Amministrazione dava una risposta ai cittadini fragili con anche un vantaggio economico evidentemente perché l'inserimento lavorativo riduce il livello di assistenza del cittadino. Credo che questo tema non sia più cultura comune nella Pubblica Amministrazione cioè mentre negli anni 90 io ricordo che questo tema era molto diffuso, ora spesso si va a parlare con le Pubbliche Amministrazioni che non conoscono non la riforma e non conosco bene nemmeno il Terzo Settore, non sanno la differenza che c'è fra un'associazione di volontariato, una di promozione sociale e una cooperativa sociale.

In questo senso, quindi, il tema della sussidiarietà, anche in termini di funzionali per la Pubblica Amministrazione nel suo rapporto con i cittadini, si è molto disperso (CSS).

Proprio ai suoi albori, la cooperazione sociale inizia sperimentando anche **modelli nuovi** - penso alla chiusura dei manicomi. Quando sono entrata io, nei servizi alla persona, negli anni 90, si iniziava a parlare di servizi più flessibili, in cui la persona doveva essere al centro. Gli utenti contavano ma anche gli operatori credevano molto in questi percorsi e anche nel protagonismo dei fruitori dei servizi e questo ha avuto un significato. Basti pensare che oggi quegli utenti svantaggiati vanno in pensione (Legacoop).

In ambito sportivo, stiamo cercando di **riformare il nostro statuto**, di portarlo ad adeguamento in modo da arrivare all'applicazione della riforma pronti per poter essere soggetti in grado di progettare. Abbiamo mandato una prima bozza al CONI circa un mese fa e ci è tornato indietro con venti pagine di osservazioni e di correzioni. (CSI)

Il consorzio nasce da un'esigenza nuova per le cooperative, quella di entrare in rete e anche questa esigenza si è trasformata negli anni a seconda anche delle richieste dei mercati in cui noi riuscivamo a prendere commesse, sempre per fare inserimento lavorativo. Noi questo **processo di messa in discussione** l'abbiamo iniziato già nel 2012 quando come cooperative di CSS, ma anche come cooperative di altri consorzi, siamo stati un po' costretti a cambiare ancora per il cambiamento del mercato. Mi riferisco ai servizi ambientali, dove molte cooperative della nostra rete lavorano, rappresentando la provincia che in questo settore fa più inserimenti lavorativi: ci sono circa 300 persone tra disabili e svantaggiate inserite sui servizi ambientali. È quindi un'attività di estremo interesse proprio in funzione della nostra *mission*. Ebbene, noi nel 2012 abbiamo dovuto costruire un altro consorzio perché il nostro committente unico, che è una *multiutility* territoriale, ha fatto la scelta di fare una gara interprovinciale, di mettere a gara tutti i nostri servizi sulle provincie di Modena Bologna e Ferrara e di alzare i requisiti quindi noi siamo stati costretti, anche in tempi molto brevi, a creare un con un altro consorzio a cui potessero aderire operative che svolgevano questo tipo di servizi (CSS).

Le esperienze di cambiamento di questi anni ci hanno fatto vedere **la necessità di organizzarci in una forma più imprenditoriale anche in termini di governance** perché

il Consorzio di Solidarietà Sociale è un consorzio «una testa un voto» mentre il consorzio stabile è un «consorzio di capitali». Siamo costantemente sollecitati rispetto all'innovazione organizzativa: dal 1 gennaio non saremo più in appalto dalla *multiutility* ma avremo l'affidamento in concessione, in raggruppamento di impresa, direttamente dall'Agenzia regionale. (CSS).

Il tema dei consorzi è plasticamente il punto di caduta di tutta la storia della cooperazione. Si scarica molto sulle reti: se tu hai una identità, che in qualche modo non coltivi, affidi alla rete la domanda di innovazione, di competitività. È chiaro che nella rete sto al sicuro. Il consorzio rappresenta il secondo tempo della cooperazione sociale, quando è diventato un percorso di esternalizzazione e il Consorzio garantisce il valore di una rete. Ma oggi, i consorzi sono diventati mediamente più costosi rispetto a quello che c'è sul mercato e hanno un po' irrigidito i modelli organizzativi delle cooperative. Il cambiamento organizzativo delle cooperative passa dalle reti entro cui costruire un'intelligenza per innovare i modelli organizzativi (Venturi).

Agli inizi, c'era anche una **carica valoriale**, una positività delle persone che iniziavano a lavorare all'interno della cooperazione sociale. Poi però il percorso di questi trent'anni è stato accompagnato dalle trasformazioni che ci sono state nel nostro paese e siamo arrivati alla riforma del Terzo Settore. Questa riforma era necessaria. Noi come cooperazione abbiamo bisogno anche di innovare i nostri modelli quindi di innovare i servizi e ci crediamo fortemente in quello che è scritto all'interno di questa riforma, anche se magari su alcuni aspetti ci aspettavamo di più e su altri, magari, siamo rimasti un po' delusi (Legacoop).

Quando si parla di **calo del volontariato** io penso a me stesso: io non faccio il dirigente sportivo per dover passare le giornate a inseguire la riforma dello statuto, l'iscrizione al RUNTS, ecc. Ci sono delle grandi innovazioni nella riforma però, comunque, se lo vogliamo dire in modo molto brutale, un po' di burocrazia la riforma l'ha portata. Quella persona che faceva il volontario educatore trovava una gratificazione personale nello stare con un bambino che gli sorride in palestra, che qui sparisce perché passa il tempo a fare il burocrate. Quando ci chiediamo perché i nostri volontari sono diminuiti, io credo che in questo ci sia una parte di risposta (CSI).

Amplierei il tema della sussidiarietà al tema della **partecipazione**. Cito, per esempio, l'esperienza dei Piani di Zona che si sono susseguiti nei vari anni entro cui la partecipazione è diventata consenso a decisioni già prese. Il tema della co-progettazione è conseguente. Io credo che il Terzo Settore abbia anche sviluppato delle competenze e delle capacità in questi anni; ecco, su questo io percepisco che non ci sia una conoscenza diffusa (CSS).

Noi chiediamo partecipazione alle Pubbliche Amministrazioni ma penso che dobbiamo imparare a fare meglio **la partecipazione interna nei termini di espressione di competenze**. Ci sono nuove competenze rispetto alle nostre che magari devono essere sostituite con tutti gli strumenti che ne conseguono. Noi certamente non siamo la generazione digitale. Ad esempio, noi scopriamo che certi processi di cooperazione interna alla cooperativa sono costosi e - a proposito di risorse - noi abbiamo bisogno anche di ridurre i costi. Ma forse i costi possono essere ridotti anche attraverso un processo di rinnovamento digitale che però noi non siamo capaci di fare. Non sono siamo capaci perché non riusciamo neanche a immaginare i consulenti da coinvolgere (CSS).

Dobbiamo essere in grado di fare maggiori **investimenti al nostro interno, sulle tante figure professionali che abbiamo**. Dobbiamo sicuramente migliorare anche il rapporto mutualistico all'interno della cooperativa. Noi abbiamo la fortuna di lavorare – penso - con una delle parti migliori della società: lavoriamo con molte donne, lavoriamo con molti giovani; però - dobbiamo dircelo – il nostro è considerato un **lavoro povero**. Ci sono persone che non hanno lo stesso trattamento economico dei colleghi che magari lavorano all'interno della Pubblica Amministrazione e molto spesso ci sentiamo fare della rivendicazione sindacale. Abbiamo bisogno anche di avere un **riconoscimento sociale** su questi profili (Legacoop).

Le cooperative nel nostro territorio sono nate o si sono consolidate negli anni 90 quindi noi, oggi, abbiamo delle **classi dirigenti** che devono iniziare a pensare a un **ricambio generazionale**. Deve essere un ricambio generazionale però che non sostituisce un ruolo con un altro ruolo uguale. Significa andare a individuare quelle competenze che la classe dirigente attuale non conosce perché appartiene a un'altra generazione; deve farle emergere dai giovani e individuare ruoli nuovi e più funzionali allo sviluppo della cooperativa. Noi vecchi abbiamo il nostro modello organizzativo, i nostri ruoli, le nostre funzioni ed è

difficile lasciare spazio alle figure giovani che hanno anche fatto l'università, occorre veramente riuscire a pensare a ruoli nuovi (CSS).

Il cambio dei modelli organizzativi che noi stiamo vivendo implica anche **un innalzamento di competenze nella *governance*** cioè i consigli di amministrazione, i consiglieri di amministrazione, si trovano a prendere decisioni molto più impegnative rispetto a quelle di dieci anni fa. Poi ci sono i soci lavoratori e anche loro hanno bisogno di acquisire competenze. Noi da anni abbiamo un'associazione che organizza i corsi sui compiti, però io credo che anche in questo senso dovremmo fare un salto di qualità quindi anche sulla *governance* e non solo sulle funzioni (CSS).

Quando si chiede quali siano le nuove competenze, io parto da quelle vecchie. Nelle società sportive c'erano competenze tecniche quindi: allenatori, arbitri, dirigenti, volontari, al massimo qualche custode. Robe molto concrete. Oggi è richiesto un livello di *skill* e di *management* - usiamo i termini, la dialettica e il lessico dell'azienda - assolutamente superiori a quelle che erano richieste dieci, quindici o anche trent'anni fa. Poi c'è il marketing e la comunicazione sui social, per cui se non sei su Instagram oggi praticamente non esisti. La gestione fiscale, legale e amministrativa è ormai troppo impegnativa, dobbiamo tutti organizzarci con i consulenti fiscalisti, con amministratori, avvocati anche perché, ad esempio, la gestione degli impianti sportivi è diventata molto complessa e se qualcuno si fa male si finisce in tribunale (CSI).

Ci sono alcune questioni di prospettiva su cui una riflessione ampia e comune sarebbe auspicabile, Ad esempio, **se e come si possa costruire un percorso per una figura di manager del nostro mondo**, che possa guidare quel cambiamento che per noi è importante all'interno delle nostre strutture. Una figura in grado di motivare, di agire quel cambiamento necessario, che è in grado di creare un team, in grado di rilanciare e pensare con creatività, che inizia a scoprire nuove strade e fare innovazione sociale. E poi, come fare a **coinvolgere**, in particolare nel mondo sportivo, **i giovani** che spesso sono fortemente vincolati anche da aspettative su un lavoro futuro più stabile e remunerativo. Oppure come possiamo **coinvolgere anche le donne** nel mondo sportivo: io sono la prima presidente donna del CSI dopo 75 anni di presidenza maschile e con un consiglio direttivo che solo da quest'anno è composto in parte da donne (CSI).

**Quali possono essere le vie attraverso cui valorizzare le responsabilità?** È un problema che affrontiamo tutti i giorni quando proponiamo, soprattutto ai giovani, di assumere dei ruoli che richiedono responsabilità. Abbiamo dei ragazzi veramente molto in gamba che in questo periodo hanno fatto cose straordinarie, però nel momento in cui proponiamo a una persona di rendersi responsabile formalmente anche di quel ruolo e diciamo le poche tutele che ci sono rispetto alla funzione, le persone non accettano e così perdiamo molte competenze. Abbiamo dei professionisti che si occupano di diverse questioni ma abbiamo poca possibilità di pagarli per quello che valgono e poi, tante volte, anche loro stessi faticano a darci delle risposte pertinenti, effettive, chiare rispetto a quelli che sono i nostri bisogni, i bisogni dei nostri tesserati, in funzione delle nostre specificità (CSI).

La porta aperta all'altro, all'ascolto, a fare rete sono sicuramente **temi dell'innovazione** che dobbiamo portare avanti e dobbiamo essere in grado di trasferire anche alle nuove generazioni perché oggi abbiamo una base sociale molto giovane. Però molti dei nostri presidenti sono un po' ingabbiati nella cooperativa perché non c'è ricambio generazionale nella classe dirigente, quindi sicuramente bisogna investire molto anche nel ricambio generazionale e bisogna farlo provando a trasferire una cultura diversa da quella che viviamo oggi. Dobbiamo trasferire un modello collettivo, quindi del pensare in modo collettivo, di pensare in modo cooperativo. Questa è una sfida anche per le centrali cooperative (Legacoop).

A volte, anche se siamo stanchi, ho la sensazione che siamo condannati a pensare a nuove organizzazioni, non necessariamente più grandi. Lo dico perché, ad esempio, passare da una condizione di appalto a una condizione di concessione significa investimenti finanziari e quindi capacità di controllo finanziario, significa rapporto diretto sui servizi ambientali con comuni e cittadini, significa che non c'è più la responsabilità diretta della *multiutility* che ti dice cosa e quanto devi pulire ma è la cooperativa che deve direttamente prendere in mano il territorio e decidere. E la lamentela del cittadino arriva direttamente alla cooperativa. Tutta la gestione della comunicazione ambientale e della gestione finanziaria ma anche la stessa organizzazione del servizio, per noi è uno sviluppo importante ma implica un incremento di competenze attraverso nuove funzioni, attraverso

nuove figure. Una grande sfida che obbliga le cooperative sociali a fare un salto di qualità importante ovviamente mantenendo quella che è la nostra identità (CSS).

È vero, la **scelta del modello organizzativo non è neutrale** per questo mi chiedo se l'impresa sociale sia adeguata al mondo dello sport. Lo dico perché quando si è provato a introdurre concetti, metodologie, strumenti e anche un lessico più vicino a quello dell'impresa c'è stato e c'è tuttora un pregiudizio, o almeno una distanza culturale. Io penso che prima di arrivare a questo tipo di trasformazione culturale dobbiamo guardare la molteplicità di organizzazioni che riguardano lo sport: ci sono cooperative, ma anche società di scopo che sono Srl oppure sono ASD o anche ARL, una strana forma giuridica spuria che cerca di lasciare i piedi un po' nel commerciale e un po' nel sociale (CSI).

Nello sport, nel momento in cui facciamo progettazione partecipata, facciamo progettazione sociale. Ad esempio, nei progetti che costruiamo insieme alla pubblica amministrazione ci è richiesto di saper dare un contributo rispetto alla costruzione di progetti dentro le scuole, con gli anziani disabili, con le persone in carcere (CSI).

In questi trent'anni noi siamo maturati tanto, i modelli sono inevitabilmente cambiati e quindi anche i modelli organizzativi e anche i servizi che si devono sviluppare e noi continuiamo perché tutti ci sollecitano, compresa la Pubblica Amministrazione: dovete innovare, dovete promuovere modelli nuovi ed essere in grado di leggere i bisogni, dovete stare nei territori e dovete stare nelle comunità. Noi questo sforzo di tipo organizzativo e culturale, al nostro interno lo stiamo facendo, e non è facile però notiamo che la pubblica amministrazione non è sempre pronta a questo cambio di modello; nel senso che, anche quando proviamo ad innovare, soprattutto in alcune fasce di età che sono vere e proprie emergenze sociali, ci scontriamo sempre con una committenza pubblica che comunque ci ingabbia dentro a un posto e ci costringe a lavorare per minutaggio. È ovvio che tutta quella spinta di novazione e di cambiamento viene frustrata. Quindi, da una parte c'è una richiesta da parte del territorio e delle comunità di rendere i servizi più flessibili, noi facciamo sforzi organizzativi per dare risposte a questi bisogni ma dall'altra parte ci scontriamo con dei modelli di contratto e con delle gare d'appalto che sono ulteriormente peggiorati (Legacoop).

C'è bisogno di un **cambiamento culturale** che deve avvenire all'interno **della pubblica amministrazione** perché abbiamo visto sul nostro territorio gli effetti che le scelte politiche possono avere, più che di co-progettazione spesso si è trattato di un tentativo per creare competizione fra soggetti dentro al Terzo Settore e sicuramente noi non abbiamo bisogno di questo. Noi abbiamo bisogno di essere riconosciuti come un settore forte, abbiamo bisogno di creare legami all'interno dello stesso Terzo Settore, fra volontariato e cooperazione (Legacoop).

## **GOVERNANCE GENERATIVA: USCIRE DAGLI SCHEMI PER IMMAGINARE NUOVE FORME DI RELAZIONE**

*Eleonora Costantini*

*Assegnista di ricerca in sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Modena e  
Reggio Emilia*

**SOMMARIO:** 1. Uscire dal quadrato per essere pronti al cambiamento. – 2. Le voci degli ETS intorno a nuove governance possibili. - 3. 6. Idee per continuare a conversare.

### **1. Uscire dal quadrato per essere pronti al cambiamento<sup>4</sup>**

È utile affrontare il tema della *governance* ripensando gli sfondi e le cornici di solito utilizzati per analizzare la questione. Si tratta, come nel problema dei nove punti di Karl Watzlawick, di cercare soluzioni al di fuori delle conoscenze tacite e socializzate (il quadrato) perché queste stesse soluzioni rappresentano il problema. Per ripensare le cornici, è necessaria un'operazione preliminare e cioè «uscire dal quadrato» che non è nella realtà ma nel modo in cui noi siamo abituati a conoscerla. Finché non prendiamo la distanza dalla realtà che conosciamo, dagli schemi con cui la conosciamo, non siamo in grado di immaginare una soluzione alternativa.

Per cambiare le cornici è necessario concentrarsi sul *problem setting*, cioè sulla configurazione dei problemi, prima ancora che sul *problem solving* ossia sulla loro risoluzione. Uscire dunque dal quadrato e pensare che la soluzione del problema può avere anche una dimensione collettiva, che quindi la soluzione può essere trovata con altri, in forme diverse di aggregazione e con un uso diverso delle risorse. La soluzione del problema del quadrato si trova fuori dal quadrato, è ad esso laterale. La soluzione sta nel potere dell'immaginazione.

Se oggi parliamo di sfondo non possiamo prescindere dalla condizione pandemica, con cui ci confrontiamo e da cui sono emersi rinnovati bisogni sociali; una crisi pandemica che è soprattutto una crisi sociale. Cosa possiamo rilevare da queste esperienze empiriche e come queste possono connettersi al tema della *preparedness* cioè dell'«essere preparati»?

La pandemia ci spinge a immaginare e realizzare infrastrutture territoriali collaborative per la conoscenza, a partire da una serie di apprendimenti a cui ci ha messo di fronte.

---

<sup>4</sup> Elaborazione dall'intervento della Prof.ssa Lavinia Bifulco, Professoressa Ordinaria di Sociologia generale, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Innanzitutto, come dimostrano i dati ISTAT sull'aumento della povertà, si tratta non solo di una crisi sanitaria ma di una drammatica crisi sociale, frutto di processi di lungo periodo, cioè di una vulnerabilità consolidata nel tessuto sociale. Questa vulnerabilità, presente in modo diverso a livello territoriale, ha costituito un forte elemento di debolezza nel modo in cui siamo riusciti o non siamo riusciti - soprattutto al livello locale - a far fronte alle problematiche sanitarie.

In questo senso, è forse utile fare riferimento al termine *sindemia*, lanciato lo scorso anno nel dibattito scientifico da un'autorevole rivista internazionale, *Lancet*, che sottolinea l'insieme dei fattori, non solo sanitari, che concorrono a creare una situazione di rischio ed emergenza per la salute. C'è ormai un'evidenza empirica che evidenzia il collegamento fra un maggior numero di contagi ed effetti più severi del Coronavirus con condizioni sociali quali alcune tipologie di lavoro, situazioni abitative disagiate, per esempio in condizioni di sovraffollamento, oltre che una maggiore severità della malattia laddove in contemporanea sono presenti altre malattie.

Parlare di *sindemia* vuol dire chiamare in campo un fascio più o meno coordinato di interventi che hanno come loro ambito d'azione la vulnerabilità; vuol dire anche un'altra cosa - che nel dibattito italiano ancora non è molto presente - e cioè che il rapporto fra emergenza (o emergenzialità) e normalità è tutto da rivedere. Se, infatti, la situazione di crisi mette in luce qualcosa che viene da lontano, che si sta sviluppando e accumulando da molto tempo, è probabile che ci troveremo nuovamente a fare i conti con altri esiti di questo accumulo. Dobbiamo fare dunque i conti costantemente con l'incertezza e immaginare di rendere l'emergenza una situazione in un certo senso ordinaria.

In questo senso, un tema di interesse è quello dell'innovazione sociale. Su questo tema c'è un dibattito sterminato ma ragionare sui cambiamenti sociali è un nodo centrale per ragionare sulla *governance*.

L'innovazione è veramente una chiave importante per capire se e come ci sono potenzialità evolutive e anche di tenuta nel lungo periodo relativamente ad alcuni elementi strutturali di fondo del welfare locale.

La ricerca, condotta insieme ad altri colleghi e colleghe, sul caso di Milano ci ha permesso di rilevare che, nonostante tutto e forse proprio per la sua eccezionalità, la situazione pandemica ha giocato proprio da fattore facilitante e di innesco delle innovazioni sociali di welfare locale. In questo senso, alcuni dettagli hanno particolare valore. Innanzitutto, è stato sviluppato un intervento sull'aiuto alimentare ma con significati, con dinamiche, con

implicazioni totalmente diverse da quelle tradizionali di stampo più caritatevole. Infatti l'aiuto alimentare si è concretizzato in una misura per il diritto al cibo su cui hanno lavorato congiuntamente più attori. Il Comune ha lanciato una piattaforma «Milano aiuta» che ha usato come strumento per chiamare a raccolta i diversi attori del territorio e attraverso cui, con la collaborazione di Emergency, ha agito anche il proprio ruolo di coordinamento tra i diversi nodi. Vi operano cooperative, associazioni ma anche gruppi antagonisti come le Brigate Volontarie, con cui il Comune non ha mai avuto rapporti molto tranquilli.

Questo per il Comune di Milano ha rappresentato un cambiamento di approccio molto importante, è stato il primo a riconoscere che senza questa rete i servizi di welfare non avrebbero avuto la possibilità di conoscere una fascia ampia di situazioni di bisogno che pure aveva titolo per accedere agli interventi. Pur consapevoli dei vincoli cui devono sottostare le strutture municipali, alcuni dirigenti del Comune ritengono che per garantire una risposta ai diritti è necessario ripensare proprio l'organizzazione della istituzione comunale.

L'esperienza di Milano dice almeno due cose: in una prospettiva generativa della *governance* l'emergenza ha rappresentato un'occasione e la dimensione comunale ha fornito uno spazio di sperimentazione adeguato; al tempo stesso, gli interventi sociali intrapresi non possono durare nel tempo in assenza di livelli di responsabilità superiore.

Questo significa anche porsi il problema della titolarità dei bisogni sociali e delle persone che da questi rischiano di essere escluse. Ad esempio, c'è l'idea che tra i nuovi poveri della pandemia – un termine che ricorre molto sulla stampa - ci siano persone in giacca e cravatta che nella situazione di normalità preesistente riuscivano a galleggiare e che spariranno nel momento in cui la normalità verrà ristabilita. Ma questa normalità potrà essere effettivamente per loro una situazione duratura?

Partire dalle esperienze concrete ci permette di agganciarci a un filone molto interessante che è quello della *preparedness*, che ben si lega ai temi della *governance* e alle pratiche istituzionali e sociali e che, per questo, dovrebbe trovare un adeguato approfondimento.

Si tratta di un modello di risposta all'emergenza, nato per fronteggiare situazioni rischiose diverse dalle pandemie e cioè la guerra, le minacce nucleari e il terrorismo. È ora il modello di riferimento per l'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) per quanto riguarda le pandemie e altri virus. La logica della *preparedness* è diversa da quelle tradizionali della prevenzione o della precauzione o della resilienza, perché riconosce che non è possibile prevedere tutto, l'incertezza che caratterizza il nostro mondo è talmente elevata

che alcuni eventi non possono essere previsti. Non si può presumere né pretendere di risolvere tutti i problemi ma si può fare molto per mitigarne gli esiti, utilizzando alcune tecniche e dispositivi, come per esempio tecniche di allerta precoce e l'elaborazione di scenari. In questo approccio, la cosa più importante è la vigilanza, l'individuazione di strumenti di vigilanza e di soggetti che possano effettuare questa attività di vigilanza, operando come vere e proprie sentinelle. La vigilanza può richiedere la collaborazione non solo fra diverse persone ma anche fra persone e animali: in alcuni paesi del sud-est asiatico che hanno avuto prima di noi problemi di pandemia molto forti, alcuni animali sono usati come dispositivi di vigilanza, come sentinelle.

In senso più ampio, per far fronte a situazioni di incertezza elevata è importante costruire un'infrastruttura operativa e organizzativa che a livello territoriale sappia appunto esercitare vigilanza, promuovendo, aggregando e valorizzando le conoscenze degli attori e nei loro contesti la loro condivisione. Se si ripensa all'emergenza con le lenti della normalità, bisogna attrezzarsi nel lungo periodo con interventi e infrastrutture di questo tipo.

Vi sono strategie elaborate a livello sovranazionale e nazionale che forniscono strumenti e supporti possibili in questa direzione. Per esempio nel PNRR ci sono indicazioni strategiche rispetto alla salute che sottolineano l'importanza della dimensione territoriale del fronteggiamento delle situazioni di rischio ed emergenza sanitaria. Su una dimensione di questo genere insiste per esempio l'esperienza di Parma che stiamo approfondendo come dottorato URBEUR di Milano in collaborazione con l'azienda sanitaria parmense. Ci sono anche altre esperienze in Italia di questo tipo che, tuttavia, non fanno rete e quindi rischiano di restare marginali.

In conclusione vorrei sottolineare un punto, relativo alla conoscenza. Sappiamo tutti che da qualche anno la valutazione e le metriche - vedi la misurazione d'impatto collegata alla riforma del terzo settore- sono diventate centrali. In qualche modo, su questo si giocano anche le prospettive del futuro prefigurato dal PNRR. Anche qui però sarebbe necessario riposizionarsi, assumendo uno sguardo meno orientato dalla necessità di misurare in modo oggettivo e incontrovertibile risultati ed effetti e più dall'urgenza di creare conoscenza che possa aiutarci ad affrontare e ridefinire questioni di fondo come le vulnerabilità, la produzione di salute e ben-essere collettivo, il welfare locale, i diritti.

## 2. Le voci degli ETS intorno a nuove governance possibili<sup>5</sup>

Credo che ogni riflessione sulla *governance* debba partire dalla propria storia e debba assumere una **dimensione temporale**. E credo che la storia parta dalla legge quadro 328 per la «Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», che conteneva già alcuni germogli di quella che potrebbe essere oggi la visione di futuro: era una legge che parlava di programmazione, di un sistema integrato di politiche con il Terzo Settore, guidata dal principio cardine della sussidiarietà e della cooperazione. C'era già un riconoscimento forte del Terzo Settore, come soggetto titolato ad agire direttamente il principio di sussidiarietà e quindi di collaborazione e di corresponsabilità con quello che era l'agire dell'istituzione pubblica. I Piani di Zona prevedevano esattamente la necessità di partire dalle problematiche e provare a pensare insieme a quelle che potevano essere le azioni, con il coinvolgimento di una serie di attori istituzionali e non, presenti sul territorio. Allora, se il passato segna il presente e prefigura il futuro, cosa è successo ai Piani di Zona? Sono diventati nel tempo un **adempimento faticoso**, da cui nessuno degli attori è riuscito a trarne tutte le potenzialità ma già lì c'era l'idea di una programmazione partecipata a cui è necessario dedicare tempo e pensiero. Produrre conoscenza, rappresentarci i problemi, è una questione cruciale anche se più spesso ci si trova a dover agire (Comune di Modena).

È importante ripercorrere la **storia del Terzo Settore**, ad esempio, trenta anni fa le cooperative sociali sul territorio hanno rappresentato una grandissima opportunità per l'affermazione di una nuova cittadinanza sociale, ad esempio attraverso il percorso di reinserimento lavorativo, la presa in carico delle persone che oggi sono inserite in lavori socialmente utili, in base a un **modo diverso di interpretare la comunità**. Allora esisteva un elemento di valorizzazione del Terzo Settore entro un percorso partecipato che vedeva la cooperazione sociale come uno strumento anche dialettico, non soltanto materiale, per costruire una relazione diversa nelle comunità. Era una sfida politica. Di quella stagione ha fatto parte tutto il Terzo Settore, lo sport ad esempio, l'associazionismo ma anche la promozione sociale; erano soggetti paralleli, sinergici, complementari; in molti casi lo siamo ancora ma c'è qualcosa che nel tempo non ha funzionato e che dal 2015, con l'avvio della riforma, abbiamo dovuto riprendere in mano (Forum Terzo Settore).

---

<sup>5</sup> Elaborazioni dalle trascrizioni degli interventi dei rappresentanti di Comune di Modena, Forum del Terzo Settore, AUSL di Modena, Unimore, Fondazione Modena.

L'Azienda USL di Modena negli anni ha consolidato proficue relazioni istituzionali con gli Enti del Terzo Settore (ETS) per il perseguimento di importanti obiettivi legati al soddisfacimento dei bisogni socio-sanitari della popolazione e all'implementazione di percorsi di auto-mutuo aiuto, di formazione e di promozione della salute. Le attività di interesse generale, realizzate per mezzo delle Convenzioni stipulate con gli ETS, si affiancano e integrano l'attività di assistenza socio-sanitaria dell'Azienda ricoprendo un ruolo di grande importanza per i pazienti e le loro famiglie. Un ulteriore contributo utile a delineare la natura del rapporto tra PA ed ETS ci viene fornito dall' Agenzia Sanitaria e Sociale della Regione Emilia Romagna che, nel documento «Costruzione di politiche pubbliche partecipate ed evolutive. Il rapporto tra enti pubblici ed enti del Terzo Settore». La proposta di una cassetta degli attrezzi, sottolinea: «il partenariato che si genera con il ricorso agli strumenti previsti dal CTS è di tipo “implementare”, nel senso che per essere tale genera una compartecipazione da parte degli ETS; un apporto di conoscenza, nei procedimenti di co-programmazione e di co-progettazione, un apporto di eventuali risorse (economiche, di beni immobili o mobili), nonché - ed è una delle maggiori finalità del CTS – un impatto positivo sulle comunità di riferimento, il tutto in un clima di reciproca fiducia».

La Direzione Aziendale, nel recepimento dell'impianto normativo delineato dal Codice del Terzo Settore, nonché dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, ha avviato il percorso per la messa a punto di un **lavoro sistemico sulle relazioni** con il mondo del Terzo Settore che esiti nella stipula di nuovi accordi volti alla realizzazione di attività di volontariato a favore di pazienti e cittadini afferenti al territorio della Provincia di Modena (AUSL Modena).

Questa storia ha riguardato anche lo stesso Terzo Settore che ora, dopo la pandemia e la crisi economica, è in grossa crisi e fatica a sopravvivere. Vedo cooperative in crisi rispetto ai propri bilanci e mi chiedo quanto la generale contrazione di risorsa possa ulteriormente affaticare questo sistema, soprattutto promuovendo una logica cooperativa e collaborativa. Un impatto lo hanno avuto anche le **leadership interne** a questo mondo, spinte fino a 10 anni fa da una forza ideale che non appartiene allo stesso modo alle nuove generazioni (Comune di Modena).

C'è bisogno di trovare formule di partecipazione in grado di coinvolgere anche i ragazzi più giovani, perché è vero che stiamo assistendo a un ricambio generazionale importante e che c'è bisogno di creare competenze. Questo anche per evitare la chiusura delle associazioni, la loro sopravvivenza (Forum Terzo Settore).

In questo quadro è utile anche ripensare a quali sono gli **attuali sistemi di affidamento dei servizi**: come Comune gestiamo e affidiamo i servizi sostanzialmente attraverso degli appalti ma abbiamo lavorato in questi anni per valorizzare sempre di più l'aspetto del progetto tecnico, attribuendo un valore maggiore, rispetto alla parte economica. Abbiamo provato a usare delle formule che limitassero l'aggiudicazione soltanto sul prezzo, abbiamo provato a pensare a come garantire la continuità dei servizi che hanno un contenuto essenzialmente relazionale all'interno di una logica di rotazione e queste sono tutte questioni che è faticoso tenere insieme. Soprattutto perché è molto cambiato il contesto: si sono contratte le risorse destinate ai Comuni, c'è stato il parere del Consiglio di Stato sull'uso degli appalti a presidio del principio di concorrenza che non ha aiutato, il principio di risparmio che non ha favorito percorsi collaborativi (Comune di Modena).

La Corte Costituzionale, tuttavia, ha sancito ora la possibilità di utilizzare strumenti collaborativi accanto al codice dei contratti, secondo un principio di complementarità. Il mercato segue una logica di competizione, c'è un corrispettivo, c'è un contraente che è il Terzo Settore. Questo però è anche una risorsa molto preziosa che può agire con l'ente pubblico secondo **logiche più di corresponsabilità**, di collaborazione, di cooperazione. Non è un caso, forse, che proprio oggi con una pandemia stiamo rispolverando alcuni concetti, che non sono completamente nuovi, ma vanno interpretati in modo nuovo. Ad esempio, da un po' di tempo come istituzione stiamo riflettendo intorno al «lavoro di comunità» che è il forte mandato che la nostra amministrazione ha dato ai servizi sociali. Si tratta di una logica molto più capillare, più vicina al territorio, più vicina ai bisogni e quando noi pensiamo al tema del «lavoro di comunità» teniamo dentro tutti gli attori che con noi possono lavorare, perché hanno delle competenze, dei saperi e delle conoscenze che possono mettere a disposizione di tutti. Se dunque partiamo da questa idea possiamo anche agire un nuovo modello di relazione con chi sta di fianco a noi, che è nella comunità. Questo anche perché i bisogni sono davvero diventati molto più complessi e se qualche anno fa si

poteva immaginare di risolverli “da soli” oggi dobbiamo ripensare un sistema entro cui non essere completamente sopraffatti dall'emergenza (Comune di Modena).

Noi non siamo più abituati a **considerare il valore** di un bene o di un servizio. Sulla base della domanda e dell'offerta e sul costo della materia prima e della sua lavorazione siamo abituati a considerarne i costi. Ma qual è il valore che invece erogiamo quando offriamo occasioni di benessere alla comunità? Ad esempio, ad una anziana che con le sue amiche si reca al circolo sociale e gode di quella socialità? E cosa risparmiamo, ad esempio, se quella stessa anziana non si ammala? È un valore di tutti ma è anche un risparmio di tutti, da un altro punto di vista. Questo è un tema cruciale rispetto alla valutazione e all'impatto sociale, che oggi diventa il punto di maggiore tensione e che come Terzo Settore sentiamo come tema di pressione. Dobbiamo uscire dalla dimensione dell'auto-valutazione e dobbiamo trovare insieme un modo per decidere cosa ha funzionato, secondo quali indicatori di medio e lungo periodo. Dobbiamo creare le condizioni in cui avere il coraggio di dire che i numeri possono anche non tornare, che alcuni obiettivi non sono stati colti, o che alcuni esiti sono inadeguati rispetto alle aspettative. Dobbiamo anche creare le condizioni di fattibilità di questi progetti, ad esempio degli spazi adeguati e della loro fruibilità, di una programmazione adeguata (Forum Terzo Settore).

Preme sottolineare che la fase di analisi del contesto e le occasioni di confronto e di apertura alla società civile richiedono un **investimento importante in termini di tempo, rielaborazione di contenuti e risorse umane**, ma realizzano pienamente il principio di sussidiarietà orizzontale – centrale nel processo di riforma del Terzo Settore - consentendo di raccogliere le proposte di cittadini e associazioni, di rilevare i bisogni, di promuovere il lavoro di comunità e la partecipazione attiva degli enti del Terzo Settore, dei volontari e dei beneficiari a tutto il processo di elaborazione degli interventi e di orientare le scelte in ambito socio-sanitario tenendo conto delle specificità dei diversi contesti (AUSL Modena).

Il **tempo** nelle pubbliche amministrazioni è l'elemento di valore che consente a un processo decisionale di prendere forma e poi tradursi in una convenzione o in un atto di qualsiasi tipo. Il tempo è necessario affinché un atto possa essere trattato con l'attenzione e con la responsabilità necessarie e, alcune volte, anche con l'economicità che merita. Ma

non sempre c'è tutto il tempo necessario per valutare le risorse e la fattibilità perché il servizio ha bisogno di essere erogato: non possono servire nove mesi per un appalto. Tuttavia la co-progettazione e la co-programmazione attribuiscono un valore cruciale proprio alle fasi di istruttoria che dovrebbero consentire la condivisione dei contenuti e del processo, una sorta di “bolla temporale” entro cui lavorare in maniera collaborativa. Certamente poi la burocrazia non deve rappresentare un paletto che rallenta il percorso immaginato (Forum Terzo Settore).

Fare un appalto richiede comunque tempo, richiede una cura da parte anche della committenza e, nel tempo, si acquisiscono competenze anche per comprendere che un contratto non ti preclude delle possibilità di evoluzione. Il tema della co-progettazione e della co-programmazione sono forse maggiormente nello spirito del welfare, più nello spirito sociale, però **abbiamo meno familiarità**, li abbiamo sperimentati meno soprattutto nelle relazioni con gli altri attori. La relazione è comunque un aspetto non secondario. Proprio perché abbiamo poca familiarità non so se abbiamo internamente le competenze, soprattutto in termini di valutazione di impatto come strumento per dimostrare che quell'offerta è economicamente più conveniente (Comune di Modena).

Allora che cosa significa *governance*? Forse è **un processo** attraverso il quale si prova ad individuare e valorizzare tutte le persone che sono presenti sul territorio, tutti i soggetti presenti, per produrre qualcosa che vada ad incidere sulla nostra vita, sulla sfera privata, affettiva, di quelli che sono i cittadini del nostro territorio. La *governance* va intesa come la valorizzazione delle differenti vedute e anche di differenti interessi, perché è chiaro che ci sono degli interessi non sempre perfettamente convergenti. La pandemia in qualche modo ha aiutato anche da questo punto di vista e allora si potrebbe apprendere da queste esperienze virtuose di collaborazione che ci hanno portato ad agire su problematiche visibili e impellenti, come gli aiuti alimentari. In questo però è necessario anche comprendere il ruolo che possiamo immaginare e rinnovare per **l'ente locale** nei percorsi di co-programmazione e co-progettazione. Di certo, l'ente locale deve provare ad accompagnare dei percorsi, presidiare dei luoghi di dialogo e luoghi di confronto, circoscrivendo quelli che sono gli oggetti di lavoro e provando ad uscire dagli schemi che abbiamo sempre percorso (Comune di Modena).

Servono dunque **occasioni in cui riconosciamo che siamo tutti “sulla stessa barca”**, coinvolti dagli stessi problemi e con la volontà di remare nella stessa direzione, accettando ciascuno le caratteristiche dell'altro perché non c'è nessuno che non sia parte di questo sistema. Se qualcuno si sposta dentro al sistema, il sistema non è più lo stesso e allora è necessario accettare anche gli errori dei singoli per perseguire l'interesse del sistema che è l'interesse di tutti. Il valore di questo interesse, se volessimo definirlo a livello commerciale, lo definiremmo un «bene immateriale» perché purtroppo il benessere non si vede, non ha peso specifico e non è neanche un vero e proprio bene che può essere scambiato in mercato perché il mercato è fatto di costi mentre parlando di benessere è necessario parlare di «valore» (Forum Terzo Settore).

Oggi questa **occasione** proposta dalla riforma si rischia di perderla, per una crisi di rappresentanza. Il Forum oggi è un soggetto politico collettivo, presente in molte province e a livello regionale in Emilia-Romagna, ma si continua a non voler vedere che è una rappresentanza collettiva politica comune di tutte le anime del Terzo Settore, che deve essere assunta come interlocutore dagli enti locali. C'è bisogno di tempo e attenzione per riprendere un dialogo in questo senso, al di là delle emergenze che si profilano a livello sociale (Forum Terzo Settore).

Questo stesso Terzo Settore, fatto dalla cooperazione sociale, del volontariato e dalle APS sarà chiamato a trasformarsi in relazione alla riforma e deve decidere cosa vogliamo diventare ma anche come vogliamo aggregarci, in relazione agli enti di secondo e terzo livello. Dobbiamo decidere come cogliere lo spirito della sussidiarietà, che c'era già nei Piani di Zona, ma che si è esaurito quando è diventato la declinazione di una agenda definita da altri. L'**interlocuzione politica** non può prescindere da due paletti: considerare con pari dignità tutte le anime del Terzo Settore e creare **organizzazioni di secondo livello** in grado di rappresentare queste anime e di interloquire a pari livello con le istituzioni, agendo un ruolo politico (Forum Terzo Settore).

Alla base è necessario ce ci sia una **fiducia**, capacità e volontà di confronto e un contesto leale, anche di fronte a visioni diverse e interessi che non sempre sono convergenti. Il tema della fiducia non è scontato, la fiducia va costruita sperimentando delle buone collaborazioni. Questo percorso richiede **tempo, formazione e accompagnamento**. In

particolare il punto della **valutazione** non è scontato. Ora, il codice del terzo settore è molto chiaro dice che l'ente locale deve fare delle valutazioni di impatto per decidere che quella scelta è più favorevole rispetto al mercato, ma non abbiamo la capacità di farlo, non siamo in grado e anche su questo abbiamo bisogno di formazione (Comune di Modena).

Le **nuove forme di collaborazione**, inoltre, non devono porsi necessariamente come discontinuità ma come rafforzamento e valorizzazione di esperienze già presenti, magari portate avanti già da soggetti di Terzo Settore (Forum Terzo Settore).

Con Delibera n. 1 del 17/01/2020, si è dato avvio alle procedure per l'individuazione delle associazioni con le quali sviluppare e/o attuare rapporti di collaborazione per attività a supporto della qualità, dell'integrazione, del sostegno all'accesso dei cittadini ai servizi residenziali e domiciliari, all'informazione, promozione e partecipazione. Per consentire la realizzazione del percorso individuato e per dare continuità alle attività oggetto delle convenzioni, nelle more dell'attuazione della riforma del Terzo Settore di cui al D. Lgs 117/17 (Testo unico del Terzo Settore), è stata prorogata al 30/09/2020 la durata dei rapporti di convenzione in essere tra l'Azienda USL di Modena e gli enti del Terzo Settore in scadenza nel corso del primo semestre 2020. Inoltre, l'emergenza sanitaria legata all'epidemia di Sars-Cov-2 ha imposto una rivalutazione e ridefinizione delle attività delle associazioni, con particolare riguardo a quelle che svolgono l'attività in *setting* sensibili come quello ospedaliero o domiciliare. A questo si aggiunge la necessità di rispondere ad una serie di nuovi bisogni generati dalla situazione sanitaria in corso (AUSL Modena).

Il tema della valutazione è centrale e su questo anche l'aiuto dell'Università potrebbe essere molto utile. Ci sono molti studi, molti modelli, molti sistemi già fatti ad esempio anche sull'impatto sociale ma è importante che sia un **sistema condiviso** e a cui si attribuisce un significato comune. Inoltre, è importante che accanto a indicatori quantitativi ci sia attenzione anche alla parte più estesa, più qualitativa che però serve a tutti per capire meglio cosa intendiamo (AUSL Modena).

La *governance* ha bisogno di competenze più capillari, più diffuse e più eterogenee e quindi c'è bisogno di una **strumentazione di coordinamento** che è molto più potente. Da un lato, la riforma ha promosso la mobilitazione del territorio e la sua capillarità ma ha anche

sparigliato le carte, nel senso che può rappresentare un'occasione per trovare assetti nuovi. Però c'è bisogno di **luoghi nuovi e di concetti nuovi** attraverso cui esplicitare le competenze dei diversi attori. L'adozione di una razionalità procedurale mi sembra importante ma impone di riflettere su alcuni aspetti: su come tengo traccia del processo e su come lo sostengo anche economicamente, quindi sulla possibilità di finanziare il processo oltre che il servizio finale, sulla trasparenza della procedura deliberativa in chiave giuridica e quindi su quale documento possa essere sufficiente a motivare l'allocazione a un soggetto o più soggetti (Unimore).

L'Azienda Sanitaria, in ottemperanza a quanto previsto dalla Delibera n. 1/2020, ha realizzato le seguenti azioni:

mappatura aziendale di tutti i rapporti convenzionali attivi con gli enti del terzo settore e tipizzazione delle attività svolte per: ambiti di intervento, destinatari, tipologia di azioni svolte, dimensione territoriale del lavoro;

avvio all'istruttoria partecipata finalizzata all'individuazione e alla condivisione degli oggetti di lavoro e alla conoscenza e promozione della *capability* individuale e dei contesti attraverso la realizzazione di una serie di incontri con le associazioni aggregate per aree tematiche. In collaborazione con l'Ufficio Comunicazione Aziendale e il Centro Servizi per il Volontariato Terre Estensi di Modena e Ferrara, sono stati effettuati gli incontri con gli ETS che si occupano di inclusione e supporto alle persone con disagio mentale e con quelli che si occupano del sostegno alla popolazione anziana. Sono stati coinvolti ed hanno partecipato gli Uffici di Piano, le Direzioni dei Distretti e dei Dipartimenti e le Rappresentanze Sindacali.

Con delibera n. 228 del 14/07/2021 è stato dato avvio al confronto con i singoli ETS per la definizione dei rapporti di co-programmazione, co-progettazione e/o altre forme di partenariato da regolamentare tramite atti convenzionali. È stata, altresì, prolungata al 31/12/2021 l'efficacia delle convenzioni vigenti nelle more della chiusura dei percorsi di confronto e di stipula dei nuovi accordi.

In accordo con la Direzione Sanitaria dell'AUSL si è concordato che la convocazione degli Enti del Terzo settore avvenisse da parte delle Direzioni di Distretto e dalla Direzione delle attività sociosanitarie (DASS).

Gli ETS candidati per l'area territoriale e/o per la provincia sono stati convocati con nota inviata via pec. La prima riunione aveva un taglio territoriale e si poneva i seguenti obiettivi:

Illustrare percorso realizzato

Instaurare una prima conoscenza tra Enti del terzo settore e con l'Azienda

Acquisire informazioni sui bisogni intercettati dalle associazioni

Identificare i bisogni prioritari sulla base dei quali organizzare ulteriori incontri

Sono state organizzate sette riunioni una per ogni Distretto. Agli ETS è stato chiesto di compilare una scheda con le seguenti informazioni:

Esperienza sul tema per cui ci si è candidati

Bisogni prioritari

Proposte di intervento (azioni, tempi, volontari da utilizzare...)

Le informazioni sono state analizzate e restituite in sede di riunione plenaria ma anche utilizzate per approfondimenti successivi.

Per la conduzione dei tavoli tematici AUSL si è avvalsa della collaborazione del Centro servizi volontariato per avere un supporto nell'analisi delle schede di presentazione degli ETS e di rappresentazione, in sede di riunione, dei temi emersi durante il confronto, dei punti di attenzione e dell'individuazione delle parole chiave. A conclusione del tavolo viene prodotto un documento che riassume anche graficamente la correlazione tra le Linee guida aziendali e quelle degli ETS identificando congiuntamente gli spazi prioritari di collaborazione alla base delle future convenzioni (AUSL Modena).

È utile **immaginare** dei luoghi e degli spazi in cui mettere insieme i **tanti saperi** e cercare soluzioni condivise, anche capitalizzando le esperienze che abbiamo portato avanti in questi anni. In questo senso l'emergenza della pandemia ha rappresentato una occasione importante, da capitalizzare. Per la Fondazione di Modena è importante essere parte del percorso per il ruolo che svolge sul territorio. Noi abbiamo un Consiglio di Amministrazione e un Consiglio di Indirizzo che restano in carica per tre anni e producono un documento di indirizzo strategico. Quello attualmente in essere lo abbiamo scritto in piena pandemia in un modo che voleva essere partecipato, raccogliendo le istanze e i saperi di molte persone del territorio. Abbiamo coinvolto anche tecnici esterni perché avevamo bisogno di essere accompagnati e, ad esempio, di trovare un raccordo con gli Obiettivi di sostenibilità dell'Agenda 2030. Noi siamo un soggetto erogatore di risorse ma vogliamo

connotarci anche come un soggetto che nella pratica è in grado di **attivare energie e impegni** e ruoli finalizzati a dare attuazione alla nostra *mission*. In un'ottica di sviluppo sostenibile si vuole concorrere alla crescita culturale, sociale ed economica di questo territorio. Abbiamo così immaginato tre aree: quella della persona, quella della cultura e quella del pianeta. Dal 2015 siamo in grado di erogare fondi sulle risorse già a disposizione e non su quelle attese, siamo tra i 18 e i 20 milioni di euro (Fondazione di Modena).

Nell'analisi dei bandi ci siamo resi conto di alcune questioni importanti, ad esempio che molte associazioni partecipano da sole per piccoli progetti che potrebbero però trovare forza e sinergia se costruiti insieme ad altre associazioni che su quello stesso tema chiedono finanziamenti altrettanto piccoli, spesso in collaborazioni con la stessa amministrazione. Per questo abbiamo voluto costruire il bando in modo partecipato, facendo incontri con tante associazioni di volontariato, con gli stessi enti locali e abbiamo previsto anche una **formazione** tra la fase di presentazione e quella di approvazione dei finanziamenti. Noi siamo **aperti al dialogo**: a metterci risorse ma anche personale che possa aiutare a progettare e ad analizzare i bisogni in modo più chiaro (Fondazione di Modena).

Rispetto alla **burocrazia**, effettivamente è necessario un intervento da parte del legislatore che renda i vincoli meno stringenti e le opportunità più chiare; che metta i diversi soggetti in grado di agire, che siano gli enti locali nella relazione con il Terzo Settore, ma anche gli stessi soggetti di Terzo Settore, più liberi di agire. Questo perché se abbiamo come obiettivo il **cittadino** non possiamo permetterci tempi lunghi di definizione e di attesa perché quel tempo puoi sfruttarlo per fare interventi (Fondazione di Modena).

### **3. Idee per continuare a conversare**

Nel corso degli incontri, sono emersi temi ricorrenti e trasversali alle tre dimensioni intorno alle quali erano state progettate le Conversazioni: la dimensione giuridica, quella organizzativa e quella della *governance*. Si tratta di temi intorno ai quali ciascuno dei partecipanti ha espresso il proprio punto di vista, offrendone una declinazione teorica e, insieme, esperienziale.

Di seguito, si propone una sintesi di questi temi, dettagliata a partire da parole ed espressioni utilizzate nel corso degli incontri come possibile base di lavoro (futuro) comune.

(Esperienze) Pratiche di riforma: attualizzare le Linee Guida su co-programmazione e co-progettazione

*La complessità e la portata di questa iniziativa.*

*Deriva burocratica.*

*Sussidiarietà.*

*Riformare il nostro statuto.*

*Adempimento faticoso.*

*Attuali sistemi di affidamento dei servizi.*

*Burocrazia.*

Condivisione delle metriche per una *governance* rinnovata: un sistema comune di valori (e di valutazione)

*Dimensione temporale.*

*Storia del Terzo Settore.*

*Riconoscimento di un ruolo fondamentale degli ETS.*

*Anche gli ETS farebbero parte del processo di scelta.*

*Enti di secondo livello.*

*L'ente locale.*

*Definire il perimetro.*

*Discrezionalità politica.*

*Definizione di un perimetro entro cui questa discrezionalità può essere agita.*

*Quali possono essere le vie attraverso cui valorizzare le responsabilità?*

*Modo diverso di interpretare la comunità.*

*Lavoro sistemico sulle relazioni.*

*Logiche più di corresponsabilità.*

*Considerare il valore.*

*Occasioni in cui riconosciamo che siamo tutti "sulla stessa barca".*

*L'interlocuzione politica.*

*Organizzazioni di secondo livello.*

*Fiducia.*

*Cittadino.*

*Strumentazione di coordinamento.*

*Aperti al dialogo.*

*Cambiamento culturale della pubblica amministrazione.*

*Un processo.*

*Valutazione.*

*Nuove forme di collaborazione.*

*Sistema condiviso.*

*Attivare energie e impegni.*

### Intraprendere tra passato e futuro: le specificità organizzative degli ETS

*Si parla sempre in modo così astratto del Terzo Settore.*

*Processo di messa in discussione.*

*Modelli nuovi.*

*La necessità di organizzarci in una forma più imprenditoriale anche in termini di governance.*

*Carica valoriale.*

*Calo del volontariato.*

*Partecipazione*

*La partecipazione interna nei termini di espressione di competenze.*

*Investimenti al nostro interno, sulle tante figure professionali che abbiamo.*

*Lavoro povero.*

*Riconoscimento sociale.*

*Ricambio generazionale.*

*Classi dirigenti.*

*Leadership interne.*

*Un innalzamento di competenze nella governance.*

*Una figura di manager del nostro mondo.*

*Coinvolgere i giovani*

*coinvolgere anche le donne.*

*Temi dell'innovazione.*

*La scelta del modello organizzativo non è neutrale.*

### Un'occasione possibile: la Terza missione dell'Università

*Investimento importante in termini di tempo, rielaborazione di contenuti e risorse umane.*

*Tempo.*

*Abbiamo meno familiarità.*

*Occasione.*

*Tempo, formazione e accompagnamento.*

*Luoghi nuovi e di concetti nuovi.*

*Tanti saperi.*

*Formazione.*

*Immaginare.*

*Interventi di formazione.*

*Cambio di cultura.*

*Messa in rete delle conoscenze.*