

## 8 Scenari evolutivi del terzo settore



### Sintesi

---

Alla fine di un ciclo pluriennale di imponente espansione quantitativa, il terzo settore italiano si è trovato a dover fronteggiare la grave sfida innescata dalla diffusione del Covid-19: tale emergenza ha fatto diminuire risorse e opportunità di consolidamento per le istituzioni non profit, pur stimolando significativamente la vocazione solidaristica e la finalità civica che le anima e che ha trovato di recente una cornice regolatoria sistematica con la riforma del terzo settore. Al pari di quanto rilevato per altri Paesi UE, le organizzazioni solidaristiche del nostro Paese hanno dato prova di capacità di mobilitazione

e di messa in campo di interventi rilevanti per il contenimento degli impatti della pandemia, specie per le popolazioni più vulnerabili. Per il rafforzamento di questo comparto, obiettivo del tutto coerente con gli indirizzi comunitari che proprio per il 2021 contemplano un rilancio consistente del sistema dell'economia sociale, saranno importanti in prospettiva la valorizzazione ed il completamento normativo della riforma avviata nel 2016, nonché la piena considerazione del contributo del terzo settore negli orientamenti strategici delle politiche pubbliche e nelle prassi delle amministrazioni territoriali.

### 8.1 Tra fragilità e resilienza: gli anticorpi del non profit

La pandemia ha ridisegnato in maniera repentina i rapporti tra persone, luoghi, autorità e organizzazioni sociali, dando linfa da un lato a un rinnovato interventismo pubblico<sup>1</sup> mirato a gestire le fasi più acute dell'emergenza, e minando, dall'altro, alcune reti sociali territoriali che caratterizzano il nostro sistema Paese (Svimez 2020; Italia non profit 2021; Oxfam Italia 2021). Invero, la crisi dovuta al Covid durante il 2020 è stata preceduta dall'ombra di una stagnazione economica che avrebbe comunque fatto sentire i suoi effetti e da una crisi climatica globale con cui si doveva, prima o poi, fare i conti: già nell'anno precedente alla pandemia si registrava in Italia una crescita diffusa di fenomeni legati al rischio di esclusione sociale e di marginalità. La situazione si è certamente aggravata durante il 2020, stando ad alcuni indicatori

---

Il presente capitolo è stato chiuso ad aprile 2021.

<sup>1</sup> Per una critica dell'interventismo pubblico nelle democrazie occidentali e dell'applicazione del principio dello 'stato di emergenza' in presenza della pandemia si veda Agamben 2020 e Stieger 2021.



Le  
disuguaglianze  
che aumentano

rilevati attraverso indagini specifiche che hanno misurato il grado di resilienza economica e sociale dei nuclei familiari (Banca d'Italia 2020; Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Banca d'Italia 2021). In particolare, la metà dei nostri connazionali (50,8%) ha sperimentato un'improvvisa caduta delle proprie disponibilità economiche<sup>2</sup> e conseguentemente molte famiglie italiane hanno sviluppato apposite strategie di sopravvivenza, riducendo i propri consumi, in particolare quelli di beni e servizi non essenziali (Banca d'Italia 2020). Questi fenomeni, soprattutto se legati a gruppi particolarmente vulnerabili, producono un lento ma progressivo deterioramento della sicurezza e della coesione sociale, acuendo la forbice delle disuguaglianze<sup>3</sup> e rendendo più profondo lo iato tra una popolazione protetta, che di fatto non ha ricevuto grossi contraccolpi a seguito del lockdown, ed una estremamente sensibile alle congiunture economiche sfavorevoli (Censis-Confcooperative 2020) e all'incertezza imperante del mercato<sup>4</sup>. Ciò che caratterizza le categorie con una maggiore resilienza è definito, oggi, più dalla ricchezza accumulata che dal reddito da lavoro (Piketty 2018). Tale ricchezza è però legata a una fascia ristretta di popolazione, mentre si è evidenziato che durante l'emergenza da Covid-19 circa 10 milioni di italiani, con un valore medio del risparmio non superiore a 400 euro, non hanno avuto alcun cuscinetto finanziario per resistere autonomamente allo shock economico (Oxfam 2021).

La protezione  
offerta dalle reti  
sociali

In questo scenario il terzo settore non è rimasto inerte; si sono attivate reti di prossimità in territori non coperti da servizi emergenziali e si sono moltiplicati gli interventi laddove erano già presenti presidi rivolti alla cittadinanza (Capasso *et al.* 2020; Tortuga 2020). Si è insomma avuta dimostrazione che, senza il mondo associativo, la crisi avrebbe moltiplicato i costi sociali e in alcuni casi non avrebbe risparmiato fasce di popolazione più bisognose di aiuto. Non a caso l'ultimo rapporto sulla povertà della Caritas è stato intitolato *Gli anticorpi della solidarietà* (Caritas 2020). Nel titolo viene rappresentata la capacità del mondo associativo di reagire in tempi brevi e in modi mirati ad aggressioni esterne, metaforicamente rappresentate da un virus che ha provocato una 'pandemia sociale' di proporzioni inimmaginabili. In effetti è indubbio il ruolo centrale che le organizzazioni della società civile hanno nell'attivarsi tempestivamente quando i fabbisogni sociali (casa, consumi, cure) si moltiplicano e laddove si moltiplica il numero di persone bisognose

<sup>2</sup> Quindici italiani su cento hanno visto ridursi di più del 50% il reddito del proprio nucleo familiare.

<sup>3</sup> Secondo uno studio di novembre 2020 (REF 2020), solo nella prima metà dello scorso anno in Italia i risparmi delle famiglie sono aumentati di ben 42 miliardi di euro. Ma questo accumulo riflette situazioni asimmetriche, fra quanti hanno mantenuto sostanzialmente invariati i loro redditi e quanti hanno dovuto usare i propri risparmi per fare fronte alle spese.

<sup>4</sup> Sul concetto di 'incertezza' si veda l'interessante saggio di Lepore (2020).

e fragili. Ciò è quanto avvenuto durante la pandemia, con un aumento del 114% nel numero di persone che si sono rivolte ai Centri di ascolto e ai servizi delle Caritas diocesane, di cui il 30% 'nuovi poveri', persone, cioè, che stanno vivendo, per la prima volta, una situazione di deprivazione (Caritas 2020). Il Banco alimentare nello stesso anno ha registrato in tutta Italia un aumento del 40% delle richieste di aiuti alimentari e un incremento esponenziale degli interventi per la consegna dei pacchi di cibo, con picchi del 70% nelle regioni del Sud.

Lo spirito di reazione del non profit a seguito di questi nuovi fabbisogni è testimoniato dalle molteplici iniziative promosse in tutta Italia dalla rete dei Centri servizio del volontariato (CSV), che ha coinvolto numerose persone<sup>5</sup> consentendo la formazione di un piccolo esercito di 'nuovi volontari' che si sono sommati ai circa 3mila della Croce rossa italiana<sup>6</sup>. Le attività si sono concentrate su alcune dimensioni chiave che hanno caratterizzato l'emergenza, quali la distribuzione/consegna di beni alimentari e farmaci a persone già in difficoltà (poveri, disabili) o rese fragili dall'isolamento (anziani); gli innumerevoli servizi di ascolto o supporto psicologico via telefono; il volontariato di Protezione civile e il trasporto sociale<sup>7</sup>.

A fronte di questo spirito di altruistica gratuità, devono essere evidenziati segnali più preoccupanti provenienti dallo stesso mondo associativo. Un'indagine-pilota condotta in Toscana nell'estate 2020 con 608 interviste a responsabili di enti del terzo settore (Sociometrica 2020) evidenzia i primi impatti della pandemia, imponendo una riflessione su quali dovranno essere nel prossimo futuro gli interventi a sostegno del comparto: il 14,2% degli organismi ha chiuso o sospeso tutte le attività; gli enti del terzo settore che hanno mantenuto lo stesso livello di attività pre-pandemia rappresentano solo il 19,1%, e questo si ripercuote anche sul versante delle risorse economiche che rappresentano un serio problema per metà degli intervistati (il 16,3% ha perso gran parte delle risorse di cui avrebbe bisogno per svolgere le sue attività e il 33,5% registra 'rilevanti' difficoltà economiche). In linea con questi segnali allarmanti si inserisce un'altra indagine condotta su 1.378 enti (Italia non profit 2021). Secondo tale rilevazione per oltre la metà tra associazioni, cooperative sociali, fondazioni, onlus e consorzi, la pandemia ha inciso negativamente in particolare sulle attività istituzionali e sulle raccolte

Impatti negativi della pandemia sulle organizzazioni solidaristiche

<sup>5</sup> Un'indagine dei CSV dell'Emilia-Romagna evidenzia come quasi la metà degli enti di terzo settore intervistati abbia continuato durante l'emergenza a garantire attività di volontariato: ben 668 organizzazioni hanno dichiarato di svolgere servizi essenziali (Trasatti 2020b).

<sup>6</sup> Cfr. <https://bit.ly/3rWRRNJ>.

<sup>7</sup> Ancora una volta la solidarietà ha esaltato il potenziale latente del nostro territorio, mostrando che il paradigma del dono aspetta solo di essere riconosciuto e promosso (Lusini *et al.* 2019).



fondi. Lo stallo delle attività ordinariamente rivolte ai cittadini ha riguardato in maniera trasversale tutti i settori: il 30% degli intervistati ha dichiarato un blocco nelle attività educative e formative; il 28,4% ha dovuto sospendere le iniziative dedicate al tempo libero e alle attività culturali; il 18,7% ha dovuto azzerare interventi di assistenza alle persone.

In tali evidenze empiriche vengono sicuramente riflesse le preoccupazioni più sentite da tutto il settore, anche se si tratta di campioni relativamente ridotti rispetto all'universo di enti che compongono l'economia sociale.

## 8.2 Caratteri e dimensioni dell'economia sociale

L'economia sociale rappresenta a livello europeo un asset capace di stimolare crescita e occupazione, e di alimentare policy sostenibili e inclusive nell'alveo del proprio ecosistema nazionale e locale: Una definizione univoca del termine non è presente a livello di istituzioni comunitarie e lo stesso vale per il quadro normativo di riferimento: Commissione e Parlamento europeo in diversi documenti identificano l'economia sociale come un "insieme di soggetti socio-economici che non fanno coincidere lo scopo delle rispettive attività con l'orientamento al profitto e la distribuzione dell'utile". Perseguendo fini di interesse generale, dette organizzazioni indirizzano la propria azione verso la comunità e/o i propri membri, richiamandosi alla pratica concreta di alcune specificità fondamentali, come ad esempio:

- atteggiamenti responsabili e comportamenti virtuosi verso i soggetti svantaggiati, i lavoratori e le comunità in cui rispettivamente operano;
- apprendimento permanente e azione civica partecipativa;
- trasformazione sociale incentrata sui bisogni delle persone in un'ottica di sviluppo equo e sostenibile<sup>8</sup>.

Non profit,  
oltre 13 milioni  
di lavoratori e  
83 milioni di  
volontari in  
Europa

Alle organizzazioni che in Europa rientrano nel tessuto dell'economia sociale (poco meno di tre milioni di unità) si stima che corrispondano più di 13,6 milioni di posti di lavoro retribuiti; circa 83 milioni di volontari; oltre 232 milioni di soci di cooperative, mutue ed enti analoghi (CIRIEC 2017)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Le specifiche di base richiamano in parte quelle esplicitate nella *Carta dei principi dell'economia sociale*, promossa da CEP-CMAF (Conferenza europea permanente delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni).

<sup>9</sup> Durante la pandemia le organizzazioni solidaristiche di tutti i Paesi UE hanno realizzato attività rivolte soprattutto alle fasce vulnerabili dei rispettivi territori (minori, anziani, disabili), confermando capacità di adattamento e di collaborazione con varie componenti, tra cui enti territoriali ed imprese. Nell'area UE è risultata significativa la rapida mobilitazione in favore delle persone più fragili, in particolare nell'ambito della povertà educativa e del divario digitale, e insieme l'attivazione di percorsi di co-progettazione locale finalizzati a nuove soluzioni (OECD 2020).

Nel nostro Paese, in base alla più recente rilevazione Istat (2020) il peso dell'economia sociale può con soddisfacente approssimazione essere assimilato a un universo che al 31 dicembre 2018 assomma 359.574 istituzioni non profit<sup>10</sup>. Le istituzioni in questione occupano 853.476 dipendenti, i quali dal punto di vista territoriale sono concentrati per il 57% del totale nelle realtà del Nord: sono queste le organizzazioni che in termini comparativi e in rapporto alla popolazione impiegano un maggior numero di addetti.

**Tabella 8.1 Istituzioni non profit e dipendenti per Regione/Provincia autonoma – ripartizione geografica. Anno 2018, valori assoluti, variazioni percentuali e rapporto di incidenza sulla popolazione**

| Ripartizioni  | Istituzioni non profit |                     |                 | Dipendenti     |                     |                 |
|---------------|------------------------|---------------------|-----------------|----------------|---------------------|-----------------|
|               | v.a.                   | per 10mila abitanti | var.% 2018/2017 | v.a.           | per 10mila abitanti | var.% 2018/2017 |
| Nord-Ovest    | 100.375                | 62,4                | 2,0             | 288.488        | 181,4               | 0,6             |
| Nord-Est      | 81.921                 | 70,3                | 1,7             | 204.563        | 175,5               | 2,6             |
| Centro        | 79.780                 | 66,4                | 2,2             | 193.689        | 161,2               | 0,5             |
| Sud           | 63.809                 | 45,7                | 4,1             | 103.729        | 74,3                | 1,4             |
| Isole         | 33.689                 | 50,7                | 4,5             | 63.007         | 94,9                | -1,2            |
| <b>TOTALE</b> | <b>359.574</b>         | <b>59,6</b>         | <b>2,6</b>      | <b>853.476</b> | <b>141,4</b>        | <b>1,0</b>      |

Fonte: Istat

Nel biennio 2017-2018 gli occupati nel non profit (tabella 1) aumentano nel Nord-Est del 2,6% e a Sud dell'1,4%, mentre diminuiscono (-1,2%) nelle Isole, che pure fanno registrare una crescita vistosa del numero di organizzazioni,

<sup>10</sup> L'Istat definisce le istituzioni non profit come "unità giuridico-economiche dotate o meno di personalità giuridica, che producono beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, non hanno facoltà di distribuire, anche indirettamente, profitti o altri guadagni diversi dalla remunerazione del lavoro prestato ai soggetti che le hanno istituite o ai soci". Rientrano nella categoria associazioni (riconosciute e non riconosciute), imprese sociali e cooperative sociali, fondazioni, organizzazioni di volontariato, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, organizzazioni non governative, enti ecclesiastici civilmente riconosciuti che svolgono attività di carattere sociale, ma anche comitati, partiti politici, sindacati e associazioni di categoria. In realtà, secondo differenti accezioni il perimetro dell'economia 'sociale e solidale' da un canto si incentrerebbe soprattutto su organizzazioni che hanno un più spiccato orientamento alla produzione di servizi (e non alla mera funzione di *advocacy*), e dall'altro addirittura potrebbe incorporare prassi socialmente responsabili di attori profit. Ma come già rilevato non esistono definizioni univoche e uniformemente accettate, e pertanto pare opportuno assestarsi sulle fattispecie note già configurate nell'ambito del terzo settore.



Non profit, in  
Italia 853mila  
lavoratori  
per 235mila  
istituzioni

attendibilmente caratterizzate da piccola consistenza e da un maggior peso di volontari<sup>11</sup>. Le regioni più interessate dall'incremento degli addetti sono Molise (+8,4%), Friuli-Venezia Giulia (+4,2%), Emilia-Romagna (+3,8%) e Campania (+3,2%). Si registra invece una contrazione dei dipendenti in Calabria (-2,8%), Basilicata (-2,8%), Sicilia (-2,1%) e Valle d'Aosta (-1,4%).

**Tabella 8.2 Istituzioni non profit e dipendenti. Anni 2001, 2011, 2015 e 2018, valori assoluti e rapporti di incidenza sulle imprese dell'industria e dei servizi**

|   | 2001    | 2011    | 2015    | 2018    |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Istituzioni non profit  | 235.232 | 301.191 | 336.275 | 359.574 |
| Dipendenti delle istituzioni non profit   | 488.523 | 680.811 | 788.126 | 853.476 |
| Istituzioni non profit in percentuale sulle imprese                                 | 5,8     | 6,8     | 7,7     | 8,2     |
| Dipendenti delle istituzioni non profit in percentuale sui dipendenti delle imprese | 4,8     | 6,0     | 6,9     | 6,9     |

Fonte: Istat

L'incidenza delle istituzioni non profit rispetto alle imprese dell'industria e dei servizi continua ad aumentare (tabella 2), passando dal 5,8% del 2001 all'8,2% del 2018, diversamente dall'evoluzione del peso dei dipendenti che nell'ultimo intervallo di riferimento rimane praticamente stabile (6,9%). Si tratta in ogni caso di un elemento che descrive un dinamismo generale del terzo settore consolidatosi nell'arco di più di un decennio.

A questo scenario, il solo che sia dato ricostruire sinteticamente con dati quantitativi consistenti, fanno riferimento due eventi di grande portata: l'entrata in vigore di una riforma complessiva, ad oggi in corso di completamento, e l'impatto della pandemia, tuttora in atto. A tali questioni sono dedicati i prossimi paragrafi.

### 8.3 Un percorso in fieri: la riforma del terzo settore

A cinque anni dall'emanazione della legge delega n. 106/2016<sup>12</sup> si propone una sintetica analisi giuridico-istituzionale dei principali elementi che caratterizzano la riforma del terzo settore, avviata nel 2014 e ancora in attesa di completamento. Ognuno degli atti normativi già approvati costituisce un tassello di un

<sup>11</sup> Il dato più recente sul numero di volontari attivi in queste organizzazioni, pari a 5.528.760 persone, risale al 31 dicembre 2015 e si riferisce ad un universo di istituzioni non profit inferiore di circa 25.000 unità (cfr. Censimento permanente delle Istituzioni non profit. Primi risultati – Anno 2017).

<sup>12</sup> E a dieci anni dal *Libro bianco sul terzo settore* che innescò un importante dibattito intersettoriale sul tema (Zamagni 2011).

percorso che, procedendo a sistematizzare e ad innovare<sup>13</sup> la normativa correlata al terzo settore, ha avuto tra le sue finalità quella di garantire organicità e coerenza giuridica alle diverse identità in esso rappresentate, cercando al contempo di valorizzarne le singole specificità e i fattori di comune interesse (Bobba 2018; Fici *et al.* 2020), nonché il raccordo con i principi di cui agli artt. 2, 3 e 118<sup>14</sup> della Costituzione. In particolare, la legge delega si è posta l'obiettivo di valorizzare il terzo settore nei suoi tre elementi costitutivi: finalità non lucrativa, scopi di utilità generale, impatto sociale attento alla valorizzazione delle persone e alla promozione dei territori e delle comunità.

Gli elementi  
costitutivi

Oltre alla revisione (rimasta inattuata) della disciplina del Titolo II del Libro primo del Codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni senza scopo di lucro, la delega ha previsto un Codice del terzo settore (di seguito CTS) con cui procedere alla revisione organica di tutta la legislazione di riferimento. Tra le previsioni di carattere generale della legge n. 106/2016 si annoverano:

- l'individuazione delle attività di interesse generale che interessano gli Enti di terzo settore (ETS);
- la revisione della disciplina in materia di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso;
- l'attribuzione delle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli Enti del terzo settore al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (istituzione di coordinamento per il comparto);
- la previsione di un Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS) suddiviso in specifiche sezioni;
- l'istituzione del Consiglio nazionale del terzo settore, organismo consultivo presieduto dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali<sup>15</sup>;

<sup>13</sup> Uno degli elementi più innovativi è rappresentato dall'introduzione della definizione di terzo settore, declinata nelle finalità e nell'oggetto. Con specifico riferimento alle prime il legislatore ha inteso favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione"; riguardo all'oggetto, la legge stabilisce che per terzo settore debba intendersi "il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi".

<sup>14</sup> L'art. 118 Cost. contiene l'esplicita previsione del principio cosiddetto di sussidiarietà orizzontale, secondo cui le istituzioni pubbliche devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, sia come singoli sia come associati, per lo svolgimento di "attività di interesse generale". Tale principio, per cui ogni funzione pubblica, compatibilmente con le esigenze di efficacia, deve poter essere esercitata al livello più vicino ai destinatari dell'azione, può essere considerato uno dei fondamenti dell'impulso della riforma del terzo settore (De Petris 2020).

<sup>15</sup> Insediato per la prima volta il 22 febbraio 2018, sta per essere rinnovato con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali. L'Inapp, per esplicita previsione normativa, vi partecipa con un proprio rappresentante.



- la previsione di misure fiscali e di sostegno economico in favore degli ETS;
- il completamento della riforma della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Nelle more del completamento dell'intervento riformatore, è opportuno accennare agli elementi qualificanti i decreti legislativi attuativi, segnalando anche alcune note ministeriali interpretative e la più recente giurisprudenza costituzionale di riferimento.

Il D.Lgs. n. 117/2017 e s.m.i. (integrato e corretto con il D.Lgs. n. 105/2018) con cui è stato adottato il CTS può considerarsi il provvedimento con cui si è proceduto alla "costruzione di una nuova governance basata su strumenti giuridici di alleanza tra soggetti non profit, for profit e pubblici" (Caldirola 2018). Nel CTS viene definito quali soggetti rientrano nella categoria degli ETS (e quali non debbano invece esservi ricompresi) e sono delineati alcuni elementi funzionali, tra i quali si evidenziano: le fonti di disciplina degli ETS; le attività di interesse generale, che costituiscono l'oggetto sociale esclusivo o principale di un ETS e delle attività 'diverse'; l'individuazione di un vincolo di destinazione di eventuali utili e, più in generale, del patrimonio degli ETS; la definizione dei rapporti tra gli ETS e le amministrazioni pubbliche, dalla fase di programmazione a quelle di co-progettazione e attuazione (artt. 55 e segg.); la revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato introdotti nell'ordinamento giuridico dall'art.15 della legge-quadro sul volontariato n. 266/1991; la disciplina delle misure di sostegno economico in favore degli ETS e l'istituzione del Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; l'inserimento dell'obbligo di iscrizione al RUNTS<sup>16</sup>.

Riguardo ai dubbi applicativi delle norme del CTS sono intervenute numerose e rilevanti note interpretative della Direzione generale del Terzo settore del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, tra le quali si segnalano quella del 5 febbraio 2020 che, in risposta ai quesiti di Regione Piemonte e Forum del terzo settore, ha fornito chiarimenti circa la base associativa degli ETS e quella del 4 marzo 2020, con cui lo stesso Dicastero ha dato prime indicazioni circa la *ratio* dell'art. 4, comma 2 del CTS, aprendo alla possibilità di considerare ammissibile per le amministrazioni pubbliche e per altri enti esclusi dalla qualifica di ETS la partecipazione alle organizzazioni del terzo settore. Con il D.Lgs. n. 112/2017 e s.m.i., tenendo conto anche degli orientamenti europei in materia di economia sociale, si è proceduto alla revisione della disciplina dell'impresa sociale e alla correlata abrogazione del D.Lgs. n. 155/2006. Il provvedimento enuclea alcuni principi fondamentali, tra cui:

Il codice del terzo settore, la definizione degli enti e degli aspetti funzionali

La revisione della disciplina dell'impresa sociale

<sup>16</sup> In merito si evidenzia il DM del 15 settembre 2020 che disciplina le procedure riferite al RUNTS.

la definizione di impresa sociale, ricompresa nel perimetro degli ETS, e il relativo inserimento di cooperative sociali e loro consorzi che acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali; la previsione di interventi per il coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti; le misure di sostegno e fiscali volte alla promozione e allo sviluppo dell'impresa sociale; l'introduzione di novità in materia di controlli, attribuendo la titolarità degli stessi al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Il D.Lgs. n. 111/2017 ha previsto il completamento della riforma strutturale dell'istituto introdotto a titolo sperimentale dalla legge n. 266/2005, mediante l'istituzione di un Fondo nel quale far confluire una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, da destinare a finalità di interesse sociale e di ricerca. Il decreto ha delineato la revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l'accesso al beneficio, la semplificazione delle procedure per il calcolo e l'erogazione dei contributi spettanti, nonché l'introduzione di obblighi di pubblicità delle risorse erogate e la revisione della disciplina sanzionatoria<sup>17</sup>.

Con il D.Lgs. n. 40/2017 e s.m.i. (modificato con il D.Lgs. n. 43/2018) è stato istituito il servizio civile 'universale'<sup>18</sup>, finalizzato alla difesa non armata e non violenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica.

Nell'ultimo biennio di riferimento (2019-20) la riforma organica del terzo settore ha subito taluni rallentamenti, imputabili anche all'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha comportato una revisione delle priorità d'intervento. Sono tuttavia stati adottati provvedimenti correlati che hanno avuto un impatto sull'impianto normativo in esame. Ci si riferisce alle modifiche introdotte dal D.L. n. 119/2018 (Decreto Fiscale 2018), convertito con la legge n. 136/2018, dal D.L. n. 135/2018 (Decreto Semplificazioni), convertito con la legge n. 12/2019, dalla legge n. 160/2019 (Legge di Bilancio 2020) e dalla legge n. 178/2020 (Legge di Bilancio 2021).

Occorre infine evidenziare come in vari provvedimenti siano state introdotte misure volte anche a tutelare gli ETS dalle conseguenze negative dell'emer-

I provvedimenti  
più recenti

<sup>17</sup> Al riguardo va segnalato il D.P.C.M. del 23 luglio 2020 che, nel disciplinare le modalità e termini per l'accesso al riparto del 5 per mille degli enti destinatari del contributo, ha disposto che nel caso del terzo settore, le norme decorrano dall'anno successivo a quello di operatività del RUNTS.

<sup>18</sup> Nella normativa previgente il riferimento era al Servizio civile 'nazionale'. Alla base della programmazione del nuovo Servizio è previsto un Piano triennale, modulato per Piani annuali, predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentite le amministrazioni competenti previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale e Intesa della Conferenza Stato-Regioni. Alla Presidenza del Consiglio sono affidate la programmazione annuale e l'amministrazione delle risorse del Fondo nazionale per il servizio civile, alimentato con risorse derivanti dal bilancio dello Stato nonché da altre fonti pubbliche e private, comprese quelle comunitarie.



genza da Covid-19. Nella prima fase pandemica il D.L. n. 18/2020 (Cura Italia), convertito con la legge n. 27/2020, ha introdotto specifiche misure in materia di terzo settore (art. 35). Successivamente, il D.L. n. 34/2020 (Decreto Rilancio), convertito con la legge n. 77/2020, ha contemplato l'incremento del Fondo terzo settore di cui all'art. 72 del D.Lgs. n. 117/2017 (art. 67), la modifica della disciplina dei contributi per la sicurezza e il potenziamento dei presidi sanitari (art. 77), l'accelerazione delle procedure di riparto del 5 per mille (art. 156) e la concessione di contributi, in forma di sovvenzione diretta, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione della programmazione 2014-2020 (art. 246). Con il D.L. n. 104/2020 (Decreto Agosto), convertito con la legge n. 126/2020, è stato esteso anche agli ETS l'accesso alle risorse del Fondo di garanzia per le PMI. Con il D.L. n. 137/2020 (Decreto Ristori), convertito con la legge n. 176/2020, è stato istituito il Fondo straordinario per il sostegno degli enti del terzo settore<sup>19</sup>, con una dotazione di 70 milioni di euro per l'anno 2021, incrementato di 100 milioni di euro con il D.L. n. 41/2021 (Decreto Sostegni).

Intervento  
della Consulta e  
valorizzazione  
della  
sussidiarietà  
orizzontale

Questa sintetica rassegna non può concludersi senza un richiamo alla più recente giurisprudenza costituzionale. Con riguardo al tema cruciale dei rapporti tra terzo settore e PA (Lombardi 2018), appare di grande rilevanza la Sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 26 giugno 2020<sup>20</sup> che ha sottolineato come l'art. 55 del CTS rappresenti "una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.", avendo realizzato "per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria". All'art. 55 del CTS viene quindi riconosciuto il merito di aver posto "in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare... il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi", in virtù di quegli elementi contenuti nei primi articoli del CTS che identificano chiaramente gli ETS come un "insieme limitato di soggetti giuridici" che rappresentano "la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con gli Enti pubblici". Sul punto è tornato di recente

<sup>19</sup> Espressamente rivolto a realtà che non svolgono attività di impresa, ovvero organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, e onlus ancora non trasformate in ETS, il Fondo è gestito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse tra Regioni e Province autonome, anche per assicurare l'omogenea applicazione della misura su tutto il territorio nazionale.

<sup>20</sup> La pronuncia, pubblicata in G.U. n. 27 del 1.7.2020, è intervenuta a seguito di ricorso promosso dal Governo per il giudizio di legittimità costituzionale di una legge della Regione Umbria in materia di disciplina delle cooperative di comunità (questione peraltro dichiarata non fondata dal Giudice delle leggi). Cfr. <https://bit.ly/3usGyPe>.

il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali con un atto che rimarca la rilevanza del tema<sup>21</sup>.

Da quanto sinteticamente esposto, si evince come si sia proceduto in maniera frammentaria<sup>22</sup> a sostenere i soggetti operanti in questo ambito. La complessità dell'impianto riformatore, finalizzato a regolamentare una disciplina che per sua natura sfugge ad una classificazione rigida, suggerirebbe di procedere in maniera sistematica nell'opera di razionalizzazione e attuazione della normativa approvata negli ultimi anni, promuovendo, oltre a necessari momenti di confronto con gli operatori del comparto, una fase di "legislazione coordinata e integrata"<sup>23</sup> tra i diversi livelli di governo, per affrontare le sfide che l'emergenza sanitaria, sociale ed economica continua a porre anche al terzo settore.

#### 8.4 Il mondo associativo alla prova della pandemia: i punti critici

La prova della pandemia sta rappresentando un poderoso stress test per il comparto non profit: da un canto sottrae risorse ed opportunità per il consolidamento delle organizzazioni, dall'altro stimola proprio la vocazione solidaristica che le sostiene e anima. Il primo versante può essere documentato a partire da una rilettura attenta della pubblicistica di settore, da cui si desumono informazioni francamente preoccupanti. Il 37% delle realtà associate ai Centri servizio del volontariato italiani risulta aver dovuto interrompere la propria attività in conseguenza dei vincoli imposti dall'emergenza sanitaria (Trasatti 2020a, 12), ed anche per enti del terzo settore operanti nei territori più avanzati del Paese si sono dovute forzosamente registrare perdite importanti per una caduta verticale delle entrate: uno studio condotto su Lombardia e Piemonte segnala variazioni negative dei proventi molto significative, in particolare per le realtà attive negli ambiti della cultura e dell'assistenza sociale (Barbetta *et al.* 2021). Nel confronto con anni precedenti al 2020 le erogazioni di denaro in favore del non profit paiono aver accusato una decisa battuta d'arresto (Istituto italiano della donazione 2020): infatti, pur raggiungendo soglie consistenti dopo una prima fase di stallo, le donazioni private non sono state tali da correggere la situazione generale di cui sopra, avendo

Il blocco forzato delle attività e il crollo delle donazioni

<sup>21</sup> Si veda il D.M. 31.3.2021, n. 72, approvato a seguito dell'Intesa sancita in Conferenza unificata, con cui vengono adottate le Linee guida sul rapporto tra ETS e pubbliche amministrazioni, in attuazione degli artt. 55-56 del CTS.

<sup>22</sup> Da ultimo, con la legge n. 29/2021, di conversione del D.L. n. 2/2021, è stata prevista la prosecuzione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande da parte delle associazioni di terzo settore, e con il D.L. n. 44/2021 è stata disposta l'estensione della platea degli organismi in materia di svolgimento delle assemblee (art. 8).

<sup>23</sup> In tal senso cfr. Poggi 2020.



scontato una sorta di effetto collaterale di *crowding out* nel concentrarsi massicciamente su Servizio sanitario nazionale e Protezione civile<sup>24</sup>.

Lo stallo appena evocato non descrive però l'intera gamma degli esiti della pandemia sul comparto. Sicuramente questi dati segnano un punto di arretramento rispetto alla crescita che il settore stava registrando prima della pandemia. Nelle categorie proposte riguardo ad un interessante caso di studio (Levine 2021), la crisi indotta dal Covid-19 facilmente produce nel non profit la necessità di ridimensionamenti e tagli, o addirittura di una vera e propria *deep hibernation*: ma l'alternativa è rappresentata dal *reinvention path* e dalla riprogettazione consapevole di servizi e modelli di intervento, e ciò rappresenta l'altra faccia della questione, che vale la pena di provare ad illuminare.

Profonda  
ibernazione o  
percorso di re-  
invenzione?

In diverse realtà del nostro Paese il terzo settore ha dato spesso prova di una capacità reattiva, orientata alla rimodulazione dei servizi e ad un utilizzo più efficace dei mezzi digitali che le esigenze di distanziamento hanno reso fatalmente determinanti. Anche grazie alla funzione istituzionale di intermediazione specializzata di infrastrutture quali i CSV (tenute da conto nello stesso disegno della riforma), si è potuto disporre di informazioni relative all'apporto addizionale di nuove 'riserve' di prestazioni volontarie che hanno surrogato l'indisponibilità obbligata di volontari più anziani. Le stesse iniziative relative al servizio civile universale, dopo aver subito una sospensione radicale nel periodo del lockdown, hanno avuto modo di riprendere il proprio corso anche riorganizzando parzialmente alcune attività da remoto: di modo che a fine anno l'abbandono dei progetti ha riguardato solo poche centinaia di soggetti su quasi 32mila operatori interessati (Palazzini 2021).

Il non profit  
si rimbecca le  
maniche

Al problema rappresentato dalla contrazione delle donazioni e dalla penuria di entrate ha tentato di supplire anche una serie di azioni mirate promosse da ACRI e da diverse Fondazioni (Iniziativa Sollievo, Bando *Let's go*, Impatto sociale Reloaded), con finanziamenti dedicati a sostenere e riprogettare l'attività delle organizzazioni di terzo settore in termini coerenti con il quadro straordinario generato dalla pandemia.

Non è evidentemente possibile disporre di un set omogeneo ed esaustivo di informazioni su tali situazioni, che peraltro sono in costante evoluzione a causa del perdurare dell'emergenza. Questa capacità di reazione è elemento che per molti versi conferma la vitalità del sistema e la sua testimonianza come riserva di capitale sociale. Al proposito alcuni analisti di fenomeni territoriali si

<sup>24</sup> Che evidentemente erano le istituzioni sovraesposte nel problematico fronteggiamento dell'emergenza da Covid-19. Solo in subordine, e con quote di gran lunga minori, risultano esser state beneficiarie di donazioni private anche Croce rossa italiana e Caritas (Salvatori *et al.* 2020).

sono spinti a parlare di Covid-19 come “opportunità forzata” di ripensamento (Benedetti *et al.* 2020, 651) che ha fatto emergere reti di prossimità inattese e forme di aiuto essenziali per far fronte anche a fabbisogni elementari, i quali diversamente sarebbero rimasti privi di risposta.

### Box 8.1 Interventi per persone senza dimora

Durante le fasi più acute dell'emergenza sanitaria il terzo settore ha giocato un ruolo di grande importanza in contesti sociali scarsamente presidiati, tra cui quello della grave marginalità adulta. Le misure di confinamento hanno infatti aggravato la condizione delle persone senza dimora, un insieme eterogeneo che somma varie fragilità, composto da oltre 50mila persone (principalmente uomini, in maggioranza stranieri). Per loro la diffusione del Covid-19 ha costituito un pericolo notevole, da un lato perché le precarie condizioni della vita in strada o in abitazioni di fortuna espongono a contagi, poi perché le comorbilità accrescono le possibilità di sviluppare la malattia in forma grave, e infine perché l'accentuata mobilità geografica delle persone senza dimora può favorire la trasmissione del Sars CoV-2 e renderne più complesso il tracciamento (Ralli *et al.* 2020).

Inizialmente il lockdown, inducendo in questa popolazione fragile la perdita di punti abituali di riferimento, la rottura delle routine quotidiane e il venir meno della maggior parte delle forme di assistenza, ha prodotto lo spaesamento di istituzioni e associazioni del privato sociale. Tuttavia, nonostante i vincoli del confinamento, le organizzazioni che forniscono assistenza agli homeless non hanno tardato a riorganizzarsi (Caramelli *et al.* 2021), trovando il modo di offrire aiuto a questa parte di popolazione che l'insorgente crisi economica ha reso ancora più ampia. Le mense sono state chiuse ma al loro posto è stata organizzata la distribuzione di pacchi alimentari o di cibo da asporto. I servizi di segretariato sociale sono stati radicalmente modificati e affidati ai contatti telefonici. L'accoglienza notturna si è ovunque trasformata in accoglienza per l'intera giornata e sono stati congelati i nuovi accessi riservandoli a quanti potevano dimostrare di non essere portatori del virus. Cambiavano in parallelo anche le abitudini delle persone senza dimora: il timore di subire sanzioni da parte delle forze dell'ordine le ha spesso condotte a rifugiarsi in edifici abbandonati o a cercare ospitalità presso amici e connazionali, e per le organizzazioni che forniscono assistenza ciò ha significato incrementare i servizi a domicilio fornendo generi di prima necessità e di pronto soccorso oppure offrendo aiuti essenziali come il trasporto delle persone più vulnerabili. Anche l'assistenza sanitaria a favore delle persone senza dimora è stata rapidamente adeguata alla fase emergenziale fornendo innanzitutto informazioni – anche nelle lingue principalmente usate dai migranti – e dispositivi igienico-sanitari e provvedendo poi a monitorare e assistere chi vive in strada, attraverso unità mobili e presidi dedicati. Nel complesso le organizzazioni che operano in questo ambito hanno mostrato forte capacità di adeguamento alle condizioni estreme imposte dalla pandemia: hanno rafforzato la capacità di cooperare nella rete che collega pubblico e privato sociale, attivando risorse latenti, modificando all'occorrenza i canali di approvvigionamento di beni essenziali (cibo, vestiario, materiale sanitario), e facendo ricorso ad ampie disponibilità di volontariato: in tal modo hanno rafforzato la capacità di operare sul campo, pur non potendo più disporre degli abituali punti di accoglienza.



Alcune criticità:  
polarizzazione  
interna al  
comparto e  
rapporti con  
la PA

Sembra comunque opportuno non nascondersi alcune criticità che gli adeguamenti imposti dalla pandemia hanno lasciato sullo sfondo. Un primo tema riguarda la relativa dissonanza di questo quadro rispetto a quello che a taluni osservatori esperti<sup>25</sup> è parso l'orientamento selettivo indotto dalla riforma avviata con la legge-delega n. 106/2016, che incentiverebbe le strutture di dimensioni medio-grandi meglio disposte verso uno sviluppo imprenditoriale, più capaci di reperire risorse finanziarie aggiuntive e di gestire processi di governance più complessi. Questa sorta di "*entrepreneurial turn*" (Esposto e Ficcadenti 2020) aggraverebbe la polarizzazione interna al nostro terzo settore e potrebbe addirittura finire per mettere sotto pressione istituzioni più piccole, poco avvezze a misurarsi con sistemi di rendicontazione e procedure formali di relazione con le pubbliche amministrazioni. Varrà la pena di capire se (e come) nel riassetto complessivo del settore indotto dalla pandemia tali differenze di dimensioni e caratteristiche tipologiche giocheranno un ruolo, avendo in ogni caso presente che in realtà varie micro-organizzazioni hanno già mostrato in diversi contesti agilità e rapidità nella risposta all'emergenza sociale.

Un secondo rilievo concerne proprio quel rapporto con la sfera pubblica che è al centro delle assunzioni strategiche del legislatore, e che si vorrebbe ispirato a logiche di condivisione e criteri di mutuo riconoscimento, come già sottolineato. Mentre segnalano un'inaspettata occasione di riconoscimento da parte di operatori profit (concretizzatasi in erogazioni di denari e merci destinate a cause sociali), le voci del volontariato e dell'associazionismo a diversi livelli territoriali denunciano come si sia avuta evidenza di atteggiamenti impropri e regressivi da parte delle amministrazioni locali, che in gran parte continuerebbero a guardare strumentalmente al terzo settore come ad una 'stampella' residuale e ad una provvista di manovalanza a costo zero, utile a coprire le difficoltà della mano pubblica (Trasatti 2020a). Se questa torsione implicata dall'emergenza pandemica è vera, diventa altrettanto vero che la strada da percorrere per arrivare agli auspicati obiettivi di co-programmazione si presenta lunga e faticosa, e dovrà per questo essere analizzata con la massima attenzione.

I risvolti  
occupazionali

Non andrebbe in ogni caso trascurato il profilo delle potenzialità che restano in capo alle istituzioni sociali per quanto concerne l'ambito dell'occupazione. I dati a venire si incaricheranno di mostrare se e come sia stata modificata dalla pandemia la crescita imponente di addetti che dall'inizio dello scorso decennio fino al 2019 il non profit italiano ha fatto ininterrottamente registrare: ma

<sup>25</sup> Un riferimento importante in tal senso è Polizzi 2019.

è fin d'ora possibile ritenere che, al pari del necessario rilancio della salute come bene pubblico, la progressiva affermazione di sistemi di 'care economy' trovi motivi di conferma ulteriore nelle caratteristiche demografiche e sociali della crisi corrente. Accanto a questo, è stato recentemente osservato come il contesto del welfare aziendale possa rivelarsi quale segmento di nuovo sviluppo per un terzo settore ormai capace di creare occasioni rilevanti per forze di lavoro qualificate (Zandonai 2020), e come siano da considerare "non facilmente sostituibili per tempestività e per la loro relazione non formale" (Croce 2020, 113) gli interventi che queste organizzazioni possono assicurare per il benessere delle comunità e per la ripresa economica, oltre che per il fronteggiamento delle situazioni di disagio grave. Intorno a questi temi e alle peculiarità dell'azione promossa da soggetti che operano per il perseguimento di 'finalità solidaristiche e di utilità sociale' si potranno aprire prospettive non trascurabili, anche per ciò che riguarda l'impatto occupazionale. Ed in tal senso sarà utile guardare alle sollecitazioni che derivano dal contesto europeo e dalle istituzioni comunitarie.

## 8.5 Guardando all'Europa: quali prospettive

Se correttamente sostenute, le organizzazioni del terzo settore potranno avere un ruolo centrale nella ricostruzione che sarà necessaria nell'uscita dalla fase emergenziale. Nel contesto sopra delineato si inseriscono le opportunità che le organizzazioni dell'economia sociale potranno concretizzare a partire da alcune imminenti scadenze di interesse europeo. Infatti, si riferiscono in origine all'azione delle istituzioni comunitarie le due cornici di interesse strategico anche per il nostro terzo settore, ovvero il Piano d'azione europeo per l'economia sociale e il PNRR-Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il primo percorso rappresenta una rilevante occasione per dare visibilità alle organizzazioni che, sia pure in forme varie, hanno modelli partecipativi di governance e strutturalmente condividono obiettivi sociali fondamentali (*putting people first and producing a positive impact on local communities*). Il 28 maggio 2020 il Comitato di Monitoraggio della Dichiarazione di Lussemburgo<sup>26</sup> ha concordemente ritenuto che l'economia sociale dovrà svolgere un ruolo fondamentale nella ripresa post-Covid.

"Prima le persone", il Piano d'azione europeo per l'economia sociale

<sup>26</sup> Dalla Conferenza di Lussemburgo *Boosting Social Enterprises in Europe* (3-4 dicembre 2015) a cui segue la dichiarazione *A roadmap towards a more comprehensive ecosystem for social economy enterprises*. Più recenti indicazioni da parte delle istituzioni comunitarie vengono dal parere chiesto dalla presidenza portoghese del Consiglio UE all'European Economic and Social Committee: *The role of social economy in a fair and sustainable recovery: input for the future Action Plan on social*



Sulla stessa scia, che lega a questo tema l'impegno dell'Italia in ambito comunitario, si inserisce anche la Dichiarazione di Toledo sull'*Economia Sociale e Solidale*<sup>27</sup>, sottoscritta il 4 dicembre 2020 da 17 Ministri del Lavoro di Stati membri dell'UE, tra cui il nostro. La Dichiarazione si pone l'obiettivo di rafforzare l'economia sociale e solidale nelle politiche pubbliche come *key-driver* per un futuro sostenibile ed inclusivo, e al contempo di promuoverne lo sviluppo in chiave economica, sociale ed ambientale.

Nei prossimi mesi l'intera UE e i singoli Stati membri sono chiamati a dar seguito ad un processo avviato da tempo e giunto ad un punto di svolta con la selezione di tre obiettivi-chiave (figura 1).

**Figura 8.1 Obiettivi del Piano d'azione europeo per l'Economia sociale**



Fonte: elaborazioni da Social Economy 2018

Sette pilastri per sostenere il rilancio dell'economia sociale

In linea con i tre obiettivi succitati la proposta dell'Intergruppo Economia sociale del Parlamento europeo fissa numerose azioni strutturate in sette pilastri, che in sintesi riguardano la piena valorizzazione delle seguenti direttrici:

1. stabilire una comprensione comune delle imprese e delle organizzazioni dell'economia sociale e in Europa;
2. migliorare la visibilità, i valori e le caratteristiche delle imprese e delle organizzazioni dell'economia sociale;

economy a seguito della proposta di Social Economy Europe (2018) per un European Action Plan 2021-2026 sull'economia civile, <https://bit.ly/2Q3B525>.

<sup>27</sup> Cfr. <https://bit.ly/39Li4c3>.

3. misurare e documentare ulteriormente il peso dell'economia sociale e la sua efficacia, nonché il contributo allo sviluppo socioeconomico dell'Unione europea;
4. fornire nel quadro del mercato unico europeo un ecosistema favorevole per la crescita delle imprese e delle organizzazioni dell'economia sociale, supportandole nell'accesso ai finanziamenti, stabilendo il quadro giuridico necessario, consentendo loro di operare pienamente a livello transnazionale nel mercato unico;
5. integrare ulteriormente l'economia sociale nei fondi e nei programmi dell'UE, come FESR, FSE Plus e Fondi di coesione;
6. promuovere il ruolo dell'economia sociale nell'azione esterna dell'Unione europea;
7. consolidare e rafforzare un dialogo permanente e strutturato tra le istituzioni dell'UE e l'economia sociale.

All'inizio di marzo 2021 la Commissione ha dato notizia della pubblicizzazione di una roadmap<sup>28</sup> collegata al Piano d'azione, la quale prevede nello stesso mese una importante conferenza patrocinata dalla Presidenza portoghese ed un summit tematico a maggio in Germania prima del varo definitivo del Piano previsto entro la fine dell'anno.

Infine, nello scenario futuro dell'economia sociale c'è anche il PNRR-Piano nazionale di ripresa e resilienza e quindi il coinvolgimento proattivo del terzo settore nella co-progettazione e co-programmazione dello stesso che, a partire dalla stesura delle preposte Linee guida<sup>29</sup>, risulta finora residuale. Detta 'residualità' può infatti rilevarsi nell'ultima versione del PNRR<sup>30</sup> del 12 gennaio 2021 per l'assenza della 'visione' trasversale e d'insieme – legata alla multisettorialità e multidimensionalità degli enti del terzo settore. Qui le realtà organizzative dell'economia sociale sono relegate ad una funzione di mero sostegno all'azione pubblica per quanto concerne i servizi destinati a contrastare la marginalità. Anche in tale caso il ruolo del terzo settore non sembra concepito come uno dei protagonisti del cambiamento delle policy finalizzate al benessere di territori e comunità<sup>31</sup>, bensì ispirato a logiche assistenzialistiche.

PNRR, alla ricerca di un ruolo di primo piano

<sup>28</sup> Cfr. <https://bit.ly/3cTHRjY>.

<sup>29</sup> Presentate dal Governo al Parlamento il 15.09.2020 e approvate il 15.10.2020 con due relazioni distinte da Camera e Senato. Cfr. <https://bit.ly/3fLb1DP>.

<sup>30</sup> L'ultima versione del PNRR è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 12.01.2021. Cfr. <https://bit.ly/2Ou4LVY>.

<sup>31</sup> Camera e Senato hanno votato rispettivamente nelle date 31.3.2021 e 1.4.2021 la proposta del Governo di gennaio, con pareri in forma di risoluzioni contenenti integrazioni e osservazioni da apportare al medesimo Piano. In linea generale, nelle risoluzioni espresse dai due rami del Parlamento il terzo settore continua a non essere 'contestualizzato' come soggetto attivo, avente



Lo scenario di Next Generation EU, così come quello innescato dalla nuova valorizzazione dell'economia sociale in Europa, richiede invece che alle organizzazioni in esame si guardi con un approccio diverso, dando spazio al passaggio dalla concezione *additivista* a quella *emergentista* di terzo settore, "complementare e, pertanto, essenziale poiché in grado di superare la contrapposizione Stato/mercato, dando quindi piena concretezza attuativa alla sussidiarietà circolare" (Zamagni 2018, 12). L'auspicio è che nella imminente revisione del Piano risalti una visione del contributo dell'economia sociale alla ripresa del Paese caratterizzata da maggiore consistenza, e che alle stesse organizzazioni solidaristiche sia riconosciuta l'opportunità di concorrere alla determinazione dei nuovi orientamenti strategici<sup>32</sup>.

## Bibliografia

- Agamben G. (2020), *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, Roma, Quodlibet
- Banca d'Italia (2020), *Principali risultati della seconda edizione dell'Indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020*, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/2Sx3rUm>>
- Barbetta G., Canino P., Cima S., Gallo S. (2021), *L'impatto del Covid-19 sugli Enti di terzo settore*, Milano, Fondazione Cariplo
- Benedetti C., Marini S., Pica K. (2020), Le reti di solidarietà urbana come antidoto per le epidemie globali, *Documenti geografici*, n.1, pp.647-659
- Bobba L. (2018), Prefazione, in Fici A. (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.9-14
- Caldirola D. (2018), Stato, mercato e terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà, *federalismi.it*, n.3, 31 gennaio <<https://bit.ly/3c0jdRo>>

---

una funzione trasversale e multidimensionale all'interno delle 6 Missioni del PNRR – inclusa la parte sulla valutazione di impatto del piano - ma rimane relegato, in particolare, alla missione 5 "Inclusione sociale". Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla *Relazione delle Commissioni Riunite sulla proposta del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, comunicata alla Presidenza il 31 marzo 2021, cfr. <https://bit.ly/39Mjdjy>. Le risoluzioni di cui sopra impegnano il Governo a rivedere il Piano mantenendo comunque il raccordo con il Parlamento fino alla sua trasmissione a Bruxelles prevista entro il 30.4.2021.

<sup>32</sup> Orientamenti strategici che non dovrebbero trascurare la dimensione trasversale della democrazia economica, del tutto coerente con lo spirito solidaristico del terzo settore. La democrazia economica è tanto un mezzo che garantisce la progettazione, attuazione e monitoraggio del piano, evitando i tentativi di utilizzare le risorse finanziarie senza cura sia per gli esiti che per gli effetti degli interventi, quanto un valore a sé, poiché è onnicomprensivo nella lotta alle disuguaglianze che si originano nella distribuzione iniqua dei poteri di decisione. L'idea di fondo è che la co-progettazione, l'attuazione e il monitoraggio dei progetti del PNRR dovrebbero essere colte come grande opportunità per lo sviluppo della democrazia economica (Sacconi 2021), con conseguente riconoscimento dei diritti di partecipazione alle decisioni sulla formazione della ricchezza e la distribuzione di reddito. Cfr. in <https://bit.ly/3cY99Gd> anche le proposte del Forum Disuguaglianze Diversità relative al PNRR.

- Capasso S., Cozzolino A., Musella M. (2020), *I nuovi scenari economici di fronte alla sfida del Covid-19. Il ruolo dell'economia sociale in Italia e nel Mezzogiorno*, Napoli, SRN <<https://bit.ly/3vw2BEs>>
- Caramelli E., Parente M., Tagliavia C. (2021), *Dalla violenza alla strada. Primi esiti di un'indagine su donne straniere e persone LGBT senza dimora*, Inapp Paper n.28, Roma, Inapp
- Caritas (2020), *Gli anticorpi della solidarietà*, Roma, Caritas
- Censis, Concooperative (2020), *Focus Censis Concooperative Covid, da acrobati della povertà a nuovi poveri*, comunicato stampa, 30 luglio, Roma, Confederazione cooperative italiane <<https://bit.ly/3cMOoMX>>
- CIRIEC (2017), *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union*, Brussels, European Economic and Social Committee <<https://bit.ly/35rXgDW>>
- Croce G. (2020), Le politiche attive del lavoro nella crisi da Covid-19, *Economia & Lavoro*, 54, n.2, pp.91-116
- De Petris D. (2020), Prefazione, in Pellizzari S., Borzaga C. (a cura di), *Terzo settore e Pubblica Amministrazione. La svolta della Corte Costituzionale*, Trento, Euristicse, pp.5-7 <<https://bit.ly/3wuYcTG>>
- Esposito E., Ficcadenti C. (2020), An Ecosystem of Entrepreneurialisation? An interpretative approach to the transformation of the third sector, *Partecipazione e Conflitto*, 13, n.1, pp.691-718
- Fici A., Rossi E., Sepio G., Venturi P. (2020), *Dalla parte del terzo settore. La Riforma letta dai suoi protagonisti*, Roma, Laterza
- Istat (2020), *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2018*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3gvjZoN>>
- Istituto italiano della donazione (2020), *Rapporto: NOI DONIAMO - ed. 2020*, Milano, Istituto italiano della donazione <<https://bit.ly/3xnibDZ>>
- Italia non profit (2021), *Non Profit Philanthropy Social Good Covid-19 Report 2020*, Milano, Italia non profit
- Lepore A. (2020), Rischio e incertezza in una dimensione storica. Le dinamiche dell'economia di fronte agli scenari della nuova pandemia, n.3-4, *Rivista giuridica del Mezzogiorno. Trimestrale della Svimez*, n.3-4, pp.885-938
- Levine M. (2021), Taking risks during the pandemic. A nonprofit survival case study, *Non Profit Quarterly*, January 12 <<https://bit.ly/3zzvrHI>>
- Lombardi A. (2018), Il rapporto tra enti pubblici e terzo settore, in A. Fici (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.219-262
- Lusini V., Meloni P., Zanotelli F. (2019), Gli usi sociali del tempo libero. Economie della condivisione nella crisi, *Archivio Antropologico Mediterraneo*, XXII, n.21 (1) <<https://bit.ly/2SGwZyP>>
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Banca Italia (2021), *Il mercato del lavoro dati e analisi. Le comunicazioni obbligatorie*, MLPS nota n.2, 29 marzo <<https://bit.ly/2TwnDFT>>
- OECD (2020), *Social economy and the COVID-19 crisis. Current and future roles*, Paris, OECD Publishing
- Oxfam (2021), *Il virus della disuguaglianza. Un'economia equa, giusta e sostenibile per ricucire un mondo lacerato dal Coronavirus. Sintesi*, Oxford, Oxfam International <<https://bit.ly/35pQZZI>>
- Oxfam Italia (a cura di) (2021), *Disuguaglianza. Dati e considerazioni sulla disuguaglianza socio-economica in Italia. Briefing di accompagnamento del rapporto Oxfam "Il virus della disuguaglianza"*, Arezzo, Oxfam Italia <<https://bit.ly/3vvyKix>>
- Palazzini L. (2021), *La resilienza del servizio civile universale alla prova della pandemia*, Roma, CSVnet <<https://bit.ly/3zuFltZ>>
- Piketty T. (2018), *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani



- Poggi A. (2020), *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, *federalismi.it*, n.25, 9 settembre <<https://bit.ly/3iLAv5z>>
- Polizzi E. (2019), Per quale terzo settore è pensata la riforma? Nodi, rischi e sfide applicative, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.2, pp.227-244
- Ralli M., Cedola C., Urbano S., Latini O., Shkodina N., Morrone A., Arcangeli A., Ercoli L. (2020), Assessment of SARS-CoV-2 infection through rapid serology testing in the homeless population in the City of Rome, Italy. Preliminary results, *Journal of Public Health Research*, 9, n.4, pp.556-559
- REF (2020), La crisi del Covid-19 amplierà le distanze sociali, *Aggiornamento di Congiuntura REF*, 9 novembre
- Sacconi L. (2021), Cogliere l'opportunità del PNRR per sviluppare la democrazia economica in Italia. Consigli del lavoro e di cittadinanza in impresa, e imprese sociali, *Impresa Sociale*, n.1, pp.92-97 <<https://bit.ly/3gHldLt>>
- Salvatori G., Scarpat F., Schiavone A. (2020), *I sostegni al non profit nell'emergenza Covid-19. 20 casi emblematici della filantropia istituzionale*, Working Paper n.4, Milano, Fondazione Italia Sociale
- Social Economy Europe (2018), *The Future of EU policies for the Social Economy. Towards a European Action Plan*, Bruxelles, SEE
- Sociometrica (a cura di) (2020), *Il terzo settore alla prova più difficile. Indagine sull'impatto dell'epidemia in Toscana*, Firenze, Cesvot <<https://bit.ly/3wxHsvd>>
- Tortuga (2020), La povertà in Italia prima e dopo il Covid-19, *HuffingtonPost*, 16 novembre <<https://bit.ly/3zwGe5f>>
- Trasatti S. (2020a), *Il volontariato e la pandemia. Pratiche, idee, propositi dei Centri di servizio a partire dalle lezioni apprese durante l'emergenza Covid-19*, Roma, CSVnet <<https://bit.ly/3guiE1j>>
- Trasatti S. (2020b), *Volontariato. Anche nell'emergenza resta attiva un'associazione su due*, Roma, CSVnet <<https://bit.ly/3vwuP26>>
- Zandonai F. (2020), Futuro del lavoro e terzo settore, *Economia e società regionale*, n.2, pp. 51-56
- Zamagni S. (2018), L'impianto filosofico della riforma del terzo settore, in UBI Comunità, *Convegno 09.10.2017: La riforma del terzo settore e gli strumenti di finanziamento*, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore - UBI Banca, pp.12-13 <<https://bit.ly/3gHARY6>>
- Zamagni S. (a cura di) (2011), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, il Mulino