



Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Politiche sociali e del lavoro

Il ruolo del Terzo Settore e il suo finanziamento nell'assistenza sociale in Italia

Prof. Stefano Sacchi

RELATORE

Prof. Maurizio Esposito

CORRELATORE

Federico Di Costanzo

CANDIDATO

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

Sommario

Sommario	2
INTRODUZIONE	4
1) CAPITOLO 1: IL TERZO SETTORE NELL'ASSISTENZA SOCIALE IN ITALIA	9
1. Definizioni e peculiarità del fenomeno del Terzo settore.....	9
1.1 L'universo del Terzo settore	9
1.2 Terzo settore e sussidiarietà	13
1.3 Il Terzo settore e la progettazione partecipata	17
1.4 Forme giuridiche.....	21
2. Il non-profit nel welfare del Regno d'Italia	26
3. Lo Stato sociale della prima repubblica.....	32
3.1 La burocratizzazione dello Stato sociale.....	32
3.2 I fondamenti giuridici dello Stato sociale all'italiana	34
3.3 E le sue distorsioni	36
4. La crisi del welfare state all'italiana	40
4.1 Cause scatenanti e fattori intervenienti	40
4.2 Conseguenze della crisi.....	42
4.3 L'esternalizzazione dei servizi sociali.....	44
4.4 Finalità sociale e professionalizzazione delle pratiche assistenziali	46
5. La costruzione del welfare mix dagli anni '90.....	48
5.1 Crisi, razionalizzazione della spesa pubblica e welfare mix.....	48
5.2 Il Terzo settore imprenditoriale.....	50
5.3 Le riforme degli anni '90	52
6. ...Alle riforme dei governi Renzi e Gentiloni.....	54
6.1 Contenuti principali della riforma.....	54
6.2 Il Decreto 112 del 2017.....	56
6.3 Il codice del Terzo settore e lo Statuto della Fondazione Italia Sociale	58
6.4 Sintesi e considerazioni sulla riforma	60
2) CAPITOLO 2: IL FINANZIAMENTO DEL TERZO SETTORE E LE PARTNERSHIP CON I SETTORI PUBBLICO E PRIVATO	64
2.1 Elementi di bilancio degli enti del Terzo settore	64
2.2 Metodi di finanziamento, di supporto e di partnership con il settore pubblico	69
2.2.1 La neo-cooptazione.....	71
2.2.2 L'accreditamento	73
2.2.3 L'autorizzazione	75
2.2.4 L'appalto e la concessione	77
2.2.5 La convenzione	79
2.2.6 La co-progettazione	80
2.3 Metodi di finanziamento, di supporto e di partnership con il settore privato	88
2.3.1 Il prestito sociale.....	89

2.3.2	Il microcredito.....	90
2.3.3	I consorzi.....	91
2.3.4	Il contributo comunitario	93
2.3.5	Le raccolte fondi e le donazioni	94
2.3.6	La <i>partnership</i> sociale.....	96
2.3.7	Il mercato sociale	99
2.3.8	I fondi per il <i>non-profit</i>	102
2.4	Considerazioni conclusive e forme di supporto miste Pubblico-privato.....	103
3)	<i>CAPITOLO 3: CASI DI STUDIO: LA COOPERATIVA SOCIALE DEDALUS DI NAPOLI E LA ONLUS INVENTARE INSIEME – CENTRO TAU DI PALERMO....</i>	108
3.1	Cosa rende queste esperienze comparabili? Quali elementi di differenza e quali in comune?	108
3.2	La Cooperativa sociale Dedalus	112
3.3	L'associazione Inventare Insieme Onlus – Centro TAU.....	119
	<i>CONCLUSIONI</i>	129
	<i>APPENDICE</i>	136
	<i>BIBLIOGRAFIA</i>	159
	<i>RIASSUNTO</i>	164

INTRODUZIONE

L'elaborato punta a delineare un'analisi del Terzo settore nel campo dell'assistenza sociale, che parta dal generale, dal suo finanziamento e dalle relazioni con gli altri attori sociali (*in primis* istituzioni e imprese private), per analizzarne, all'interno in questo quadro e attraverso dei casi di studio, come si vanno a configurare queste relazioni nel caso particolare in cui si trattano temi di tutela ai minori, con il tentativo di identificare un rapporto di equilibrio ottimale fra il finanziamento pubblico e quello privato.

In particolare, si intende approfondire le attività di quell'area del Terzo settore che si occupa di tutela e di assistenza dei giovani e dei minori in difficoltà, all'interno dell'attuale quadro di erogazione del servizio pubblico, quadro in cui l'esternalizzazione del servizio stesso è ormai divenuta elemento fondamentale.

Al giorno d'oggi, il mondo del *non-profit* rappresenta una fetta notevolmente importante dell'economia e della società italiana. Basti pensare che, allo stato attuale, otto milioni di cittadini italiani svolgono attività di carattere sociale in termini di volontariato, associazionismo, o in ogni altra sua forma. Inoltre, dal punto di vista economico, al momento della crisi il settore della cooperazione sociale è stato l'unico segmento che ha aumentato del 25% il proprio fatturato. Infine, sotto l'aspetto della *governance*, cresce sempre di più, in ambito locale, il numero di pratiche di progettazione partecipata fra il Pubblico ed il privato sociale¹.

Per cui l'importanza del ruolo del Terzo settore nella società del ventunesimo secolo diventa sempre più grande. E lo diventa ancor di più se si pensa a come, da circa trenta/quarant'anni, lo Stato e le istituzioni pubbliche abbiano iniziato a ridurre gradualmente il flusso di risorse economiche da destinare ai servizi pubblici e, proprio su questo tema, uno dei settori più colpiti è quello dell'istruzione pubblica.

In molte aree del Paese, la scuola rappresenta non solo un luogo di apprendimento, ma un presidio di legalità, solidarietà e speranze per la costruzione di un futuro, in particolare per quei bambini e quegli adolescenti che vivono in un contesto familiare di difficoltà e/o in quartieri dove sono profondamente radicati la povertà, la criminalità ed il disagio sociale. Per questo, la graduale limitazione del contributo pubblico al settore dell'Istruzione manifesta le proprie conseguenze non solo in maniera diretta sul funzionamento delle scuole, ma sull'impatto effettivo della loro presenza sul territorio.

¹ Intervista 1, Appendice, p. 136;

In un contesto del genere, l'azione delle organizzazioni di terzo settore diviene fondamentale, non solo per coprire le falle lasciate dalle profonde carenze di un sistema scolastico sempre più economicamente in crisi e di conseguenza inefficiente, ma per sviluppare nuovi modelli integrati di percorsi formativi a beneficio dei giovani in difficoltà, che li coinvolga anche e soprattutto fuori dalle mura scolastiche.

L'equità dei diritti è un principio che va garantito ai cittadini sin dall'infanzia e, a questo proposito, proprio in quelle zone più difficili del Paese e delle città, diventa necessario integrare la presenza e le attività scolastiche con interventi e progetti messi in campo dagli altri agenti sociali. La Chiesa, ad esempio, ha sempre avuto un ruolo centrale sotto questo punto di vista: la presenza degli oratori e delle parrocchie ha contribuito per molto tempo ad integrare le attività scolastiche allontanando bambini e ragazzi dalla strada.

Molte realtà del privato sociale, in Italia, hanno avuto modo negli ultimi anni di ritagliarsi un ruolo di grande rilevanza sul proprio territorio, dando vita a progetti di sostegno che al giorno d'oggi rappresentano un'alternativa, per molti bambini e ragazzi, alle tentazioni di un percorso di vita che partirebbe con l'abbandono scolastico, per poi esporli al forte rischio della disoccupazione e conseguentemente della marginalità sociale (così come a quello della criminalità).

Per riuscire ad inquadrare al meglio il ruolo che il Terzo settore si è ritagliato in questo contesto, il Capitolo 1 è volto a ricostruire il percorso storico che ha caratterizzato il suo sviluppo e il suo consolidamento nell'odierno scenario sociale.

Inizialmente, la prima parte dell'elaborato punta sviluppare una sintesi fra le molte definizioni disponibili, tenendo conto di alcuni aspetti fondamentali e delle sue molteplici differenziazioni organizzative.

Si passerà poi ad una descrizione storica che parte dai primi anni di storia unitaria, in cui le organizzazioni *non-profit* hanno sempre ricoperto un ruolo di grande importanza, non solo per l'effetto diretto delle loro iniziative sul territorio, ma anche per l'effetto indiretto proprio di queste iniziative in termini di riconoscimento e di identificazione del cittadino. Infatti, come vedremo, la particolarità di questa fase sta nel fatto che, vista la natura prevalentemente religiosa (quando non mutualistica) di queste organizzazioni, ciò che poteva risultare era che la Chiesa, rispetto al neo-Stato unitario, si dimostrasse molto più presente nei confronti del cittadino.

Tralasciando il ventennio fascista e passando all'analisi del periodo repubblicano, si vedrà come il Terzo settore in questa fase si sia trovato a convivere e a confrontarsi con uno Stato

sociale di stampo decisamente assistenzialista, fortemente presente nella vita del cittadino e che tuttavia dimostrerà non poche falle soprattutto a cavallo della caduta della prima repubblica. L'ingombrata presenza della Pubblica Amministrazione italiana, come vedremo, lascerà poco spazio di intervento alle organizzazioni di Terzo settore, che inizieranno ad emergere solo quando, tra gli anni '70 e '80, i meccanismi di tutela e di assistenza del Pubblico risulteranno non più al passo coi tempi.

Inizierà, così, una fase di transizione, in cui lo spessore dello stato sociale italiano si ridurrà parecchio lasciando molti buchi da tappare e soprattutto un notevole disordine legislativo. Molte riforme tra gli anni '90 e i primi del 2000 hanno iniziato a ritagliare un ruolo di maggior spessore per il Terzo settore, in un quadro più ampio di incremento delle esternalizzazioni per la produzione e l'erogazione dei servizi pubblici, e coerentemente con le forti difficoltà economiche dello Stato italiano in tutte le sue ramificazioni territoriali.

Seguirà poi, durante i governi Renzi e Gentiloni, un tentativo di elaborazione di un Codice che disciplini organicamente le disposizioni sul Terzo settore. A partire dalla predisposizione delle Linee guida per la Riforma del Terzo settore nel maggio del 2014, verrà poi approvato il disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale. La legge delega verrà poi pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale come legge n. 106 del 6 giugno 2016, prevedendo l'attuazione mediante i seguenti decreti²:

- Decreto legislativo n. 40/2017 sull'istituzione e la disciplina del Servizio civile universale;
- Decreto legislativo n. 111/2017 sulla disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche;
- Decreto legislativo n. 112/2017 sulla revisione della disciplina in materia di impresa sociale;
- Decreto legislativo n. 117/2017 sul Codice del Terzo settore;
- D.P.R. 28 luglio 2017 sull'approvazione dello statuto della Fondazione Italia Sociale.

Una volta compreso il percorso che il Terzo settore ha seguito nel tempo, diviene fondamentale capire come questo agisce in relazione agli altri agenti economici, e in particolare come sostiene economicamente le proprie attività. Per questo motivo, il Capitolo 2 si sviluppa trattando le varie modalità con cui un'organizzazione *non-profit* può avviare

² https://www.camera.it/leg17/465?tema=riforma_del_terzo_settore-1

collaborazioni con un'istituzione pubblica o con un altro agente privato e, di conseguenza, le modalità con cui le attività dell'organizzazione vengono sostenute economicamente.

Per svolgere al meglio le proprie funzioni, il Terzo settore necessita di un forte sostegno economico da parte del settore pubblico. Non solo perché spesso le organizzazioni *non-profit* si ritrovano ad essere soggetti erogatori di servizi di origine pubblica, ma anche perché i progetti di cui si fanno promotrici spesso sono ugualmente considerabili come servizi di interesse generale. Inoltre, il supporto da parte del settore Pubblico consente una strutturazione dei processi organizzativi e produttivi di lungo periodo che come vedremo, proprio sul tema della tutela verso i giovani, diviene elemento fondamentale per la buona riuscita degli interventi.

Il modo in cui i bambini ed i ragazzi vengono accompagnati nel loro percorso di crescita diviene fondamentale dal momento in cui questi rappresentano non solo i cittadini e gli elettori di domani, ma delle energie e delle risorse latenti per lo sviluppo potenziale della società. In molte aree del Paese, queste energie, invece che essere coltivate dallo Stato, rischiano di diventare braccia per l'industria della criminalità organizzata o di ingrossare le fila di una già acuta disoccupazione giovanile.

Per cui, è chiaro che su questi temi lo Stato debba farsi promotore della maggior parte degli interventi. Ma in che misura e con che modalità? Le possibilità di spesa dello Stato si sono decisamente ridotte, e l'istruzione è di per sé un settore in cui l'investimento rileva un profitto solo nel lungo termine (e non direttamente in termini economici). Inoltre, come vedremo, il finanziamento pubblico mostra non poche difficoltà nel garantire una continuità nell'erogazione dei servizi.

Per questi motivi, il ricorso agli strumenti del cosiddetto "secondo *welfare*", cioè i fondi assicurativi, aziendali e mutualistici, il finanziamento di enti come le fondazioni, o anche gli strumenti di autofinanziamento dello stesso Terzo settore, diventano quanto mai necessari come sostegno economico per affrontare queste sfide. Ma anche il finanziamento privato dimostra, come vedremo, alcuni limiti con cui dover fare i conti.

L'elaborato quindi si pone l'obiettivo di trovare un equilibrio fra il coinvolgimento di uno Stato che rappresenti l'interesse generale nonostante la sua difficoltà economica, e di un interesse del privato *for-profit* che, seppur volto al guadagno, rappresenta la fonte di una buona fetta di risorse disponibili per il Terzo settore. Infatti, quasi tutte le organizzazioni *non-profit* hanno attive forme di collaborazione sia con enti privati che con istituzioni pubbliche. Fanno eccezione poche organizzazioni di cittadini che fondano le proprie attività con

operazioni di autofinanziamento, e che di conseguenza hanno un raggio d'azione abbastanza limitato.

Infatti, il Capitolo 3 è teso ad un approfondimento più specifico e pratico sul tema, attraverso l'analisi di due casi di studio. In particolare, in questa parte della tesi si vuole verificare l'impatto reale di due organizzazioni che operano a fianco di istituzioni e di attori privati per costruire percorsi e progetti in cui coinvolgere i giovani dei quartieri in cui si trovano. Quest'ultima parte verterà quindi su un confronto fra queste due esperienze, tenendo conto dei motivi per cui sono state prese in esame e dei parametri utilizzati per la loro comparazione.

In particolare, queste due organizzazioni si rivelano funzionali allo studio del tema in quanto rappresentano due modelli diversi di finanziamento. Da un lato, la Cooperativa Dedalus di Napoli, finanziata per la maggior parte da fonti pubbliche. Dall'altro, l'Associazione Inventare Insieme Onlus di Palermo che si sostiene per una buona parte da fonti private.

Inoltre, entrambe sono attive in una grande città del Sud Italia, e in un contesto di profondo disagio sociale, pur operando in quartieri non tipicamente periferici. Infine, la comparazione rileverà anche delle differenze circa il rapporto con l'Ente pubblico, che cambierà in funzione delle tematiche trattate e di conseguenza del livello territoriale delle istituzioni con cui ci si interfaccia.

Per cui, l'obiettivo ultimo dell'elaborato diviene l'arrivare a capire quanto sia efficiente e sostenibile nel tempo un modello di servizi all'infanzia che comprenda un'esternalizzazione verso organizzazioni terze, e in che misura, all'interno di questo quadro, si possa venire a creare una configurazione ottimale di equilibrio fra il coinvolgimento dello Stato e delle imprese *for-profit*.

Se il mondo delle organizzazioni *non-profit* smettesse di agire dall'oggi al domani, le istituzioni pubbliche, anche mettendo a disposizione una grande quantità di risorse che vanno oltre la loro disponibilità, non riuscirebbero a far fronte ai bisogni così differenziatesi nel tempo. Per questo motivo, ragionare sul Terzo settore in questo senso, nell'attuale contesto economico e sociale presente non solo in Italia ma in tutto il mondo occidentale, è più che mai pertinente.

1) CAPITOLO 1: IL TERZO SETTORE NELL'ASSISTENZA SOCIALE IN ITALIA

1. Definizioni e peculiarità del fenomeno del Terzo settore

1.1 L'universo del Terzo settore

Quello che è comunemente definito come Terzo settore è un universo che racchiude in sé una enorme varietà di enti e realtà, molto eterogeneo e infinitamente vasto. È difficile definire i limiti entro cui questo è racchiuso e molte sono le definizioni fornite dagli studiosi del settore per cercare di inquadrare al meglio il fenomeno. Cercando di raccoglierne il più possibile, le analizzeremo e cercheremo di elaborare una forma sintetica che rappresenti al meglio lo stato attuale del fenomeno dopo decenni di evoluzione, crescita e cambiamento, e che sta tutt'ora crescendo e cambiando.

Al giorno d'oggi infatti ci troviamo di fronte ad un vero e proprio *exploit* delle formazioni sociali raggruppate sotto la denominazione del Terzo settore, con un parallelo espandersi anche dell'importanza che assumono, non solo in relazione al proprio valore etico e sociale, ma anche a quello economico ed occupazionale, attraverso lo sviluppo di quello che gli studiosi definiscono *capitale sociale*, e l'applicazione sempre più decisa e intensa del principio di sussidiarietà. Il Terzo settore si presenta come una realtà enormemente variegata e vivace, che, come scrive Ranci, è composta da organizzazioni che «*presentano caratteri di notevole eterogeneità dal punto di vista della solidità organizzativa e finanziaria, dell'area di intervento e del rapporto con la pubblica amministrazione*»³.

Spesso la questione di definire questo fenomeno chiaramente e univocamente ha rappresentato un dilemma, talvolta aggirato (per così dire) attraverso una definizione negativa, residuale, che rendeva molto più chiara l'idea di cosa il Terzo settore non fosse, piuttosto di ciò che fosse, distinguendolo quindi da quelli che conosciamo come il Primo, cioè l'insieme delle istituzioni e degli enti pubblici, e il Secondo settore, cioè tutti le imprese e le aziende private accumulate dalla logica e dalla finalità del profitto.

Secondo l'ISTAT, vengono considerate come *non-profit* tutte quelle organizzazioni formalmente costituite, con natura giuridica privata, autogestite e autogovernate, dove vige

³ M. Accorinti, *Terzo Settore e welfare locale*, Carocci editore, Roma, 2008, p. 21;

la volontarietà del contributo, nel senso che l'adesione non è obbligatoria, in grado di attirare lavoro gratuito e che non possono distribuire utili ai soci dirigenti⁴.

Tuttavia, questa definizione potrebbe rischiare di essere considerata incompleta. Probabilmente per una questione di comodità e precisione in vista di studi di quantificazione e raccolta dati sul tema, l'ISTAT ha preferito escludere nella sua definizione tutte quelle organizzazioni non formalmente costituite, le quali, tuttavia, rappresentano una fetta importante del vasto mondo del Terzo Settore.

Lucia Boccacin, professoressa di sociologia dei processi culturali e comunicativi presso l'Università Cattolica di Milano, definisce il Terzo Settore come un soggetto sociale che comprende un complesso di formazioni che, pur differenziate, presentano tratti comuni. In particolare, Boccacin considera quattro elementi peculiari che accomunano questo genere di realtà⁵:

- Il primo elemento riguarda la loro natura e la loro configurazione, in particolare elementi strutturali e formali quali ad esempio il legame di appartenenza o il fattore motivazionale, motore primario di chi investe le proprie energie e il proprio tempo in attività di enti del Terzo settore, soprattutto quando si tratta di lavoratori volontari e non retribuiti.
- Il secondo elemento fa riferimento all'articolazione del patrimonio simbolico tipico di queste organizzazioni, riconducibile ai concetti di altruismo, reciprocità, solidarietà e fiducia.
- Il terzo elemento è la *mission* perseguita, riconducibile ad attività di pubblica utilità attraverso l'interlocuzione con i bisogni sociali, quasi sempre includendo l'assenza di finalità di profitto e lucrative. Tuttavia, quest'ultima caratteristica, che determina la qualificazione di questi enti come *non-profit*, non comporta l'impossibilità da parte dell'organizzazione di ottenere guadagni di tipo economico, bensì l'esistenza di un vincolo di reinvestimento di eventuali profitti in attività a beneficio di terzi. Per cui, un socio o un dirigente di un'organizzazione di Terzo settore non può trarre profitto dalle attività della stessa o dalla posizione lavorativa che vi assume, ma è obbligato a utilizzare eventuali utili per il finanziamento di altre attività.

⁴ Ivi, p. 22;

⁵ L. Boccacin, *Terzo Settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Vita e Pensiero, Milano, 2009, p. 4;

- L'ultimo elemento riguarda invece il metodo utilizzato per le attività svolte. L'erogazione di questo tipo di interventi e prestazioni, proprio grazie all'apporto del patrimonio simbolico menzionato precedentemente, dà origine a beni e servizi definiti *relazionali*, cioè beni e servizi che costituiscono un beneficio per la collettività, in un quadro più ampio di condivisione e collaborazione fra chi dona e chi riceve. Un contesto di cooperazione fra gli agenti quindi genera non solo il raggiungimento degli obiettivi preposti, tendenzialmente misurabili e quantificabili, ma anche una serie di beni "immateriali" come la solidarietà o magari il consolidamento e l'integrazione di una comunità. La presenza quindi di effetti anche non misurabili fa sì che l'esito ricercato delle attività si sviluppi più come un *outcome* (risultato), che come *output* (prodotto)⁶.

Uno tra i principali studiosi del Terzo Settore è Luca Fazzi, docente di sociologia presso l'Università di Trento, che nel suo libro *"Il servizio sociale nel Terzo Settore"* definisce quest'ultimo come «*un universo composito di organizzazioni gestite su base privata e accomunate dall'orientamento verso obiettivi sociali con il vincolo della distribuzione parziale o totale degli utili*»⁷. Anche qui tuttavia l'autore tiene a precisare che tali organizzazioni possono svolgere attività anche non gratuite, e che quindi generino reddito attraverso produzione e vendita di beni e servizi, pur con l'obbligo che questo reddito sia destinato al reinvestimento o al riutilizzo a fini sociali⁸.

Da molte di queste definizioni uno degli elementi che più emerge e su cui si fonda di più l'azione delle organizzazioni *non-profit* è il ruolo del volontario, cioè quella persona che in modo gratuito e spontaneo svolge un'attività a vantaggio della comunità, o comunque di terzi. Ed è proprio da questo elemento, centrale negli interventi soprattutto socioassistenziali, che si può partire per definire il Terzo settore. Una delle definizioni più importanti e complete è quella contenuta nella Carta dei Valori del volontariato, un documento redatto nel 2001, anno internazionale dei volontari. L'art. 1 della Carta definisce il volontario come «*la persona che, adempiuti i doveri di ogni cittadino, mette a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per gli altri, per la comunità di appartenenza e l'umanità intera. Egli opera in modo libero e gratuito, promuovendo risposte creative ed efficaci ai bisogni dei destinatari*

⁶ Ibidem;

⁷ L. Fazzi, *Il servizio sociale nel Terzo Settore*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2016, p. 24;

⁸ Ibidem;

della propria azione o contribuendo alla realizzazione dei beni comuni»⁹. Anche questa definizione rileva fondamenti già emersi precedentemente, recepiti a pieno anche nella legge n. 266/1991 “Legge quadro sul volontariato”. Questi fondamenti sono essenzialmente la spontaneità dell’offerta da parte del volontario, tesa ad ampliare la fruibilità dei beni comuni da parte della comunità tramite l’organizzazione di cui fa parte, e la sua gratuità: l’operato del volontario non può essere retribuito, nemmeno dal beneficiario, ma solo rimborsato per le spese sostenute ai fini dell’attività. La Carta dei Valori fornisce una definizione anche delle Organizzazioni di Volontariato (attualmente considerate secondo la normativa come una delle tipologie di Enti del Terzo Settore): «*Le organizzazioni di volontariato si ispirano ai principi della partecipazione democratica promuovendo e valorizzando il contributo ideale e operativo di ogni aderente. È compito dell’organizzazione riconoscere e alimentare la motivazione dei volontari attraverso un lavoro di inserimento, affiancamento e una costante attività di sostegno e supervisione*»¹⁰. Un requisito fondamentale che l’organizzazione deve soddisfare infatti, che riguarda la sua struttura e quindi va oltre a ciò che riguarda il singolo volontario, è quello della democraticità. Tale requisito va soddisfatto attraverso l’autogoverno e la partecipazione dei volontari (o dei soci in generale) alla vita associativa, alle attività svolte e all’elezione di specifiche cariche definite da statuto¹¹.

Una definizione di Terzo Settore che forse potremmo considerare più “ufficiale” è quella che possiamo derivare dai primi articoli della legge delega 106/2016, la prima di una serie di riforme portate avanti dai governi Renzi e Gentiloni, per innovare e riordinare la normativa e la disciplina generale sulle organizzazioni *non-profit*. La novità importante della riforma su questo punto non è tanto nell’individuazione delle finalità perseguite, quanto nella definizione di quelle attività che le organizzazioni devono svolgere in vista di quelle finalità, per essere considerate come appartenenti al Terzo Settore. Infatti, secondo la legge, per perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, devono essere messe in campo attività di interesse generale in forma di azione gratuita e volontaria, o di mutualità, o di produzione e scambio di beni e servizi. Tuttavia, pur concentrandosi sulla definizione di queste attività, la legge pone l’accento molto più sugli obiettivi dell’attività stessa, più sul fine che sul mezzo: cosa importante e caratterizzante degli enti del Terzo Settore è l’obiettivo della tutela del bene e dell’interesse pubblici, più che la presenza o l’assenza di attività

⁹ M. Musella, F. Amati, M. Santoro, *Per una teoria economica del volontariato*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 5;

¹⁰ *Ibidem*;

¹¹ *Ibidem*;

economiche ed imprenditoriali. Viene così superata la ormai anacronistica concezione che sia contraddittorio far coesistere il perseguimento di finalità collettive e l'esercizio di attività economico-imprenditoriali¹².

L'art. 1.1 della legge infatti definisce gli enti appartenenti al Terzo Settore come «*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*»¹³.

Sintetizzando tutte queste definizioni è possibile elaborarne una che raccolga tutti gli elementi determinanti analizzati fino ad ora. Possiamo considerare il Terzo settore come un universo di organizzazioni:

- private, formalmente e informalmente costituite, autogestite e autogovernate;
- notevolmente eterogeneo sotto vari aspetti: da quello organizzativo a quello finanziario, dalle aree di intervento ai rapporti con la pubblica amministrazione;
- che svolge azioni solidaristiche di pubblica utilità e di interlocuzione con i bisogni sociali;
- basato su valori di solidarietà, sui legami di appartenenza, sull'altruismo e sulla partecipazione democratica;
- e che per la produzione di beni e servizi sviluppa al proprio interno relazioni professionali volontarie, gratuite, mutuali, o di parziale redistribuzione degli utili.

1.2 Terzo settore e sussidiarietà

Da molte definizioni, tra i tanti elementi menzionati come caratteristici di questo tipo di organizzazione, risulta chiara l'intenzione del legislatore di inscrivere il fenomeno del Terzo settore in un più ampio contesto di applicazione del principio di sussidiarietà, così come inserito nella nostra Costituzione all'articolo 118 dalla riforma del Titolo V del 2001.

Il collegamento fra enti *non-profit* e principio di sussidiarietà, tuttavia, risulta ben più datato rispetto a questo momento di recepimento del fenomeno da parte del legislatore nazionale.

¹² F. Cicognani, F. Quarta, *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 43;

¹³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg> ;

Infatti, è possibile dire che sia stata la Chiesa cattolica la prima istituzione del nostro paese ad alimentare una concezione degli enti caritatevoli come strumenti di applicazione di questo principio.

Già all'epoca del Regno d'Italia, quando gli enti *non-profit* in Italia erano per la maggior parte organizzazioni religiose di carità, con l'enciclica *Rerum Novarum* del 1891, Papa Leone XIII affermava: «*Non è giusto, come abbiamo detto, che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato: è giusto invece che si lasci all'uno e all'altra tanta indipendenza di operare quanta se ne può, salvo il bene comune e gli altrui diritti. [...] Se dunque alla società o a qualche sua parte è stato recato o sovrasta un danno che non si possa in altro modo riparare o impedire, si rende necessario l'intervento dello Stato*»¹⁴. Già alla fine dell'800 quindi, in un'epoca dove la forte centralizzazione del potere era dimostrata anche semplicemente dalla grande autorità e dalla notevole importanza attribuita ai Prefetti, l'istituzione ecclesiastica si fece portatrice di una posizione per cui lo Stato centrale, in alcune sfere di azione, finisce per dover assumere un ruolo quasi residuale.

Fu poi con l'enciclica *Quadragesimo Anno* del 1931 di Papa Pio XI che il principio di sussidiarietà si inserì in maniera definitiva nella dottrina sociale della Chiesa: «*Siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle. [...] Perciò è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa solo può compierle; di direzione cioè, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità*»¹⁵.

In questa parte di enciclica viene sottolineata non solo la valenza positiva del principio, e cioè il valore della solidarietà e di assistenza verso i bisognosi, ma anche la sua valenza negativa, cioè di non ingerenza dello Stato in questioni che tradizionalmente sono state, sin

¹⁴ http://www.vatican.va/content/leo-xiii/it/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html ;

¹⁵ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 22;

dall'unificazione, di competenza della Chiesa¹⁶. La forte presenza delle organizzazioni religiose in campo socioassistenziale e sanitario ha infatti garantito alla Santa Sede, per decenni anche dopo l'unificazione, una legittimità da parte dei cittadini a cui era certamente difficile rinunciare, in particolare in un contesto storico in cui invece il contributo dello Stato in questi campi di attività, almeno fino a poco prima del fascismo, era rimasto abbastanza marginale.

La sussidiarietà esprime il proprio significato principalmente in due direzioni. Tradizionalmente infatti, è nota la differenza fra la sussidiarietà verticale, secondo cui le funzioni delle istituzioni pubbliche devono essere affidate agli enti di maggiore prossimità rispetto al cittadino, e quella orizzontale, che disciplina i rapporti tra pubblico, privato e privato sociale secondo uno spirito di collaborazione nella definizione degli interventi e delle attività tesi al bene comune.

Per assistere alla prima volta in cui l'ordinamento italiano riconoscerà (anche se indirettamente) il principio di sussidiarietà, bisognerà aspettare la stipula del Trattato di Maastricht. Secondo l'art. 3 b: *«La comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal Trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possano essere realizzati meglio a livello comunitario»*¹⁷.

Dalla firma del Trattato in poi, l'Unione Europea ha sempre mantenuto e seguito un approccio coerente al suddetto principio, soprattutto nell'elaborazione e nel disegno di politiche sociali e di coesione. La loro programmazione presuppone la partecipazione dei soggetti destinatari delle politiche, sicché, si consolida non solo un ruolo di primaria importanza degli enti locali, ma anche un coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni del Terzo Settore, espressione diretta delle energie e delle potenzialità del territorio¹⁸.

Con la riforma costituzionale della legge 3/2001, infine, si conclude (almeno momentaneamente) la configurazione di un sistema di collaborazione e di amministrazione condivisa, dove istituzioni e privato sociale non sono più nettamente separate (o, come si è

¹⁶ Ibidem;

¹⁷ Ivi, p. 24;

¹⁸ Ivi, p. 26;

spesso verificato, in contrapposizione), bensì si intrecciano e programmano insieme interventi e politiche pubbliche. Con il riconoscimento costituzionale della sussidiarietà orizzontale infatti, viene negata la coincidenza assoluta fra il potere pubblico e l'interesse generale: viene chiesto così al pubblico che venga garantita l'esigibilità dei diritti, come viene chiesto al privato (in particolare quello sociale) di offrire prestazioni per l'interesse altrui, di collaborare per elaborare risposte concrete ai bisogni della collettività¹⁹. Si tratta in questo modo di ripensare e riorganizzare gli strumenti di attuazione della sussidiarietà, elaborando forme di co-decisione e co-progettazione di interventi di pubblica utilità, formulando nuovi criteri per la selezione dei soggetti privati per l'accreditamento o la concessione per l'erogazione di servizi di interesse generale, fino ad arrivare ad una nuova stesura di un sistema di regole e controllo per la tutela dei destinatari di queste politiche.

Trattando del ramo del Terzo settore che opera nell'assistenza sociale, è possibile analizzare l'interazione che si viene a costruire fra questo ed il settore pubblico. Questa interazione può configurarsi in quattro distinte forme, differenziate sulla base dell'intensità del legame che unisce le istituzioni con le organizzazioni *non-profit*²⁰.

Il primo modello, denominato della *sussidiarietà attiva*, è tipico della Germania. In questo modello le organizzazioni del privato sociale svolgono un ruolo di primo piano nell'offerta e nella programmazione dei servizi sociali, sostenute prevalentemente dal finanziamento pubblico.

Il secondo è definito della *prevalenza del Terzo settore*, e corrisponde al tipo di rapporto costituitosi fra questi due settori in Italia e in Spagna, dove le organizzazioni *non-profit* sono fortemente presenti nell'erogazione di servizi di assistenza e di cura, ma senza una prevalenza di finanziamento pubblico.

Il terzo modello, quello della *prevalenza dello Stato*, è presente principalmente in Francia, dove i servizi di cura e sociali sono forniti prevalentemente dallo Stato.

Il quarto modello infine, tipicamente britannico, è quello della *prevalenza del mercato*, dove il terzo e il secondo settore coesistono secondo logiche di mercato nella predisposizione di servizi, lasciando uno spazio marginale al ruolo dello Stato²¹.

Avendo seguito a braccetto un po' lo stesso percorso evolutivo, diviene chiaro quindi come ci sia uno stretto legame fra il fenomeno del Terzo settore e l'applicazione del principio di

¹⁹ Ivi, p. 33;

²⁰ M. Ferrera, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 245;

²¹ Ibidem;

sussidiarietà. L'inizio di questo percorso infatti è stato battuto prevalentemente dalle organizzazioni religiose, proprio seguendo la strada della sussidiarietà conclamata dalle due encicliche precedentemente citate. Successivamente, fenomeni di attivazione di realtà sociali caratterizzate da finalità a interesse collettivo, seppur in forma privata, hanno preso piede anche e sempre più nella società civile laica, accompagnate nel loro percorso di sviluppo e diffusione dall'affermazione della sussidiarietà anche in ambito legislativo e giuridico. Non a caso infatti proprio negli anni in cui la presenza dello Stato e dei partiti si faceva più ingombrante (i primi decenni di storia repubblicana), il Terzo settore riusciva a stento a inserirsi nelle dinamiche di assistenza e prossimità al cittadino.

1.3 Il Terzo settore e la progettazione partecipata

L'applicarsi crescente di un principio che afferma l'importanza del contributo attivo e spontaneo dei cittadini e delle istituzioni a loro più prossime non rappresenta solo una maturazione del sistema sociale verso un alto tasso di attivismo civico e solidale, ma costituisce un modo attraverso cui interventi e politiche pubbliche possano essere disegnate, progettate ed applicate, in maniera più efficiente perché più calzante rispetto alle necessità degli individui.

Al giorno d'oggi infatti, possiamo affermare senza dubbio che la costruzione di politiche di *welfare*, la partecipazione civica è considerata come importante se non decisivo strumento per migliorarne l'efficacia. E questa non è cosa scontata, semplicemente perché non è sempre stato così. Fino alla fine degli anni Ottanta il Terzo settore aveva una funzione meramente gestionale: era coinvolto solo nella realizzazione pratica dei progetti, ma non prendeva parte al loro disegno²².

La legge 328/2000 e l'introduzione dei Piani di zona in tutte le Regioni d'Italia hanno comportato un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni di Terzo settore non solo in fase di costruzione di un progetto, ma anche nella fase programmatica. Il Piano di zona è uno strumento di programmazione a livello locale introdotto proprio dalla riforma del 2000, con cui vengono definite le priorità e le modalità di intervento sul piano dell'offerta sociale, fissare gli obiettivi strategici, i mezzi e le professionalità necessari alla realizzazione di un sistema integrato di offerta di servizi sociali. In questo modo è stata messa la prima pietra per

²² U. De Ambrogio, C. Guidetti, *La Coprogettazione. La partnership tra il pubblico e il terzo settore*, Carocci Faber, Roma, 2016, p. 20;

il passaggio da un sistema di *government*, cioè un sistema di titolarità esclusiva della gestione del sistema dei servizi da parte dell'ente locale, a un sistema di *governance*, ossia di coinvolgimento di soggetti della società civile che svolgono una funzione di *advocacy* e *co-design*, e che condividono la responsabilità di governo²³. Questo processo è stato avviato dai Piani di Zona, ma non è stato definitivamente compiuto: i tavoli di discussione e di *governance* hanno assunto un ruolo molto più consultivo che deliberativo, facendo sì che non si concretizzasse la vera e propria sussidiarietà orizzontale²⁴.

Negli ultimi trenta/quarant'anni, il livello di complessità della società si è accresciuto moltissimo. Detto in breve, da una società fordista composta da classi si è passati ad una società post-fordista composta da categorie: la distribuzione e le caratteristiche delle opportunità, delle ricchezze, come dei problemi e delle criticità, si fanno sempre più eterogenee. Elaborare una politica pubblica che soddisfi una certa categoria diventa sempre più arduo, dovendo il legislatore fare i conti col fatto che queste categorie siano diverse sia fra loro che dentro di loro. Le organizzazioni del Terzo settore invece hanno il vantaggio di essere caratterizzate da un particolare stile di intervento, fondato su una forte personalizzazione del servizio. La vicinanza al cittadino e la possibilità di poter dialogare con questo in modo da comprenderne le difficoltà, i problemi e le potenzialità, permettono di elaborare un modello di assistenza inquadrato perfettamente sulle esigenze, e non costruito su quelle tipologie ideali del linguaggio giuridico rappresentative dell'enorme collettività che compone la variegata realtà sociale. Si tratta quindi di un orientamento teso a stabilire una relazione forte tra le persone, che preceda l'erogazione "pratica" del servizio, in modo da definire al meglio le modalità di questa erogazione. I servizi che gli enti del Terzo settore offrono si qualificano come prestazioni flessibili, in grado di cogliere differenti livelli di bisogno e di conseguenza di offrire risposte più mirate e calzanti. È così che si attiva un processo di assistenza che si compone di diverse fasi tra loro sequenziali, aventi un preciso momento di inizio, un'identificazione ben articolata dei bisogni, un'elaborazione dei disegni di intervento, una valutazione dell'impatto di tali interventi sui bisogni che li hanno generati, e infine un ritorno sull'intero processo sotto forma di *outcome*, che rappresenta non solo il risultato ma anche un *feed-back* sull'applicazione dell'intervento²⁵.

²³ Ibidem;

²⁴ Ibidem;

²⁵ L. Boccacin, *Terzo settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Vita e Pensiero, Milano, 2009, pg. 6;

Tuttavia, la partecipazione del Terzo settore nelle attività di definizione degli interventi e delle politiche pubbliche presenta con sé anche una certa dose di rischi.

Le realtà del Terzo settore sono organizzazioni che operano in un regime di particolare prossimità con i cittadini e con i loro bisogni. Questo elemento, come abbiamo visto, ne costituisce la peculiarità, nonché una qualità non indifferente nell'adattarsi a dovere alle personali situazioni di necessità. Tuttavia, soprattutto in un contesto socioeconomico di regressione e crisi, ogni organizzazione deve fare quotidianamente i conti con problemi sempre più disparati e diversi fra loro. “*Noi siamo abituati a fare*” oppure “*siamo gente che fa, non che parla*” sono slogan notevolmente diffusi, soprattutto nel mondo della cooperazione sociale. Si tratta quindi di un *modus operandi* fondato sulla prassi, sull'ordinaria gestione di problemi straordinari ma tangibili, che rischia di essere messo in crisi dall'emergere di problemi che coinvolgono non tanto gli assistiti quanto la struttura stessa di assistenza. Il rischio quindi è quello che è stato definito da Levitt e March come “*apprendimento superstizioso*”, cioè l'instaurarsi di una prassi fondata su credenze e convinzioni frutto di osservazioni prive di conoscenza, che porta a considerare l'errore come un evento da attribuire a cause esterne al processo decisionale²⁶.

Si finisce così per lasciare poco spazio alla riflessione, che è momento determinante per elaborare non solo soluzioni a problemi esogeni, ma ad affrontare nuove sfide di natura endogena, perché più una struttura cresce e più deve assistere cittadini in condizioni di bisogno sempre più diversificate, nonché fare i conti con quelle situazioni e quei problemi frutto proprio della stessa crescita. Un ulteriore rischio quindi è che si venga a rattrappire la riflessione strategica, la capacità di elaborare soluzioni nuove di fronte ai cambiamenti e alle sfide interne all'organizzazione, ripetendo secondo prassi le soluzioni che in passato si sono rivelate di successo. Si tratta quindi di mantenere, nonostante il successo, una capacità di autoanalisi e autocritica, in modo tale da saper mettere in discussione le attività svolte, aprirsi al confronto e investire in nuove competenze, modalità ed interventi²⁷.

Un esempio di organizzazione che ha invece avuto la capacità di guardare oltre la prassi consolidata e di innovarsi è quello della cooperativa “Laboratorio Informatico” di Brescia. La cooperativa è nata nel 1986 con l'obiettivo di dare lavoro a giovani in condizioni di disabilità, focalizzandosi sulla gestione di attività informatiche per la digitazione e

²⁶L. Fazzi, *Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio nel terzo settore*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 28;

²⁷ Ivi, p. 30;

l'archiviazione dei dati. Dopo quasi vent'anni di sviluppo continuo, che ha permesso l'allargamento delle proprie attività, la definizione di un preciso orario di lavoro, l'acquisto di primi e nuovi computer, dal 2005 le commesse hanno cominciato progressivamente ad essere sempre più instabili, i contratti a diventare più brevi e i margini di utile a calare. Così, gli amministratori hanno cominciato a discutere, oltre che delle problematiche quotidiane, anche dell'adeguamento normativo nel settore dell'archiviazione e della digitalizzazione sostitutiva e della direzione che stava prendendo il mercato. Così, la cooperativa ha preso la decisione di affrontare il nuovo mercato dei servizi di archiviazione attraverso l'investimento nell'acquisizione del cinquanta per cento di un'impresa profit di una *software house*. Con questo nuovo assetto, la composizione delle entrate è stata diversificata, aprendo una nuova prospettiva che tenesse il destino della cooperativa meno legata a quello degli appalti e dei contratti a breve termine²⁸. La costruzione di una prospettiva strategica si basa sul concetto di possibilità, attraverso la valutazione del campo di azione dell'impresa, tenendo conto di punti di forza e di debolezza dell'organizzazione e delle opportunità e dei rischi esterni ad essa²⁹. Per questo motivo guardare lontano significa innanzitutto avere le capacità e le competenze per una lettura chiara della realtà in cui si lavora; inoltre è fondamentale in ogni caso farsi assistere in questa lettura, confrontandosi con le prospettive e le competenze di altri esperti del settore in cui si opera; infine non è da sottovalutare la capacità di mettere insieme e collegare questioni diverse all'interno di uno stesso quadro interpretativo. Il rischio di non sapere guardare oltre la propria prassi coinvolge in particolare quelle organizzazioni tradizionalmente legate al sistema dei contratti pubblici. Molte cooperative sociali o associazioni che erogano servizi come l'assistenza ai minori non hanno al proprio interno competenze né risorse per immaginare la realtà in un'ottica diversa da quella sperimentata nella prassi, e di conseguenza fanno fatica ad innovare i propri servizi³⁰. Spesso un elemento determinante per l'adozione di un'impostazione strategica è proprio il coinvolgimento degli utenti, considerandoli più come veri e propri partner che come semplici destinatari delle prestazioni. In un contesto di crescenti difficoltà, come ad esempio quello provocato dalla recente crisi economica, l'assenza di competenze strategiche può essere compensata dal confronto con la fonte del bisogno. Ad esempio, i dipendenti di una cooperativa che si occupa di istruzione primaria sono specializzati nella gestione dei rapporti

²⁸ Ivi, p. 33;

²⁹ Ibidem;

³⁰ Ivi, p. 37;

con i bambini, non nell'elaborazione di nuove strategie per venire incontro a nuovi bisogni. Per questo, coinvolgere le famiglie può in casi come questi essere determinante per elaborare proposte alternative, in modo da aggirare problemi come il calo delle iscrizioni dovute all'impossibilità delle famiglie di potersi permettere la retta. Familiari e utenti rappresentano delle risorse che sono spesso sottovalutate, alla luce di una presunta differenza con gli operatori, considerati come unici dotati delle competenze necessarie per progettare e gestire i servizi. Il rischio che si presenta quindi in questi casi è di standardizzazione e burocratizzazione delle procedure operative quando sono ormai diventate per gli operatori come azioni di routine. Il coinvolgimento degli utenti, che vivono quotidianamente e di persona la condizione di bisogno, che possono essere sia più consapevoli della complessità del bisogno stesso, e che possono anche porre questioni, come quella del "dopo di noi", che invece chi è interno all'organizzazione spesso è tendente a non porsi. La questione "dopo di noi", cioè il chiedersi cosa succederà ai ragazzi che hanno frequentato una struttura di tutela per minori una volta raggiunta la maggiore età, è un problema infatti che non sempre rientra nell'agenda dei dirigenti³¹.

1.4 Forme giuridiche

Allo stato attuale il Terzo settore italiano è composto da una pluralità di tipi di organizzazioni, che si differenziano in base alla loro strutturazione, alle loro attività ed alle loro finalità.

È in particolare negli ultimi trent'anni che il susseguirsi di riforme e leggi sul tema del terzo settore, del volontariato e dell'assistenza sociale, ha gradualmente fornito un riconoscimento normativo a tutti i tipi di organizzazioni del Terzo settore. I soggetti giuridici tesi allo svolgimento di attività non commerciali sono³²:

1. Associazioni e fondazioni riconosciute (art. 14 e ss., c.c.);
2. Associazioni e fondazioni non riconosciute (art. 36 e ss., c.c.);
3. Comitati (art. 39 e ss., c.c.);
4. Fondazioni e associazioni bancarie (D. lgs. 356/1990, l. 461/1998, D.lgs. 153/1999);
5. Enti ecclesiastici cattolici e di altre confessioni (l. 222/1985);
6. Organizzazioni di volontariato (l. 266/1991);
7. Cooperative sociali (l. 381/1991)

³¹ Ivi, p. 95;

³² A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 42;

8. Associazioni sportive (l. 398/1991);
9. Organizzazioni non governative (l. 49/1987);
10. Enti di promozione sociale (l. 287/1991);
11. Enti lirici (l. 367/1996);
12. Centri di formazione professionale (l. 845/1978);
13. Istituti di patronato (l. 152/2001);
14. Associazioni di promozione sociale (l. 383/2000);
15. Società di mutuo soccorso (l. 3818/1886);
16. Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (D. lgs. 460/1997);
17. Imprese sociali (D. lgs. 155/2006).

Per semplificare, possiamo dire che le forme giuridiche più comuni, coinvolte in maniera diretta o indiretta nel campo dell'assistenza sociale, sono le associazioni, le fondazioni, le cooperative sociali e le organizzazioni di volontariato.

Il fenomeno dell'associazionismo rappresenta un campo molto vasto che vede al suo interno una forte eterogeneità sia sotto il punto di vista delle attività, delle finalità perseguite e della strutturazione organizzativa, il che lo rende molto difficile da rappresentare in maniera breve e completa. Queste realtà condividono l'intenzione di attivare un sistema di azioni collettive per il perseguimento del bene relazionale comune a terzi e/o ai membri della stessa organizzazione. Il fenomeno dell'associazionismo è sicuramente il più diffuso: secondo un censimento Istat nel 2018, l'85,3% delle istituzioni *non-profit* in Italia è composto da associazioni³³. Possiamo affermare che il comune denominatore di queste realtà sia la promozione di azioni a sfondo sociale, gratuite e senza una remunerazione per il personale. È fondamentale, per il funzionamento di queste organizzazioni, l'aspetto della condivisione di fondo degli ideali e degli interessi che spingono all'adesione della vita associativa³⁴.

Un'altra categoria altrettanto importante in termini quantitativi è quella delle cooperative, che raccolgono al loro interno più della metà dei dipendenti del settore (52,8%) pur rappresentando solo il 4,8% delle organizzazioni³⁵. Le cooperative sociali sono gli enti del Terzo settore caratterizzati da una maggiore propensione imprenditoriale, e quindi più adatti a creare occupazione e ad iniziative economiche. La legge 381 del 1991 individua due tipologie di Cooperative sociali, quella di tipo A e quella di tipo B. Le prime sono quelle che

³³ <http://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Conferenza-stampa-23-gennaio-2018-Monducci-nonprofit.pdf>;

³⁴ Boccacin, *Terzo Settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Vita e Pensiero, Milano, 2009, p. 42;

³⁵ <http://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Conferenza-stampa-23-gennaio-2018-Monducci-nonprofit.pdf>;

hanno come scopo l'erogazione di servizi educativi e socioassistenziali, mentre le seconde si focalizzano sull'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate.

Le cooperative sociali sono forme abbastanza particolari soprattutto sotto l'aspetto organizzativo. Al proprio interno infatti coniugano gli stessi tratti di solidarietà e di generosità tipici del settore, con quelli caratterizzanti invece aspetti più legati al mercato, fondati sul perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi. Il risultato della convergenza di questi elementi è un'organizzazione complessa che fonde produttività (e retribuzione degli operatori) con servizi di carattere spesso educativo e sociosanitario ad elevato contenuto relazionale³⁶.

Un'importante novità introdotta proprio dalla norma che disciplina le cooperative sociali è costituita dalla possibilità di derogare alla prassi normativa valida per tutte le organizzazioni *non-profit*, prevedendo per questo tipo di organizzazioni la possibilità di distribuire gli utili derivanti dalle proprie attività, pur in forma abbastanza limitata³⁷.

Sicuramente un'altra tra le tipologie più comuni è proprio quella delle organizzazioni di volontariato. Regolate dalla legge 266/1991, sono quelle realtà che si fondano sull'attività "prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite la stessa organizzazione, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà"³⁸. La loro attività quindi non è tipicamente professionale, quanto invece caratterizzata dallo spirito di solidarietà e dall'altruismo, in quanto non fondata su un vincolo contrattuale, ma sull'adesione ad un progetto da realizzare insieme. Ciò nonostante, anche in questo settore si è assistito ad un graduale processo di professionalizzazione e responsabilizzazione delle risorse umane presenti³⁹. Il volontariato organizzato è fra tutti forse il fenomeno più radicato nel tessuto sociale italiano, e comunque da sempre in prima linea nel campo delle situazioni di degrado e deprivazione sociali. Si distingue dalle altre forme per la profondità della sua motivazione pro-sociale, come dimostra la centralità del principio di gratuità e dell'orientamento morale verso l'altruismo e la reciprocità⁴⁰.

Infine, le fondazioni sociali, si differenziano dalle altre categorie (con cui condividono l'autonomia privata e la presenza di una struttura organizzativa privata) per la loro

³⁶ Boccacin, *Terzo Settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Vita e Pensiero, Milano, 2009, p. 17;

³⁷ M. Accorinti, *Terzo Settore e welfare locale*, Carocci editore, Roma, 2008, p. 24;

³⁸ Ibidem;

³⁹ Ibidem;

⁴⁰ Boccacin, *Terzo Settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Vita e Pensiero, Milano, 2009, p. 16;

configurazione non esclusivamente riconducibile a quella di enti del Terzo settore, motivo per cui la loro appartenenza a questo universo va specificata attraverso l'aggettivazione "sociale" o "prosociale". Inoltre, ancora più importante come elemento di distinzione è l'elemento patrimoniale, che nelle fondazioni è *conditio sine qua non* per la loro costituzione⁴¹. Sottinsieme di questa categoria sono le fondazioni bancarie, dotate di un patrimonio abbastanza sostanzioso che gli permette di gestire direttamente strutture o di erogare fondi per l'attivazione, la promozione e il sostegno di organizzazioni sia pubbliche che privato-sociali. Le fondazioni rappresentano anch'esse un fenomeno abbastanza a sé, non essendo esclusivamente pertinente all'ambito del Terzo settore. Infatti, è l'elemento della finalità che consente di far rientrare queste tipologie di enti all'interno del macro-fenomeno analizzato, che deve essere di solidarietà sociale o di utilità sociale. Aspetto caratterizzante di queste realtà è l'alto grado di complessità organizzativa e di funzionamento⁴².

A queste quattro forme aggiungiamo una quinta: l'impresa sociale. A differenza di qualsiasi impresa *for-profit*, dove il controllo appartiene agli azionisti e in cui c'è netta distinzione fra gli interessi dei lavoratori e quelli dei proprietari, nelle imprese sociali sono i soci ad assumere una funzione di controllo. Il socio, infatti, pur potendo delegare in maniera sostanziale il proprio potere ad un "dirigente" dell'impresa, continua ad avere formalmente la stessa influenza sui processi decisionali, come dichiarato nello statuto dell'organizzazione. Mentre nelle prime fasi di sviluppo delle imprese sociali l'esperienza associativa e quella lavorativa erano praticamente sempre sovrapposte, solo recentemente si è sviluppata una concezione più "aziendalistica" di questa forma di organizzazione, che ha fatto sì che si diffondesse il fenomeno del "lavoratore non socio", coerentemente con un percorso di professionalizzazione e strutturazione gestionale che ha coinvolto più o meno tutto il mondo del Terzo settore⁴³.

Secondo la definizione della legge n. 106/2016, gli enti del Terzo settore sono divisi in tre macro-tipologie, differenziate sulla base delle finalità perseguite:

- 1) Organizzazioni a prevalente orientamento solidaristico;
- 2) Organizzazioni a prevalente orientamento civico;
- 3) Organizzazioni a prevalente orientamento produttivo, volte al perseguimento dell'utilità sociale.

⁴¹ M. Accorinti, *Terzo Settore e welfare locale*, Carocci editore, Roma, 2008, p. 24;

⁴² Ivi, p. 18;

⁴³ L. Fazzi, *Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio nel terzo settore*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 104;

Lo schema seguente (Tabella 1) quindi permette di definire un quadro che permetta di inserire ogni organizzazione in una categoria.

Tabella 1: categorie di enti del Terzo settore.

		Composizione delle risorse umane (Totalità o Prevalenza)	
		GRATUITÀ	RETRIBUZIONE
Beneficiari delle attività o dei servizi (Totalità o Prevalenza) Interna vs. esterna alla compagine associativa/ Societaria	SOLIDARIETÀ (beneficiari esterni)	Volontariato (L. 266/1991) [A]	– Fondazioni operative – Cooperative Sociali di Tipo A (L.381/91) – Imprese Sociali (L.155/2006) [B]
	MUTUALITÀ (beneficiari interni)	Associazioni di Promozione Sociale (L.383/2000) [D]	– Cooperative Sociali di Tipo B (L.381/91) [C]

(Cicognani, Quarta, 2018, 18)

Questo schema si basa su due criteri:

1. Il primo è quello dei beneficiari/fruitori degli interventi delle organizzazioni: gli enti del Terzo settore si qualificano per svolgere le proprie attività nei confronti o dell'interno della propria compagine societaria/associativa (*principio mutualistico*), o dell'esterno, verso terzi rispetto all'associazione (*principio solidaristico*).

Questo primo criterio ci permette di distinguere in maniera chiara quali sono gli enti che appartengono alle prime due macro-tipologie prima elencate, e cioè tra le organizzazioni a prevalente orientamento solidaristico o a prevalente orientamento civico (mutualistico)⁴⁴.

⁴⁴ Ibidem;

2. Per distinguere invece gli enti a orientamento produttivo invece si fa ricorso al secondo criterio, relativo alla composizione delle risorse umane. L'elemento discriminante su questo tema è la forma in cui viene fornito l'apporto da parte di chi "lavora" in un'organizzazione, e cioè o su base volontaria e gratuita, o in base a un contratto di lavoro che preveda una forma di retribuzione⁴⁵.

Questo elemento di differenziazione permette di individuare una categoria di enti del Terzo settore che volge attività prevalentemente o totalmente rivolte a terzi, e la cui composizione dal punto di vista delle risorse umane è totalmente o prevalentemente su base volontaria e gratuita. Tali organizzazioni, che all'interno dello schema sono inserite nel Quadrante A, sono essenzialmente le Organizzazioni di Volontariato.

Quelle organizzazioni che, come le OdV, sono composte da risorse umane prevalentemente su base volontaria e gratuita, ma che svolgono attività rivolte all'interno della propria compagine associativa, sono le cosiddette Associazioni di promozione sociale (APS), normate dalla legge 383/2000, e che rappresentano secondo il censimento Istat del 2011 il raggruppamento più consistente fra le organizzazioni *non-profit*.

3. Il terzo raggruppamento (Quadrante B) invece include le organizzazioni che focalizzano i propri interventi su terzi e che sono composte essenzialmente da personale retribuito, e cioè quelle facenti capo alla terza tipologia a cui fa riferimento la l. 106. Questo insieme pur essendo abbastanza ridotto in termini di unità produttive è forse quello più eterogeneo dal punto di vista strutturale/organizzativo, includendo Fondazioni operative, Cooperative sociali di Tipo A e Imprese sociali.
4. Il Quadrante C invece include (anche se non proprio in maniera perfetta) le Cooperative sociali di Tipo B, in quanto i destinatari degli interventi sono soggetti che fanno parte a diverso titolo della compagine societaria⁴⁶.

2. Il *non-profit* nel welfare del Regno d'Italia

Il decollo vero e proprio dello Stato sociale moderno avvenne in tutta l'Europa proprio durante il XIX secolo, sull'onda di un periodo di rottura liberale che mise in discussione la legittimità del paternalismo assistenziale conservatore, stimolando così l'attivismo e

⁴⁵ Ivi, p. 19;

⁴⁶ Ivi, p. 20;

l'associazionismo privato e ponendo le basi per le prime forme di sperimentazione di enti assicurativi privati e volontaristici⁴⁷. L'evoluzione del Terzo settore in Italia si è costruita attraverso un percorso a diverse fasi. La prima di queste si svolge durante i primi decenni di storia d'Italia, in un contesto dove il paese versava in una condizione di forte ritardo rispetto agli altri Stati d'Europa, sia sotto il profilo economico che per l'affermazione a livello sociale delle istituzioni centrali. La debolezza dell'economia italiana, largamente ancora legata al settore primario, ha ritardato e attenuato il progresso giunto altrove con la rivoluzione industriale. Parallelamente si accresceva continuamente il divario fra l'area settentrionale e quella meridionale.

In questo periodo in cui le istituzioni statali erano in difficoltà e in cerca di soluzioni al problema della frattura nord-sud, l'impalcatura delle politiche sociali si reggeva su iniziative ed esperienze a carattere privato-mutualistico o caritativo. La presenza dello Stato e del mercato, tanto nella produzione che nell'erogazione di servizi di assistenza sanitaria, cura degli anziani e di sostegno ai soggetti emarginati, si presentava in maniera abbastanza marginale. In questo periodo le organizzazioni senza scopo di lucro erano l'unica alternativa per trovare soluzioni ai problemi che non potevano venire risolti dall'istituto familiare, che in quell'epoca costituiva il primo importante sostegno per il cittadino.

Queste organizzazioni erano dotate talvolta anche di ingenti patrimoni, messi insieme grazie all'apporto di cittadini ed enti locali, da cui partivano per assumere una connotazione di tipo "produttivo": si fissavano di realizzare in forma continua attività di beneficenza a sostegno della collettività e dei più bisognosi.

Questa prima fase di sviluppo delle organizzazioni *non profit*, in cui non sarebbe ancora corretto parlare specificamente di "Terzo settore" appare fortemente legata non tanto alle istituzioni statali quanto alle organizzazioni partitiche e soprattutto alla Chiesa cattolica.

Le prime organizzazioni del Terzo settore erano essenzialmente Opere pie, Opere associative, Società di mutuo soccorso, Casse di risparmio e Monti di pegno, tutte attuate per libera iniziativa e dotate di una propria connotazione socioculturale, che nella maggior parte dei casi riconduceva comunque alla morale religiosa, come le Confraternite o le società di San Vincenzo de Paoli⁴⁸.

⁴⁷ M. Ferrera, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 23;

⁴⁸ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, pg. 3;

I Monti di pietà erano in realtà presenti sul territorio già dal XV secolo in territori che circoscrivevano secondo apposite strutture organizzative, sostenuti economicamente da benefattori e filantropi. Le Casse di risparmio, affermatasi in Italia dalla seconda metà del Settecento sull'onda degli stimoli che si stavano diffondendo contemporaneamente in Europa, seguivano un filone teorico che sosteneva l'idea del risparmio e della gestione economica come deterrente per le situazioni di bisogno. Prima della cura del sintomo, attraverso attività di beneficenza, le Casse di risparmio sostenevano “gli anticorpi”, cioè una maggiore responsabilità e visione a lungo termine rispetto al proprio patrimonio.

Durante l'Ottocento invece si diffondono sempre di più le Opere pie, una sorta di fondazioni permanenti che si occupavano sia della gestione dei sussidi ai bisognosi che dell'erogazione di servizi sociali e sanitari a poveri, orfani e bisognosi⁴⁹. Esse rispondevano a una logica di tipo assistenzialista, che poneva come fondamento della sua offerta però non tanto il diritto all'assistenza da parte del bisognoso, ma il dovere morale di soccorso da parte dei propri membri⁵⁰. Al momento dell'unificazione in Italia se ne contavano circa diciottomila, per diventare ventiduemila vent'anni dopo, con una rendita annuale lorda di 81 milioni di lire. Per questo motivo, per i primi decenni di storia d'Italia unita, le Opere pie garantivano un'offerta di servizi decisamente superiore rispetto agli enti pubblici. Esse dal 1862 inoltre entrarono in una nuova fase storica, con l'emanazione della legge che sancì il principio di indipendenza amministrativa delle Opere pie, fatto salvo per controlli di gestione, amministrazione e bilancio da parte del Ministero dell'Interno. La legge aveva lo scopo di ridurre la disomogeneità qualitativa e quantitativa dell'offerta dei servizi e dei sussidi erogati. Essa tuttavia, riuscì solo parzialmente nel suo intento⁵¹.

Le società di mutuo soccorso invece sorgono sostituendo le prime corporazioni di mestieri, per fare fronte a tutte quelle necessità che nascevano proprio in questi anni in Italia con il lento sviluppo commerciale e manifatturiero. In quel tempo infatti il mutualismo rappresentava la principale forma di tutela dei lavoratori: nascevano come associazioni non lucrative con lo scopo di offrire ai soci forme di previdenza volontaria e anche sussidi in casi di forzata assenza dal lavoro per malattia, infortunio o disoccupazione, o anche per sostenere la famiglia del lavoratore in caso di decesso. Queste società si diffusero già prima dell'unificazione in Piemonte, per poi espandersi su tutto il territorio nazionale, e soprattutto

⁴⁹ Ibidem;

⁵⁰ M. Accorinti, *Terzo settore e welfare locale*, Carocci editore, Roma, 2008, p. 30;

⁵¹ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, pg. 3;

trasformarsi gradualmente da società di lavoratori di una stessa categoria ad enti organizzati su base territoriale che accoglievano tutti i lavoratori residenti. Questo gli permetteva di aumentare la propria solidità economica sia garantendosi dal rischio di insolvenza che alimentando l'adesione di nuovi soci. Il fenomeno crebbe tanto da presentare nel 1873 una diffusione di 1447 società in tutto il territorio nazionale, che raddoppieranno nell'arco di soli otto anni⁵².

Cavalcando la stessa onda di sviluppo che portò alla diffusione delle Società di mutuo soccorso, dopo anni di prime sperimentazioni in Inghilterra e in Germania, le prime cooperative trovarono terreno fertile anche in Italia. Il fulcro, oltre al credito, su cui si fondavano queste prime realtà di cooperazione, era il consumo. Si trattava di comunità molto differenziate a seconda di esigenze e carenze relative a specifici territori o comparti economici, che avevano l'obiettivo di fronteggiare i problemi legati al costo della vita. Le attività che mettevano in campo per venire incontro ai bisogni di consumo delle persone erano essenzialmente di approvvigionamento di merci e beni a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle di mercato. Esse infatti riuscivano a limitare i rincari tra prezzi di vendita e di acquisto, così da finire ad intervenire anche sull'equilibrio di tutto il mercato, avvantaggiando quindi non solo i soci ma tutti i consumatori⁵³.

Sia il fenomeno delle cooperative che quello delle società di mutuo soccorso furono particolarmente alimentati dai partiti politici e dalle organizzazioni sindacali, fornendo risorse e facilitando l'accesso a benefici pubblici di vario tipo (come finanziamenti o concessioni per le sedi). Il radicarsi di queste realtà attraverso organizzazioni a carattere politico aveva favorito non solo il loro sviluppo e la proliferazione di associazioni a sfondo semi-politico come le Arci e le Acli, ma aveva rappresentato anche indirettamente un freno all'azione libera e spontanea della società civile, soffocata e anticipata dall'interventismo dei partiti e dei sindacati⁵⁴.

Infine, nelle aree agricole, in particolare quelle settentrionali, si vennero diffondendo anche le Casse sociali di credito. Essendo il sistema bancario poco elastico riguardo l'accesso al credito e in una situazione quasi monopolistica, molti piccoli imprenditori quali agricoltori e artigiani si trovavano in una condizione di notevole difficoltà nel momento in cui dovevano richiedere un prestito. La soluzione che queste Casse proponevano era di riunire i piccoli

⁵² Ivi, pg. 8;

⁵³ Ivi, p. 10;

⁵⁴ M. Accorinti, *Terzo settore e welfare locale*, Carocci editore, Roma, 2008, p. 32;

imprenditori agricoli e dell'artigianato di un determinato territorio, per renderli proprietari di organizzazioni bancarie in forma cooperativa che avrebbero reso più agevole il loro accesso al credito⁵⁵.

Parallelamente con la fine del XIX secolo, lo scenario socioeconomico italiano iniziava a cambiare, con un'accelerazione del fenomeno dell'urbanizzazione e l'emergere quindi di nuove problematiche sociali legate alla povertà, al lavoro nelle fabbriche e alla nascita di nuovi quartieri industriali.

Come in altri paesi europei, primo su tutti la Germania di Bismarck, anche in Italia vennero introdotti i primi sistemi di sicurezza sociale. L'età giolittiana infatti fu caratterizzata dal progressivo aumento dell'intervento e della spesa pubblici: fu nazionalizzato il sistema ferroviario, i servizi pubblici furono adattati alle esigenze di città sempre più popolate attraverso la nascita di società municipalizzate, furono avviate grandi opere pubbliche e progetti di edilizia popolare, e aumentarono le iniziative per sostenere l'istruzione di base. Sul tema dell'assistenza sociale già dalla fine del diciannovesimo secolo si iniziarono a sviluppare forme di intervento statale: nel 1886 venne varata la legge che disciplinava il lavoro minorile, nel 1898 vennero istituite la Cassa infortuni, una forma obbligatoria di assicurazione per gli operai dell'industria contro gli infortuni sul lavoro, e la Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai, cioè una prima copertura pensionistica, che col tempo verrà estesa sempre più tra la popolazione.

Il primo schema obbligatorio fu comunque quello contro gli infortuni sul lavoro, e questo per tre ordini di motivi: il primo era che era il più vicino ai principi liberali, e quindi poteva trovare la sua ragion d'essere nell'idea di responsabilità individuale per danni causati a terzi; inoltre proprio nella fine dell'Ottocento gli infortuni sul lavoro crebbero esponenzialmente in maniera parallela allo sviluppo industriale; il terzo motivo era che questo istituto era il meno osteggiato dal movimento socialista (inizialmente non entusiasta verso l'intervento dello Stato nel sociale)⁵⁶.

Un importante passo dello Stato per l'assunzione sempre più decisa degli oneri legati all'assistenza sociale fu la legge Crispi 6972/1890, in materia di normativa sulle Opere pie. Con questo provvedimento le Opere pie passavano dall'essere enti privati a divenire Istituzioni pubbliche di beneficenza, primo passo verso la trasformazione durante il regime

⁵⁵ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, p. 10;

⁵⁶ M. Ferrera, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 23;

fascista in Ipub. In questo modo lo Stato non solo riconosceva il loro ruolo nel campo della beneficenza e dell'assistenza sanitaria, ma potenziava i controlli sulle loro attività e sui loro bilanci, affidandoli ai prefetti. Il processo di estensione delle tutele al cittadino continuò anche con l'inizio del nuovo secolo, anche attraverso la compartecipazione degli enti locali: nel 1902 venne varata una legge che disciplinava il lavoro minorile e delle donne, nel 1904 fu istituita l'assicurazione sugli incidenti industriali e nel 1910 nacque la Cassa nazionale di maternità obbligatoria⁵⁷.

Con l'aumentare della presenza dello Stato si crearono le condizioni per un ridimensionamento del ruolo delle Società di mutuo soccorso, ormai non più sufficienti per assicurare una completa copertura previdenziale. Queste organizzazioni vennero così gradualmente sostituite grazie a quei provvedimenti di tutela dei lavoratori emanati a cavallo tra l'800 e il 900, e finirono a ricoprire un ruolo marginale, integrativo a quello svolto dallo Stato.

Le realtà di cooperazione invece trovavano sempre più terreno fertile per diffondersi, estendendosi a tutti i settori della vita economica e sviluppando una struttura centrale di coordinamento: nel 1986 venne fondata la Federazione nazionale delle cooperative (poi diventata Lega nazionale delle società cooperative italiane), che in poco più di vent'anni raccolse quasi 1600 cooperative associate.

Parallelamente alla sua crescita, la Lega cominciava ad assumere sempre più una connotazione politica, in particolare filosocialista, il che contribuì a rendere più complesso il rapporto con il movimento sociale cattolico. Anche la sua dipendenza dalle commesse belliche assegnate dallo Stato durante la Grande Guerra generò notevoli disagi, determinando un'ulteriore frammentazione delle sue componenti, tanto che nel 1921, accanto alla Lega, nacque la Confederazione delle cooperative italiane, espressione del movimento cattolico⁵⁸.

⁵⁷ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, p. 16;

⁵⁸ Ivi, p. 18;

3. Lo Stato sociale della prima repubblica

3.1 La burocratizzazione dello Stato sociale

Con il soffocamento da parte dello Stato Fascista di tutte le iniziative di espressione sociale indipendente, prende forma un forte accentramento in favore della macchina statale di tutti i compiti ed i servizi di assistenza. Le Società mutue e persino le Opere pie furono marginalizzate, in favore di una riorganizzazione che vide la nascita di istituti come la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, a cui vennero affidati compiti di carattere previdenziale e assicurativo contro la disoccupazione, la Cassa nazionale infortuni, l'Enfpas (Ente nazionale di previdenza e assistenza) e l'Onmi (Opera nazionale maternità e infanzia). L'obiettivo era chiaramente quello di riorganizzare la società secondo una struttura verticistica, veicolando tutta la domanda di assistenza verso l'apparato amministrativo e statale, finendo però per comprimere le libertà civili e le espressioni della libera intraprendenza. Ne è l'esempio quello che accadde con la riforma delle Ipab del 1923, con cui venne definitivamente completato il processo di assorbimento da parte dello Stato, iniziato con la legge Crispi, delle attività di risposta ai bisogni di carattere assistenziale, sanitario ed educativo. Anche la Lega e la Confederazione delle cooperative arrivarono ad essere liquidate⁵⁹.

Le conseguenze di questo processo coinvolsero in maniera abbastanza duratura anche il rapporto tra cittadini e organizzazioni per l'assistenza: anche dopo la Liberazione questo mantenne un carattere sempre più burocratico e clientelare, finendo per diventare la causa stessa del tracollo dello stato sociale italiano⁶⁰.

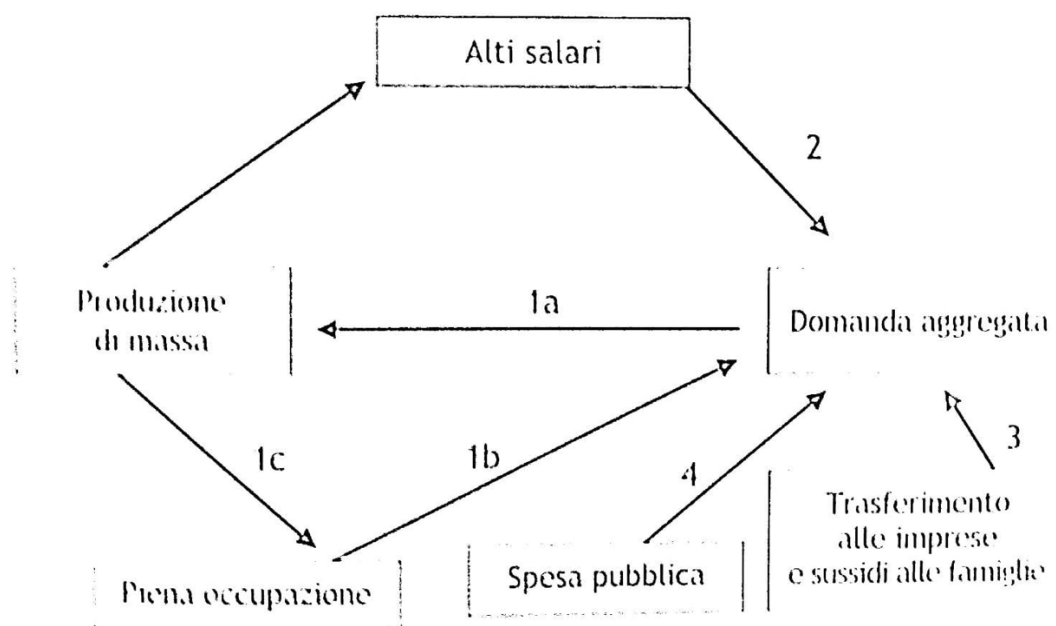
La seconda fase di sviluppo e diffusione del Terzo settore in Italia coincide con quella comunemente definita come prima repubblica, in particolare nel periodo che va dal secondo dopoguerra ai primi anni '80. L'età d'oro dello sviluppo capitalistico dell'Europa occidentale è stata caratterizzata da un alto tasso di crescita economica, una bassa e stabile inflazione e una condizione di occupazione quasi piena. Queste ottime condizioni economiche sono state favorite da una politica economica che seguiva il modello *keynesiano-fordista* (Figura 1), un modello di organizzazione dell'economia caratterizzato da un forte intervento dello Stato, soggetto trainante tramite la forte spesa pubblica di un sistema di produzione e consumo di

⁵⁹ Ivi, p. 24;

⁶⁰ Ivi, p. 26;

massa⁶¹. Il modello della grande fabbrica, della catena di montaggio e della standardizzazione del prodotto è stato una caratteristica fondamentale di questa fase storica. I grandi investimenti dello Stato in grandi opere pubbliche, la forte spesa pubblica in servizi e lo sviluppo dell'industria e dell'edilizia hanno fatto sì che nel paese si creassero condizioni socioeconomiche favorevoli e di forte benessere. Intanto, nelle grandi imprese di stampo fordista venivano adottate politiche salariali abbastanza generose, in modo tale da rendere le masse lavoratrici consumatori dei beni da esse stesse prodotti; lo Stato svolgeva un ruolo di mantenimento della stabilità della domanda globale per evitare fenomeni di instabilità congiunturale particolarmente violenti; infine, era particolarmente intensa la presenza di meccanismi sociali e culturali, come la pubblicità e i consumi per *status symbol* per l'induzione sistematica delle masse verso bisogni standardizzati⁶².

Figura 1: il modello keynesiano fordista in Italia.



(Borzaga, Ianes, 2006, 27)

⁶¹ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 4;

⁶² Ivi, p. 6;

In un contesto teso alla standardizzazione dell'offerta di beni e servizi, le conseguenze si riflettevano inevitabilmente sui servizi di assistenza sociale e nelle politiche di welfare. Le politiche sociali si caratterizzavano infatti per un sistema di risposte ai bisogni particolarmente omogeneizzato e soprattutto fortemente incentrato su prestazioni monetarie e assistenzialistiche piuttosto che su servizi veri e propri. La copertura assicurativa era estesa a molti rischi e le prestazioni assistenziali erano fortemente generalizzate, caratterizzando quindi il modello dello Stato sociale secondo l'universalità delle prestazioni, pur prevalentemente sotto forma monetaria⁶³.

Il fondamento teorico su cui si fondava questo orientamento era l'idea che fosse preferibile un intervento statale che però non interferisse troppo con la libera scelta degli individui forzandoli a usufruire di un determinato servizio (con l'eccezione di alcune fattispecie in cui emerge chiaramente un fallimento del mercato). Una parte cruciale in questo meccanismo era svolta dall'alto tasso di crescita del PIL dei paesi occidentali in quel periodo, soprattutto nei quindici anni successivi al 1950, nei quali si è andato affermando sempre di più il ruolo dello Stato con una tendenza fortemente redistributiva con risorse prelevate dai gruppi benestanti, in favore delle classi sociali più basse, attraverso la predisposizione di servizi pubblici semi-gratuiti o talvolta gratuiti⁶⁴.

3.2 I fondamenti giuridici dello Stato sociale all'italiana

La stessa Costituzione italiana puntava a delineare un modello di *welfare* teso all'universalismo, sottolineando che nel suo meccanismo di funzionamento è impegnata l'intera Repubblica, non "lo Stato", ma il cittadino insieme all'apparato pubblico. Con l'art. 38, che afferma il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, all'assicurazione contro infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione, e all'avviamento professionale di inabili e minorati, la Carta costituzionale assegna questi compiti ad "*organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato*"⁶⁵, affermando inoltre la libertà dell'assistenza privata. Vengono coinvolti quindi una pluralità di soggetti, dallo Stato agli enti locali e ad

⁶³ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, p. 27;

⁶⁴ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 9;

⁶⁵ https://www.senato.it/1025?sezione=122&articolo_numero_articolo=38

organizzazioni private, ad un processo di progettazione e costruzione della macchina che vada a gestire i servizi sociali in maniera partecipata e democratica⁶⁶.

La Costituzione del '47/48 rappresenta quindi una rivoluzione anche per il mondo delle organizzazioni di Terzo settore, compiendo una cesura netta rispetto all'impostazione statalista e autoritaria attuata durante gli anni del fascismo. Nel nuovo ordine repubblicano, le organizzazioni non lucrative diventavano gli strumenti con cui ogni persona era chiamata ad entrare in un sistema di identità collettiva e a svolgere attività di interesse pubblico. Anche l'istituto familiare e le reti parentali vennero chiamati in causa in questo: i meccanismi di solidarietà tipici di queste formazioni sociali dovevano rappresentare al meglio iniziative di sostegno alla popolazione e di interventi sociali⁶⁷.

Il risultato che si costruì e si mantenne almeno per i primi trent'anni di storia repubblicana fu la costruzione di un sistema di welfare caratterizzato da una forte presenza pubblica e da una complementarietà delle iniziative sociali autorganizzate. Lo sviluppo impetuoso e generalizzato di questo periodo determinò un'estensione nonché un notevole miglioramento della protezione offerta dallo Stato. Le forze di governo infatti lasciarono campo libero all'azione e alla rinascita in particolare del movimento cooperativo, tanto da far sì che nel 1951 le cooperative operanti in Italia fossero circa 25mila, il doppio rispetto a quelle presenti sulla fine degli anni '30. Vennero anche rifondate le grandi macro-organizzazioni, riconosciute come Associazioni azionali di rappresentanza, tutela e assistenza del movimento cooperativo: nel maggio del '45 rinacque la Confederazione cooperativa italiana su iniziativa degli operatori democratico-cristiani, e qualche mese dopo toccò alla Lega nazionale delle cooperative e mutue, riprendendo la sua tradizione di sinistra⁶⁸.

Uno dei primi pilastri giuridici, oltre alla Costituzione, su cui si fondò la costruzione di un sistema di *welfare* misto, fu il cosiddetto decreto Basevi (l. 1577/1947), che rappresentò un primo asse portante della disciplina delle cooperative. Molti suoi provvedimenti infatti erano applicabili indistintamente a tutte le imprese mutualistiche: veniva introdotto l'obbligo di iscrizione al Registro prefettizio e allo Schedario generale, vennero introdotte disposizioni di carattere generale, integrative del codice civile, tra cui quelle che sancivano il principio dell'illimitatezza del numero dei soci, o il numero minimo di persone necessarie per dare vita ad una nuova cooperativa, o la quota di capitale pro capite massima sottoscrivibile. Questa

⁶⁶ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, p. 30;

⁶⁷ Ibidem;

⁶⁸ Ivi, p. 32;

legge inoltre prevedeva agevolazioni fiscali per le imprese nei casi di sussistenza dei requisiti mutualistici, e cioè in quei casi in cui fosse prevista una limitazione significativa nella distribuzione dei dividendi, e quindi il divieto di distribuzione delle riserve, nonché la devoluzione del patrimonio residuo a scopi di pubblica utilità nel caso di scioglimento della società. È così che si viene a qualificare da subito la nuova impresa *non-profit*: un'organizzazione che pur potendo accumulare utili era parzialmente vincolata a non redistribuirli⁶⁹.

Molte interpretazioni dottrinali prevalenti in quel periodo hanno molto sostenuto l'idea che il legislatore avesse riconosciuto alla cooperazione non solo la sua funzione di utilità sociale in quanto impresa senza scopo di lucro, ma soprattutto in quanto animata dal principio di mutualità. In questo modo, data la forte connessione fra il carattere di mutualità e il riconoscimento della sua funzione sociale, la cooperativa si venne a configurare nel suo agire quasi come una *gestione di servizio*, con l'impossibilità di avviare attività orientate soprattutto all'esterno di essa: l'impresa cooperativa diveniva una realtà utilizzabile solo o prevalentemente per fornire beni e servizi esclusivamente a beneficio degli associati.

Questa concezione non venne abbandonata fino agli anni '80, con la nascita delle prime cooperative sociali⁷⁰.

Per garantire una completa applicazione delle affermazioni di principio della Carta costituzionale, la Commissione d'Aragona, istituita nel 1947, aveva l'obiettivo di riordinare il sistema previdenziale e sanitario, estendendo i benefici alle classi sociali meno tutelate in base ai criteri di efficienza ed equità e secondo la pratica della «sicurezza sociale».

3.3 E le sue distorsioni

Tuttavia, fino alla fine degli anni '70, nel cosiddetto “trentennio d'oro” del *welfare state* italiano, la presenza e la crescita del Terzo settore è stata praticamente offuscata dall'invasiva e tumultuosa espansione dell'intervento pubblico⁷¹. Infatti, nella pratica la configurazione del *welfare* all'italiana prese una strada ben diversa da come ci si poteva aspettare: il settore pensionistico si caratterizzò sempre di più per il suo approccio «assicurativo-corporativo», e quello assistenziale invece prese gradualmente una piega

⁶⁹ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, p. 32;

⁷⁰ Ivi, p. 33;

⁷¹ L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 15;

«clientelare-particolaristica». Il radicamento di un sistema di *welfare* fondato su queste premesse è stato possibile grazie ad una sorta di complicità fra il mondo politico e quello sociale: non è possibile addossare la responsabilità di questi risultati né solo a chi rivendicava particolarismi di ceto, né tantomeno unicamente all'élite di governo, particolarmente interessata ad ingraziarsi il favore della classe media. Il risultato è stato quindi un sistema fondato su una logica particolaristica, generosa ma solo per alcuni, costosa, selettiva e disordinata, e spesso in contraddizione con sé stessa⁷².

Infatti, nelle le politiche assistenziali emergevano una serie di distorsioni (tipiche anche dei sistemi previdenziale e sanitario) fortemente criticate da un'inchiesta portata avanti da un'apposita Commissione parlamentare tra il 1951 e il 1953, che doveva analizzare il fenomeno della miseria e studiare i possibili strumenti da utilizzare per combatterla. Quello che emerse dai lavori di questa Commissione fu un'eccessiva presenza di enti e organizzazioni che provocavano sprechi, inefficienze e un costante aumento dei costi. Gli anni della ristrutturazione del sistema di *welfare* del nostro paese sono stati caratterizzati infatti dalla mancanza di una visione organica e di lungo periodo, provocando un'enorme crescita delle tipologie istituzionali e quindi una forte frammentazione nella ripartizione delle competenze assistenziali fra ministeri o fra livelli di governo⁷³. Ad esempio, mentre le province si occupavano di minori illegittimi, malati psichici e alcune categorie di disabili, i comuni si occupavano degli inabili al lavoro, mentre le Ipab erano sempre più affiancate da altri enti pubblici, consorzi o patronati che infoltivano ancora di più la struttura burocratica dello stato sociale⁷⁴.

Le realtà assistenziali di carattere privato intanto, prevalentemente di stampo associativo o fondazionale e spesso gestite da organizzazioni a stampo morale o religioso, finivano così per avere un ruolo essenzialmente residuale e molto marginale, e per di più fortemente legate al finanziamento pubblico. Per cui in termini pratici il fenomeno Terzo settore in questo periodo non fu il protagonista di alcun intervento per favorirne la crescita o la diffusione, e si finì per mantenerne la stessa estensione senza disturbarne più di tanto l'operato.

La valorizzazione della società civile tanto decantata dal testo costituzionale rimase esclusivamente un sogno lontano, in particolare per chi sperava in un deciso cambio di passo rispetto all'andamento del periodo fascista. La costruzione di una macchina amministrativo-

⁷² C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, p. 37;

⁷³ Ivi, p. 38;

⁷⁴ Ibidem;

burocratica fondata sul clientelismo, l'assistenzialismo paternalistico e il particolarismo, non poteva permettere al di fuori di sé lo sviluppo di organizzazioni autonome e spontanee nate dalla società civile. "Con la proliferazione di enti parapubblici, infatti, si finiva non già per ridurre la complessità organizzativa del sistema di sicurezza sociale, quanto piuttosto per incrementarla e renderla più caotica"⁷⁵, ancor di più se consideriamo il clima di collateralismo tra partiti politici e organizzazioni del privato sociale per pratiche di ricerca e mantenimento del consenso.

Infatti, l'intensificazione dei rapporti tra partiti politici e organizzazioni della società civile andava di pari passo con l'idea che fossero proprio gli stessi partiti a dover tutelare i bisogni e la sicurezza sociale. Questo tipo di approccio fu favorito in particolare da due fenomeni, complementari l'uno all'altro. Il primo era la grande disponibilità di risorse economiche pubbliche che, grazie al boom economico, consentì di soddisfare le pretese di benessere e di qualità della vita della classe media, destinatario privilegiato degli interventi in campo sociale. Il secondo fenomeno fu proprio il tipo di rapporti di forza che si venivano a configurare fra le figure politiche e le varie categorie sociali, confacenti allo sviluppo di un sistema di tipo particolaristico e incrementale⁷⁶. Inevitabilmente l'effetto indiretto di questo stato delle cose fu che non veniva protetto e non godeva di notevole sicurezza sociale proprio chi ne aveva più bisogno, e cioè i lavoratori, le famiglie, e in generale gli strati più fragili della società.

Tuttavia, oltre alla particolare configurazione dello stato sociale italiano, erano anche alcune caratteristiche comuni proprio alle varie realtà del panorama dell'associazionismo a limitarne il pieno sviluppo, sia dal punto di vista dell'autonomia culturale e politica, sia sotto l'aspetto dello sviluppo economico e dimensionale⁷⁷.

La prima di queste era il contesto di forte conflitto ideologico in cui non solo erano inserite, ma di cui facevano parte. Alcuni enti infatti agivano in forte connessione con realtà partitiche, mentre altri operavano sotto la forte influenza della Chiesa cattolica. L'Arci ad esempio faceva riferimento alle forze politiche di sinistra, mentre le Acli subivano un forte controllo da parte della gerarchia ecclesiale. Questo provocava il fatto che in quel periodo un'organizzazione di Terzo settore aveva un'autonomia e anche una libertà di espressione particolarmente limitate.

⁷⁵ Ivi, p. 41;

⁷⁶ Ibidem;

⁷⁷ Ivi, p. 48;

Il secondo elemento è collaterale al primo: le organizzazioni *non-profit* finivano per diventare non luoghi di stimolo e di ricerca, bensì centri destinatari di facilitazioni pubbliche secondo un'ottica di pure compiacenza. Le élite politiche facevano di queste realtà un uso essenzialmente strumentale, tanto che si arrivò a definire questo fenomeno come la “colonizzazione della società civile”⁷⁸.

Il terzo elemento è in definitiva conseguente ai primi due: tra Terzo settore e politica si finirono per stabilire rapporti di mutuo interesse con l'obiettivo, da un lato, di disporre di finanziamenti dall'alto, e dall'altro, di disporre dell'ennesimo braccio per la gestione ed il mantenimento del consenso nella società civile.

È chiaro quindi come la cosiddetta “repubblica dei partiti” abbia coinvolto nei suoi meccanismi di potere anche l'attivismo civile, con la conseguenza che le energie propositive e la voglia di protagonismo delle giovani generazioni poterono trovare espressione solo nella mobilitazione politica e nella contestazione antisistema che esplose nel '68⁷⁹.

Così, fino alla seconda metà degli anni '70, la grande struttura di protezione sociale del nostro paese continuava a crescere, a diventare sempre più dispendioso e inefficiente, proseguendo sulla linea tracciata fino ad allora di preferenza dei trasferimenti monetari rispetto all'erogazione dei servizi. Anche la riforma della sanità, con la nascita del Sistema Sanitario nazionale (l. 833/1978, ultima di una serie di provvedimenti che aveva profondamente mutato il panorama dell'assistenza sanitaria) si rivelò un tassello in più nel mosaico della lottizzazione e del clientelismo⁸⁰.

Infatti, fu sul finire degli anni '60 che il compromesso fra le forze di sinistra e quelle moderate portò a ribadire ciò che la Costituzione aveva affermato con forza, ma che fino a quel momento non era stato tradotto in termini di implementazione: il pluralismo nell'offerta dei servizi di interesse collettivo tra organizzazioni private e strutture pubbliche. In questa fase presero vita azioni tese al riconoscimento delle organizzazioni del privato sociale, che fino a quel momento avevano svolto solo funzioni di *advocacy*, e quindi a vantaggio esclusivo dei propri associati. Le organizzazioni *non-profit* a carattere imprenditoriale erano praticamente del tutto assenti nel campo delle politiche sociali (escluse le cooperative tradizionali, tenute comunque al rispetto del vincolo della mutualità e l'impossibilità di estendere i propri servizi al di fuori della propria compagine sociale), le fondazioni erano presenti in numero

⁷⁸ Ivi, p. 49;

⁷⁹ Ibidem;

⁸⁰ Ivi, p. 50;

decisamente ridotto, avevano dimensioni modeste e soprattutto si limitavano a funzioni di carattere operativo. Non a caso le uniche organizzazioni che vantavano una forte presenza erano proprio l'Arci e le Acli, fortemente legate a dinamiche partitiche. Ad esse si affiancavano un notevole numero di associazioni di categoria, come ad esempio i patronati di emanazione sindacale⁸¹.

L'idea dell'uguaglianza delle prestazioni commisurate a standard predefiniti a livello centrale resse fino a quando la società italiana rimase ancorata ad una composizione abbastanza omogenea, fedele al sistema *fordista*. Ma con i mutamenti economico-sociali e culturali degli anni '70, i nodi cominciarono a venire al pettine. Si assistette nel giro di pochi anni ad un'impressionante lievitazione della spesa pubblica: il rapporto tra debito pubblico e PIL sarebbe passato dal 31,1% del 1960 al 54,4% del 1982. A gravare notevolmente sul bilancio dello Stato erano in particolare le pensioni, che arrivarono negli anni '80 a rappresentare il 25% della spesa pubblica complessiva⁸².

4. La crisi del *welfare state* all'italiana

4.1 Cause scatenanti e fattori intervenienti

Il buon funzionamento e di conseguenza anche la legittimazione politica del sistema di protezione sociale italiano, a cavallo tra gli anni '70 e '80, ha cominciato a indebolirsi a causa del rallentamento progressivo della crescita economica. Gli effetti degli shock petroliferi, i cambiamenti nelle tecnologie di produzione e l'innalzamento dell'età media della popolazione hanno fatto sì che il peso della gestione del sistema di *welfare* e del suo apparato burocratico diventasse sempre più oneroso, in un contesto di restrizione di sempre più fonti di approvvigionamento di risorse per servizi e trasferimenti redistributivi⁸³.

I fattori intervenuti in questo percorso di graduale declino dello stato sociale italiano, nel giro di quindici/vent'anni, sono molteplici: crisi petrolifere, disordine economico e monetario seguito alla rottura degli accordi di Bretton Woods, aumenti salariali.

⁸¹ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, p. 47;

⁸² Ivi, p. 51;

⁸³ Ibidem;

Il fallimento del binomio Stato-mercato e la necessità di ridurre i costi della nuova società postmoderna e postindustriale, hanno creato le condizioni per favorire sempre più l'aiuto strumentale delle reti informali e delle "sfere di azione fondate sul volontariato, sull'altruismo, sulla reciprocità, sulla solidarietà, e infine sulla produzione non mercificata di relazionalità e socialità"⁸⁴.

Tra le cause scatenanti ed intervenienti nel processo di rivoluzione dello scenario socioeconomico (e anche politico) ne sono presenti sia alcune endogene rispetto al sistema Paese, sia esogene. Le dinamiche interne all'apparato amministrativo-burocratico dello stato sociale italiano, che si sono rivelate determinanti per il suo stesso crollo, sono principalmente tre⁸⁵.

1. La prima di queste è la burocratizzazione. Si tratta di un problema che minava le fondamenta del sistema dei servizi in Italia, e che al contempo paradossalmente ne garantiva il funzionamento. I primi decenni di storia repubblicana hanno costruito una macchina burocratica pubblica grandissima ed enormemente pesante, che però garantiva il mantenimento di un alto livello di occupazione e, conseguentemente, dei consumi, oltre ad avere anche un forte valore politico-clientelare. Lo "straripamento" della burocrazia ha quindi determinato la produzione di problemi nel sistema di *welfare* del nostro paese, fra lentezza della Pubblica Amministrazione, disparità di trattamenti e inefficienza.
2. Il secondo fattore determinante per il declino dello stato sociale italiano è stata la scarsa propensione all'innovazione. Il decennio degli anni '80 è stato particolarmente caratterizzato, rispetto agli anni precedenti, da una eterogeneizzazione dello scenario sociale: l'evoluzione e la diversificazione dei bisogni ha determinato nuove situazioni di difficoltà che la macchina del *welfare* italiano non era abituata a fronteggiare. Gli schemi e le pratiche per la rilevazione delle necessità erano poco flessibili e quindi poco adattabili al cambiamento, le procedure codificate per l'elaborazione erano altrettanto rigide, e gli spazi di verifica, valutazione e riprogettazione di queste pratiche erano decisamente insufficienti. Queste caratteristiche praticamente intrinseche del sistema italiano hanno determinato la sua stessa obsolescenza, provocando l'esistenza di una macchina sempre molto onerosa ma sempre meno efficiente.

⁸⁴ M. Accorinti, *Terzo settore e welfare locale*, Carocci editore, Roma, 2008, p. 19;

⁸⁵ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 9;

3. Infine, la terza caratteristica riguarda l'incapacità di questo enorme apparato di valorizzare la vastità di reti di protezione e promozione sociale esistenti. La tradizione culturale dell'assistenza sociale in Italia è caratterizzata da una netta separazione fra il mondo del pubblico e quello del privato sociale nelle attività di programmazione e gestione dei servizi alla persona⁸⁶.

4.2 Conseguenze della crisi

La stagflazione, ondate di licenziamenti di massa, la chiusura forzata di intere fabbriche e l'introduzione di tecniche produttive di *labour-saving* sono solo alcuni dei fenomeni che hanno segnato il passaggio all'epoca *post-fordista*, nella quale hanno preso il sopravvento posizioni neoliberiste e politiche restrittive⁸⁷.

Le conseguenze sul piano sociale si estesero a cambiamenti notevoli nelle dinamiche e nel funzionamento finanche dell'istituzione familiare, con l'uscita della donna dalle vesti di casalinga in favore di una concezione più paritaria rispetto all'uomo, e così sempre più considerata come risorsa umana per attività professionali. Da condizioni di disagio di classe si passò gradualmente nel giro di pochi anni a condizioni di disagio di categoria: emersero nuovi problemi spesso legati a nuove povertà, quali immigrazione, tossicodipendenze e il fenomeno dei *clochard* sempre più in crescita. Tutte sfide che il sistema di *welfare* costruito durante i precedenti trent'anni non era in grado di affrontare, anzi. La standardizzazione che riguardava sia l'ambito dei servizi che quello delle erogazioni monetarie era fissata in maniera talmente rigida che finirono per provocare risultati deludenti sia in termini di efficienza che di equità. Il sistema di *welfare* costruito e mantenuto durante la prima metà della prima repubblica era del tutto inadatto ad una società *post-fordista*, in cui i bisogni sociali si moltiplicavano rapidamente ma soprattutto si differenziavano, facendo assumere connotati del tutto nuovi alle vecchie situazioni di disagio, e dando forma a nuove forme di esclusione sociale⁸⁸. L'inadeguatezza delle «vecchie soluzioni» di fronte ai nuovi problemi emerse perché il modello di *welfare* costruito fino a quel momento poggiava su una serie di premesse socioeconomiche e politico-istituzionali venute meno nel corso degli anni '70:

⁸⁶ Ivi, p. 11;

⁸⁷ Ivi, p. 12;

⁸⁸ Ivi, p. 15;

- a. La prima era un'economia in rapida e continua crescita, in grado di produrre dividendi fiscali distribuiti poi come protezione sociale. Chiaramente i fattori precedentemente enunciati hanno dimostrato come, dalla fine degli anni '70, l'economia italiana (e con lei tutte le economie occidentali) abbia registrato forti cali nei propri tassi di crescita.
- b. La seconda era costituita dalla struttura socioeconomica prevalentemente industriale fondata su produzione e consumo di massa, forza lavoro prevalentemente maschile e così via. Negli anni '70 molti paesi occidentali hanno varcato la soglia della società postindustriale, fondata sui servizi e su nuovi sistemi di produzione: consumi differenziati, decentramento produttivo, rapporti di lavoro più flessibili.
- c. La terza era rappresentata dal centrale ruolo dell'istituto familiare e dalla tradizionale divisione del lavoro tra uomo e donna: il primo era essenzialmente responsabile di una produzione che era coperta dalle assicurazioni sociali, la seconda di una riproduzione a proprio carico. Tuttavia, i crescenti tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro e l'emergere nel dibattito politico di un nuovo possibile ruolo della donna hanno finito per ridefinire i rapporti di genere, i diritti delle donne e così anche la struttura delle famiglie.
- d. La quarta invece riguarda l'aspetto demografico, caratterizzato da un discreto equilibrio nella sua composizione interna sia nei rapporti tra fasce d'età sia riguardo i tassi migratori. Il graduale declino della fertilità in corso già da qualche anno aveva determinato proprio negli anni '70 una situazione di invecchiamento della popolazione, a cui si era aggiunto il fenomeno sempre più intenso dell'afflusso di migranti da paesi meno sviluppati. Questi due elementi hanno fortemente alterato gli equilibri demografici su cui si fondava il *welfare state*, determinandone la crisi.
- e. La quinta riguarda aspetti di ordine culturale. Lo stato sociale dell'epoca presumeva aspirazioni abbastanza morigerate, omologate e stabili da parte dei beneficiari. Già dagli anni '60 la «rivoluzione delle aspettative crescenti» verso le provvidenze pubbliche ha finito per mettere in crisi il sistema nelle due decadi successive, proprio per le aggravate condizioni economiche in cui quest'ultimo versava.
- f. L'ultima si fonda sulla centralità dello Stato-nazione, considerato come unico bacino di riferimento sia sotto l'aspetto della redistribuzione sia sotto quello giurisdizionale. La crescente interdipendenza economica, l'integrazione politica e finanziaria e il fenomeno

della globalizzazione hanno gradualmente eroso questa premessa nel corso degli ultimi 30/40 anni⁸⁹.

4.3 L'esternalizzazione dei servizi sociali

L'esplosione del debito pubblico durante gli anni '80 ha avuto conseguenze ancora più drastiche dal momento in cui ha messo la classe dirigente della decade successiva nella condizione di dover risanare profondamente i conti pubblici in una fase di ormai profonda crisi fiscale: da tempo ormai lo Stato sociale pesava troppo sul bilancio pubblico, le entrate fiscali non erano in grado di mantenere le prestazioni del settore sanitario, socio-assistenziale e previdenziale, e diventavano sempre più necessari tagli alla spesa pubblica per ridurre l'impatto sul debito.

Parallelamente, intorno alla metà degli anni '70 il Terzo settore iniziava ad inserirsi in uno spazio lasciato vuoto dalla graduale fine dell'egemonia esercitata da Chiesa e partiti, evolvendosi in una direzione tesa al superamento del carattere spontaneo e frammentario delle sue origini e a formare così nuove strutture organizzative consolidate. Vennero costituite in particolare nuove organizzazioni di volontariato che rifiutavano la rappresentanza delle gerarchie religiose, sviluppando un senso di forte autonomia. I movimenti di protesta iniziavano ad affievolirsi e all'inverso invece cresceva l'impegno civico attraverso interventi sociali senza alcuna caratterizzazione da parte di posizioni ideologiche particolarmente forti. L'azione sociale inizia in questo modo ad allontanarsi sempre di più da sponde di carattere politico, rompendo il rapporto quasi collaterale che si era venuto a sviluppare fino ad allora con la Pubblica Amministrazione⁹⁰.

Dalla metà degli anni '80 inizia a farsi più intensa anche l'attività di lobbying per giungere ad un riconoscimento giuridico delle nuove forme di Terzo settore, che porterà all'emanazione nel 1991 delle prime due fondamentali leggi che per la prima volta riconosceranno la figura della cooperativa sociale (l. 381/1991) e dell'associazione di volontariato (l. 266/1991). Alle prime viene attribuito il ruolo di imprese sociali, mentre alle seconde quello di centri di aggregazione dell'attivismo partecipativo e democratico della società civile. Il loro riconoscimento e soprattutto la loro distinzione determinò una forte accelerazione del processo di diffusione delle cooperative sociali, usate spesso dagli enti

⁸⁹ M. Ferrera, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 28;

⁹⁰ M. Accorinti, *Terzo settore e welfare locale*, Carocci, Roma, 2008, p. 31;

pubblici anche come strumento per l'erogazione dei servizi sociali secondo l'adozione di strumenti di convenzione, mentre le organizzazioni di volontariato venivano tenute in una posizione più marginale e indipendente⁹¹.

Con la diffusione di centri di educativi per minori, servizi di assistenza domiciliare, strutture residenziali per disabili, laboratori per l'inserimento lavorativo, eccetera, in questi anni gli enti del Terzo settore effettuano un passaggio da una configurazione residuale e quasi esclusivamente volontaristica ad una perfettamente inserita nell'ambito delle politiche del *welfare*, per caratteristiche sia di strutturazione economico-produttiva che di professionalizzazione. In questo modo anche l'offerta dei servizi sociali si trasforma nelle sue caratteristiche organizzative ed istituzionali, passando da un modello accentrato e carente ad un modello localizzato a offerta articolata. Le nuove leggi rappresentano un volano per l'esternalizzazione dei servizi da parte delle amministrazioni pubbliche, venendo a strutturare un vero e proprio mercato para-pubblico dei servizi sociosanitari e socioassistenziali, in cui vige una netta separazione fra le funzioni di acquisto del settore pubblico, e quelle di erogazione del Terzo settore⁹².

Per queste esternalizzazioni l'indirizzo comunitario prevedeva il ricorso a gare d'appalto, anche se in molte Regioni le pratiche di affidamento diretto continuavano ad essere dominanti nonostante i nuovi indirizzi legislativi. Gradualmente, l'aumento della spesa per l'esternalizzazione dei servizi e il moltiplicarsi dei soggetti erogatori hanno contribuito alla strutturazione di un ambiente molto più competitivo dal lato dell'offerta. Comunque, le prime gare svolte hanno per buona parte avuto natura quasi esclusivamente formale, mascherando in realtà accordi prestabiliti tra organizzazioni *non-profit* e amministrazioni locali⁹³.

Tuttavia, l'aumento dell'esternalizzazione dei servizi sociali finiva per gravare ancor di più sulla già complessa situazione dei conti pubblici. Le crescenti difficoltà economiche e le riforme degli Enti locali degli anni '90 hanno provocato un deciso cambiamento di atteggiamento da parte delle stesse pubbliche amministrazioni nei confronti del Terzo settore, visto sempre di più come partner negoziale per il raggiungimento di accordi di interesse economico e politico. La risposta del mondo *non-profit* alla pressione crescente in favore di una razionalizzazione e di un controllo della spesa fu, oltre ad un intenso aumento dell'attività

⁹¹ L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 37;

⁹² *Ibidem*;

⁹³ *Ivi*, p. 39;

di lobbying, la strutturazione di organizzazioni consortili locali tese a governare e gestire il mercato dei servizi⁹⁴.

Emerge infatti in questi anni un cambiamento anche nella configurazione strutturale e organizzativa del Terzo settore. Si sviluppano nuove realtà caratterizzate da una marcata dimensione imprenditoriale, il cui tratto caratteristico quindi non è più la gratuità dell'azione ma il vincolo alla distribuzione degli utili agli individui che controllano o che lavorano nell'organizzazione. I guadagni netti infatti devono obbligatoriamente essere destinati al finanziamento e al reinvestimento in attività ed interventi per il perseguimento del fine sociale, escludendo la possibilità di una remunerazione ad azionisti e proprietari⁹⁵.

4.4 Finalità sociale e professionalizzazione delle pratiche assistenziali

Tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 molte organizzazioni assumono la forma della cooperativa, che da un lato rappresentava una nuova forma di partecipazione e di coinvolgimento democratico, svincolata da logiche partitiche e clientelari, mentre dall'altro costituiva l'unica forma disponibile al momento che permetteva di conciliare finalità sociali con attività di produzione di servizi continuative ed economicamente sostenibili nel tempo. Questo nuovo Terzo settore si compone quindi di realtà semi-professionalizzate, nelle quali vengono a concentrarsi energie non solo di volontari, ma anche persone che iniziano a crearsi una propria dimensione professionale, come assistenti per disabili ed educatori. Inoltre, queste realtà spesso godono dell'assistenza di operatori del settore pubblico, che svolgono attività di supervisione e formazione in favore di queste nuove categorie di lavoratori. Talvolta sono addirittura gli stessi enti pubblici a dare un primo input per la nascita di nuove organizzazioni, come nel caso di Trieste, dove nuove cooperative presero vita per favorire la chiusura del vecchio manicomio⁹⁶. La figura professionale dell'assistente sociale, appartenente molto di più al mondo della pubblica amministrazione, verrà affiancata in questi anni dal contributo di persone con qualifiche professionali particolarmente eterogenee, che troveranno spazio nel nuovo Terzo settore. Questa nuova categoria di lavoratori ha come comune denominatore il forte impegno sociale e politico, senza presentare di fondo specifiche competenze di carattere socioassistenziale. Solo verso la fine degli anni '80

⁹⁴ Ibidem;

⁹⁵ L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 15;

⁹⁶ Ivi, p. 34;

inizierà a realizzarsi un vero e proprio processo di professionalizzazione di questi soggetti, grazie anche ad un sostegno economico pubblico proveniente dalle Regioni, che iniziarono sempre più a finanziare percorsi di formazione professionale e specializzazione⁹⁷.

La lentezza del processo di decentramento locale dei servizi sociali pubblici e la vitalità delle energie inesprese della società civile hanno favorito ancor di più il fiorire delle prime realtà che fornivano servizi territoriali ai disabili, o comunità terapeutiche per tossicodipendenti, centri educativi per minori, e servizi di inserimento lavorativo per malati psichici⁹⁸.

Tuttavia, questa nuova fase di sviluppo del Terzo settore italiano presenta diverse sfaccettature in base al contesto regionale e al quadro normativo e sociale con cui si confronta, che rendono questa fase “pionieristica” frammentata ed eterogenea. Nelle regioni settentrionali, soprattutto in Lombardia e in Veneto, queste nuove organizzazioni si fanno eredi di una tradizione di partecipazione prima incanalata verso parrocchie, oratori, o verso movimenti di sinistra extraparlamentare. Nelle regioni del centro come Toscana, Umbria e Marche (o come abbiamo visto anche in Friuli) le spinte provengono essenzialmente dalla mano pubblica. Nel Mezzogiorno invece il nuovo Terzo settore resta residuale e poco diffuso⁹⁹.

Viene abbandonata così l'impostazione meramente assistenzialistica che aveva caratterizzato il *welfare* fino a quel momento, in favore di una concezione secondo cui l'aiuto e il reinserimento sono diritti morali e sociali degli emarginati, ora considerati come cittadini, non più come bisognosi¹⁰⁰.

Gli esiti di questo processo di razionalizzazione della spesa e delle conseguenze che questo ha avuto sul mondo del Terzo settore sono considerati in maniere differenti dalla letteratura. Secondo alcuni autori, già verso la fine degli anni '90 le pressioni di carattere organizzativo ed economico poste in essere dagli enti pubblici stavano determinando la perdita, da parte delle organizzazioni di Terzo settore, di alcuni loro elementi peculiari, come l'autonomia progettuale, l'orientamento all'innovazione, la capacità di negoziazione con gli stessi enti pubblici e i legami di capitale sociale. Altri invece sottolineavano come invece fossero determinanti le capacità negoziali del Terzo settore nei confronti del potere pubblico e della logica politico-clientelare del *welfare*.

⁹⁷ Ivi, p. 36;

⁹⁸ Ibidem;

⁹⁹ M. Accorinti, *Terzo settore e welfare locale*, Carocci, Roma, 2008, p. 31;

¹⁰⁰ Ibidem;

Non è da escludere l'idea che queste diverse interpretazioni del fenomeno in atto corrispondessero semplicemente a due aspetti entrambi presenti nel processo evolutivo e di sviluppo del Terzo settore: da un lato, un cambiamento parte del suo processo di maturazione e causato dal mutamento dell'ambiente circostante; dall'altro, una rielaborazione tesa al contrasto delle crescenti pressioni di cui era oggetto, per sviluppare risposte ad esigenze di stabilizzazione lavorativa e professionali dei nuovi lavoratori¹⁰¹.

5. La costruzione del *welfare mix* dagli anni '90...

5.1 Crisi, razionalizzazione della spesa pubblica e *welfare mix*

Per coloro che rifiutavano l'idea di abbracciare le tesi neoliberiste di disimpegno dello Stato e tagli alla spesa sociale, la via maestra per rispondere alla crisi del *welfare state* tradizionale è stata la promozione di un sistema di *welfare mix*, e cioè un sistema di organizzazione della produzione e dell'offerta dei servizi socioassistenziali fondata sulla pluralità dei soggetti di offerta. Pluralità intesa non solo in termini numerici, ma riguardante proprio una varietà di tipologie organizzative che permettesse una molteplicità dei prodotti offerti¹⁰². Nonostante le difficoltà economiche dello Stato che hanno caratterizzato quegli anni, l'emergere di nuove forme di povertà e di disagio sociale hanno reso impossibile la diminuzione ulteriore della spesa sociale, che piuttosto andava qualificata e razionalizzata. Numerosi sono i settori in cui il sistema pubblico non può cedere terreno, continuando a mantenere un ruolo di dominio e di gestione, non solo di indirizzo: istruzione, sanità, servizi assistenziali di base. In queste aree di attività, una delega rischierebbe di far venir meno l'uniformità di trattamento¹⁰³.

Per questi motivi, l'adozione di un sistema sempre più eterogeneo e misto garantisce una maggiore capacità di risposta ai bisogni. Le difficoltà di un bambino o di un adolescente, ad esempio, possono avere origini molto diverse tra loro, per cui a problemi diversi devono corrispondere necessariamente soluzioni diverse. Per questo motivo, per garantire la presenza di risposte il più possibile diversificate, adeguate e personalizzate, è necessaria una varietà di

¹⁰¹ Ibidem;

¹⁰² M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 17;

¹⁰³ A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 36;

soggetti di offerta, con caratteristiche differenti sia in termini di dimensioni, che di tipologia organizzativa e di forma giuridica¹⁰⁴.

L'espressione *welfare mix* vuole intendere una modalità di progettazione ed erogazione dei servizi sociali e di interesse collettivo basata non più sull'intervento esclusivo del potere pubblico, ma anche sull'iniziativa qualificata di una molteplicità di soggetti, in particolare privati e spesso *non-profit*. In questo modo viene a crearsi un approccio al servizio e all'assistenza sociale coerentemente pluralista: a ogni attore viene riconosciuta una specificità e una capacità di agire in forma complementare e sinergica rispetto a quella degli altri¹⁰⁵.

In questo assetto organizzativo dello stato sociale, gli enti pubblici conservano il monopolio della committenza, pur rinunciando (in tutto o in parte) all'erogazione dei servizi per i quali si avvalgono della collaborazione e del concorso dei produttori privati, coinvolti secondo modalità diverse in base al livello territoriale delle amministrazioni e soprattutto in base al grado di diffusione e maturazione del privato stesso¹⁰⁶.

Il cambiamento organizzativo che ha investito il Terzo settore soprattutto durante gli anni '90 è stato caratterizzato dall'aumento delle entrate provenienti da fonti esterne, dalla definizione di organigrammi sempre più elaborati, dall'istaurazione di un clima più codificato e formale, una gerarchizzazione più accentuata, dall'introduzione di processi informativi maggiormente formalizzati e da una divisione dei ruoli sempre più esplicita. Questo processo di formalizzazione è stato accompagnato anche da una conseguente specializzazione delle singole organizzazioni e delle risorse umane in esse coinvolte, e quindi attività più mirate per target ben individuati mediante il coinvolgimento di figure tecniche e professionali, e l'introduzione di criteri manageriali per la gestione delle risorse.

Questo definitivo superamento della fase pionieristica di sperimentazione sociale in favore della professionalizzazione e specializzazione degli interventi può essere riconducibile a quattro fattori:

- a) Le difficoltà economiche, in particolare durante gli anni '90, che hanno costretto la Pubblica Amministrazione e gli enti locali ad affidare a soggetti privati la gestione di alcuni servizi.

¹⁰⁴ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 17;

¹⁰⁵ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, pg. 97;

¹⁰⁶ F. Cicognani, F. Quarta, *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 38;

- b) L'allargamento progressivo del campo di azione e di pertinenza delle organizzazioni di Terzo settore, che iniziano ad occuparsi anche di interventi di pronto soccorso, di assistenza specializzata, tutela dei diritti, eccetera.
- c) L'emergere di un modello di azione definibile come di "professionalità sociale", che identifica enti che attuano interventi specifici e qualificati.
- d) Le crescenti richieste di visibilità da parte di queste stesse organizzazioni che spingevano per un riconoscimento legislativo che distinguesse il mondo associativo da quello del volontariato¹⁰⁷.

5.2 Il Terzo settore imprenditoriale

È così che già sul finire degli anni Ottanta si era ormai affermata in maniera definitiva l'idea di un sistema "terzo" rispetto a Stato e mercato, in un contesto di convivenza complementare, in cui diventa fondamentale sostenere il consolidamento di una cultura di offerta pluralistica. Per garantire questo passaggio, diveniva fondamentale realizzare il miglioramento qualitativo e la continuità delle prestazioni erogate dagli enti *non-profit*, potenziandone le strutture, l'operatività e l'organizzazione¹⁰⁸.

La forma giuridica della cooperativa e quindi l'avvicinamento del mondo del *non-profit* ad un tipo di organizzazione avente carattere più imprenditoriale, è stato passaggio quasi fondamentale in questo percorso. In un contesto di così intensa difficoltà sia a livello sociale che dal punto di vista economico per le amministrazioni pubbliche, l'esigenza di assicurare continuità nonché un miglioramento qualitativo dei servizi erogati si sposava perfettamente con questa metamorfosi del Terzo settore. I nuovi modelli organizzativi puntavano a combattere l'esclusione sociale attraverso modalità imprenditoriali su base continuativa, anche attraverso l'impiego diretto di lavoratori retribuiti.

Il secondo titolo del primo libro del codice civile, che disciplinava associazioni e fondazioni, non lasciava molto spazio all'attività imprenditoriale. Le prime infatti, avevano grandi difficoltà ad attivare percorsi di integrazione al lavoro per soggetti in situazioni di disagio, nonché ad assicurare personale remunerato. Le seconde, dal canto loro, erano eccessivamente vincolate dall'enorme peso attribuito al loro patrimonio, che non gli permetteva di investire

¹⁰⁷ M. Accorinti, *Terzo Settore e welfare locale*, Carocci editore, Roma, 2008, p. 33

¹⁰⁸ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, pg. 98;

per valorizzare a pieno le proprie risorse. Era necessario fornire servizi in maniera specializzata e continua, e senza un orientamento imprenditoriale questo non sarebbe stato possibile¹⁰⁹.

La forma cooperativa, oltre al suo essere un'impresa (e quindi oltre a poter retribuire in forma stabile il suo personale), conservava comunque un vincolo alla distribuzione degli utili. Questo elemento consentiva di fronteggiare uno dei fallimenti tipici del mercato, e cioè le asimmetrie informative fra consumatori e produttori conseguenti alle difficoltà dei primi di valutare la qualità dei servizi offerti. Mantenendo comunque scopi non lucrativi, la cooperativa garantisce al consumatore il disinteresse ad approfittarsi della propria posizione di vantaggio, a maggior ragione in quanto trattasi di un tipo di società *multistakeholder*, e quindi portatrice di interessi diversi, in cui si instaurano rapporti fiduciosi tanto all'esterno che all'interno dell'organizzazione¹¹⁰.

La strutturazione del *welfare* secondo uno schema misto presenta almeno tre grandi vantaggi:

1. *In primis*, garantisce la copertura di una vasta gamma di bisogni sociali: una sola tipologia organizzativa può difficilmente essere adatta all'erogazione di differenti tipi di servizio, da quelli a carattere più "familiare" come l'affido o l'assistenza domiciliare, a quelli per cui sono necessarie maggiori competenze professionali come l'inserimento lavorativo di persone con disagi psichici; da quelli legati strettamente a diritti sociali e civili, a quelli legati a bisogni emergenti che non hanno ancora trovato adeguato riconoscimento normativo.
2. Inoltre, permette un'elasticità che consente all'offerta di adeguarsi più rapidamente e in modo più efficace al mutare dei bisogni. Il fatto che ci sia numero maggiore di erogatori permette che questi siano più orientati verso un ambito specifico, e quindi più capaci di trasformare la percezione di un mutamento della domanda sociale in risposte e servizi nuovi, attraverso la sperimentazione di strumenti e metodi nuovi e l'apertura di un mercato ancora non esistente.
3. Infine, stimola anche la creazione di un sistema quasi concorrenziale, non solo tra le singole organizzazioni, ma anche tra queste, il sistema pubblico, e le imprese *for-profit*, che finisce per alzare il livello qualitativo dei servizi offerti migliorando così la performance complessiva del sistema di *welfare*¹¹¹.

¹⁰⁹ Ivi, p. 103;

¹¹⁰ Ivi, p. 107

¹¹¹ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 18;

A questi tre aggiungiamo poi il fatto che un sistema di *welfare* così strutturato costituisce uno stato sociale locale e di prossimità, più vicino al principio di sussidiarietà e all'idea di un'amministrazione condivisa, in cui tutti i soggetti collaborano e interagiscono tra loro¹¹². Con il cambiamento anche della struttura organizzativa e l'affermazione della figura della cooperativa, si completerà un passaggio da un approccio di solidarietà, tipico del mondo del volontariato, ad uno di sussidiarietà¹¹³.

5.3 Le riforme degli anni '90

Tuttavia, per la buona creazione e per garantire l'efficienza di un sistema di *welfare mix*, è fondamentale che questo sia accompagnato da una chiara ed efficace regolamentazione normativa. Emerge quindi il fondamentale ruolo del legislatore, in particolare sotto tre diversi aspetti¹¹⁴:

1. La fissazione di regole e la verifica del rispetto di queste, come ad esempio la definizione di norme e procedure per l'autorizzazione e l'accreditamento, l'istituzione dei Registri regionali delle organizzazioni di volontariato, o di una Autorità per il *non-profit* (come previsto dal D. Lgs. n. 460/1997);
2. La predisposizione di incentivi e di meccanismi di promozione, per incoraggiare donazioni e finanziamenti da parte del settore privato, nonché l'introduzione di meccanismi di trasferimento di risorse pubbliche;
3. Essere soggetto produttore dei servizi, ponendosi come base privilegiata su cui costruire il sistema misto per le attività di fornitura, in quelle situazioni in cui l'ente pubblico è privilegiato nel possedere il *know-how* specifico e quelle capacità organizzative necessarie per garantire una produzione efficace ed efficiente¹¹⁵.

Infatti, nel corso e intorno agli anni '90, si sono susseguiti molti provvedimenti tesi a disciplinare alcune categorie del mondo *non-profit*: la legge 266/1991 in riferimento al volontariato, la 381 dello stesso anno sulla cooperazione sociale, la 383 del 2000 sulle

¹¹² Ivi, p. 2

¹¹³ A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 35;

¹¹⁴ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 18;

¹¹⁵ Ivi, p. 19

associazioni di promozione sociale, la 460/1997 istitutiva delle ONLUS, la 328/2000 sui servizi sociali, nonché altre susseguitesi nel corso del decennio successivo¹¹⁶.

La legge quadro 328 del 2000, in particolare all'articolo 5, disciplina la promozione dei soggetti operanti nel Terzo settore, e sollecita gli enti pubblici ad alimentare il ricorso a forme negoziali o di aggiudicazione che consentano agli ETS la piena espressione della loro progettualità¹¹⁷. A questo proposito, l'art. 30 della stessa, come l'art. 7 della legge 266/1991 consente agli enti pubblici la stipulazione di convenzioni rispettivamente con le associazioni di promozione sociale e con le organizzazioni di volontariato, per lo svolgimento di attività previste da statuto, a beneficio di terzi¹¹⁸. Per questo, è consentito così agli enti pubblici, in deroga alla disciplina generale dei contratti della PA, di affidare alle associazioni iscritte nei registri regionali di riferimento l'esecuzione di servizi pubblici, senza passare quindi da gare di appalto o altre procedure concorsuali o di affidamento¹¹⁹.

In base all'art. 5 della legge 381/1991, anche le cooperative sociali di tipo B (o anche i loro consorzi) che non svolgono attività sociosanitarie ed educative, possono stipulare convenzioni per la fornitura di beni e servizi¹²⁰.

Tuttavia, il quadro legislativo presente dopo quest'ondata riformista non sembra abbia fornito adeguatamente una chiarezza normativa: molte forme organizzative non sono normate in modo unitario, ma la loro disciplina va rintracciata all'interno di una più vasta serie di leggi speciali.

Emerge quindi chiaramente il bisogno di una riforma che ridefinisca in maniera decisa e chiara i confini complessivi dell'universo *non-profit*, unificando e distinguendo le varie forme giuridiche di riferimento¹²¹. Come vedremo infatti, il Codice del Terzo settore (D. Lgs. 117/2017) opererà una semplificazione abrogando molte di queste leggi, tra cui, le leggi 266 e 381 del 1991, la 460/1997 e la 383/2000.

Nonostante il disordine e l'eccessiva articolazione frutto di questi riconoscimenti legislativi, sembrerebbe quasi che negli ultimi vent'anni le organizzazioni *non-profit* abbiano definitivamente attenuato le loro caratteristiche peculiari quali l'altruismo, la solidarietà e parte dell'originaria informalità. Si è venuto a manifestare così quel fenomeno che Di Maggio

¹¹⁶ A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 34;

¹¹⁷ Bartoli G., Menegatti V., Ranieri C., *La riforma del Terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit*, p. 5;

¹¹⁸ Ivi, p. 6;

¹¹⁹ Ibidem;

¹²⁰ Ibidem;

¹²¹ A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 36;

e Powell avevano definito nel 1983 come “isomorfismo organizzativo”, secondo cui le organizzazioni attive in un determinato campo tenderebbero ad adattarsi alle caratteristiche di questo stesso campo. Una dimostrazione di questo fenomeno in relazione al mondo del Terzo settore è la proliferazione delle cooperative sociali negli ultimi 20 anni, forma organizzativa caratterizzata maggiormente da professionalizzazione e tendenza economico-produttiva.

6. ...Alle riforme dei governi Renzi e Gentiloni

6.1 Contenuti principali della riforma

Il 25 maggio 2016 la Camera dei Deputati ha approvato il testo definitivo della “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale”. Questa delega ha rappresentato un invito al Governo a intervenire su aspetti quali la definizione giuridica, la redazione di un Codice del Terzo settore, la disciplina dell’impresa sociale, la Fondazione Italia Sociale, e molti altri ancora, effettuando nel complesso anche una semplificazione normativa, che mettesse in ordine tutti i provvedimenti e le disposizioni che si sono susseguiti nel tempo¹²². La legge è entrata poi in vigore il 3 luglio 2016, e attuata con l’emanazione dei seguenti decreti: D. Lgs. 40/2017, sull’istituzione e disciplina del Servizio civile universale, D. Lgs. 117/2017 sul Codice del Terzo Settore, D. Lgs. 112/2017 sulla revisione della disciplina in materia di impresa sociale, D. Lgs. 111/2017 sulla disciplina dell’istituto del cinque per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche, D.P.R. 28 luglio 2017 sull’approvazione dello statuto della Fondazione Italia Sociale¹²³. Sono previsti inoltre, ma non ancora ultimati, un Decreto Ministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali riguardante il controllo degli enti del Terzo settore, e un D. Lgs. per la modifica delle disposizioni del Codice civile riguardanti le organizzazioni senza scopo di lucro¹²⁴.

La legge delega, come già detto nel primo paragrafo, definisce il Terzo settore come “*il complesso degli enti privati costituiti con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale*”

¹²² P. Pantrini, *Riforma del terzo settore tra plausi, preoccupazioni e auspici: facciamo il punto*, 2016, p. 1;

¹²³ https://www.camera.it/leg17/465?tema=riforma_del_terzo_settore-1

¹²⁴ https://csvnet.it/images/documenti/RiformaTerzoSettore_I_sette_decreti_e_gli_atti_normativi.pdf

che, senza scopo di lucro, 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, in coerenza con le finalità stabilite nei rispettivi statuti o atti costitutivi”¹²⁵.

Secondo l’articolo 4, tra le finalità perseguite dalla delega vi è la revisione della disciplina in tema di associazioni e fondazioni, contenuta nel codice civile. Tale revisione deve essere effettuata secondo determinati criteri e principi, che riguardano: riconoscimento della personalità giuridica; individuazione delle disposizioni applicabili agli enti del Terzo settore; individuazione delle attività di interesse generale ad essi attribuibili; il divieto di distribuzione di utili e avanzi di gestione e del patrimonio (salvo quanto previsto per l’impresa sociale); condizioni economiche non inferiori a quelle previste dai contratti collettivi nazionali nel campo degli appalti pubblici; forme di trasparenza e pubblicità sui bilanci; attività di impresa esercitate da associazioni e fondazioni riconducibili alle norme del codice civile in materia di società e cooperative e mutue assicuratrici; disciplina del procedimento per la trasformazione e la fusione tra associazioni e fondazioni; riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti attraverso la messa a punto di un Registro unico nazionale del Terzo settore, con iscrizione obbligatoria per tutti gli enti che si avvalgono di fondi pubblici, privati attraverso sottoscrizioni pubbliche, o di fondi europei¹²⁶. All’articolo 6 invece, vengono specificate le caratteristiche necessarie affinché un’impresa sociale venga considerata ente del Terzo settore: attività di impresa per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; distribuzione di dividendi che assicuri comunque la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell’oggetto sociale; modalità di gestione responsabili e trasparenti; ampio coinvolgimento di dipendenti, utenti e tutti i soggetti interessati alle attività; obbligo di redazione del bilancio; coordinamento della disciplina dell’impresa sociale con il regime delle attività di impresa svolte dalle organizzazioni *non-profit* di utilità sociale; nomina di uno o più “sindaci” con funzioni di vigilanza in base a principi di terzietà¹²⁷.

I successivi articoli, dal 7 al 12, riguardano poi le attività di vigilanza, monitoraggio e controllo da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; la Fondazione Italia Sociale, e il riordino della disciplina tributaria e delle forme di fiscalità di vantaggio a favore degli enti del Terzo settore, in particolare mediante i seguenti criteri: revisione della

¹²⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg>

¹²⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg>

¹²⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg>;

definizione di ente non commerciale ai fini fiscali; razionalizzazione delle agevolazioni fiscali connesse all'erogazione di risorse al Terzo settore; riforma del 5x1000; razionalizzazione dei regimi fiscali di favore relativi al Terzo settore; introduzione di misure per la raccolta di capitali di rischio e per il finanziamento del Terzo settore; assegnazione di immobili pubblici inutilizzati¹²⁸.

In questa sede non verranno trattati i primi due decreti approvati, quello sul Servizio Civile e quello sul 5x1000, ma ci concentreremo sui decreti 112 e 117 del 2017, riguardanti rispettivamente l'impresa sociale e il Codice del Terzo settore, e in parte anche sul decreto di approvazione dello Statuto della Fondazione Italia Sociale.

6.2 Il Decreto 112 del 2017

Il decreto 112 non esaurisce la disciplina riguardante l'impresa sociale, che va integrata con le disposizioni compatibili contenute nel Codice del Terzo settore e quelle del Codice civile (non ancora riformato sul tema). All'articolo 2, il decreto ha definito come imprese sociali *“tutti gli enti privati che esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività”*¹²⁹. Vengono comprese all'interno di queste anche le cooperative sociali e i loro consorzi, che acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali, mentre vengono escluse le fondazioni¹³⁰.

Le imprese sociali sono il nuovo strumento con cui l'economia crea sviluppo e coesione, come dimostra infatti l'art. 1, che al comma 2 ribadisce la dimensione collettiva e comune di questi enti, che non possono essere costituiti in maniera unipersonale¹³¹.

I settori di attività di questi enti vengono allargati: sono introdotte le attività riconducibili alla ricerca scientifica di interesse sociale; la riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità organizzata; l'organizzazione e la gestione di attività culturali, turistiche o ricreative di interesse sociale; l'alloggio sociale; il microcredito; l'agricoltura

¹²⁸ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg;>

¹²⁹ https://www.camera.it/leg17/465?tema=riforma_del_terzo_settore-1;

¹³⁰ [https://d2ikzglg0h-flywheel.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/10/ShortPaper-14.pdf;](https://d2ikzglg0h-flywheel.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/10/ShortPaper-14.pdf)

¹³¹ F. Cicognani, F. Quarta, *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 58;

sociale¹³². Dilatare i settori non significa semplicemente differenziare e moltiplicare le prestazioni, ma generare valore multidimensionale in mercati diversi, attraverso l'inclusione di una fetta di popolazione che, attraverso il consumo, riorienta il modello di sviluppo¹³³.

Uno degli aspetti più importanti riguarda la distribuzione degli utili: in deroga al generale divieto e l'obbligo di destinazione allo svolgimento di attività statutaria o ad incremento del patrimonio, il decreto consente la distribuzione di una quota di utili e degli avanzi di gestione annuali. Essa deve essere comunque inferiore al 50% del complessivo, e ammessa solo per alcuni tipi di imprese sociali (libro V c.c.) e solo nelle seguenti modalità:

- a. Aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci;
- b. Distribuzione di dividendi ai soci, anche mediante aumento gratuito del capitale sociale o l'emissione di strumenti finanziari.

In generale comunque viene ribadito il principio della non inferiorità del trattamento economico e normativo dei lavoratori rispetto a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali, aggiungendo inoltre un limite all'eventuale divario salariale tra i dipendenti, e ribadendo l'ammissione di attività di volontariato.

Il decreto prevede inoltre disposizioni tese a favorire il coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli stakeholders di riferimento, attraverso strumenti di consultazione e partecipazione, per esercitare una forma di influenza sulle decisioni dell'impresa sociale, in particolare riguardo le condizioni di lavoro e la qualità dei beni e dei servizi prodotti¹³⁴.

Permane comunque, nonostante l'avvicinamento alla forma dell'impresa, una struttura di *governance* democratica. L'art. 7 dispone che le cariche delle imprese sociali siano espressione autentica dell'assemblea dei soci, a cui è riservata la nomina della maggioranza dei componenti dell'organo amministrativo. Alla presidenza dell'impresa è inoltre vietato l'accesso per i rappresentanti delle società costituite da un unico socio persona fisica, degli enti con scopo di lucro e delle amministrazioni pubbliche, anche se gli è concesso l'accesso nel "board degli amministratori"¹³⁵¹³⁶.

Quest'ultima disposizione rischia di rappresentare un ostacolo per quelle fondazioni che hanno assunto la forma di ONLUS dopo la trasformazione dalle precedenti Ipab, e che

¹³² https://www.camera.it/leg17/465?tema=riforma_del_terzo_settore-1;

¹³³ F. Cicognani, F. Quarta, *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 59;

¹³⁴ https://www.camera.it/leg17/465?tema=riforma_del_terzo_settore-1;

¹³⁵ https://www.camera.it/leg17/465?tema=riforma_del_terzo_settore-1;

¹³⁶ F. Cicognani, F. Quarta, *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 59

potrebbero assumere la qualifica di impresa sociale. Trattasi infatti in larga parte di fondazioni che hanno mantenuto, all'atto di trasformazione da Ipab, la partecipazione maggioritaria dei rappresentanti degli enti locali nei consigli di amministrazione. Per questo motivo, queste fondazioni non potranno assumere la qualifica di impresa sociale, e perderanno la qualifica di ONLUS in base a quanto previsto dal D. Lgs. 117, trovandosi in questo modo in una condizione di svantaggio fiscale venendo trattate come ente "commerciale"¹³⁷.

6.3 Il codice del Terzo settore e lo Statuto della Fondazione Italia Sociale

Il D. Lgs. 117/2017, Codice del Terzo settore, entra in vigore il 3 agosto 2017 con l'obiettivo di riordinare e revisionare la disciplina e le disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore, per garantire coerenza giuridica, logica e sistematica. Il Codice delimita il perimetro del Terzo settore individuando i tipi di enti ad esso appartenenti: organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali (incluse le cooperative sociali), reti associative e società di mutuo soccorso. Oltre la definizione degli enti appartenenti al Terzo settore, e tra le altre disposizioni, il Codice¹³⁸:

- a. Stila un apposito elenco per quanto riguarda le attività che questi enti svolgono, introducendo nuovi settori, tra cui: commercio equo e solidale; comunicazione a carattere comunitario; alloggio sociale; accoglienza umanitaria ed integrazione sociale di stranieri; agricoltura sociale; adozioni internazionali; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità organizzata.
- b. Prescrive l'obbligo, per gli enti del Terzo settore, di iscriversi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, pienamente operativo da febbraio 2019, e suddiviso in specifiche sezioni dedicate ognuna alle categorie definite dal Codice.
- c. Prevede l'adozione, tramite decreto, di Linee guida in materia di bilancio sociale e di valutazione di impatto sociale dell'attività svolta dagli ETS.
- d. Dispone dei rapporti degli enti degli ETS con gli enti pubblici.
- e. Istituisce il Consiglio nazionale del Terzo settore presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, composto da 33 membri effettivi e altrettanti supplenti, espressione delle associazioni e delle reti associative più rappresentative sul

¹³⁷ <https://d2ikzlg0h-flywheel.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/10/ShortPaper-14.pdf>;

¹³⁸ https://www.camera.it/leg17/465?tema=riforma_del_terzo_settore-1;

territorio, delle Regioni e degli Enti locali, e di altre istituzioni pubbliche, nonché da esperti qualificati. Il Consiglio ha funzione di vigilanza, monitoraggio e controllo, e soprattutto consultiva, ed esprime pareri in particolare sull'utilizzo delle risorse del Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore.

- f. Disciplina i Centri di servizio per il volontariato, prevedendo per questi specifici compiti, funzioni e forme di finanziamento, nonché disponendo un nuovo modello di *governance*.
- g. Disegna specifici regimi fiscali agevolati per gli ETS iscritti al Registro unico nazionale.
- h. Prevede l'emanazione di un atto di indirizzo che individui obiettivi generali, aree prioritarie di intervento e linee di attività finanziabili attraverso il Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore, nonché di un avvio per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza nazionale.
- i. Prevede l'emanazione di un Protocollo d'intesa Social bonus tra il Ministero del Lavoro, l'ANBSC (Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), l'Agenzia del Demanio e l'ANCI, per la gestione dei beni immobili pubblici inutilizzati e confiscati alla criminalità organizzata, destinati allo svolgimento di attività degli ETS, tese al miglioramento del contesto sociale e urbano, alla riqualificazione territoriale e all'incentivazione di iniziative per l'inclusione sociale.
- j. Prevede la costruzione di accordi di programma con tutte le Regioni e le Province autonome per il sostegno delle attività degli ETS, finanziate da risorse statali (26 milioni di euro).

Infine, con il D.P.R. del 28 luglio 2017 (*Approvazione dello statuto della Fondazione Italia sociale*) viene definita la Fondazione Italia sociale come una persona giuridica privata che risponde ai principi e allo schema giuridico della fondazione di partecipazione, senza scopo di lucro e con durata limitata. Lo scopo della Fondazione, secondo il decreto, è quello di sostenere la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi degli ETS, in funzione sussidiaria e non supplementare all'intervento pubblico. La dotazione iniziale di patrimonio, conferita dallo Stato alla Fondazione, è di un milione di euro, sul cui utilizzo (e sulle conseguenti attività) dovrà riferire alle Camere entro il 31 dicembre di ogni anno¹³⁹.

¹³⁹ https://www.camera.it/leg17/465?tema=riforma_del_terzo_settore-1;

6.4 Sintesi e considerazioni sulla riforma

Leggendo tra le righe delle varie disposizioni normative, i principi fondativi a cui può essere ricondotta questa riforma (o meglio, questo insieme di riforme) sono essenzialmente tre:

1. Il primo di questi riguarda il passaggio da un regime concessorio ad uno di riconoscimento, nel senso che l'autorità pubblica non deve più concedere alcuna autorizzazione al soggetto che intenda perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante attività di interesse generale e senza scopo di lucro. Piuttosto ciò che deve fare l'autorità pubblica è prendere atto dell'esistenza di una tale volontà e semplicemente esercitare poteri di controllo per vigilare sul rispetto delle regole.
2. Il secondo rappresenta il superamento di una concezione di Terzo settore visto come insieme di enti tesi a compensare i fallimenti di mercato e Stato. Viene introdotta invece una concezione che lo vede come complesso di istituzioni che, per la sua valenza imprenditoriale e per le dimensioni che ha assunto nello scenario socioeconomico e lavorativo, ha acquisito un ruolo di regolatore e controllore dell'attività economica. In particolare, il Terzo settore del nuovo millennio manifesta il suo impatto favorendo la tutela dei diritti di cittadinanza, stimolando la dotazione e lo sviluppo del capitale sociale, e promuovendo pratiche di *advocacy* innovative per la costruzione di un sistema di *co-design* delle politiche pubbliche.
3. Il terzo principio invece riflette l'accoglimento da parte del legislatore della cultura dell'impatto sociale, diffondendo una prassi per gli interventi di pubblico interesse che punti non tanto all'*output* quanto all'*outcome*, ossia al cambiamento sulla comunità di riferimento generato dall'attività svolta. Attraverso un'azione integrata e concentrata sul territorio, l'attività del Terzo settore contribuisce a rendere più capillare la capacità di un intervento di pubblico interesse di generare un impatto positivo sulla comunità. Viene introdotto, in questo modo, un modello di costruzione e implementazione delle politiche più coerente con il principio di sussidiarietà, attraverso il coinvolgimento non solo del privato sociale, ma anche di quello *for-profit*, applicando i principi della responsabilità sociale d'impresa.

Per il Governo Renzi, questa riforma acquisisce il valore di una vera e propria riforma costituzionale, con cui il Terzo settore non verrà più considerato marginale e residuale: attraverso la creazione di nuova occupazione e la generazione di una nuova economia sociale,

il Terzo settore diventerà un motore per il rilancio e la riqualificazione del Paese¹⁴⁰. Anche molte organizzazioni di rappresentanza del Terzo settore esprimono apprezzamento, almeno per la legge delega, come nel caso dell'Unione Nazionale Enti Beneficenza e Assistenza, il cui presidente Maurizio Giordano la definisce come una “*tappa importante per tutto il mondo del Terzo settore e del volontariato, che è chiamato ora a ripensare modi di essere e di operare sulla base della nuova legislazione e di una realtà sociale ed economica in profonda trasformazione*”¹⁴¹.

Per il portavoce del Forum Nazionale del Terzo settore Pietro Barbieri, la riforma costituisce un'opportunità per superare la frammentazione del Terzo settore, con l'istituzione di un registro nazionale unico e il riordino delle diverse discipline esistenti in un unico Codice¹⁴². In generale, avendo il Terzo settore acquisito negli ultimi decenni un ruolo di primo piano nel sistema di *welfare*, tra gestione di servizi, promozione di sperimentazioni, progettazione partecipata e programmazione delle politiche, era necessario, sia per le amministrazioni che per le organizzazioni *non profit*, che il ruolo di queste ultime venisse riconosciuta dalla legislazione statale. Fino al 25 maggio 2016 infatti, giorno dell'approvazione alla Camera del testo definitivo della legge delega, il concetto di Terzo settore era ben noto solo al mondo accademico e ai professionisti del ramo, in quanto non presente in alcuna norma¹⁴³.

Il suo riconoscimento, e in particolare l'istituzione di un Registro unico, favorirebbe anche la partecipazione degli enti alle procedure di consultazione pubblica e alle fasi di co-progettazione o di progettazione partecipata, in collaborazione con le amministrazioni pubbliche, in un contesto di rapporti più paritari fra i due settori¹⁴⁴.

Oltre al riconoscimento giuridico, la riforma opera un procedimento di semplificazione normativa e burocratica attraverso la facilitazione per la nascita di nuovi enti e la fornitura di un quadro giuridico più chiaro¹⁴⁵.

Le opposizioni, in particolare il Movimento 5 Stelle e Fratelli d'Italia, si sono dichiarate profondamente critiche verso la riforma, in particolare verso l'istituzione della Fondazione Italia Sociale, ritenuta “*una fondazione di diritto privato che parte grazie a un milione di euro di fondi pubblici, che il mondo del no profit non vuole e che non è frutto del lavoro dei*

¹⁴⁰ P. Pantrini, *Riforma del terzo settore tra plausi, preoccupazioni e auspici: facciamo il punto*, 2016, p. 2;

¹⁴¹ Ivi, p. 3;

¹⁴² Ibidem;

¹⁴³ Ivi, p. 5;

¹⁴⁴ Bartoli G., Menegatti V., Ranieri C., *La riforma del Terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit*, p. 5

¹⁴⁵ Pantrini, *Riforma del terzo settore tra plausi, preoccupazioni e auspici: facciamo il punto*, 2016, p. 5;

parlamentari del PD. [...] La realtà è che attraverso questo strumento si intende creare un nuovo poltronificio e una struttura che gestirà il flusso di fondi nel Terzo settore, con potenziali conseguenze clientelari che sono solo immaginabili”¹⁴⁶. Infatti, anche altre voci esprimono le proprie preoccupazioni riguardo la Fondazione Italia Sociale, di cui molte organizzazioni non comprendono finalità e finanziamenti, a causa dell’imprecisione del testo normativo. L’imprenditore filantropo Vincenzo Manes, grande sostenitore della nascita della Fondazione, dichiara che l’obiettivo è quello di “raccolgere donazioni da grandi aziende e grandi patrimoni, riuscendo a raggiungere possibili donatori che attualmente non sono coinvolti dalle esistenti campagne di raccolta fondi, per finanziare poi grandi progetti e imprese a carattere sociale attraverso una logica top-down”¹⁴⁷. Emerge quindi anche qui, come per le forze politiche di opposizione, la paura da parte di molte (e soprattutto piccole) organizzazioni, che il Terzo settore possa smettere di essere autentica espressione della spinta altruistica della società civile, e diventare un altro braccio del potere pubblico o di grandi imprenditori a finalità clientelari. Fondare un’organizzazione di diritto privato sostenuta da finanziamenti pubblici può diventare il nuovo metodo con cui lo Stato e i partiti tornano a impossessarsi dello strumento del *welfare* per fini clientelari, pur esternalizzando responsabilità e carico di lavoro alle organizzazioni *non-profit*.

Anche lo stesso Coordinatore generale dell’Associazione Onlus Inventare Insieme di Palermo, Francesco Di Giovanni, afferma di avere paura che l’obiettivo delle riforme non sia tanto il sostegno al Terzo settore, molto in difficoltà al Sud, ma piuttosto di controllarne le attività, e soprattutto in maniera piuttosto discutibile: strutturando il rapporto maggiormente verso una logica *top-down*, invece che costruire un contesto di collaborazione effettiva che punti alla sussidiarietà sia orizzontale che verticale¹⁴⁸.

Alcune voci critiche provengono anche da rappresentanze di organizzazioni di volontariato, in particolare riguardo la distribuzione delle risorse e l’accesso ai servizi, su cui c’è il timore di subire la forte concorrenza di realtà più grosse. Anche la necessità di stendere rapporti e bilanci di una certa precisione, o di dover cambiare consolidati meccanismi di *governance* e finanziamento, determinano preoccupazioni per molte piccole realtà, che infatti molto probabilmente sono quelle che hanno avuto meno peso nel processo di elaborazione delle riforme¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Ibidem;

¹⁴⁷ Ivi, p. 6;

¹⁴⁸ Intervista 3, Appendice, p. 149;

¹⁴⁹ Ivi, p. 140;

Altri professionisti del settore hanno espresso la loro perplessità anche nei confronti dello stato attuale della riforma. Ad esempio, Vincenzo Castelli, ex presidente e cofondatore del Consorzio Nova, lamenta profondamente il modo in cui la legge fino ad ora sia “rimasta per aria”, nonostante esprima un giudizio molto positivo sugli obiettivi e i contenuti generali della riforma, sullo scopo di regolamentare il settore, ma cogliendone anche le prospettive in termini di sostenibilità, di indicatori di credibilità e di valutazione di impatto¹⁵⁰.

Originariamente, infatti, tutto il processo riformatore del Terzo settore prevedeva l’emanazione di un totale di quarantatré atti normativi (tra Servizio Civile Universale, 5x1000, Impresa sociale, Codice del Terzo settore e Fondazione Italia sociale). Ciò nonostante i provvedimenti emanati al 30 gennaio 2020 sono solo sedici, più sei in fase di elaborazione, motivo per cui non è ancora possibile effettuare una valutazione completa dell’impatto delle riforme sul settore in oggetto¹⁵¹.

Proprio per questo, alcune voci tra cui anche quella di Elena De Filippo, presidente della Cooperativa Dedalus di Napoli, non hanno manifestato un particolare giudizio verso le riforme, appunto per l’impossibilità di fare previsioni a riguardo¹⁵².

¹⁵⁰ Network su scala nazionale di quindici organizzazioni, attiva da quindici anni su molti territori, in collaborazione con privati, settore pubblico a livello sia statale che sovrastatale, su una serie molto variegata di temi (dalle dipendenze ai giovani, dai migranti alla violenza sulle donne). Intervista 1, Appendice, p. 137;

¹⁵¹ Indagine del Centro Servizi per il Volontariato, verificata al 15/2/2020 al link:

https://csvnet.it/images/documenti/RiformaTerzoSettore_1_sette_decreti_e_gli_atti_normativi.pdf

¹⁵² Intervista 2, Appendice, p. 141;

2) CAPITOLO 2: IL FINANZIAMENTO DEL TERZO SETTORE E LE PARTNERSHIP CON I SETTORI PUBBLICO E PRIVATO

2.1 Elementi di bilancio degli enti del Terzo settore

Nel contesto di rinnovamento che investe non solo il mondo dell'assistenza sociale e degli interventi ad esso collegati, ma anche la sfera sociale, con tutti i rapidi e molteplici cambiamenti avvenuti negli ultimi trenta/quarant'anni, come anche la sfera giuridico-normativa, con le recenti riforme partite già dagli anni '90, il Terzo settore deve farsi motore e forza trainante di forme di innovazione sociale. Per organizzazioni complesse come quelle che stiamo trattando, l'innovazione non può prescindere da una rielaborazione culturale e valoriale che reinterpreti, in un'ottica di maggiore efficienza e razionalizzazione, la missione originaria, senza abbandonarla né tradirla, attraverso il confronto e la contaminazione con altre organizzazioni.

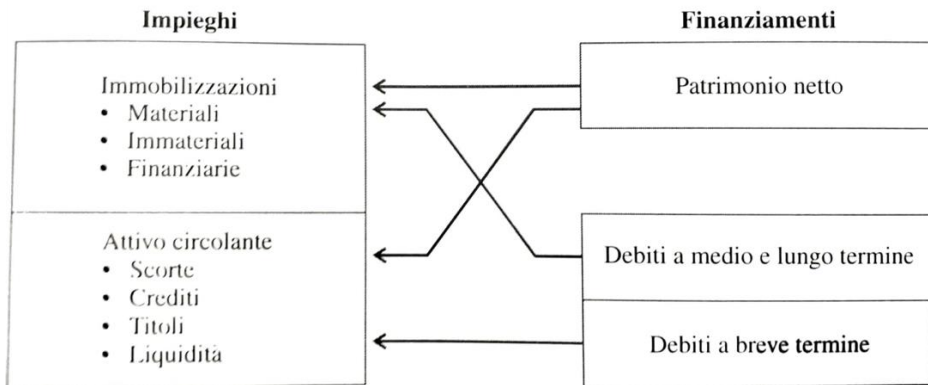
Diviene necessario, quindi, che le organizzazioni *non-profit* inneschino un circolo virtuoso di rinnovamento in cui è coinvolta non solo la sfera sociale, ma anche quella privata e quella pubblica¹⁵³. Ed è per questo che diviene fondamentale analizzare le modalità in cui può articolarsi il rapporto di sostegno e collaborazione fra un'organizzazione di Terzo settore, il settore pubblico e quello privato.

Infatti, dal lato delle organizzazioni *non-profit* possiamo identificare due grandi classi di fonti di finanziamento: il capitale di terzi e i mezzi propri. La variabile chiave che interviene nella scelta delle fonti di finanziamento è costituita inevitabilmente dalla grandezza del fabbisogno economico, determinato a partire da un documento apposito indicante le entrate e le uscite previste. All'interno di questo documento, la parte di fabbisogno complessivo di medio-lungo periodo deve essere coperta con mezzi finanziari di altrettanto medio-lungo periodo, mentre a quella di breve periodo si fa fronte con strumenti e metodi di entrate a termini più ridotti. Di conseguenza, gli investimenti e i finanziamenti di un'organizzazione di Terzo settore devono essere tra loro correlati per durata¹⁵⁴.

¹⁵³ L. Boccacin, *Terzo Settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Vita e Pensiero, Milano, 2009, p. 25;

¹⁵⁴ A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 85;

Figura 2: Flussi economici di un ente di Terzo settore.



(Propersi, 2012, 85)

Nonostante la grandezza del fabbisogno sia la variabile chiave, sulla scelta della fonte di finanziamento intervengono altre variabili da non considerare secondarie, come la forma giuridica dell'azienda *non-profit*, il sistema delle relazioni che ha con i potenziali finanziatori, e la struttura del mercato finanziario di riferimento.

Una volta raccolti i finanziamenti, questi possono essere suddivisi in *debiti di regolamento* (o *di fornitura*) e *debiti di finanziamento*. I primi sorgono nei confronti dei fornitori dal momento in cui il pagamento viene dilazionato, mentre i secondi rappresentano veri e propri prestiti, che possono presentare varie forme contrattuali con operazioni sia a breve, che a medio, che a lungo termine, con enti creditizi e/o con singoli soggetti sulla base di trattative personalizzate. Chiaramente a fronte di questi ultimi è previsto non solo un obbligo di rimborso del capitale ma anche di remunerazione di un interesse che può essere più o meno a livello di mercato¹⁵⁵.

Ad esempio, per quanto riguarda i finanziamenti a breve termine, un'azienda *non-profit* può fare ricorso a:

- Aperture di credito in conto corrente;
- Anticipazioni su titoli e su merci e factoring;
- Anticipi su fatture e ricevute bancarie;
- Incasso degli effetti salvo buon fine;
- Sconto di effetti;
- Cambiali finanziarie;
- Leasing.

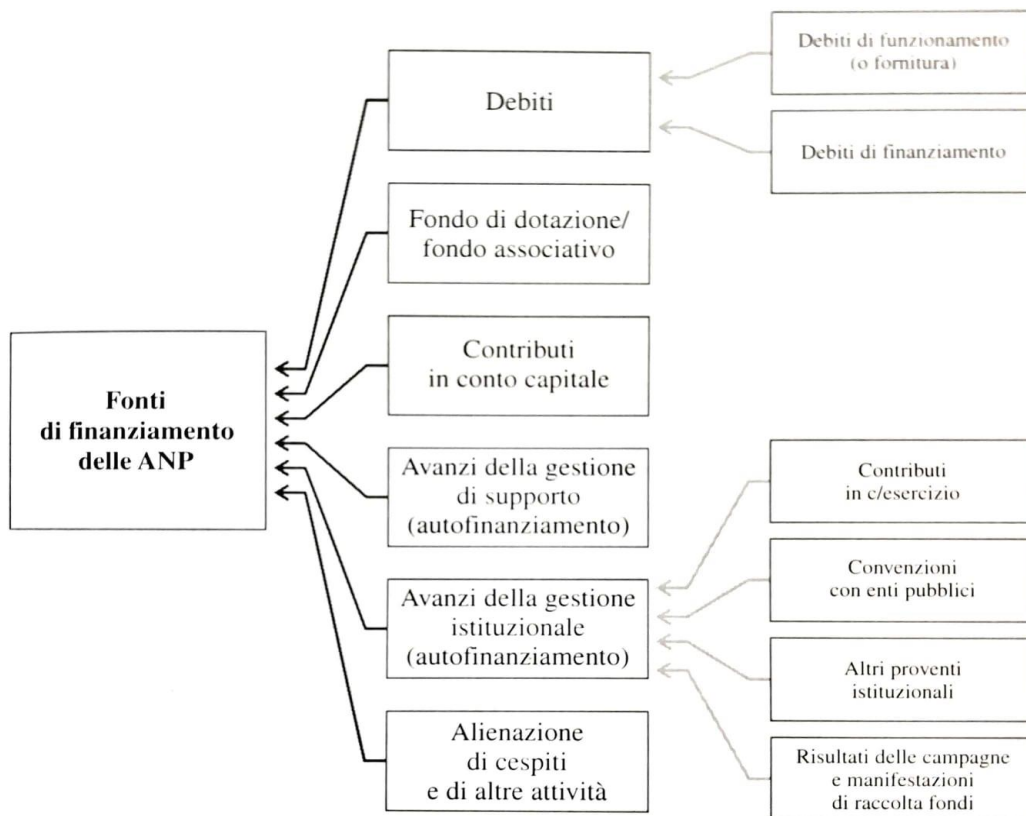
¹⁵⁵ Ivi, p. 99

Tra quelli a medio-lungo termine invece sono compresi:

- Mutui ipotecari;
- Sovvenzioni garantite;
- Finanziamenti agevolati erogati da enti pubblici;
- Finanziamenti agevolati erogati dagli Istituti di credito (cosiddette operazioni di finanza etica);
- Finanziamenti erogati sulla base di un progetto istituzionale o collaterale promosso dall'azienda *non-profit*, la cui redditività è l'unica o principale fonte di rimborso e remunerazione per il finanziatore.

Oltre ai debiti, a cui abbiamo appena fatto riferimento, lo schema seguente (Figura 3) inserisce tra le fonti di risorse anche quelli che possono essere considerati come mezzi propri dell'azienda, e cioè il fondo di dotazione, il fondo associativo, e i contributi in conto capitale (o contributi "a fondo perduto").

Figura 3: Fonti di finanziamento di un ente di Terzo settore.



(Propersi, 2012, 89)

A fronte di questi l'ente non ha alcun obbligo né di remunerazione né tantomeno di rimborso, e possono essere destinate ad uno o più impieghi pluriennali¹⁵⁶.

L'avanzo della gestione istituzionale è il frutto dei proventi derivanti da convenzioni con enti pubblici per erogazione di attività istituzionali, dai risultati di campagne di raccolta fondi, e dai contributi in conto esercizio, e cioè proventi di esercizio impiegabili liberamente per il finanziamento di gestione. L'avanzo della gestione non istituzionale, invece, è alimentato fondamentalmente dai ricavi derivanti dalle attività di supporto¹⁵⁷.

Di conseguenza il patrimonio netto degli enti del Terzo settore risulta costituito in questo modo:

	Fondo di dotazione/associativo
+	incrementi del fondo
+	avanzi di gestione istituzionale e/o di supporto
-	eventuali disavanzi di gestione istituzionale e/o di supporto
+	nuovi contributi in conto capitale
=	patrimonio netto finale ¹⁵⁸ .

Nei casi in cui i mezzi propri superino notevolmente l'importo dei finanziamenti ottenuti da terzi, l'azienda si dice capitalizzata, mentre nel caso contrario, è un caso di sottocapitalizzazione, particolarmente rischioso per l'equilibrio economico aziendale e per la solidità patrimoniale.

Nel 2012, Adriano Propersi, professore di Economia presso l'Università Cattolica di Milano ed esperto di organizzazioni *non-profit*, affermava che a differenza di quanto succede in Inghilterra e negli USA, in Italia tra queste organizzazioni non è ancora particolarmente diffusa la prassi di far circolare all'esterno i documenti riguardanti i propri conti. Risulta infatti evidente come non sia ancora ampiamente accettato che la trasparenza crei maggior fiducia da parte della società civile, e che quindi favorisca la visibilità e l'attrattività dell'ente, pur essendo vero in particolare per le aziende *non-profit* che la reputazione aziendale rappresenta una delle più importanti risorse economiche immateriali¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Ivi, p. 92;

¹⁵⁷ Ivi, p. 93;

¹⁵⁸ Ibidem;

¹⁵⁹ Ivi, p. 108

Il modello di Higgins e Diffenbach (applicabile almeno sul piano logico anche agli enti del Terzo settore) evidenzia come la credibilità dell'azienda sia la risultante dell'azione congiunta di quattro variabili:

1. *Strategic capability*;
2. *Corporate performance*;
3. *Corporate communication*;
4. Credibilità degli organi di governo.

È evidente come anche qui venga affermato quanto sia fondamentale sviluppare vere e proprie condizioni di *accountability*, con cui si intende quel dovere morale (prima che giuridico), che vige in capo ad un ente, in particolare se si occupa di attività di interesse generale, di rendere conto del proprio operato con trasparenza nei confronti della comunità di riferimento, la quale ne fruisce i servizi e partecipa al sostegno delle iniziative mediante contributi o volontariato¹⁶⁰.

Chiaramente il contenuto del bilancio di un ente *non-profit* non può coincidere con quello previsto dal codice civile per tutte le altre società. E questo per alcuni motivi:

- Le operazioni di gestione sono differenti innanzitutto perché l'output aziendale non è sempre correlato all'input sul piano economico.
- È differente anche il grado di complessità della gestione stessa.
- È differente la tipologia di informativa aziendale che è necessario diffondere nell'ambiente esterno. Oltre ad essere il tradizionale veicolo per rendere pubblica l'informativa economica, patrimoniale e finanziaria, il bilancio degli enti *non-profit* costituisce un importante strumento per incrementare la credibilità aziendale.

A testimonianza di come, anche in tema di rendicontazione, le organizzazioni di Terzo settore siano molto diverse da quelle *for profit*, vi è il ricorso al cosiddetto "bilancio di missione". Avente finalità di *accountability*, esso rappresenta il vero sistema informativo di bilancio di un'organizzazione *non-profit*, e dovrà contenere tutta una serie di informazioni (oltre che quelle economiche, finanziarie e patrimoniali) quali l'indicazione della *mission* aziendale, dell'assetto e della composizione degli organi sociali, la descrizione dei progetti seguiti, la descrizione della struttura organizzativa, l'illustrazione degli investimenti realizzati, le risorse principali a disposizione, la descrizione dei risultati non economici raggiunti nel periodo amministrativo, le valutazioni sul perseguimento dell'oggetto statutario e sul

¹⁶⁰ Ibidem;

rapporto con la comunità di riferimento, la descrizione del processo di erogazione dei fondi, l'illustrazione delle strategie perseguite e che si intendono perseguire¹⁶¹.

In base alle recenti riforme sul Terzo settore, i bilanci e i rendiconti devono essere depositati entro 30 giorni dalla loro approvazione o dal termine del periodo di riferimento all'interno del Registro Unico nazionale del Terzo settore.

Gli ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate di qualsiasi tipo superiori a 100.000 euro annui devono pubblicare annualmente e tenere aggiornati nel proprio sito internet gli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati.

Per quanto riguarda gli enti non commerciali con entrate inferiori a 220.000 euro annui, questi possono tenere un rendiconto di cassa delle entrate e delle spese complessive.

Quelli invece con entrate uguali o superiori a 220.000 euro devono redigere il bilancio di esercizio, formato dallo stato patrimoniale, dal rendiconto gestionale (con l'indicazione di proventi e oneri), e dalla relazione di missione che illustra le poste di bilancio, l'andamento economico e finanziario e le modalità di perseguimento delle finalità statutarie.

Infine, quelli con entrate di qualsiasi tipo superiori a un milione di euro devono depositare il bilancio sociale presso il Registro Unico nazionale del Terzo settore e pubblicarlo sul proprio sito internet.

Nel caso particolare delle imprese sociali, esse devono tenere il libro giornale e il libro degli inventari conformemente a quanto disposto dal codice civile, nonché pubblicare nel proprio sito internet e depositare presso il Registro delle Imprese il proprio bilancio sociale¹⁶².

2.2 Metodi di finanziamento, di supporto e di partnership con il settore pubblico

Ad eccezione di poche grandi organizzazioni, il Terzo settore è composto al suo interno prevalentemente di tante piccole realtà, dove spesso incontriamo strutture organizzative poco adeguate e sistemi contabili e di controllo insufficienti. Inoltre, uno dei rischi più comuni, soprattutto per queste piccole organizzazioni, è quello di non continuità e irregolarità dell'attività, a causa della mancanza di interessi proprietari che ne orientino la gestione e la spingano alla massima efficienza. Per di più, in molti di questi casi si riscontra anche una

¹⁶¹ Ivi, p. 110;

¹⁶² <https://italianonprofit.it/riforma/>

vera e propria debolezza strutturale, determinata generalmente da una bassa capitalizzazione, la mancanza di garanzie adeguate e da una difficoltà di accesso al credito. Non trovandosi di fronte alla possibilità di muoversi liberamente sul mercato, gli enti di Terzo settore realizzano le proprie attività secondo le regole statutarie e non sono tenuti ad esigere un prezzo per i servizi erogati. Per questo motivo è quasi sempre necessario ricorrere ad altre fonti di sostegno finanziario, che arrivano da parte dello Stato in cambio dell'erogazione di un servizio di pubblica utilità (come nel caso della cura di uno spazio verde, o della raccolta di rifiuti) oppure in cambio dell'implementazione di un progetto avente finalità di carattere generale. L'esame dei dati Istat sul finanziamento del Terzo settore infatti conferma che lo Stato è attualmente il primo finanziatore di questi enti¹⁶³.

Tra le fonti pubbliche di finanziamento rientrano i flussi finanziari derivanti dallo Stato o dalle istituzioni sovranazionali. All'interno di questi flussi possiamo distinguere tre tipologie di processo¹⁶⁴:

- Finanziamento “a pioggia”: sussidi o contributi da parte dello Stato (in qualsiasi sua articolazione territoriale) senza corrispettivo di scambio in termini di erogazione di servizi o di produzione di beni, in quanto è previsto che sia necessaria l'iscrizione ad un albo, che quindi presuppone una verifica *ex-ante* piuttosto che un esame dei risultati ottenuti.
- Sovvenzioni pubbliche per l'incremento della propria *mission* (es. agevolazioni per la nascita di ETS a prevalente funzione produttiva in zone a bassa occupazione), al fine di favorire e dare supporto in termini di *know-how* ad iniziative economiche in aree depresse.
- Ricezione di un corrispettivo da parte di un ente pubblico, a fronte di servizi già erogati o beni già prodotti, in favore della popolazione a cui lo stesso ente pubblico fa riferimento. Tendenzialmente questo tipo di rapporto è regolato da contratti stipulati successivamente a gare d'appalto o a concessioni.

L'attività diretta degli enti pubblici in campo sociale, assistenziale, sanitario, dell'istruzione, e così via, ha spesso dimostrato inefficienza, lentezza e di essere fortemente burocratica, pur evitando la dispersione, la frammentazione e la discontinuità che possono provocare delle gestioni divise e non coordinate. È per questo motivo che negli ultimi decenni la Pubblica Amministrazione si è vista sempre di più vestire i panni di una figura di coordinamento,

¹⁶³ A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 95;

¹⁶⁴ Ivi, p. 96;

indirizzo e controllo, e non di diretto coinvolgimento nella fornitura dei servizi, sviluppando fenomeni di vere e proprie *joint venture* del sociale con enti *non-profit*, i quali si pongono non come meri esecutori ma come soggetti attivi, propositivi e partecipi alla programmazione¹⁶⁵.

Come abbiamo visto, in generale il finanziamento può avvenire sulla base di una sovvenzione, di un contributo, o di un contratto. Ognuno di questi strumenti viene utilizzato per avviare una *partnership* o comunque per regolare i rapporti fra l'amministrazione e una o più organizzazioni del privato-sociale, da cui deriva poi l'affidamento di un servizio e di conseguenza il sostegno economico per l'erogazione di quest'ultimo. In particolare, più questa *partnership* assume una forma contrattuale e più acquisisce chiaramente criteri più stringenti, sia in termini di requisiti per il finanziamento, sia per le modalità di valutazione dell'operato. Il problema che si pone in queste situazioni è quello di evitare una strutturazione del rapporto fra committente e fornitore che vada in direzione di semplice committenza, o addirittura di strumentalizzazione e inglobamento dell'ente di Terzo settore nei meccanismi burocratici ed astratti tipici dell'amministrazione pubblica, senza permettere la costruzione di pratiche di vera e propria progettazione partecipata. Probabilmente, anche per questo motivo il finanziamento pubblico ha finito con l'essere particolarmente concentrato in specifiche aree di servizi: sanità, assistenza sociale, cultura, istruzione professionale e inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati¹⁶⁶.

2.2.1 La neo-cooptazione.

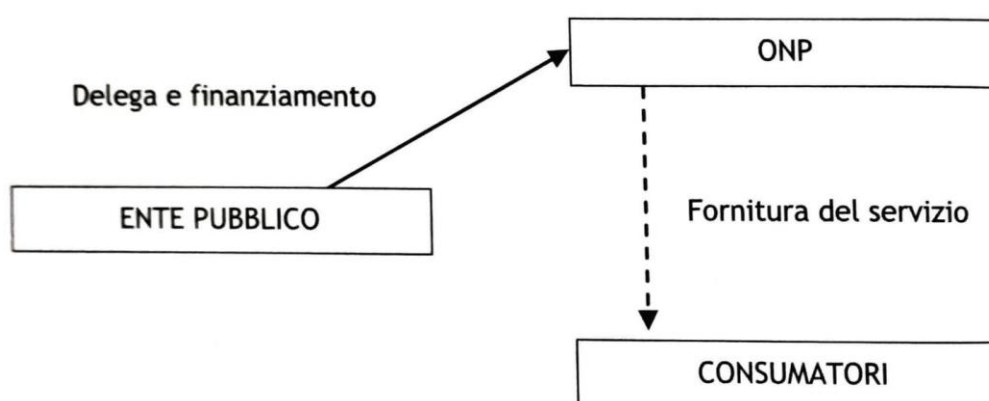
I criteri con cui vengono selezionati i soggetti privati a cui spetta l'esercizio di attività di interesse generale, come le procedure di accreditamento, le modalità di affidamento dei servizi sociali e i meccanismi di finanziamento, rappresentano veri e propri strumenti di attuazione del principio di sussidiarietà. Su questo punto esistono due distinti modelli che costituiscono due diversi punti di riferimento per l'interazione economica (ma non solo) tra operatore pubblico, aziende *non-profit* e destinatari dei servizi. Il primo di questi è il modello cosiddetto della "neo-cooptazione" del *non-profit*, mentre il secondo, che analizzeremo successivamente, è quello del "mercato sociale". In base a questo primo modello, gli enti pubblici individuano le iniziative da finanziare, offrendo in questo modo gratuitamente i

¹⁶⁵ Ibidem;

¹⁶⁶ M. Accorinti, *Terzo settore e welfare locale*, Carocci, Roma, 2008, p. 43;

servizi prodotti ai cittadini. In particolare, uno o più organi tecnico-amministrativi, con funzioni di selezione e controllo, effettuano una valutazione per scegliere quali iniziative vadano considerate meritevoli di finanziamento e realizzazione, e quindi con quali aprire un rapporto di *contracting out* (o esternalizzazione), come illustra la seguente Figura 4. In questo modo l'amministrazione pubblica appalta a terzi la produzione di beni e servizi di *welfare*, pur conservando il ruolo di responsabile e di finanziatore, ma non di erogatore¹⁶⁷.

Figura 4: la neo-cooptazione.



(Musella, Santoro, 2012, 50)

La linea continua del grafico indica una delega, a cui corrisponde un finanziamento, che viene conferita dall'operatore pubblico all'organizzazione *non-profit*. La linea tratteggiata invece indica come alla fornitura del servizio in favore del consumatore non corrisponda alcun corrispettivo verso l'organizzazione erogatrice. Essendo l'operatore pubblico unico gestore dell'aspetto economico, visto che è proprio lui a procurarsi attraverso la fiscalità generale le risorse necessarie per il finanziamento del servizio, a scegliere cosa e quanto produrre, nonché a monitorare e controllare la qualità del servizio, il rapporto fra consumatore e organizzazione erogatrice, in questo modello, si limitano al solo consumo¹⁶⁸.

Il vantaggio del modello della neo-cooptazione sta nella possibilità di selezionare le iniziative che meglio realizzano gli obiettivi di quantità e qualità rispettando i criteri di efficienza, tenendo comunque distanti il momento produttivo e il rapporto produttore-consumatore dalla logica capitalistica e di mercato.

¹⁶⁷ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 49, 51;

¹⁶⁸ *Ibidem*;

I limiti invece sono principalmente due:

- Innanzitutto, se la PA segue le tradizionali procedure per l'affidamento dell'incarico (come l'affidamento diretto tramite accordo o gara d'appalto) non ci sono garanzie che verranno scelte le iniziative che sono in grado di offrire quei servizi che meglio rispondono ai bisogni, né quelle migliori dal punto di vista qualitativo. Queste procedure infatti, avendo un forte carattere formale, rischiano di riprodurre la stessa logica che ha determinato la burocratizzazione, la standardizzazione e la poca flessibilità dei servizi, da cui ne deriva proprio il malfunzionamento. La soluzione di questo limite potrebbe trovarsi in una riforma della Pubblica Amministrazione e del Codice degli appalti che allarghi gli spazi di discrezionalità dei funzionari, ma il rischio a cui si andrebbe incontro sarebbe quello di alimentare eventuali e già visti fenomeni di malcostume.
- Il secondo limite è insito strettamente nel rischio di burocratizzazione: tale metodologia di affidamento potrebbe risolversi in un semplice cambiamento della natura giuridica del soggetto erogatore, riproducendo in Cooperativa sociale, in una Onlus o in una OdV, gli stessi vizi presenti nella PA, con l'aggravante di un contesto che offre molte meno garanzie sia ai lavoratori che ai consumatori¹⁶⁹.

2.2.2 L'accreditamento

L'accreditamento è definibile come un riconoscimento, in capo ad un'organizzazione, dell'idoneità ad operare a favore di determinati soggetti assistiti, con cui viene conferita la qualifica potenziale di "gestore del pubblico servizio". Ai sensi della legge 328/2000 e di quanto disposto dal D. Lgs. 117/2017, presupposti per l'accreditamento sono l'adozione della Carta dei Servizi Sociali e la rispondenza a "requisiti ulteriori" di qualificazione (rispetto all'autorizzazione, che vedremo successivamente)¹⁷⁰. Esso diventa allo stesso tempo, sia un atto di accertamento tecnico (in riferimento alla verifica del possesso dei requisiti di qualificazione) e sia un atto di valutazione connotato da elementi di una certa discrezionalità amministrativa (in riferimento all'osservazione della funzionalità della struttura rispetto alla programmazione regionale e locale)¹⁷¹.

¹⁶⁹ Ivi, p. 52;

¹⁷⁰ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 59;

¹⁷¹ Ivi, p. 62;

L'affidamento dei servizi pubblici avviene quindi mediante un accordo contrattuale con il quale il soggetto pubblico acquista e/o remunera prestazioni che verranno fornite da un soggetto terzo, con le seguenti modalità: contratto per fornitura globale di un intero servizio successivamente ad una gara d'appalto o di licitazione privata, con l'erogazione di un buono servizio (*voucher*) che consente al cittadino la facoltà di scegliere il fornitore.

L'istituto dell'accreditamento ha come scopo quello di garantire un livello omogeneo di qualità per le diverse tipologie di servizi, al fine di superare la grande diversità di standard presenti a livello sia regionale che soprattutto nazionale¹⁷². Tuttavia, omogeneizzare le diverse tipologie e superare le diversità di standard, pur mantenendo il rispetto del principio di sussidiarietà, è un processo che può essere svolto attraverso l'applicazione di uno fra tre modelli, che si riferiscono a tre diverse modalità di relazione fra Regioni e Comuni in materia di accreditamento¹⁷³.

Nel modello di accreditamento accentrato, l'atto di accreditamento riguarda direttamente le Regioni (o le Province autonome), che concentrano in sé poteri di vigilanza e di controllo. In Italia le esperienze che più possono essere riferibili a questo modello sono quelle nelle Province autonome di Trento e Bolzano, in Calabria, Piemonte e Valle d'Aosta.

Nel modello di accreditamento decentrato sono le Province ad avere un ruolo di particolare importanza, ponendosi come cerniera tra la Regione, che mantiene competenze di indirizzo e programmazione, e Comuni, a cui compete il rilascio dell'accreditamento. In particolare, le Province in questo modello detengono poteri di valutazione sulla qualità dei servizi offerti, di vigilanza, e di gestione degli albi dei soggetti accreditati. Questo modello è stato implementato in Abruzzo, Lombardia, Liguria, Umbria e Piemonte.

Nel modello dell'accreditamento federale invece la Regione ha compiti di programmazione e definizione dei criteri di rilascio dell'accreditamento, mentre i Comuni definiscono gli strumenti dell'offerta (come la determinazione delle tariffe) e attuano definitivamente l'accreditamento. Tale modello è particolarmente utilizzato in Molise e in Emilia-Romagna¹⁷⁴.

È chiaro che la conseguenza diretta della diffusione della pratica dell'accreditamento è anche qui un processo di omologazione dei requisiti organizzativi delle diverse tipologie di offerta di servizi.

¹⁷² L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 138;

¹⁷³ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 64

¹⁷⁴ *Ibidem*;

Anche se realizzato al di fuori di un quadro concorrenziale, quindi, anche l'accreditamento produce una forma di omologazione alle regole e ai criteri di razionalità che vengono stabiliti dall'autorità pubblica, a cui le organizzazioni di Terzo settore devono necessariamente adattarsi con processi di aggiustamento e adattamento dei propri modelli organizzativi¹⁷⁵.

2.2.3 L'autorizzazione

L'autorizzazione invece è un provvedimento amministrativo con cui viene rimosso il vincolo all'esercizio di una facoltà (valido sia in regime privatistico che di servizio pubblico)¹⁷⁶.

Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al possesso di requisiti minimi strutturali, organizzativi e tecnologici stabiliti con legge regionale. Sull'autorizzazione, infatti, sono definiti tre livelli di responsabilità: uno statale, dove vengono fissati i requisiti minimi di cui sopra; uno regionale, dove sono definiti i criteri per l'autorizzazione; uno locale, dove avviene la vera e propria gestione dei processi di autorizzazione. Di conseguenza il Comune deve verificare la compatibilità del progetto non solo al fabbisogno complessivo e alla localizzazione delle strutture presenti, ma anche rispetto ai criteri stabiliti dalla Regione¹⁷⁷.

Oltre che uno strumento di selezione dei soggetti erogatori per l'offerta di servizi al cittadino, l'istituto dell'autorizzazione, come quello dell'accreditamento (comparati nella seguente Tabella 2), rappresenta una modalità di regolamentazione della produzione e del consumo dei servizi che finisce inevitabilmente per avere un impatto anche sul consumo di questi ultimi (soprattutto in termini quantitativi), sul prezzo a cui vengono prodotti e scambiati, e sulle evoluzioni del mercato¹⁷⁸. Di conseguenza rappresenta uno strumento in cui lo Stato e le amministrazioni locali non solo verificano l'idoneità di un soggetto ad erogare un servizio, ma analizzano anche il servizio stesso inserendolo nel contesto locale, per fissarne le caratteristiche e immaginarne l'impatto. Per cui, ancor più dell'accreditamento, l'autorizzazione punta a raggiungere livelli base per i servizi che siano qualitativamente e quantitativamente distribuiti in maniera equa su tutto il territorio nazionale, in quanto è previsto che siano proprio le istituzioni centrali a fissare dei requisiti di base strutturali con cui un'organizzazione può proporsi come erogatrice.

¹⁷⁵ L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 138;

¹⁷⁶ Ivi, p. 61;

¹⁷⁷ Ibidem;

¹⁷⁸ Ivi, p. 59;

Tabella 2: confronto autorizzazione – accreditamento.

	AUTORIZZAZIONE	ACCREDITAMENTO
STATO	Fissa i requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, nonché alle comunità di tipo familiare.	N.D.
REGIONE	Definisce con Legge regionale, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato, i criteri per l'autorizzazione delle strutture e dei servizi pubblici e privati. Questi trovano applicazione immediata per le strutture di nuova istituzione, mentre per quelle già operanti occorrono concessioni e autorizzazioni provvisorie, prevedendo l'adeguamento ai requisiti entro un termine stabilito non oltre i 5 anni. Disciplina poi le modalità di rilascio delle autorizzazioni da parte dei Comuni (se sperimentali in deroga ai criteri, con una durata massima di tre anni).	Definisce i criteri per l'accreditamento delle strutture e dei servizi pubblici e privati. Determina i criteri per la definizione delle tariffe che i Comuni sono tenuti a corrispondere ai soggetti accreditati.
COMUNE	Autorizza i servizi sociali e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale pubblici o privati se in conformità con i requisiti di cui alla legge regionale.	Accredita i servizi sociali e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale pubblici o privati. Corrisponde ai soggetti accreditati le tariffe per le prestazioni erogate che ha fissato sulla base dei criteri regionali.

(Fazzi, 2013, 61)

2.2.4 L'appalto e la concessione

Il *corpus* di norme di riferimento per l'affidamento di servizi è contenuto principalmente nel Codice del Terzo settore e nel D. Lgs. 163/2006 (Codice degli appalti). In particolare, quest'ultimo fa riferimento a due modalità: l'appalto e la concessione¹⁷⁹.

Con appalto, si intende l'acquisizione sul mercato di servizi a titolo oneroso, effettuata attraverso procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente. Esso rappresenta il modello classico di *contracting out* per le amministrazioni pubbliche, il cui oggetto è la gestione operativa di attività e prestazioni definite dall'appaltante. In questo modo, l'ente pubblico svolge un ruolo di committente mantenendo la titolarità della produzione, mentre il Terzo settore si mantiene come semplice fornitore di prestazioni, senza valorizzazione alcuna delle sue competenze progettuali¹⁸⁰. Tra le forme di aggiudicazione elencate dal decreto viene previsto anche il dialogo competitivo, che stabilisce un'articolata procedura che comporta lo svolgimento di un'effettiva attività di co-progettazione.

Tuttavia, in materia di servizi sociali, l'art. 20 del Codice degli appalti prevede che questi siano soggetti esclusivamente ad alcuni suoi articoli, in particolare in materia di specifiche tecniche, di avviso sui risultati delle procedure di affidamento e di avvisi in relazione agli appalti aggiudicati. Per ciò che non concerne questi aspetti quindi si fa riferimento al Codice del Terzo settore¹⁸¹.

La concessione assume le prevalenti caratteristiche dell'appalto, con la differenza che l'ente pubblico non acquista il servizio, ma ne rende titolare e gestore il concessionario. Il rischio economico quindi, mentre per l'appalto rimane a carico dell'amministrazione, è sostenuto (almeno in parte) dal concessionario stesso.

Attraverso le procedure come gli appalti, gli enti pubblici puntano sempre più a razionalizzare la spesa nei settori tradizionali (come l'assistenza per i minori e per gli anziani) e a esternalizzare parti di *welfare* precedentemente gestiti internamente (servizi ausiliari ospedalieri). Tuttavia, continuano ad essere uno strumento con cui le pubbliche amministrazioni costruiscono un contesto operativo fortemente istituzionalizzato, attraverso cui stabilire criteri e regole alle quali le organizzazioni del Terzo settore devono adeguarsi. A differenza di quanto accadeva nel secolo scorso, quando il ricorso all'appalto rispondeva

¹⁷⁹ U. De Ambrogio, C. Guidetti, *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci Faber, Roma, 2018, p. 37;

¹⁸⁰ *Ibidem*;

¹⁸¹ *Ivi*, p. 38;

più ad un'esigenza di rispetto di procedure formali piuttosto che non alla selezione del soggetto più "meritevole", ultimamente la logica del risparmio economico ha minato alle fondamenta quel meccanismo di mutuo accomodamento preventivo che regolava il sistema delle gare. Di conseguenza, i bandi di gara risultano sempre meno "fatti su misura" delle organizzazioni che tradizionalmente hanno gestito un servizio, e a cui veniva garantita continuità della gestione, e finiscono per diventare sempre più strumenti promotori di quei fenomeni di isomorfismo elaborati da Powell e DiMaggio.

In particolare, con isomorfismo competitivo si indica il risultato di pressioni omogeneizzanti dovuti alla competizione tra le organizzazioni sul mercato. Mentre con isomorfismo istituzionale si intende quella competizione che si viene a generare fra organizzazioni, per l'ottenimento di una sorta di "legittimazione istituzionale" basata sul conformismo a regole e criteri di razionalità organizzativa¹⁸².

Se poi consideriamo gli alti livelli di dipendenza che molte organizzazioni hanno sviluppato nei confronti del finanziamento pubblico, gli effetti isomorfici del sistema degli appalti finiscono per determinare: in primo luogo, la graduale assunzione della logica burocratico-economica tipica degli enti pubblici, che causa quindi l'aumento della competizione fra le organizzazioni per l'aggiudicazione di un appalto, e rafforza quella tendenza alla standardizzazione dei processi produttivi e alla formalizzazione nell'erogazione dei servizi; in secondo luogo questa stessa tendenza viene rafforzata dalla spinta di molte organizzazioni che tendono ad anticipare quelle che percepiscono come le preferenze e le richieste degli enti pubblici¹⁸³.

Risultato di queste dinamiche è l'aumento dimensionale e lo sviluppo delle organizzazioni erogatrici di prestazioni sotto forme più standardizzate e l'ulteriore diffusione di modelli di organizzazione di tipo meccanico, a discapito delle organizzazioni più piccole e gestite secondo metodologie organizzative meno formalizzate¹⁸⁴. Tutto ciò finisce inevitabilmente col contaminare l'effettiva capacità di un intervento di generare impatto sociale positivo, in quanto anche le organizzazioni *non-profit*, sviluppatasi per rispondere ad istanze non intercettate dall'ente pubblico, diventano incapaci di adattare le proprie attività al polimorfismo dei bisogni delle persone più svantaggiate.

¹⁸² L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 137;

¹⁸³ Ibidem;

¹⁸⁴ Ibidem;

2.2.5 La convenzione

Uno dei primi strumenti messi in pratica per esternalizzare la produzione dei servizi è quello del convenzionamento, introdotto dalla legge 266/1991 e ora disciplinato dal Codice del Terzo settore. Abbiamo già visto come l'esigenza di contenere i costi (introducendo ad esempio meccanismi di concorrenza) e l'insoddisfazione degli utenti, in particolare di quelli appartenenti alle fasce di popolazione più in difficoltà, abbia portato le pubbliche amministrazioni, già dagli anni '90, ad affidare sempre di più la gestione di alcuni servizi di utilità generale ad organizzazioni indipendenti, in grado di modellarli meglio sui bisogni del singolo.

Il convenzionamento consiste in una vera e propria gara d'appalto, con la differenza che la convenzione prevede un avvicinamento notevole nei rapporti fra committente pubblico ed erogatore. In particolare, l'art. 55 del D. Lgs. 117/2017 afferma che "Le amministrazioni [...] assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento. [...] La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della Pubblica Amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento, finalizzati a soddisfare bisogni definiti tramite strumenti di programmazione. [...] L'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento".¹⁸⁵ Per cui il rapporto di convenzionamento rappresenta una sorta di evoluzione del sistema dell'accredimento, a sua volta però compreso in un processo di maggiore coinvolgimento e sussidiarietà. Le convenzioni devono essere a condizioni più favorevoli rispetto al ricorso al mercato, per cui ad esempio il costo delle attività deve essere minore rispetto a quello a cui si andrebbe incontro con un appalto¹⁸⁶. Inoltre, secondo l'art. 56 del suddetto decreto, la stipula della convenzione deve essere effettuata, da parte dell'amministrazione, seguendo i soliti principi dell'azione amministrativa (imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento), e da parte dell'ETS, garantendo la continuità e la durata dell'erogazione.

¹⁸⁵ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/08/2/17G00128/sg>

¹⁸⁶ M. Accorinti, *Terzo settore e welfare locale*, Carocci, Roma, 2008, p. 41;

Il problema principale è che il mercato del convenzionamento ha mostrato notevoli difetti di asimmetria informativa oltre a significative inefficienze, ma con l'ingresso dello Stato nei servizi e la sua assunzione dei costi della contrattazione è stato possibile limitare queste inefficienze (attraverso ad esempio il controllo sulla qualità dei servizi), e riequilibrare il rapporto, essendo appunto proprio lo Stato l'unico compratore in un mercato ricco di offerenti¹⁸⁷.

2.2.6 La co-progettazione

Nonostante i notevoli flussi di finanziamento provenienti dalle Amministrazioni Pubbliche, un problema che finisce spesso per colpire le organizzazioni *non-profit* è quello dell'insufficienza delle entrate, in particolare per le condizioni di scarsità economica in cui versano molti utenti destinatari delle prestazioni, o spesso anche perché ci si ritrova in situazioni di ritardo nei pagamenti da parte dell'amministrazione¹⁸⁸. È in questi casi che si sperimentano misure di finanziamento differenti, come le sponsorizzazioni o la raccolta di donazioni. E così, l'utilizzo sempre crescente di risorse derivanti da fonti altre dal Pubblico ha fatto anche sì che negli ultimi quindici/vent'anni si abbandonasse la visione tradizionale di un Terzo settore esclusivamente complementare rispetto all'intervento statale, in favore dell'acquisizione di uno *status* paritario rispetto all'offerta pubblica, alimentato da legislazioni regionali che designano le *non-profit* come compartecipanti al processo sia di erogazione che di programmazione dei servizi¹⁸⁹.

Si viene così a costruire un quadro generale in cui il Terzo settore non si costituisce più come semplice braccio del *welfare* statale, ma piuttosto si apre uno spazio sempre più autonomo per divenire l'altra faccia della stessa medaglia. È da poco più di vent'anni che si può affermare che, nella costruzione delle politiche di *welfare* locale, la partecipazione e la sussidiarietà vengono viste come uno strumento decisivo per il miglioramento dell'efficacia degli interventi. Infatti, abbiamo già visto come fino all'inizio degli anni '90 il Terzo settore ricoprì un ruolo esclusivamente gestionale, entrando in scena solamente al momento della realizzazione dei progetti. Dalle riforme risalenti al periodo tra gli anni '90 e i primi 2000,

¹⁸⁷ Ivi, p. 42;

¹⁸⁸ Intervista 2, Appendice, p. 142;

¹⁸⁹ M. Accorinti, *Terzo settore e welfare locale*, Carocci, Roma, 2008, p. 44;

questo orientamento inizia sempre più a trasformarsi anche in prassi condivisa a livello nazionale, con l'introduzione dei Piani di zona e l'introduzione della legge 328/2000¹⁹⁰.

È in particolare con l'avvento della recente crisi che ci si è trovati di fronte all'opportunità di ridisegnare il quadro delle relazioni fra pubblico e Terzo settore. La diminuzione delle risorse pubbliche e l'aumento parallelo delle situazioni di disagio e difficoltà hanno comportato un orientamento sempre più diffuso ad attingere a risorse (non solo economiche) oltre il perimetro del pubblico e a passare da una modalità di progettazione partecipata ad una di co-progettazione¹⁹¹: un procedimento amministrativo partecipato che ha il fine di individuare soggetti del Terzo settore disponibili a progettare servizi e interventi sociali, che si apre con una procedura a evidenza pubblica (che può essere competitiva o non), e che può concludersi, in sostituzione del tradizionale provvedimento di aggiudicazione, con un accordo negoziale ai sensi dell'art. 119 del D. Lgs. 267/2000 o procedimentale ai sensi dell'art. 11 della legge 241/1990.

In particolare, le Regioni che tramite legge regionale, decreto o regolamento, hanno creato le condizioni per avviare pratiche di co-progettazione sono l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, la Lombardia, le Marche, il Molise, il Piemonte e la Puglia. Un caso particolare è costituito dal Veneto, che ha previsto, a esito della co-progettazione, il conferimento all'organizzazione partner della titolarità della produzione e dell'erogazione di servizi sociali¹⁹².

Essendo un vero e proprio procedimento amministrativo partecipato, non si dà luogo in questo caso a un vero e proprio affidamento, quanto all'apertura di un rapporto di partenariato per la progettazione, produzione ed erogazione dei servizi, per cui il rapporto con il Terzo settore non nasce al momento della gestione ma nella sua programmazione. In questo caso, il co-progettatore da disponibilità per fornire risorse non solo economiche ma anche logistiche, strumentali, organizzative e professionali, e riceve un'assegnazione economica non sotto forma di corrispettivo, ma di rimborso e compensazione dei costi sostenuti. Ed è così che si passa da un rapporto di committenza ad una *partnership*, da un'erogazione di risorse di origine esclusivamente pubblica ad un coinvolgimento anche economico delle

¹⁹⁰ U. De Ambrogio, C. Guidetti, *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci Faber, Roma, 2018, p. 19;

¹⁹¹ Ivi, p. 23;

¹⁹² Ivi, p. 37;

organizzazioni di Terzo settore, e soprattutto, da una condizione di responsabilità esclusivamente pubblica ad una condivisione della titolarità dell'intervento¹⁹³.

Il quadro di riferimento della co-progettazione, oltre al Codice del Terzo settore, è proprio la legge 328 del 2000, che però introduce solo principi di carattere generale ed elenca gli attori della società civile che possono partecipare alla costruzione dei Piani di zona, non facendo però mai riferimento esplicito a questo tipo di pratica¹⁹⁴:

- L'art. 1 riconosce un ruolo attivo al Terzo settore, non solo nell'erogazione ma anche nella progettazione dei servizi sociali;
- L'art. 5 riguardante l'affidamento dei servizi, prevede che gli enti pubblici promuovano il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che permettano ai soggetti del Terzo settore di esprimere a pieno la propria progettualità;
- L'art. 6 attribuisce ai Comuni l'attività di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema dei servizi sociali locali, attraverso la concertazione di risorse umane e finanziarie locali e il coinvolgimento del Terzo settore;

In attuazione dell'art. 5, con il D.P.C.M. del 30/3/2001 viene poi introdotto per la prima volta nel quadro normativo nazionale il termine co-progettazione, con rinvio a legge regionale per l'adozione di indirizzi per le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche. In particolare¹⁹⁵:

- L'art. 1 conferma la necessità di valorizzare il ruolo del Terzo settore nella progettazione e nella programmazione degli interventi e dei servizi sociali;
- I successivi articoli definiscono i criteri, le forme di aggiudicazione delle gare d'appalto, con forme di scelta che favoriscano la valorizzazione delle capacità progettuali;
- L'art. 7 afferma che i Comuni possono indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione di interventi innovativi e sperimentali, su cui i soggetti del Terzo settore esprimono disponibilità a collaborare, al fine di affrontare specifiche problematiche sociali. Le Regioni definiscono gli indirizzi per le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie e per l'individuazione delle forme di sostegno.

Vi sono due fasi che sono propedeutiche alla definizione di un procedimento di co-progettazione¹⁹⁶:

¹⁹³ U. De Ambrogio, C. Guidetti, *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci Faber, Roma, 2018, p. 41;

¹⁹⁴ U. De Ambrogio, C. Guidetti, *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci Faber, Roma, 2018, p. 33;

¹⁹⁵ Ivi, p. 34;

¹⁹⁶ Ivi, p. 43;

- a) Il Piano di zona: utile alla definizione sia della *governance* territoriale dei servizi e conseguentemente del modello di relazione con gli ETS ed altri stakeholder, e sia degli obiettivi strategici di sviluppo triennale del *welfare* a livello locale.
- b) Il Regolamento per la co-progettazione: utile alla definizione e strutturazione formale del processo, con l'obiettivo di renderlo certo e trasparente. In particolare, lo strumento probabilmente più funzionale a tal fine è un Regolamento locale che definisca innanzitutto un'istruttoria pubblica di co-progettazione, e successivamente delinei un procedimento sostenibile e legittimo.

Di conseguenza, il Regolamento per la co-progettazione rappresenta un tassello fondamentale per la definizione di tutte le azioni che seguiranno, e di conseguenza per dare vita ad una vera *governance* partecipata. In particolare, la tabella definisce un indice di massima dei contenuti relativi al Regolamento¹⁹⁷:

¹⁹⁷ Ivi, p. 44;

Tabella 3: contenuti del Regolamento per la co-progettazione.

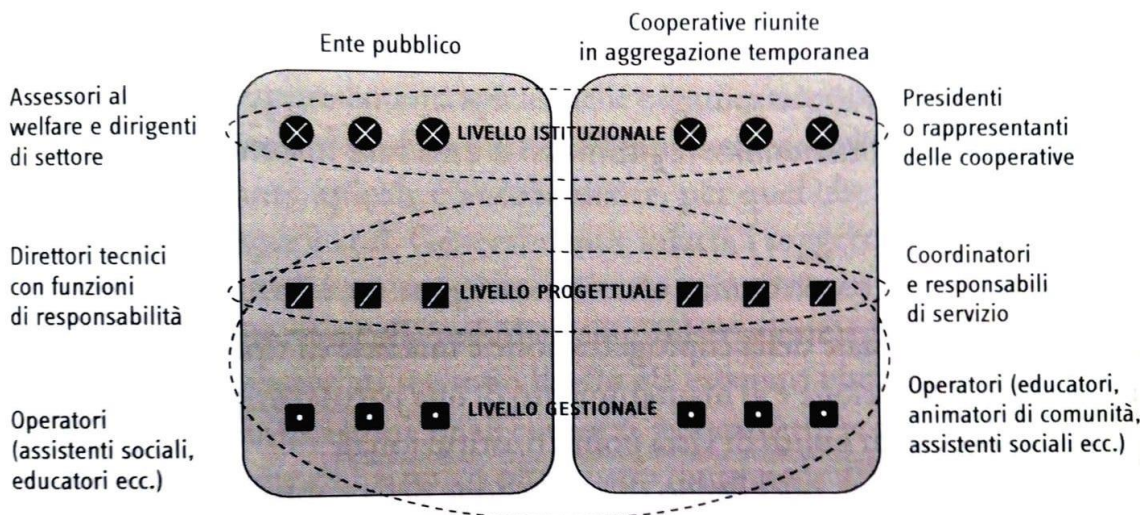
	Articolo	Contenuti principali
Parte Generale	Riferimenti legislativi	Legge 328/2000, D.P.C.M. 30 marzo 2001, legislazione regionale.
	Principi	Principio di sussidiarietà e valorizzazione delle competenze del Terzo settore.
	Finalità e obiettivi	Senso generale e valori attribuiti alla co-progettazione per lo sviluppo di servizi innovativi.
	Oggetto della co-progettazione e ambiti di applicazione	Servizi innovativi e sperimentali.
	Soggetti della co-progettazione	Co-progettazione aperta a tutti gli ETS o ristretta ai soli aderenti al programma del Piano di zona.
Modalità di scelta del partner	Documento di analisi e problemi sociali	Definizione di bisogni e necessità a cui la co-progettazione deve rispondere e motivazione per l'attivazione dell'istruttoria.
	Procedura di istruttoria pubblica	Mediante avviso dell'intenzione da parte dell'ente pubblico di avviare una co-progettazione. Essa può essere aperta a tutti gli ETS, anche non appartenenti al territorio di riferimento, o ristretta solo alle organizzazioni locali e/o aderenti al Piano di zona. Conseguenti manifestazione di disponibilità, presentazione di requisiti tecnico-professionali ed elaborati progettuali dettagliati da parte delle organizzazioni interessate.
	Criteri di valutazione e modalità di scelta dei soggetti co-progettanti	Principalmente basate su: proposta progettuale; requisiti tecnico-professionali e affidabilità del soggetto; budget.
Disposizioni di attuazione	Sviluppo della co-progettazione	Revisione del progetto da parte dei responsabili del Piano di zona in collaborazione con il soggetto selezionato, per svilupparne l'implementazione e la declinazione degli obiettivi.
	Progetto definitivo	Specificazione dei contenuti esecutivi e/o operativi delle attività da realizzare e la <i>governance</i> del progetto.
	Accordo di collaborazione	Accordo negoziale o procedimentale sugli aspetti organizzativi
	Compartecipazione ai costi della co-progettazione	Definizione del piano economico e della ripartizione degli oneri

(De Ambrogio, Guidetti, 2018, 44)

Un'ulteriore articolazione che si può attribuire alle pratiche di co-progettazione riguarda la sua distinzione tra tre livelli diversi, a cui corrispondono anche differenti soggetti coinvolti (come mostra la Figura 5) e differenti finalità¹⁹⁸:

- I) Il primo livello è quello *istituzionale*, che riguarda la definizione e il mantenimento di una relazione di parità tra i soggetti coinvolti;
- II) Il secondo invece è il livello *progettuale*, a cui corrispondono attività di definizione condivisa di obiettivi e strategie di *intervento*;
- III) Infine, un livello *gestionale*, riguardante gli aspetti operativi e finanziari, e quindi lo sviluppo e la realizzazione di quanto progettato.

Figura 5: i tre livelli della co-progettazione.



(De Ambrogio, Guidetti, 2012, 59)

Ognuno di questi tre è funzionale ed è necessario agli altri due, tant'è che raramente pratiche di co-progettazione che non tengono insieme tutti i livelli finiscono realmente con l'andare a buon fine.

In sintesi, se consideriamo gli enti del Terzo settore come la rappresentazione dell'attivismo del cittadino volontario nella definizione di interventi e politiche pubbliche, la co-progettazione costituisce probabilmente il livello massimo dell'applicazione del principio di sussidiarietà raggiunto sinora. Un sistema di co-progettazione sperimentato e sviluppato può rappresentare un'occasione per l'ente pubblico di stimolare l'innovazione e la

¹⁹⁸ Ivi, p. 57;

diversificazione dei modelli organizzativi, delle forme di erogazione e la crescita quantitativa e qualitativa dell'offerta di servizi pubblici. Si tratta di una sfida che viene lanciata alla pubblica autorità, in quanto costituisce una vera e propria cessione di una porzione del proprio potere¹⁹⁹.

In definitiva, è da circa trent'anni che i rapporti fra enti pubblici e Terzo settore sono stati profondamente influenzati dalla "cultura del contratto", a prescindere dalla natura specifica di quest'ultimo, con cui ci si riferisce semplicemente a un sistema di accordi fondato su uno scambio fra equivalenti: il settore pubblico offre denaro, e il privato offre determinate prestazioni.

Un elemento positivo del consolidamento di questa cultura sta nell'impatto stabilizzante che ha sulle attività del Terzo settore e quindi dei servizi erogati. La definizione dei tempi e la migliore gestione delle risorse permette di effettuare una vera programmazione, di offrire al personale un'ottica di medio-lungo periodo fornendo una prospettiva di lavoro stabile, e infine di strutturare i processi produttivi e "professionalizzare" le proprie risorse umane²⁰⁰.

Tuttavia, tutti i problemi derivanti dal consolidarsi di questa cultura sono frutto *in primis* del fatto che questa si fonda proprio sullo strumento contrattuale, cioè su uno strumento che fissa regole e norme soprattutto formali, che determinano un cambiamento del modo di agire delle organizzazioni.

Abbiamo già visto come uno dei principali rischi di uno stretto rapporto con la PA sia quello della burocratizzazione: un fenomeno per cui le organizzazioni *non-profit* perdono alcuni tra i loro elementi più tipici, come la capacità di lettura dei bisogni e l'adattabilità del servizio erogato rispetto ai singoli casi. Ma un ulteriore rischio è rappresentato dalla possibilità che la funzione protettiva del contratto pubblico, la quale costituisce comunque una forma di garanzia per la stabilità di un ente, venga gradualmente considerata come naturale e scontata. Questo rischio comporta quindi la possibilità che lo stesso ente non sviluppi una capacità di osservazione del futuro e che perda la percezione del tempo. Una condizione tale potrebbe davvero mettere in crisi la stabilità di un'organizzazione, da cui deriverebbe quindi una crisi di erogazione di un servizio, in particolare in tempi in cui la durata dei contratti non mantiene

¹⁹⁹ Ivi, p. 76;

²⁰⁰ L. Fazzi, *Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio nel Terzo settore*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 25;

una sua stabilità, perché spesso messa in discussione dall'instabilità dei bilanci pubblici, e i mercati sociali subiscono gli effetti di un'impennata della competitività²⁰¹.

Un esempio di fenomeni del genere è descritto da Gianni, coordinatore di una cooperativa di servizi veneziana, che ha offerto la sua testimonianza sugli effetti lesivi dell'eccessivo ancoraggio al finanziamento pubblico: “Abbiamo vissuto penso come in una bolla senza tempo per tanti anni. Nessuno si preoccupava veramente di cosa poteva accadere nel futuro. I legami con la politica erano così stabili e collaudati da non fare venire in mente che le cose avrebbero potuto anche cambiare. E così quando è arrivata la crisi il nostro sguardo si è accorciato come quello dell'amministratore pubblico che non sa con che bilancio pagare i servizi per l'anno scorso”²⁰².

La metafora del “vagone”, con cui il Terzo settore è immaginato come un carro al traino di una locomotiva esterna (il finanziatore pubblico), esprime al meglio la condizione di forte dipendenza che caratterizza alcune organizzazioni italiane, e che conduce ad un percorso di cambiamento che segna l'abbandono di criteri di informalità e soggettività tipici della tradizione delle organizzazioni *non-profit*²⁰³.

Emerge quindi chiaramente la necessità di una riconsiderazione del rapporto fra PA e organizzazioni intermedie, orientata ad esempio verso l'applicazione di procedure di affidamento senza gara, grazie alle quali si possa ampliare la schiera dei soggetti di offerta da un lato, e dall'altro consentire una maggiore personalizzazione dei servizi per rispondere meglio ai bisogni della collettività. Non si tratta quindi di una semplice espansione della cultura delle privatizzazioni per alleviare l'impegno della spesa pubblica, ma di una tendenza verso metodi che possano far calzare al meglio l'offerta dei servizi con i bisogni dei cittadini²⁰⁴.

Attraverso ad esempio l'introduzione dei *voucher*, l'ente pubblico attribuisce ai consumatori un buono che corrisponde a un certo valore monetario, valido per l'acquisto di una certa prestazione, limitandosi a stabilire e verificare i requisiti in base ai quali gli enti accreditati possono erogare servizi. Dal lato della domanda, il *voucher* garantisce libertà di scelta sui

²⁰¹ Ivi, p. 26;

²⁰² Ivi, p. 27;

²⁰³ L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 138;

²⁰⁴ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 69;

soggetti erogatori, mentre da quello dell'offerta, viene incoraggiata la competizione fra i soggetti all'interno del "mercato sociale"²⁰⁵.

2.3 Metodi di finanziamento, di supporto e di partnership con il settore privato

Abbiamo già visto come negli ultimi anni il decrescendo di risorse che lo Stato destina ad attività sociali abbia provocato inevitabilmente una crescente ricerca da parte del mondo *non-profit* di fonti di finanziamento private che integrassero quelle pubbliche. Tuttavia, il primo passo per far sì che gli enti del Terzo settore sviluppino un approccio più orientato al mercato deve venire proprio dallo Stato, ad esempio attraverso leggi di incentivo fiscale. Inoltre, è fondamentale che si creino le condizioni per accrescere la fiducia del mondo dei donatori riguardo il corretto investimento delle risorse versate. Per questo motivo, è ormai comunemente riconosciuta, come abbiamo già visto, l'esigenza di trasparenza e *accountability* degli enti, attraverso ad esempio il ricorso a documenti di rendicontazione (quali bilancio di esercizio e bilancio sociale), la presenza di un controllo esterno sull'ente e l'adozione di codici di autoregolamentazione nella raccolta fondi²⁰⁶.

Queste forme di innovazione hanno insite in sé una dimensione tipicamente imprenditoriale. Infatti, come ha insegnato Schumpeter, la creatività, l'intuito e la capacità di vedere cose che gli altri non vedono sono gli elementi fondamentali propri dell'imprenditorialità. Elaborando il concetto di "distruzione creativa", il sociologo austriaco sostiene che ciò che importa non è la competizione sui prezzi ma sull'innovazione, cioè sulla capacità di superare i vecchi modelli produttivi per elaborarne di nuovi. In questa prospettiva, il principale problema che investe le organizzazioni di Terzo settore in questa fase storica è quello di avere la lucidità e le capacità per cogliere il cambiamento e contrastare la "miopia organizzativa"²⁰⁷.

È in particolare sotto questo aspetto che la copertura del finanziamento pubblico si rivela recessiva e frammentata, come dimostra la presenza di tutta una serie di nuovi bisogni e domande insoddisfatti, non garantiti dai sistemi di regolazione e dai criteri stabiliti a livello centrale. In questo campo il Terzo settore svolge un ruolo suppletivo, inserendosi in nuovi mercati dove i principi di giustizia e inclusione sociale non sono garantiti, e correndo quindi

²⁰⁵ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 70;

²⁰⁶ A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 97

²⁰⁷ L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 139;

una serie di rischi. Il primo di questi sta nel fatto di dover lavorare con una struttura economica, organizzativa e professionale completamente diversa rispetto a quella utilizzata per l'erogazione di servizi per conto del pubblico. Il secondo rischio, come abbiamo più volte visto, è quello di una trasmutazione dei fini e della *mission* originari, su cui è emblematico il caso descritto dal coordinatore di una cooperativa sociale, nata per la promozione attraverso il volontariato dell'affido di minori provenienti da famiglie disagiate: “abbiamo iniziato con i bambini maltrattati e siamo finiti a vendere servizi di asilo nido alle famiglie ricche di Torino”. È così che l'ingresso in un mercato che vede la competizione fra *non-profit* e *for profit*, nonostante la presenza di vincoli statutari per la distribuzione degli utili, rischia di provocare un'omologazione dei modelli produttivi e dello stesso utilizzo delle risorse ricavate. Il terzo rischio riguarda il pericolo di una vera e propria perdita di identità, e cioè quella di una sfera sociale distinta, composta da organizzazioni né di mercato né pubbliche, capace di mettere in moto energie non attraverso scambi economici ma attraverso la fiducia e gli scambi sociali. Il Terzo settore in quanto tale infatti può vantare una reputazione e un patrimonio fiduciario che permette di attivare risorse umane e materiali in base ai principi di solidarietà, di reciprocità e di dono, ma può farlo solo in forza del suo netto distacco dalle logiche tipiche del mercato²⁰⁸.

2.3.1 Il prestito sociale

I finanziamenti per il Terzo settore possono avere provenienze molto variegata, ma la fonte più vicina è sicuramente quella interna alla stessa organizzazione. Il prestito da parte dei soci, o “prestito sociale”, è un tratto distintivo del modello italiano delle società cooperative, tra cui rientrano chiaramente anche quelle a carattere sociale. Esso rappresenta una fonte di finanziamento per l'organizzazione che punta a sostenersi con strumenti alternativi all'emissione di strumenti finanziari o all'indebitamento verso il sistema bancario.

Inizialmente questo metodo aveva suscitato non poche discussioni, in ragione del fatto che l'art. 130 del Testo unico bancario sanziona l'esercizio non autorizzato di attività riservate alle banche vigilate. Tra tali attività infatti è contenuta l'acquisizione di fondi presso il pubblico, con obbligo di rimborso “a vista”. Tuttavia, tali discussioni sono cessate grazie all'intervento del CICR (Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio) che ha chiarito come non costituisca “raccolta del risparmio tra il pubblico quella effettuata presso

²⁰⁸ L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 142;

specifiche categorie individuate in ragione di rapporti societari o di lavoro”²⁰⁹. La delibera della Banca d’Italia n. 584/2016 ha poi confermato che si considera “a vista” quella raccolta rimborsabile su richiesta del depositante o con un preavviso inferiore a 24 ore, o nel caso in cui la cooperativa si sia riservata anche solo la facoltà di provvedere al rimborso all’atto stesso della richiesta o nelle seguenti 24 ore.

Su questo strumento vige tuttavia uno spartiacque dimensionale che riguarda il numero dei soci dell’ente. Entro un massimo di cinquanta soci il ricorso al prestito sociale non presenta alcun limite. Superata questa soglia, è necessario che tale prestito non ecceda il triplo del capitale sociale, delle riserve disponibili e della riserva legale. La ragione logica di tale disposizione sta nel fatto che nel sistema finanziario le piccole cooperative non rischiano di creare problemi di stabilità, nemmeno nel caso in cui siano profondamente indebitate con i propri soci.

Il limite di questo metodo sta, senza dubbio, nel fatto che il socio prestatore potrebbe ordinare in qualsiasi momento la restituzione di quanto versato, e così come lui anche molti o addirittura tutti gli altri soci, determinando così un pericoloso scompenso di liquidità che metterebbe in crisi l’operatività dell’organizzazione e gli investimenti di lungo periodo²¹⁰. Infatti, essendo i prestatori, oltre che soci, anche partecipi del rischio d’impresa, eventuali scelte di disinvestimento possono essere molto più che mosse irrazionali, quanto veri e propri strumenti di manifestazione del dissenso nei confronti di una decisione presa dai dirigenti²¹¹.

2.3.2 Il microcredito

In attuazione della direttiva 2008/48/CE, il D. Lgs. 141/2010 ha riformato il Titolo VI del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, introducendo per la prima volta norme che regolano la disciplina del “micro-credito”, e ammettendo le organizzazioni senza scopo di lucro tra coloro che possono svolgere questo tipo di attività. Grazie in particolare all’art. 111 viene prevista la possibilità che questi soggetti possano concedere finanziamenti a beneficio di persone fisiche o società di persone o cooperative, che si pongono l’obiettivo di avviare attività di lavoro autonomo o di microimpresa (in questo caso specifico si parla di microcredito di impresa). Anche questo metodo quindi, come quello del prestito sociale,

²⁰⁹ F. Cicognani, F. Quarta, *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 150;

²¹⁰ *Ivi*, p. 160;

²¹¹ *Ibidem*;

potrebbe essere semplificato definendolo come uno strumento con cui il Terzo settore si “autofinanzia”. Nel modello del prestito sociale abbiamo visto come un’organizzazione si possa reggere innanzitutto (ma non esclusivamente) grazie al contributo dei propri soci. Nel microcredito invece si assiste a una dinamica sempre interna al Terzo settore, in cui un’organizzazione si fa finanziatrice di un’altra.

Chiaramente non tutti gli enti *non-profit* sono ammessi a svolgere questo tipo di attività. È necessario infatti che vengano soddisfatti requisiti di onorabilità dei soci più rilevanti, e di professionalità degli esponenti aziendali, ed è richiesta inoltre la presentazione di un programma di attività dell’organizzazione²¹².

Le condizioni vigenti per l’avviamento di una pratica di microcredito riguardano la natura del finanziamento, e cioè²¹³:

- a) Deve essere concesso a condizioni più favorevoli rispetto a quelle prevalenti sul mercato;
- b) Deve ammontare al massimo a 25.000,00 euro;
- c) Non può essere assistito da garanzie reali (come il pegno o l’ipoteca);
- d) Deve essere finalizzato all’inserimento nel mercato del lavoro o all’avvio/sviluppo di attività imprenditoriali;
- e) Deve essere accompagnato da servizi ausiliari di assistenza e da una costante attività di monitoraggio nei confronti del beneficiario.

Nel caso particolare del microcredito sociale, cioè a favore di persone fisiche in condizioni di particolare fragilità economica e sociale, l’ammontare massimo scende alla quota di 10.000,00 euro, e i servizi ausiliari vanno in direzione dell’incremento del bilancio familiare²¹⁴.

2.3.3 I consorzi

È già dagli anni ’50 che ha cominciato a manifestarsi una tendenza aggregativa da parte delle cooperative che ha portato alla creazione di istituzioni di secondo livello in forma consortile o ancora cooperativa. Gli apporti tecnici, economici e di conoscenza di queste strutture hanno notevolmente favorito la crescita di molte organizzazioni, e come nel settore *for-profit*, anche

²¹² A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 100;

²¹³ *Ibidem*;

²¹⁴ *Ibidem*;

in quello *non-profit* diversi attori a livello soprattutto locale e regionale, ma anche nazionale, hanno iniziato a creare reti strategiche per il coordinamento e l'armonizzazione reciproca. La costituzione o il prendere parte a un consorzio rappresenta un'azione strategica per un ente di Terzo settore, in quanto queste strutture di secondo livello costituiscono in pratica delle "garanzie collettive" per i prestiti, tramite il varo di fondi comuni che svolgono non una diretta azione di credito, bensì di intermediazione fra i consorziati e le banche convenzionate, attraverso l'offerta di garanzie sussidiarie di secondo grado (anche se non sostitutive di quella principale derivante dalla solvibilità del debitore)²¹⁵. Inoltre, non va sottovalutato anche l'effetto sull'apporto economico a beneficio delle organizzazioni: entrare in una rete (soprattutto su scala nazionale) permette di accedere molto più facilmente a fondi destinati a progetti attivi a livello statale e soprattutto di iniziativa dell'Unione Europea²¹⁶.

Nei primi anni di diffusione delle pratiche consortili, queste strutture si caratterizzavano per tre elementi peculiari. Il primo di questi era l'intersectorialità: nell'universo delle organizzazioni operanti in servizi di interesse generale in uno specifico territorio, non vi era distinzione o esplicito riferimento all'attività svolta come requisito per l'accesso al consorzio. Il secondo è quello della "promozionalità innovativa": l'eterogeneità della compagine sociale consentiva e consente ai consorzi di avere una visione di insieme e divenire promotore di iniziative da avviare con formule innovative in settori nuovi. Infine, la terza caratteristica è quella della territorialità, che costringeva la dimensione consortile ad un ambito strettamente provinciale. Tuttavia, nel tempo quest'ultima caratteristica è venuta meno in favore di un nuovo approccio, teso alla possibilità di costruire consorzi mono-settoriali su base nazionale, o di dare vita ad un terzo livello di integrazione, che metta insieme enti del Terzo settore di tutte le regioni del Paese. L'ulteriore aggregazione, anche con fini di carattere imprenditoriale, avrebbe quindi messo nelle condizioni di assumere compiti strategici di più lungo periodo, come la ricerca e lo sviluppo, e la formazione di profili professionali più elevati²¹⁷.

Inoltre, non accade raramente che sia lo stesso ente pubblico a richiedere che una proposta progettuale venga presentata in forma singola attraverso la formalizzazione di aggregazioni di ETS, quali i raggruppamenti temporanei di imprese (RTI) o associazioni temporanee di imprese (ATI). In questo caso, nonostante l'impatto positivo dell'integrazione di diversi

²¹⁵ A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 98;

²¹⁶ Intervista 1, Appendice, p. 137;

²¹⁷ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, p. 178;

metodi e visioni, e del coinvolgimento di più enti presenti su un territorio, si pone il problema di far quadrare nello stesso contesto una partnership fra diverse organizzazioni (spesso culturalmente e organizzativamente eterogenee, o addirittura concorrenti fra loro), ed una tra queste e l'ente pubblico. A rendere poi più complesso lo scenario entra in gioco la possibilità che un quadro relazionale del genere possa sorgere in un'ottica di co-progettazione, in cui è prevista la compartecipazione al rischio economico anche da parte degli ETS, nonché la disponibilità da parte di questi ultimi a modificare modelli di intervento consolidati e ad “aprirsi al nuovo”²¹⁸.

I vantaggi di avviare un'azione consortile stanno innanzitutto nella maggiore possibilità e capacità di gestire processi di crescita, e avviare quindi azioni anche più complesse o semplicemente di qualità superiore, come attività di gestione amministrativa, formazione e la promozione ancor più efficace di alcune iniziative, per non parlare della maggiore forza “contrattuale” acquisita nei confronti dell'ente pubblico²¹⁹.

2.3.4 Il contributo comunitario

Già nel 2000, Bernard Enjolras affermò che le organizzazioni di Terzo settore sono strutture di coordinamento che possono mobilitare risorse sia pubbliche che private che comunitarie. Ciò che favorisce più di tutto questa mobilitazione è proprio la stessa natura ibrida di queste organizzazioni, che sono capaci allo stesso tempo di produrre servizi, di venderli al mercato, garantire che l'utile che ne derivano non sia utilizzato per fini di profitto, e che sia assicurata la vicinanza ai beneficiari dei servizi indipendentemente dalla loro capacità di spesa, spesso anche motivando anche la stessa partecipazione umana e materiale da parte della comunità. Questo è uno dei tanti motivi che rendono l'elemento comunitario un fattore di particolare importanza, perché attraverso di esso vengono rinforzate le caratteristiche più proprie del Terzo settore, come l'autonomia strategica e l'orientamento all'innovazione. All'interno della comunità infatti si trovano risorse poco sfruttate ed energie non espresse, perché talvolta considerate poco utili o inappropriate, soprattutto quando si tratta di far funzionare un'organizzazione che produce ed eroga servizi in maniera ormai praticamente professionale e strutturata. È per questo motivo che tra le capacità più rilevanti di un imprenditore sociale

²¹⁸ U. De Ambrogio, C. Guidetti, *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci Faber, Roma, 2018, p. 82;

²¹⁹ C. Borzaga, A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli Editore, Roma, 2006, p. 161;

particolarmente innovatore ci sono senza dubbio quelle di ridare vita e valore a queste risorse latenti²²⁰.

Il Terzo settore rappresenta probabilmente l'espressione più produttiva della cittadinanza attiva e del principio di sussidiarietà, ma dal momento in cui un gruppo di cittadini attivi danno vita ad un'organizzazione *non-profit*, la percezione dei privati cittadini che ne restano fuori è quella di avere di fronte un'altra forma di istituzione, con caratteristiche diverse dalle tradizionali, ma comunque appartenente ad un mondo dove i rapporti acquisiscono un carattere più formale.

L'innovazione vera, dunque, sta nella capacità di inglobare le energie dei privati cittadini all'interno dei processi che l'organizzazione porta avanti. Perché se sussidiarietà è sussidiarietà, allora non è retorica affermare che la partecipazione fisica costituisce essa stessa, per il Terzo settore, un introito in termini di risorse.

2.3.5 Le raccolte fondi e le donazioni

Le attività di *fundraising*, come ad esempio il *crowdfunding* (cioè una forma di finanziamento collettivo, spesso tramite il *web*, per il sostegno da parte di persone fisiche o giuridiche a progetti già definiti) sono probabilmente una tra le forme più comuni di finanziamento degli enti *non-profit*. Le raccolte fondi rappresentano uno strumento in un certo senso quasi alternativo al contributo comunitario, dal momento in cui un'organizzazione necessita più di risorse economiche che di quelle umane, ed è per questo che pongono l'importante questione della trasparenza delle attività, come anche quella della certezza della destinazione dei fondi raccolti.

In particolare, infatti, in attuazione del D.P.C.M. 329/2001, che all'art. 3 prevede la "vigilanza sull'attività di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica, allo scopo di assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento"²²¹, l'Agenzia del Terzo settore, in qualità di destinataria di questi compiti, ha prodotto un documento "Linee Guida per la raccolta dei fondi". Tale documento si articola in tre parti:

- a) Linee Guida: che indica i principi fondamentali per intraprendere attività di raccolta fondi;

²²⁰ L. Fazzi, *Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio nel Terzo settore*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 103;

²²¹ A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 103;

- b) Allegato n.1: contenente le modalità e gli strumenti di raccolta;
- c) Allegato n.2: concernente le norme fiscali per la rendicontazione sulla raccolta pubblica e principali agevolazioni.

Vi sono vari metodi con cui un ente del Terzo settore può svolgere attività di raccolta fondi. Molte Organizzazioni non governative, ad esempio, dispongono dei punti di contatto negli spazi pubblici, nei quali svolgono attività informativa verso i donatori e viene stipulato un accordo fra il cittadino e l'organizzazione. In particolare, in cambio del suo contributo, il donatore riceve regolarmente informazioni e aggiornamenti sulle attività svolte e talvolta anche beni di modico valore.

Tuttavia, le donazioni da parte di privati cittadini costituiscono, nella maggior parte dei casi, una parte abbastanza marginale del bilancio delle organizzazioni. Ma una donazione (anche detta erogazione liberale) in favore di un ente di Terzo settore può provenire anche da altri enti privati, come ad esempio le fondazioni.

La particolarità delle donazioni è che costituiscono un beneficio non solo per l'ente ricevente, ma anche per il benefattore, nella misura in cui siano individuabili nella dichiarazione dei redditi e sottoposte a detrazione o deduzione. In particolare, la detrazione sottrae l'importo della donazione sull'imposta lorda, mentre la deduzione costituisce la sottrazione dell'importo economico dal reddito, e di conseguenza comporta una riduzione della base imponibile sottoposta a tassazione.

Per quanto riguarda la persona fisica, la detrazione è consentita in relazione all'IRPEF (del 26%) fino ad un massimo di 30.000,00 euro nei casi di donazioni a beneficio di Onlus, fondazioni o associazioni con finalità umanitarie o filantropiche. In alternativa, per le Associazioni di Promozione sociale, scientifica e di tutela del patrimonio culturale, paesaggistico ed artistico, è consentito al contribuente la deduzione nel limite del 10% del reddito dichiarato, e anche qui entro il limite annuo di 30.000,00 euro.

Per ciò che riguarda le persone giuridiche invece, è possibile la deduzione la somma del reddito imponibile fino ad un massimo di 30.000,00 euro o fino al 2% del reddito di impresa nei casi di donazioni a Onlus, fondazioni o associazioni con finalità umanitarie o filantropiche. In questi casi le deduzioni valgono non solo per i versamenti in denaro ma anche per beni differenti²²².

²²² https://www.termometropolitico.it/1392136_donazione-erogazione-liberale-2019.html?cn-reloaded=1

Uno degli strumenti più utilizzati per la raccolta fondi è quello del *crowdfunding*, cioè un processo collaborativo con cui un'organizzazione, che elabora e propone un'idea progettuale ben definita, richiede per la sua realizzazione una donazione. L'utilizzo del *web* ha contraddistinto in maniera particolare questo metodo, in quanto permette alle organizzazioni di utilizzare apposite piattaforme dove indicare la soglia di risorse economiche necessarie per l'implementazione del progetto, esporre l'idea e richiedere il contributo. In questo caso, nell'eventualità in cui le donazioni non dovessero raggiungere la soglia minima, è previsto il rimborso dei donatori.

2.3.6 La *partnership* sociale

Con l'espressione *partnership* sociale si fa riferimento a una collaborazione paritaria tra organizzazioni del Terzo settore, enti pubblici (in genere enti locali) e imprese di mercato, che si fonda su relazioni reciproche, stabilite volontariamente, in cui le risorse, i rischi e le capacità sono condivisi per il perseguimento di un progetto che non è perseguibile singolarmente da nessuna delle entità, in quanto riguardante tutte e tre le dimensioni coinvolte: quella pubblica, quella del privato-sociale e quella del privato *for-profit*. Questo tipo di progetti si pone nella direzione di raggiungere obiettivi di pubblica utilità, e benefici sia per ognuno degli attori sociali che per il contesto sociale di riferimento, attraverso la connessione di competenze, *know-how* e la costruzione di *network* relazionali²²³.

L'azione delle organizzazioni di Terzo settore in *partnership* avviene all'interno di coalizioni con agenzie istituzionali e altre organizzazioni private, con l'obiettivo di condividere risorse, promuovere processi di sviluppo e di rigenerazione sociale, incrementare l'impatto e la capacità delle comunità di rispondere ai bisogni²²⁴. Le *partnership* possono, quindi, mettere in connessione agenzie pubbliche, rappresentanti delle comunità locali, organizzazioni di Terzo settore e realtà di privato *for-profit*, all'interno di sovra-organizzazioni costituite tramite soluzioni formali come i protocolli d'intesa (per l'assunzione di impegni comuni), i patti territoriali (per lo sviluppo di capacità progettuali in comune), accordi di varie forme (fondate sull'assunzione di impegni contrattuali), e forme di consultazione e partecipazione

²²³ L. Bocacin, *Terzo Settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Vita e Pensiero, Milano, 2009, p. 26;

²²⁴ Ivi, p. 28;

popolare (per il miglioramento del processo decisionale e lo sviluppo di un clima partecipativo e sussidiario)²²⁵.

È fondamentale specificare che la *partnership* è più che una semplice “rete sociale”. Essa è piuttosto una forma intermedia di organizzazione che si distingue sia dagli organismi di tipo mercantile che da quelli di tipo gerarchico, basata essenzialmente su elementi quali la collaborazione, le alleanze e la cooperazione fra soggetti diversi. La differenza fondamentale sta nel fatto che la “reticolarità” può estendersi in vari modi ma mantenersi comunque indistinta per quanto riguarda il livello di formalizzazione delle relazioni. È possibile quindi mantenere queste relazioni anche a un grado soggettivo e poco formalizzato, senza particolari identità organizzative e strutturali di riferimento. Queste ultime invece sono indispensabili per la costruzione di una vera *partnership*: possono essere presenti diversi gradi di formalizzazione della relazione, come può essere diverso il processo che porta alla sua costituzione (per iniziativa *top-down* di un’ autorità centrale, o come esito di spontanea aggregazione *bottom-up* di realtà locali), ma alla base deve esserci sempre e comunque un minimo livello di suddivisione dei ruoli e delle competenze²²⁶. Viene così superata la concezione della *partnership* intesa esclusivamente come mera azione di scambio fra parti, con l’obiettivo di accedere ad una prospettiva temporale di medio/lungo periodo²²⁷.

Due sono i prerequisiti fondamentali che accomunano le diverse tipologie di *partnership* sociali. Il primo è il riconoscimento reciproco di interdipendenza tra i *partner*: ognuno di essi riconosce di non agire autonomamente nell’ambito della coalizione, ma di collaborare con gli altri *stakeholder* per raggiungere l’obiettivo condiviso. Il secondo è la presenza di un certo grado di fiducia, che costituisca il fondamento per sviluppare interventi e progetti in collaborazione reciproca tra i *partner*²²⁸.

In definitiva possiamo dire che le *partnership* sociali sono connotate da:

- Relazioni tra i diversi soggetti fondate sulla reciprocità e la sussidiarietà;
- Compresenza di soggetti istituzionali, di mercato e di Terzo settore;
- Un agire intenzionale, collaborativo e reciproco, basato su relazioni liberamente attivate dai soggetti sociali, e connotato da una certa stabilità temporale;
- Un processo decisionale congiunto e collaborativo;
- Finalità di carattere pratico e fattivo;

²²⁵ Ivi, p. 29

²²⁶ Ivi, p. 31

²²⁷ Ivi, p. 27;

²²⁸ Ivi, p. 29

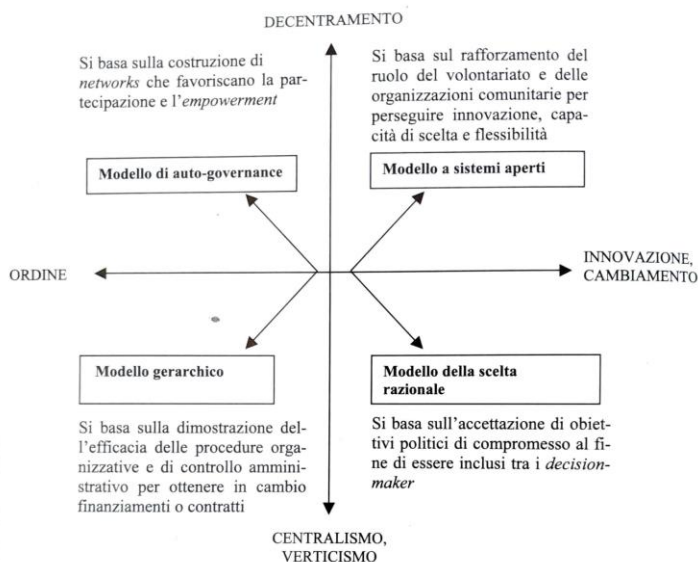
- Realizzazione di un progetto condiviso, definitivo e articolato temporalmente in un contesto multidimensionale con la convivenza di più interlocutori;
- Perseguimento di un beneficio comune per gli attori coinvolti nella *partnership* e per l'intera comunità²²⁹.

Nel nostro paese le esperienze di *partnership* sono, sotto il profilo quantitativo, abbastanza minoritarie seppur attualmente emergenti. Altrove, come in Gran Bretagna in ambito sociosanitario ed educativo, queste forme di organizzazione sociale hanno trovato maggiore diffusione²³⁰.

In questo modo, le *partnership* diventano luoghi sociali emblematici in cui è possibile osservare l'esito del processo di pluralizzazione dei soggetti coinvolti nel *welfare*, in cui la forma di governo e di *governance* che si viene a strutturare disegna uno scenario di sempre più piena applicazione del principio di sussidiarietà²³¹. La messa in moto di processi di *governance* permette di superare quelle forme di governo che si ispirano alla gerarchia e alle regole di mercato, attraverso l'introduzione di modalità di gestione delle decisioni collaborative e dialogiche.

A questo proposito, Newman elabora uno schema a quattro polarità (descritto nella Figura 6) verso le quali si orientano le forme di *governance* nell'ambito della *partnership*.

Figura 6: tipologie di partnership.



(Boccacin, 2009, 34)

²²⁹ Ivi, p. 27;

²³⁰ Ibidem;

²³¹ Ivi, p. 32

- Il modello *gerarchico* è caratterizzato da una minima propensione al cambiamento e da un forte centralismo, ed è orientato verso il controllo e l'ordine attraverso un consistente apparato di strutture, regole e procedure, in cui lo Stato rappresenta l'autorità formale. In questo modello il cambiamento è lento, e può avvenire solo con modifiche legislative e l'introduzione di regole e procedure standardizzate che governino il processo.
- Il modello *della scelta razionale* è particolarmente orientato verso la massimizzazione dei risultati in processi pragmatici di breve periodo, disegnati secondo una dinamica *top-down*. Anche se gestito con procedure burocratiche e centralizzate, si tratta di un modello abbastanza aperto al cambiamento.
- Il modello a *sistemi aperti* è fondato su una forma di governo particolarmente decentrata, che prevede una relazionalità abbastanza dinamica fra gli attori sociali, il che lo rende particolarmente recettivo dei cambiamenti sociali, con il governo che ricopre un ruolo di coordinatore del processo decisionale.
- Il modello di *auto-governance* si fonda su processi di differenziazione e decentramento che puntino al mantenimento dello *status quo*. All'interno di questi processi, la società civile attraverso il Terzo settore svolge un ruolo cruciale mediante l'utilizzo dello Stato di forme di partecipazione diretta e di cittadinanza attiva²³².

È chiaro che i modelli qui presentati rappresentano più degli idealtipi che delle effettive configurazioni della realtà. Accade molto più spesso infatti che le *partnership* si configurino come “compromessi” fra 2 o più fra questi modelli.

2.3.7 Il mercato sociale

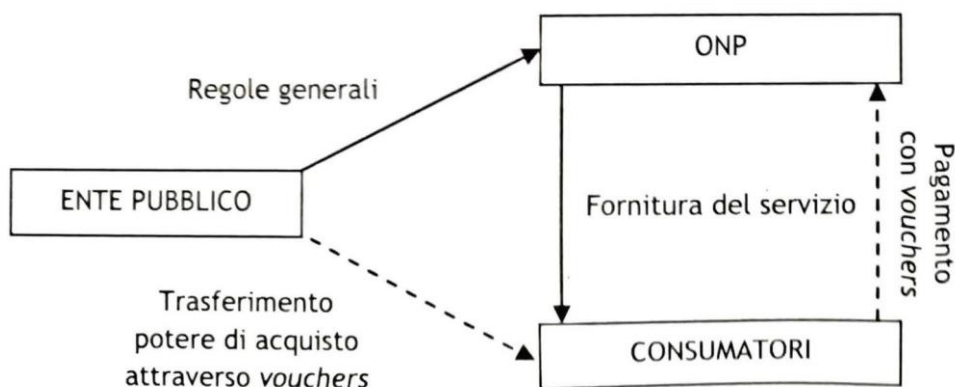
Un metodo che permette di riprodurre le caratteristiche e gli elementi tipici del mercato, limitandone però gli aspetti negativi, e pur sempre mantenendo un rapporto tra Terzo settore ed ente pubblico, è quello del “mercato sociale”. Lo scopo di riprodurre i meccanismi di mercato infatti acquisisce un senso specifico dal momento in cui le sue conseguenze negative vengono significativamente contenute, in quanto i bisogni sociali insoddisfatti sono frutto *in primis* del malfunzionamento tradizionale di tali meccanismi e quindi della non coincidenza fra domanda e offerta. Spesso questo accade quando vengono sottoposti a regime di mercato dei servizi che hanno le caratteristiche proprie dei beni pubblici, o altrettanto spesso perché

²³² Ivi, p. 35;

vi è assenza o insufficienza di domanda pagante, o addirittura per problemi dal lato dell'offerta²³³.

In un sistema di mercato sociale vengono introdotti fattori che quindi superano questo tipo di ostacoli, puntando al consolidamento della domanda e dell'offerta. In un quadro del genere, si può rimediare alla carenza di domanda, ad esempio, con una distribuzione di reddito a destinazione vincolata, in favore dei potenziali beneficiari di un servizio, e sviluppando delle campagne di persuasione civile (come nell'esempio della Figura 7).

Figura 7: il mercato sociale.



(Musella, Santoro, 2012, 54)

In un sistema di rapporti così strutturato, lo Stato trasferisce risorse economiche ai consumatori e limita la relazione con il *non-profit* alla definizione di regole generali, come ad esempio gli standard di qualità del servizio. I consumatori conservano la libera scelta del fornitore, pagando il costo con dei *vouchers*, così che non solo viene tutelata la libertà del cittadino, ma viene stimolato un meccanismo di continua competizione per il raggiungimento di una maggiore efficienza²³⁴.

I limiti principali di questo modello sono collegabili principalmente a tre questioni²³⁵:

- a) È probabile che ci si ritrovi in una situazione in cui il consumatore non ha le informazioni sufficienti per scegliere al meglio.

²³³ M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 53;

²³⁴ Ivi, p. 54;

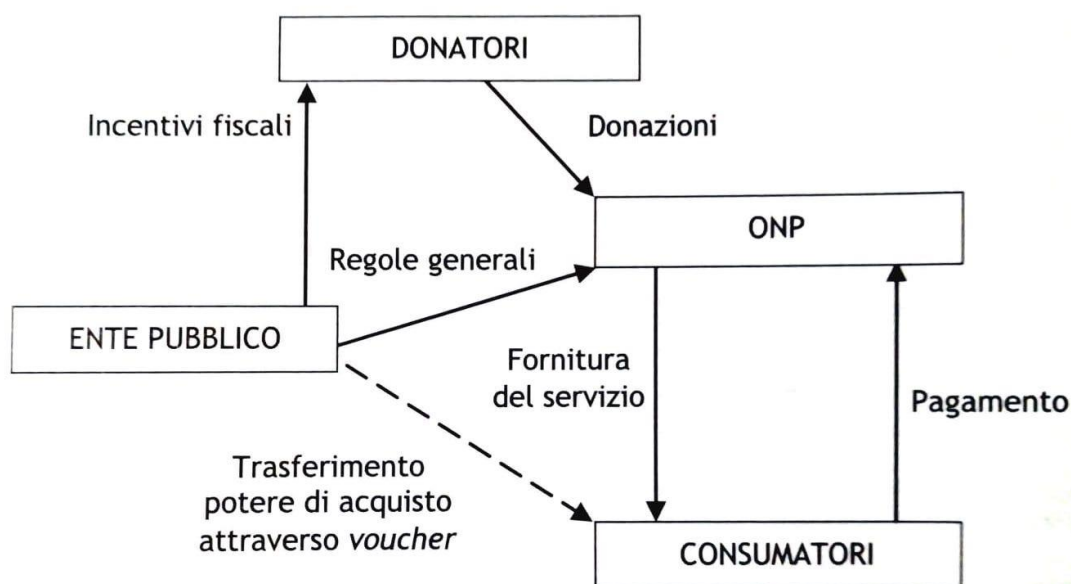
²³⁵ Ibidem;

b) La presenza di preferenze miopi, e cioè non orientate alla riflessione sull'impatto temporale della propria scelta, può comportare il rischio che si verifichino situazioni di inefficienza anche a livello aggregato.

c) Non si può escludere la possibilità dell'emergere di un mercato dei *vouchers*.

Dal lato dell'offerta invece, un malfunzionamento del mercato può significare la presenza di alcuni vincoli, per i quali si possono applicare delle agevolazioni per sostenerne la rimozione. Il caso più comune è quello di carenze dal punto di vista economico, frutto della difficoltà di realizzare un investimento iniziale e in particolare con la poca propensione del sistema bancario verso i soggetti *non-profit*. A tale situazione si può rimediare incentivando fiscalmente donazioni o forme di prestito agevolato (come descrive lo schema in Figura 8) in favore di organizzazioni *non-profit* che erogheranno il servizio²³⁶.

Figura 8: il mercato sociale in presenza di donatori.



(Musella, Santoro, 2012, 56)

A questo punto considerando l'intensità nel sostegno nel suo complesso, comprendendo i *voucher* e gli effetti delle donazioni sul "prezzo" del servizio, ci si potrebbe anche ritrovare in una situazione in cui il consumatore riceve gratuitamente il servizio.

Il modello del mercato sociale permette, in definitiva, un allargamento della sfera di azione del Terzo settore, inoltre in uno schema di mercato dove il controllo della PA si limita alla

²³⁶ Ivi, p. 55;

definizione di regole generali ed astratte, e le organizzazioni non sono sottoposte ai maggiori vincoli del finanziamento pubblico diretto. Il vantaggio ulteriore, in particolare rispetto al modello della neo-cooptazione, è che coinvolge nel mercato dei servizi non solo l'erogatore ma anche il donatore ed eventualmente anche imprese *for-profit* e del settore finanziario²³⁷. Tuttavia, è facile immaginare il sorgere degli aspetti deleteri tipici del mercato: abbassamento della qualità per finalità di massimizzazione del profitto o di vantaggi immediati; esasperazione della concorrenza; eccessiva ricerca di persuasione verso i consumatori. Questo tipo rischio può essere ridotto predisponendo strumenti di tutela del consumatore e coinvolgendo la società civile dal lato dei produttori del servizio: un'organizzazione di volontariato può promuovere iniziative di imprenditorialità sociale per i servizi alla persona; possono essere sviluppati metodi di controllo democratico su elaborazione ed erogazione del servizio; oppure gli utenti potrebbero partecipare e anche possedere quote dell'impresa produttrice²³⁸.

2.3.8 I fondi per il *non-profit*

Lo sviluppo iniziale di qualsiasi tipo di iniziative, in particolare quelle *non-profit*, necessita di investimenti a medio-lungo termine che possano essere garantiti ad esempio da prestiti ad altrettanto lungo termine. Per questo tipo scopi può essere previsto l'intervento dell'ente pubblico in collaborazione con fondazioni *grant making*, per concentrare risorse economiche al fine di realizzare scopi ben definiti, e che fissino remunerazioni minime al capitale. Uno schema del genere può assumere configurazioni diverse: è possibile costituire "banche d'affari" del sociale, realizzare operazioni di *Program related investment* (e quindi l'erogazione di prestiti a tassi particolarmente favorevoli, mediante istituti di credito, per l'ideazione e l'implementazione di programmi specifici), aggregare fondi con soggetti economicamente molto stabili e con finalità etiche, per operazioni di *project financing* con garanzie a lungo termine. Un'altra configurazione che questi meccanismi possono assumere è quella di esperienze di *venture capital* nelle imprese *non-profit* (in questo caso *venture philanthropy*), e quindi l'apporto da parte di un investitore di un certo capitale di rischio. La particolarità di questo schema sta nel fatto che oltre alla messa a disposizione di risorse economiche, il donatore effettua anche degli investimenti manageriali, in modo da facilitare

²³⁷ Ibidem;

²³⁸ Ivi, p. 57;

la definizione di un piano strategico, e soprattutto la sua realizzazione, rafforzando l'intera struttura organizzativa.

L'apporto delle fondazioni e degli istituti di credito quindi, non solo in termini economici, permette di massimizzare i risultati di rilevanza sociale e creare incubatori di iniziative solidali caratterizzati da una certa sostenibilità nel tempo²³⁹.

2.4 Considerazioni conclusive e forme di supporto miste Pubblico-privato

In definitiva, a differenza delle Amministrazioni Pubbliche e dalle imprese *for-profit*, che ottengono i propri finanziamenti da un'unica fonte (gli introiti fiscali per le prime, la vendita di beni e o servizi per le seconde), abbiamo visto come le organizzazioni del Terzo settore possano trarre le risorse necessarie al proprio funzionamento e all'implementazione delle proprie iniziative attraverso tre fonti diverse: pubbliche, attraverso convenzioni, contributi o appalti; private, attraverso la vendita sul mercato di servizi; comunitarie, mediante raccolta di fondi e donazioni²⁴⁰.

Già da alcuni di questi metodi e strumenti di *partnership* che il Terzo settore utilizza per implementare le proprie attività, si nota come spesso venga prevista una forma di contribuzione mista Pubblico-privata. Come vedremo infatti meglio nei casi studio del successivo capitolo, è molto più frequente notare come le organizzazioni si sostengano mediante forme di finanziamento spurie, che gli garantiscano una maggiore indipendenza sia dalle dinamiche distorsive del mercato e sia da quelle burocratizzanti della Pubblica Amministrazione.

Formalmente non esistono obblighi che impongano il finanziamento da un *mix* di fonti diverse, ma sono piuttosto altri fattori come ad esempio la tipologia di servizi erogati, la *mission* dell'organizzazione o il settore di attività a definire la necessità di prevalenza di una fonte su un'altra²⁴¹. "Ogni organizzazione di Terzo settore e impresa sociale trova un suo proprio equilibrio nell'identificazione delle diverse tipologie di finanziamento"²⁴². Tuttavia,

²³⁹ A. Propersi, *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012, p. 98;

²⁴⁰ L. Fazzi, *Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio nel Terzo settore*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 98

²⁴¹ *Ibidem*;

²⁴² *Ibidem*;

la differenziazione delle fonti è considerata un fattore di equilibrio e di forza per portare avanti un'azione di innovazione che sia coerente con la natura terza di queste organizzazioni. Tuttavia, il forte intervento pubblico che ha caratterizzato il *welfare state* e anche l'evoluzione dello stesso *welfare mix*, ha fatto sì che si diffondesse con forte decisione la convinzione che le risorse con cui finanziare attività di interesse generale non potessero che derivare prevalentemente da fonti pubbliche²⁴³. Ma il legame di dipendenza dal finanziatore pubblico è più psicologico che effettivamente economico: le risorse economiche per l'attivazione di un intervento e l'avviamento di un servizio infatti si possono recuperare anche con modi diversi dalla partecipazione a un bando o a una gara d'appalto, o dal rapporto personale con le strutture politiche e dirigenziali delle Pubbliche Amministrazioni. Il problema principale è che spesso si pone proprio una questione di consapevolezza da parte delle stesse comunità locali, che non si rendono conto delle proprie potenzialità come fonte di sostegno per questo genere di attività²⁴⁴.

Inoltre, il problema che il finanziamento pubblico pone dinanzi al Terzo settore è la costante presenza di criteri stabiliti *ex-ante* e obiettivi predefiniti. Per un ente *non-profit*, la possibilità di accedere a delle risorse economiche donate liberamente per il sostegno alle sue iniziative costituisce un fattore fondamentale di incentivo e di spinta all'innovazione. Questo perché innanzitutto le risorse libere consentono di aumentare il livello di autonomia progettuale e di azione, stimolando il processo ideativo e immaginativo. I vincoli alla progettazione sono decisamente più deboli e diventa quindi più semplice aprirsi a prospettive nuove rispetto a problematiche e difficoltà non già affrontati. In secondo luogo, le risorse derivanti da donazioni o da contributi di *stakeholder* della comunità locale danno forza e spessore alla reputazione delle organizzazioni, innescando un circolo virtuoso per cui nuovi donatori sono spinti a seguire coloro che con la loro erogazione monetaria hanno scommesso sulla affidabilità dell'organizzazione. Infine, il recupero di risorse dalla comunità stimola la capacità negoziale delle stesse organizzazioni nei confronti degli attori istituzionali. Innanzitutto, perché ottenere un finanziamento è molto più facile se si parte da una condizione di disponibilità di altre risorse, rispetto ad una condizione di scarsità; e in secondo luogo perché il contributo della comunità locale rappresenta per le istituzioni un segnale di sostegno e di preferenza nei confronti delle iniziative e delle progettualità poste in essere dall'organizzazione in questione. Per cui va da sé che il decisore pubblico sarà più incentivato

²⁴³ Ivi, p. 99;

²⁴⁴ Ivi, p. 100;

ad una risposta favorevole nei confronti di istanze aggreganti il contesto sociale, piuttosto che avanzate da singoli soggetti giuridici²⁴⁵.

2.4.1 Il *Social Impact Bond*

Uno strumento che permette di mettere insieme finanziamenti di origine sia pubblica che privata è il Social Impact Bond. Il SIB è definibile come una rete di contratti che si fonda sulla disponibilità della PA a condividere con investitori privati parte dei risparmi frutto di minori costi diretti e indiretti. Di conseguenza le parti coinvolte sono l'autorità pubblica, gli investitori, un intermediario che gestisce il progetto e raccoglie le risorse necessarie, una o più organizzazioni private con la funzione di erogare il servizio, e infine un valutatore indipendente per misurare l'impatto sociale ed il raggiungimento degli obiettivi²⁴⁶.

Il primo prototipo di SIB è stato messo a punto in Regno Unito nel 2010, per mettere in campo un progetto di reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti di breve periodo del carcere di Peterborough.

I contenuti minimi dell'Accordo per il SIB seguono grossomodo questo schema²⁴⁷:

- Individuazione del problema: nel caso del carcere di Peterborough il problema principale a cui porre rimedio era l'alto tasso di recidiva e i conseguenti costi per l'amministrazione. Chiaramente, in seguito sono state effettuate altre sperimentazioni su questioni legate alla disoccupazione, alla dispersione scolastica ed alle tossicodipendenze.
- Individuazione della popolazione di riferimento: nel caso analizzato si trattava dei condannati ad una pena definitiva inferiore a 12 mesi, detenuti o rilasciati.
- Variabile da misurare per valutare l'impatto, comprensiva di indicatori e metodologie per la misurazione (come nel caso di cui sopra, l'indice di recidiva criminale).
- Fissazione dell'obiettivo da raggiungere: in caso di successo, è richiedibile la restituzione del capitale investito e degli interessi, oltre alla specificazione dei flussi riconoscibili al *lead contractor* da parte della PA. Nel caso di Peterborough, era previsto una remunerazione per gli investitori pari al 2,5% annuo in base al raggiungimento di obiettivi calcolati secondo due logiche: riduzione del tasso di recidiva del 10% per ognuno dei tre gruppi in cui i beneficiari erano stati suddivisi, e del 7,5% rispetto alla media dei

²⁴⁵ Ivi, p. 102;

²⁴⁶ F. Cicognani, F. Quarta, *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 107;

²⁴⁷ Ivi, p. 108;

beneficiari. In caso di non raggiungimento degli obiettivi era prevista invece la perdita del capitale investito e l'esclusione della remunerazione.

Nonostante il successo dell'esperimento di Peterborough, il SIB presenta problemi di replicabilità e di conseguenza di applicabilità come modello di *welfare*. Di per sé si configura come un'operazione ad alto rischio, inoltre il pagamento è correlato alla misurazione dell'impatto sociale, che però è difficilmente quantificabile in maniera precisa in termini finanziari. Inoltre, l'investitore non detiene alcun potere di controllo sull'attività di erogazione, pur non avendo diritto alla copertura delle proprie perdite in caso di insuccesso. Per quest'ultimo motivo in particolare, nei SIB più noti è stata introdotta la presenza di un altro attore, e cioè di un *collateral* filantropico per la copertura di una rilevante quota di rischio. In caso di successo poi, le stesse risorse verrebbero utilizzate per finanziare altri progetti²⁴⁸.

In linea generale comunque, soprattutto negli USA, l'implementazione dei primi SIB ha visto reazioni di profonda diffidenza. La paura di molti osservatori è che sia l'ennesimo passo di un percorso di privatizzazione dei servizi, partito durante le presidenze Reagan e Bush, e diretto verso il ritiro graduale dello Stato sociale.

2.4.2 La Cooperativa di comunità di Stezzano

Un altro caso molto particolare che merita una menzione è quello della Cooperativa della Comunità di Stezzano, in provincia di Bergamo. Storicamente la Cooperativa si occupava di inserimento di soggetti svantaggiati attraverso attività di verifica per conto dell'amministrazione. Da diversi anni però queste attività sono state sostituite da servizi a maggiore qualificazione, attraverso l'ingresso nel mercato delle cosiddette "certificazioni verdi", e cioè dei certificati che vengono ricevuti da imprese che operano producendo minori emissioni. Questi certificati corrispondono ad una determinata quantità di emissioni di CO₂, che le imprese possono rivendere (a prezzi di mercato) a industrie che dovrebbero produrre una certa quota attraverso energie rinnovabili, ma non lo fanno. La cooperativa, in collaborazione con l'associazione "Reti Clima", che si occupa proprio di certificazioni verdi, ha dato vita ad un progetto per creare veri e propri boschi urbani, in base alla cui superficie si possono ottenere valori trasformabili in credito economico che le aziende possono acquistare. I vantaggi di una pratica come questi sono numerosi, e investono sia la dimensione

²⁴⁸ Ivi, p. 113

dell'interesse pubblico e sia quella degli interessi privati: viene data occupazione a soggetti svantaggiati, senza che sia richiesta alcuna conoscenza o competenza particolare, garantendo poi un impatto positivo anche sull'ambiente; al contempo l'amministrazione locale ne guadagna indirettamente dal momento in cui non deve destinare risorse ulteriori per il servizio; infine, diviene anche un risparmio per l'azienda che compra le certificazioni, in quanto dovrebbe spendere di più per cercare un'alternativa per ridurre le proprie emissioni. L'unico onere per il pubblico è quello di bloccare la destinazione d'uso dei terreni in oggetto²⁴⁹.

²⁴⁹ L. Fazzi, *Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio nel Terzo settore*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 69;

3) CAPITOLO 3: CASI DI STUDIO: LA COOPERATIVA SOCIALE DEDALUS DI NAPOLI E LA ONLUS INVENTARE INSIEME – CENTRO TAU DI PALERMO

3.1 Cosa rende queste esperienze comparabili? Quali elementi di differenza e quali in comune?

Nel presente capitolo vengono descritte due esperienze di organizzazioni *non-profit* quali la Cooperativa sociale Dedalus di Napoli e la Associazione Onlus Inventare Insieme di Palermo. Queste due realtà costituiscono due casi per studiare in termini reali e pratici il ruolo svolto dal Terzo settore in uno specifico ambito dell'assistenza sociale: le attività di tutela, assistenza ed educazione dei minori in situazioni di difficoltà.

In particolare, entrambe queste esperienze mirano ad essere rappresentative dell'importanza assunta dalle organizzazioni *non-profit* in questo campo perché lavorano in condizioni particolarmente simili.

Lo studio di questi due casi è orientato alla comprensione e a farci toccare con mano il ruolo che ha assunto il Terzo settore dopo tutto il percorso storico e normativo riassunto nel Capitolo 1, e con che modalità questo si relaziona con (e quindi viene anche sostenuto economicamente da) gli altri attori sociali.

La possibilità di confronto fra Dedalus ed Inventare Insieme nasce da molti fattori.

In primis, dall'evidenza che entrambe costituiscono un punto di riferimento per una parte (seppur piccola) di popolazione di una grande città del Sud Italia. Sia l'una che l'altra infatti si inseriscono e lavorano in un contesto di particolare disagio sociale, che come sappiamo caratterizza particolarmente i centri urbani del Mezzogiorno. Per di più, entrambe si trovano e svolgono le proprie attività in quartieri che non sono propriamente definibili come periferici, ma che non per questo sono caratterizzati da un minor numero di situazioni difficili. Entrambe le città condividono difficoltà talmente radicate nel tessuto urbano che non sono confinate nei soli quartieri di periferia e fuori dal circuito urbano, ma che sono tipiche anche di aree e circoscrizioni più interne.

Come già precisato precedentemente, i casi studio vanno ad analizzare le attività e l'impatto di organizzazioni che operano su temi quali l'istruzione, l'educazione, la tutela dei minori e la loro formazione professionale. La ragione di questa scelta sta nel fatto che il settore dell'istruzione e dell'accompagnamento del bambino lungo tutto il suo percorso di crescita, può costituire probabilmente esempio lampante di come lo Stato (pur riconoscendone le

indiscutibili ragioni) abbia, negli ultimi anni, sempre più ridotto la sua spesa pubblica e in particolare i suoi investimenti nel settore sociale.

Affermare che i bambini sono il futuro del Paese è luogo comune quanto verità innegabile. E da quanto emerge dai dati, l'Italia sotto questo punto di vista, negli ultimi anni, ha decisamente ridotto il suo investimento verso il suo futuro.

I dati dell'Istat mostrano un quadro abbastanza grave: dal 2004 al 2016, in tutte le altre macro-aree d'Italia (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro-Nord e Centro), la spesa pubblica nell'istruzione è calata rispetto al Pil di 0,1/massimo 0,2 punti percentuali, mentre nel Mezzogiorno si è ridotta di quasi 1 punto percentuale, passando dal 6,7% al 5,8% del PIL.

Tutto questo va ad aggravare poi una condizione già abbastanza difficile, come dimostrano ad esempio i dati sulla dispersione scolastica. Per una media totale di 14,5% di giovani che abbandonano prematuramente la scuola, è il Mezzogiorno a mantenere alti questi numeri: mentre nelle altre regioni la media oscilla fra il 13,3% ed il 10,6%, nel Sud Italia il 18,8% (quasi un ragazzo su cinque) non arriva alla fine della scuola dell'obbligo²⁵⁰.

L'Eurostat afferma che nel 2017 l'Italia ha speso circa 66 miliardi di euro per l'istruzione pubblica (di tutti i livelli: da quella primaria all'università), che rappresentano circa il 3,8% del PIL. In un'ottica comparata, l'Italia in termini assoluti non si colloca male rispetto agli altri paesi d'Europa, posizionandosi quarta dopo la Germania (che ne spende 134,6), la Francia (124) ed il Regno Unito (107). Ma con uno sguardo leggermente più approfondito e soprattutto volto al confronto col passato, osserviamo che nel 2009 il nostro Paese ha investito nello stesso settore 72 miliardi di euro, e cioè circa 6 miliardi in più rispetto ad otto anni dopo. Nello stesso intervallo di tempo invece, la Germania, invece di ridurre, ha aumentato la sua spesa di 28 miliardi, la Francia di 15 ed in Regno Unito è rimasta pressoché identica.

Il punto è che in valore assoluto il quadro appare molto più roseo di quanto in realtà non sia. Se infatti analizziamo la spesa in istruzione in rapporto sia alla spesa pubblica totale che al Pil, a livello europeo la posizione del nostro Paese cade a picco. Nel 2017, con il 7,9% della spesa pubblica totale, l'Italia si posiziona come ultimo in graduatoria fra gli Stati membri dell'Ue. Germania, Francia e Regno Unito invece spendono rispettivamente il 9,3%, il 9,6% e l'11,3%.

²⁵⁰ http://noi-italia.istat.it/index.php?id=3&tx_usercento_centofe%5Bcategoria%5D=5&tx_usercento_centofe%5Baction%5D=show&tx_usercento_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=c4749d76ac66cfa7b409575f5a7490fd

Se poi consideriamo anche la stessa categoria di spesa in rapporto al Pil, solo Romania, Irlanda, Bulgaria e Slovacchia si posizionano dietro l'Italia (con il 3,8%, inferiore dello 0,8% rispetto ai livelli pre-crisi).

Si potrebbe giustificare questa evidente riduzione con l'ormai più che recente calo delle nascite che ha colpito il nostro paese, e quindi la conseguente riduzione delle iscrizioni a scuola. Ma una nota dell'Ocse ha chiarito come questo calo di spesa sia stato decisamente maggiore rispetto al calo demografico: secondo un articolo dell'Agi proprio su questi temi, "la spesa in istruzione per studente è diminuita del 9% tra il 2010 ed il 2016"²⁵¹. Mentre "il calo registrato nel numero di studenti è diminuito dell'8% per l'istruzione terziaria e dell'1% per l'istruzione primaria e secondaria"²⁵².

In un contesto del genere, quello che quindi risulta interessante è comprendere che ruolo vanno a ricoprire gli ETS che si occupano di questi temi: come operano, quali attività svolgono, come si relazionano con gli altri attori sociali e *stakeholder*, e soprattutto come viene sostenuta economicamente la loro azione.

Nell'ambito della lotta alla dispersione scolastica e all'abbandono, dalla rilevazione dell'Istat effettuata con il Censimento del 2011 è possibile affermare che in linea di massima gli enti del Terzo settore che si occupano di questi temi si focalizzano su particolari attività. Quasi la metà (46,5%) del campione svolge *in primis* assistenza nei compiti scolastici, mentre un quarto (25,6%) si concentra più in attività extra-scolastiche, con lo sviluppo di centri di aggregazione giovanile. Seguono poi attività di vero e proprio recupero scolastico, che richiedono quindi un maggiore impegno e soprattutto personalizzazione del servizio, per cui il rapporto ragazzo-educatore diventa per la maggior parte delle volte 1:1; e infine si posizionano la messa in disponibilità di spazi per lo studio e l'orientamento scolastico²⁵³.

Sul tema della collaborazione e del coordinamento fra azioni delle scuole e dei singoli enti di Terzo settore, non è possibile osservare il fenomeno in maniera uniforme ed omogenea, in quanto l'intensità del rapporto varia di situazione in situazione: non vi è una regola valida per tutti i casi. Spesso gli interventi dei due attori sembrano non essere legati da alcuna relazione sistematica, per cui in questi casi prevale l'assenza di comunicazione,

²⁵¹ https://www.agi.it/fact-checking/spesa_istruzione_italia_ultima_europa-6801447/news/2019-12-28/

²⁵² Ibidem;

²⁵³ Checchi, Daniele. *Lost. Dispersione scolastica. Il costo per la collettività e il ruolo di scuole e Terzo*

settore. We World Intervista, Associazione Bruno Trentin, Fondazione Giovanni Agnelli, Ediesse, 2014, p.

11;

coordinamento e reciproca legittimazione. Sono presenti anche casi virtuosi di collaborazione e costruzione di *partnership* per avviare progetti ed azioni integrate, che mirino al coinvolgimento del ragazzo all'interno di una rete di istituzioni che coprano più spazio possibile nella sua vita. Francesco Di Giovanni ad esempio, Coordinatore Generale dell'Associazione Inventare Insieme Onlus, proprio su questo tema ha chiarito quanto sia fondamentale, per la buona riuscita degli interventi, attivare processi di vera e propria sussidiarietà, raggruppando Terzo settore, scuola e mondo parrocchiale: "la grande difficoltà di essere presenti sul territorio nasce non soltanto dalla difficoltà di avere e mantenere economicamente un'organizzazione e una qualità dei servizi molto alta, ma anche di riuscire a interfacciarsi con le istituzioni sapendo che è necessario attivare un processo maieutico sul territorio, dove ognuno di noi riesce a tessere processi dove la scuola deve avere chiaro che da sola non può riuscire a gestirsi situazioni problematiche di bambini, soprattutto dove diviene maggioritario il numero di ragazzi che hanno problemi rispetto a quelli che hanno una vita più semplice da portare avanti. Il Comune da solo non può farlo, perché sono degli spazi, e questa è una riflessione che facevamo col preside, col parroco, che ci sono delle parole, delle riflessioni, degli interventi, che un parroco può fare e che io non posso fare, così degli interventi che la preside può fare e che noi non possiamo fare, e degli interventi che io posso fare e loro no"²⁵⁴.

In definitiva, i due casi studio che seguono puntano a rappresentare non solo il contributo del Terzo settore, sussidiario e complementare rispetto allo Stato. L'obiettivo ultimo dell'elaborato è quello di cogliere l'efficienza e la sostenibilità dell'esternalizzazione di questo particolare servizio. La tutela e la cura dell'infanzia dovrebbe essere ambito di azione su cui lo Stato affermi con decisione la propria presenza: sui bambini non può esserci eterogeneità di offerta, perché ogni bambino ha diritto non solo alla stessa istruzione e alla qualità di questa, ma ad una sicurezza sul suo percorso di crescita che lo protegga dalle conseguenze negative del disagio sociale. Il primo grande passo verso l'emarginazione sociale è l'abbandono scolastico, ma questo non significa necessariamente che il processo sia iniziato così. La protezione del minore dalla tentazione del mondo criminale, dalle droghe, o anche semplicemente dall'improduttività che caratterizza chi non segue un percorso di istruzione costante, non può limitarsi al solo ambito scolastico, ma deve andare oltre e ricoprire ogni realtà che circonda la vita di un bambino: dalla famiglia agli spazi comuni di quartiere passando per la parrocchia.

²⁵⁴ Intervista 3, Appendice, p. 141;

Ma lo Stato si fa carico della responsabilità solo di quello che accade fra le mura scolastiche, per cui diventa necessario chiedersi quanto sia efficiente un servizio offerto da un'organizzazione terza, e soprattutto, quanto effettivamente cambi l'impatto di questo servizio, in funzione della natura del finanziamento che sostiene l'organizzazione erogatrice. Come vedremo, infatti, nel caso della Cooperativa Dedalus ci troviamo in una condizione di prevalente collaborazione e finanziamento pubblico (a vari livelli: locale, regionale, nazionale, comunitario). Mentre nel caso dell'Associazione Inventare Insieme Onlus risulta particolarmente forte l'apporto da fonti private.

3.2 La Cooperativa sociale Dedalus

La Cooperativa Dedalus si autodefinisce come un'impresa economica, sociale e democratica, nata nel 1981 come Cooperativa di produzione e lavoro, che opera nel campo della ricerca, della progettazione e nella gestione dei servizi a valenza sociale, per elaborare e progettare interventi nel campo dell'esclusione sociale delle fasce deboli, dell'economia del territorio e dello sviluppo locale. La Cooperativa ha molte sedi concentrate in particolare nella IV Municipalità di Napoli, tra la stazione centrale ed i quartieri Vicaria, San Carlo all'Arena, Pendino e San Giuseppe.

È un'organizzazione che punta ad attività di impatto per il contesto locale e alla costruzione di occasioni di lavoro non solo per i destinatari dei propri interventi, ma anche per le sue risorse umane, tra le quali non incontriamo distinzioni di ruolo, provenienza o appartenenza di genere o religiosa: tra 42 soci, 31 sono donne e 12 portano impressi nella propria memoria il ricordo di una vita da migranti²⁵⁵.

Tra le *mission* della Cooperativa infatti troviamo la costruzione di uno spazio e di una comunità che sia non solo luogo partecipato di lavoro, socialità e proposta culturale, ma anche di accoglienza e solidarietà, in particolare nei confronti di persone che versano in condizioni di particolare marginalità sociale, con l'obiettivo di sostenere il principio di pari opportunità di accesso ai diritti, indipendentemente che sia a beneficio dei minori autoctoni,

²⁵⁵ <http://www.coopdedalus.it/chi-siamo/>

dei minori immigrati o delle donne vittime di tratta. L'obiettivo strumentale a questo fine ultimo è il potenziamento del sistema di *welfare* mediante l'attivazione di percorsi di inclusione socio-lavorativa in un contesto di incontro fra culture, religioni e classi sociali diverse²⁵⁶.

Infatti, dal 1986 Dedalus inizia ad impegnarsi nelle tematiche riguardanti i flussi migratori, in particolare nella tutela dei diritti e dei doveri dei migranti e nei loro percorsi di emancipazione e di assunzione della cittadinanza.

Già nella metà degli anni '80 la Cooperativa partecipava alla prima indagine nazionale sul tema dell'immigrazione. Si tratta di uno *step* fondamentale nel ciclo di produttività dell'impresa, in quanto permette di monitorare, studiare ed intercettare i bisogni presenti e tradurli in progetti innovativi da mettere in campo. Queste attività di ricerca vengono spesso realizzate in collaborazione con enti e imprese sociali altrettanto attive sul territorio, ed attraverso la gestione di un centro di documentazione sul sociale. In questo modo viene svolto anche un servizio di diffusione di conoscenza, informazione ed aggiornamento sulle tematiche trattate e sulle metodologie adottate, a beneficio di operatori del settore e strutture (sia pubbliche che private), ma anche di studenti e ricercatori.

Nella metà degli anni '90 Dedalus passa definitivamente dall'essere una Cooperativa di ricerca scientifica alla ricerca-azione. Questo passaggio rappresenta, anche secondo Elena De Filippo (Presidente della Cooperativa dal 1997), uno dei più cruciali nel consolidamento del ruolo dell'organizzazione sul territorio. La nuova configurazione ha permesso a Dedalus di acquisire gli strumenti per leggere continuamente i bisogni e coglierne in loro cambiamento in funzione del destinatario dell'intervento. La stessa De Filippo afferma: "Quando all'inizio dicevo che noi siamo passati, come Dedalus, da una cooperativa di ricerca scientifica, che facevamo negli anni '80 fino alla metà degli anni '90, alla ricerca-azione, quello è stato l'elemento secondo me di grande innovazione e di successo per una Cooperativa come la mia, ma penso come tante, cioè il fatto di leggere continuamente i bisogni che cambiano rispetto ai destinatari. Cioè noi siamo sempre riusciti a leggere i bisogni molto prima del Pubblico. Cioè sui minori stranieri non accompagnati, con cui noi lavoriamo dal 98/99, l'Ente locale non ne vuole sapere, non vedeva questa problematica. Siamo stati noi a dire al Comune che ci sono i minori stranieri non accompagnati che arrivano ai semafori, che arrivano dal Marocco ad esempio, e hanno dei progetti migratori simili a quelli degli adulti. Perché? Perché noi con la ricerca-azione stavamo per strada, facevamo ricerca,

²⁵⁶ <http://www.coopdedalus.it/la-nostra-mission/>

ma una ricerca finalizzata poi all'intervento. Cioè il Comune all'epoca quando interveniva sui minori stranieri non accompagnati ai semafori, li prendeva, li portava all'epoca a Marechiaro dove c'è la comunità, e il ragazzino dopo un giorno scappava, fino a che un ragazzino non si è buttato dal secondo piano, si è rotto le gambe, e la procura ci ha chiamato"²⁵⁷.

Dalla fine degli anni '90 viene notevolmente allargata la compagine sociale, attraverso il coinvolgimento di operatori sociali, mediatori culturali provenienti da altri paesi e integrando nuove figure professionali. La Cooperativa infatti si impegna nel motivare la partecipazione dei soci alla crescita della cooperativa, sostenendo lo sviluppo di un vero senso di appartenenza, e di un percorso di crescita professionale comune.

Nel 1999, in attuazione della legge 381 del 1991, Dedalus completa la sua trasformazione in Cooperativa sociale di Tipo A, e cioè in una organizzazione che si occupa della gestione dei servizi sociosanitari, formativi e di educazione permanente.

Dal 2007, infine, viene accreditato come ente formativo presso la Regione Campania per ampliare e intensificare il suo contributo per la formazione professionale dei beneficiari dei suoi servizi nonché dei suoi operatori²⁵⁸.

In particolare, nella sua azione di tutela verso minori non accompagnati e in generale giovani che vivono in condizioni di marginalità sociale, la Cooperativa adotta una metodologia fondata su quattro strumenti²⁵⁹:

1. La mediazione linguistico-culturale, nel caso particolare in cui si tratti di minori immigrati non accompagnati. In questi casi acquisisce particolare importanza il ruolo del mediatore, non solo in qualità di interprete linguistico, ma come soggetto che sperimenta nuove metodologie di comunicazione e di costruzione di relazioni multiculturali. In questo modo la mediazione culturale mira a garantire una completa integrazione, facilitando l'ingresso ai servizi e alle opportunità, e promuovendo interventi informativi e culturali per diffondere una reale conoscenza del fenomeno migratorio.
2. Programmi individualizzati, per favorire la partecipazione attiva del beneficiario. Attraverso una ricostruzione della storia, dei bisogni, delle aspirazioni e delle potenzialità del beneficiario, questo viene accompagnato verso la fuoriuscita dalla

²⁵⁷ Intervista 2, Appendice, p. 145;

²⁵⁸ <http://www.coopedalus.it/chi-siamo/>

²⁵⁹ <http://www.coopedalus.it/category/aree-di-intervento/scuola-e-interculturale/>

condizione di marginalità e l'inserimento in un contesto sociale produttivo. I programmi vengono elaborati in completa collaborazione con il beneficiario, prevedendo anche, a seconda del caso, l'erogazione di supporti finanziari sotto forma di "borse di cittadinanza".

Questo punto rappresenta probabilmente al meglio la rappresentazione pratica di come un'organizzazione di Terzo settore si contraddistingua, rispetto al Pubblico, per la capacità delle sue soluzioni e dei suoi interventi di aderire a pieno al bisogno individuale del destinatario dell'intervento.

3. Le reti territoriali, costruite grazie alla constatazione che le problematiche sociali sono sempre più complesse ed articolate, e che quindi, per la loro risoluzione, presuppongono l'azione coordinata di diverse competenze, funzioni e professionalità. Costruire reti significa tessere relazioni coordinate e collaborazioni fra operatori diversi operanti in servizi e in ambiti diversi, favorendo così il coinvolgimento anche degli enti pubblici, e dando vita a un contesto di lavoro dinamico e democratico. Sono strumenti come questo che favoriscono la piena applicazione del principio di sussidiarietà nella sua dimensione sia orizzontale che verticale.
4. La riduzione del danno, intesa non solo come obiettivo ma più come logica di fondo di ogni intervento. Più che l'abbandono di un comportamento deviante o dell'uso di una sostanza, il destinatario degli interventi viene motivato a ridurre i loro effetti negativi.

Attualmente, nell'ambito degli interventi in favore di minori e giovani, la Cooperativa promuove una numerosa serie di progetti seguendo un filone teorico di istruzione e formazione interculturale.

In attuazione in particolare dello strumento delle reti territoriali, e quindi attraverso la collaborazione con diverse scuole del territorio napoletano, Dedalus promuove occasioni di incontro incrociando passioni, hobby, tempo libero e formativo. Vengono gestiti infatti centri interculturali la cui attività viene affiancata a quella delle scuole.

In particolare, negli istituti scolastici, la Cooperativa svolge attività di consulenza per l'accoglienza di nuovi arrivati in Italia, mediazione linguistica, laboratori di italiano, laboratori interculturali per l'intero gruppo classe, consultazione e supporto con dirigenti e docenti per favorire il cambiamento della scuola in una direzione di maggiore consapevolezza e pari opportunità²⁶⁰.

²⁶⁰ <http://www.coopededalus.it/category/aree-di-intervento/scuola-e-interculturale/>

La maggior parte delle attività di Dedalus sono relative a progetti, e in quanto tali sono quindi legate a specifici e appositi finanziamenti di origine pubblica, in particolare del Comune di Napoli e della Regione Campania, ma anche di diversi ministeri e dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Proprio sul tema della collaborazione con le istituzioni, la Cooperativa ha, soprattutto negli ultimi anni, fatto di necessità virtù, differenziando fortemente i suoi committenti e finanziatori e stringendo rapporti anche con fondazioni private. Non sono stati molto rari i casi di pagamento ritardato dall'Ente locale (anche di 36, addirittura 60 mesi), e per questo la dirigenza ha evitato di essere legati in maniera forte ad un solo ente. Proprio la De Filippo racconta come nel tempo ci siano “stati momenti molto molto complicati. Tante case-famiglia hanno chiuso perché vivevano solo di quel finanziamento. Noi, col fatto di lavorare con più progetti e più finanziatori, quando l'Ente locale è diventato un ‘cattivo pagatore’, noi comunque avevamo risorse da altri, e questo comunque ci ha salvato e siamo riusciti a sopravvivere”²⁶¹.

Infatti, quello che emerge dall'esperienza di Dedalus è che il rapporto con l'attore pubblico cambia in funzione sia dell'oggetto della cooperazione, e sia dell'ente interlocutore.

Ad esempio, sul tema della tratta, che si ricollega al macro-tema dell'immigrazione, e che quindi si riferisce a politiche nazionali, “ci sono tavoli che vanno avanti abbastanza bene da sempre”²⁶². Negli ultimi vent'anni il confronto con le organizzazioni che si occupano e gestiscono progetti di protezione delle vittime di tratta è stato tenuto molto attivo dal Dipartimento per le Pari Opportunità, il quale è solito adattare i bandi sulla base dell'osservazione delle pratiche degli ETS. L'Ente locale, invece, pur progettando molto di più rispetto al passato, (e quindi mettendo anche a disposizione più fondi), lo fa in maniera molto più individuale, senza cercare un vero e proprio confronto progettuale con le organizzazioni che, con attività educative e formative, svolgono un ruolo complementare a quello dell'istituzione scolastica²⁶³.

Nella visione di Dedalus, i servizi pubblici devono avere una *governance* pubblica, e quindi comprendere una fase di concertazione con chi è presente sul territorio: “non può essere solo il Pubblico dall'alto. Il Pubblico oggi sta molto in alto, non sta sul territorio. Anche gli assistenti sociali sono in genere secondo me molto molto miopi. Noi facciamo anche molta

²⁶¹ Intervista 2, Appendice, p. 145;

²⁶² Ivi, p. 146;

²⁶³ Ibidem;

formazione su alcune tematiche, e nel momento in cui gli spieghi un qualcosa, e loro la recepiscono, poi generalizzano quel qualcosa a tutta la popolazione”²⁶⁴.

Attualmente Dedalus è promotrice di molti progetti che stanno generando un notevole impatto sul territorio napoletano. Tra questi: il progetto ReGeneration, le Officine Gomitoli, il progetto Comuni-CARE e i Percorsi di Autonomia Guidata.

Questi, come tanti altri progetti che la Cooperativa porta avanti, sono realizzati con la collaborazione ed il finanziamento del Comune di Napoli e dei Comuni limitrofi, con la Regione Campania, nonché con istituzioni centrali come il Ministero dell’Interno. Nonostante il consistente contributo del settore pubblico sia in termini economici che progettuali, in un’ottica di ulteriore applicazione del principio di sussidiarietà, e per garantire una migliore stabilità e continuità dei progetti, la realizzazione di questi progetti avviene anche grazie al rapporto della Cooperativa con altre realtà del privato *for* e *non-profit*, come la Fondazione Con il Sud, l’Impresa sociale Con i Bambini, o la Fondazione San Zeno.

Officine Gomitoli è uno spazio urbano di incontro (anche interculturale) che coinvolge i giovani della periferia di Napoli comprendendovi anche i giovani immigrati o di seconda generazione. In particolare, questo progetto è reso possibile grazie alle erogazioni liberali che da due anni provengono dalla fondazione san Zeno, da Intesa San Paolo e dalla fondazione Charlemagne

L’obiettivo del progetto è entrare in contatto con i ragazzi per arginare la dispersione scolastica e le conseguenze della povertà educativa, intervenendo sul bisogno di orientamento nella scelta dei percorsi di studio, e sul sostegno nel portarli avanti. La necessità di interventi come questo sorge dall’evidenza che molti giovani vivono situazioni di difficoltà, e soprattutto senza una prospettiva di cambiamento della propria condizione, attraverso ad esempio la costruzione di un percorso formativo e poi professionale. Il progetto si propone di rianimare nei ragazzi un approccio al proprio percorso di crescita, attraverso attività di workshop per incoraggiare la produzione artistica e culturale, laboratori creativi, percorsi di formazione e tirocini, sportelli ed eventi di confronto per approfondire aspetti attitudinali ed esigenze personali delle famiglie e degli studenti²⁶⁵.

Per avviare un processo di lotta alla dispersione scolastica, uno dei primi passi fondamentali è il coinvolgimento e l’apertura dei rapporti fra le istituzioni (anche del privato-sociale) e le famiglie. Ed è attraverso le iniziative delle Officine Gomitoli che, appunto, le azioni di

²⁶⁴ Ibidem;

²⁶⁵ <http://www.coopdedalus.it/officine-gomitoli-percorsi-ponti-scuola-relazioni/>

intervento della Cooperativa Dedalus puntano proprio all'applicazione di un'idea di sussidiarietà orizzontale che coinvolga sempre più realtà esterne alla scuola e all'organizzazione *non-profit*.

Sempre in un'ottica di coinvolgimento, il progetto Comuni-CARE propone la costruzione di una vera e propria comunità educante di cittadinanza attiva, per costruire percorsi di formazione alternativi in un contesto di economia solidale. L'obiettivo è alimentare il senso di appartenenza del cittadino e del giovane non solo verso il proprio quartiere, ma verso la comunità (soprattutto quando non è solo autoctona) che lo compone, le istituzioni (*in primis* scolastiche), e gli *stakeholder* che vi sono presenti²⁶⁶. Diviene fondamentale, in un quadro del genere, consolidare il rapporto fra il cittadino e lo spazio che lo circonda, e quindi dare modo, innanzitutto ai giovani, di vivere e godere di questo spazio. Non è certo un caso che i quartieri dove le condizioni di vita sono più difficili e dove la criminalità mette le proprie radici siano caratterizzati anche da una particolare carenza o dall'abbandono delle aree comuni. I primi beni comuni da tutelare infatti sono proprio gli spazi urbani: piazze, parchi, aree per lo sport, insomma, i luoghi effettivi dove la comunità locale si aggrega e si consolida, e che invece rimangono vuoti, inutilizzati, spesso in condizioni di degrado o altrettanto spesso addirittura assenti. Questo progetto rappresenta la dimostrazione pratica di come la costruzione di un consorzio favorisca l'accesso da parte di un'organizzazione *non-profit* a una maggiore quantità di risorse. Comuni-CARE infatti è un'iniziativa portata avanti da un'Associazione Temporanea di Imprese, il cui capofila è l'Associazione Onlus Maestri di Strada, e di cui Dedalus è parte.

Dedalus focalizza i propri sforzi sul tema degli spazi comuni da molti anni, proponendo, attraverso il progetto ReGeneration, attivo dal 2016, una serie di interventi sul territorio tesi a scoprire e a contrastare gli effetti negativi di quelle barriere (fisiche e non) che caratterizzano le aree urbane dei quartieri della IV Municipalità di Napoli. Il progetto, finanziato dal Servizio Politiche per l'Infanzia e l'Adolescenza del Comune di Napoli, prevede attività per stimolare una rilettura del quartiere da parte dei giovani, attraverso la mappatura della Municipalità. Viene tracciata una "mappa del tempo libero", partendo dai differenti usi che le nuove generazioni fanno degli spazi urbani, ne consegue una fase di progettazione partecipata tra giovani, famiglie, Cooperativa, scuole e assistenti sociali, ed infine una fase produttiva mediante laboratori creativi, teatrali, fotografici e digitali. Tutto questo viene svolto in un clima di piena collaborazione, non solo con le istituzioni, ma anche

²⁶⁶ <http://www.coopdedalus.it/comuni-care/>

fra i giovani di diverse culture e provenienze²⁶⁷. Questo progetto è reso possibile proprio dal contributo economico del Comune di Napoli. In particolare, grazie ai fondi previsti dalla legge 285 del 1997 (Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza), l'Ente locale ha potuto pubblicare un bando pubblico e aprire una gara d'appalto a cui la Cooperativa ha partecipato e che ha vinto.

Infine, in un'ottica di sguardo verso il futuro dei giovani, la Cooperativa mette in campo anche progetti che si occupano del tema del "dopo di noi", e cioè del problema che si pone nelle situazioni di giovani che hanno seguito uno o vari percorsi all'interno di un'organizzazione *non-profit*, e che una volta raggiunta la maggiore età si ritrovano, nella buona parte dei casi, a contatto con una realtà che non sono in grado di affrontare perché non più tutelati né dal sistema di istruzione, né dalla stessa organizzazione. Il rischio a cui quindi si va incontro in questi casi è che il giovane cada nella trappola della disoccupazione, e quindi della povertà e della criminalità.

Per prevenire questo rischio, in collaborazione con il Comune di Napoli, Dedalus ha attivato i PAG, Percorsi di autonomia guidata: programmi costituiti appositamente per giovani neomaggiorenni in procinto di concludere il proprio percorso in comunità, per facilitare la loro autodeterminazione attraverso laboratori multidisciplinari. Vengono svolte infatti, attività di informazione, informatica, disegno e pittura, musica, *urban trekking*, formazione e tirocinio lavorativo, e anche laboratori di lingua italiana e di mediazione culturale nei casi in cui si tratti di giovani provenienti dall'estero²⁶⁸.

Attraverso tutti questi progetti, Dedalus lavora per la costruzione di una comunità coesa e collaborativa, dove le persone che la vivono avviino il proprio percorso di crescita grazie al contributo reciproco ed alla fruizione di servizi che gli permettano di individuare le proprie attitudini e sulla base di queste costruirsi un profilo professionale.

3.3 L'associazione Inventare Insieme Onlus – Centro TAU

L'associazione è stata fondata nel dicembre del 1990, dopo un percorso di formazione e di sviluppo di varie iniziative promosse nei due anni precedenti dai volontari del Centro TAU di Palermo, uno spazio di solidarietà nato nel marzo del 1988 per l'accoglienza e il sostegno

²⁶⁷ <http://www.coopdedalus.it/regeneration-2/>

²⁶⁸ <http://www.coopdedalus.it/pag/>

alle famiglie dei minori dei quartieri Cipressi, Ingastone e Danisinni. Oltre a proseguire la gestione del Centro TAU, l'Associazione cura anche le attività del Centro di Iniziativa "SOLE Giovani", per la tutela e il reinserimento sociale e lavorativo di minori sottoposti a procedimento giudiziario²⁶⁹.

L'obiettivo di Inventare Insieme è la promozione di processi di sviluppo della persona e della comunità locale mediante progetti ed iniziative di condivisione, accoglienza e responsabilizzazione verso il bene comune e la cittadinanza attiva. L'attività dell'Associazione si fonda sui principi di difesa dei diritti umani e dell'infanzia, sulla condivisione e solidarietà in un'ottica di partecipazione civica e di autorganizzazione sociale delle famiglie, sullo sviluppo civile e sociale del territorio attraverso l'eliminazione delle barriere culturali interraziali e la lotta ai fattori di tentazione verso il mondo della criminalità organizzata. Diviene fondamentale in quest'ottica, per i dirigenti dell'Associazione, la creazione di un clima di fiducia e sostegno reciproco fra cittadini, e di collaborazione fra istituzioni (politiche, giudiziarie, scolastiche), privato-sociale e comunità locale²⁷⁰.

Il contesto in cui questa organizzazione si trova ad operare è considerato molto sfavorevole da parte di chi la vive e soprattutto ci lavora: negli ultimi anni, con il blocco di progetti legati a leggi come ad esempio la 328/2000 o la 285/1997 (Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza), e conseguentemente alle attività di molti centri socioeducativi e di animazione, la situazione è definita a tratti disastrosa. Oltre agli elementi tipici di un contesto periferico di una città del Sud, ad aggravare la situazione è stata la "ritirata" del Pubblico dal proprio impegno nell'assistenza sociale.

Fino a qualche anno fa, nella città di Palermo erano presenti 42 realtà (grossomodo tutti gestiti da Associazioni di Promozione Sociale) che svolgevano un lavoro fondamentale sul tessuto territoriale, soprattutto nei processi educativi e di supporto alla scuola, ai servizi sociali e alle parrocchie, promuovendo ognuna circa 5 o 6 progetti. Molti di questi centri sono stati messi a bando da parte del Comune, che in più ha avviato molte procedure e gare d'appalto dove ha sempre prevalso la logica del ribasso economico. Risultato di dinamiche come queste è che inevitabilmente le precedenti organizzazioni che avevano costruito un rapporto solido con la comunità locale e che avevano assunto delle prassi ormai consolidate nei loro interventi, ora sono sostituiti da enti che spesso mancano di radicamento sul territorio e talvolta anche di qualifiche appropriate. La rete che si era creata in anni di collaborazioni,

²⁶⁹ <http://mediatau.it/inventareinsieme/chi-siamo-2/presentazione/>

²⁷⁰ <http://mediatau.it/inventareinsieme/chi-siamo-2/finalita/>

tra organizzazioni *non-profit*, comunità locale, chiese ed istituzioni, si è dispersa: di quei centri precedentemente attivi ne sono rimasti circa 5 o 6, mentre gli altri sono crollati determinando un buco di servizi territoriali. Gli unici sopravvissuti sono quelli che sono riusciti a costruire rapporti di partenariato con enti privati come la Fondazione con il Sud.

Dalla testimonianza di Francesco Di Giovanni, Coordinatore generale del Centro e dell'Associazione, quello che emerge è la mancanza della volontà politica da parte delle istituzioni di realizzare una vera collaborazione di massima tra Terzo settore ed istituzioni, per il disegno di progetti strategici di tipo rigenerativo e partecipativo. Oltre alla volontà politica, un altro paletto presente per la costruzione di un vero partenariato in un contesto di *welfare mix* è il Codice degli appalti, “che tratta e continua a trattare il nostro settore allo stesso modo in cui viene trattato qualsiasi altro: parliamo di autostrade o di ragazzi è la stessa cosa.” Lo stesso Di Giovanni afferma che “c'è proprio, secondo me, una difficoltà nel trovare nuovi paradigmi politici per far fronte a problematiche di tipo sociale”²⁷¹.

Da circa 10/15 anni, quando è iniziato questo processo di smantellamento della rete dei servizi sul territorio nella città di Palermo, le risorse del Fondo Sociale Europeo e del PON hanno sopperito solo in parte al buco lasciato dallo Stato centrale e dall'Ente locale. Per questo motivo il Centro TAU ha iniziato a incrementare sempre di più la sua dotazione di fondi di origine privata, entrando in contatto con altri enti, come Save the Children, la Fondazione Peppino Vismara e la Fondazione Con il Sud che hanno sostenuto la continuità e la stabilità dei servizi avviando anche rapporti di collaborazione e per lo scambio di *know-how*.

Allo stato attuale il Centro prosegue le proprie attività grazie all'accreditamento con il Comune per servizi di *housing*, di inclusione lavorativa e di educativa domiciliare, e con la Regione e le Agenzie per il Lavoro per servizi di formazione professionale, ma ciò che si rivela (e che soprattutto si è rivelato, negli anni della crisi) fondamentale è la progettazione svolta con il contributo anche economico delle fondazioni e di altre strutture private²⁷². Infatti, continua Di Giovanni: “secondo me si è andati molto indietro rispetto ai quindici/vent'anni fa. [...] Quello che rimane oggi è un sistema prevalentemente di *welfare market*, quindi di affidamento di servizi con il Terzo settore che ha un ruolo prevalentemente erogativo, con al Sud un intervento e un investimento che viene fatto dalla Fondazione Con il Sud e Fondazione Con i bambini, riguardo i diversi settori, non soltanto l'infanzia e

²⁷¹ Intervista 3, Appendice, p. 151;

²⁷² Intervista 3, Appendice, p. 150;

l'adolescenza, ma anche le fasce deboli, l'inclusione, la disabilità fisica e psichica, l'intervento su persone sottoposte a procedimento penale e misure restrittive. Però in una logica del finanziamento biennale e triennale al più, l'intervento nasce e muore se non si autosostiene o cerca un altro finanziamento. Quello che manca è pensare ad una stabilizzazione dei processi che possa andare in chiave decennale. Io penso che un intervento sociale, che sia educativo in particolare, debba essere pensato con un medio termine, che sia quello dei 10 anni. Il breve termine non può essere inferiore ai tre anni. Un progetto educativo che ha una durata inferiore ai tre anni sono soldi buttati. Altra cosa per il disabile, o per l'anziano, per cui anche un anno di intervento ha una sua logica. Su un bambino in prima elementare, fino a che arriva almeno fino al secondo liceo, rischi che l'intervento di tre anni porterà una memoria ma non un'efficacia rispetto all'obiettivo principale, che vuole essere non tanto la promozione quanto il superamento almeno della soglia della terza media. [...] Perché il progetto con cui stiamo lavorando e finanziato da Con i bambini, di Comunità Educante Evoluta, è un progetto che coinvolgerà oltre 1200 bambini. Quindi a partire dell'esperienza del centro, stiamo sviluppando un lavoro che si svolge sul territorio, in una dimensione di *welfare* comunitario e generativo. Questo processo dovrebbe essere animato e sviluppato dall'ente Pubblico. In realtà viene sostenuto e sviluppato attraverso i finanziamenti privati. La cosa paradossale è che se anche il progetto dovesse riuscire e avere dei risultati, finita quest'esperienza non c'è un meccanismo che dice 'visto che è andato bene, lo continuiamo', ma un meccanismo che dice 'è finito il progetto, siete stati bravi, la continuità e la sostenibilità non è un fatto che ci interessa'²⁷³.

Il contributo del Centro alla formazione dei giovani viene sviluppato mediante un'offerta formativa che permetta alle nuove generazioni di imparare ad usare i nuovi strumenti di comunicazione, e quindi che comprenda laboratori di alfabetizzazione informatica, cineforum, laboratori di scrittura, lettura e giornalismo. Viene messa a disposizione dei ragazzi una sala informatica, una sala polifunzionale e una mediateca, per arricchire la propria conoscenza sui temi e l'utilizzo del *web* e dei nuovi media, e metterla poi in pratica nella testata giornalistica online iammonline.it²⁷⁴.

È da circa trent'anni che il Centro TAU si occupa di ridurre la dispersione scolastica nei quartieri della zona ovest di Palermo, mediante l'organizzazione di attività ludico-creative,

²⁷³ Ivi, p. 17

²⁷⁴ <http://mediatau.it/inventareinsieme/mediaeducation/>

sportive ed educative in collaborazione con le scuole²⁷⁵. Oltre alla tutela dei bambini, Inventare Insieme favorisce lo sviluppo di competenze professionali in particolare per aiutare quelle categorie di soggetti in situazioni o a rischio di marginalità sociale, come i giovani che hanno abbandonato gli studi, detenuti ed ex detenuti, tossicodipendenti, disabili, donne vittime di violenza e immigrati²⁷⁶.

Le azioni di Inventare Insieme si ramificano lungo varie direttive, con modalità e finalità che cambiano in funzione della fascia d'età in cui rientra il soggetto beneficiario. I bambini stimolano la loro creatività nei laboratori, i giovani fino a 27 anni invece sperimentano nuove attività per scoprire le proprie attitudini ma soprattutto per sviluppare in loro la consapevolezza dell'autodeterminazione²⁷⁷²⁷⁸. In contesti come questo, una delle prime cose fondamentali su cui basare il proprio lavoro è puntare a far rendere conto ad ogni ragazzo o bambino che ognuno è padrone del proprio destino.

Grazie a questo servizio, non definibile come mera tutela, ma come un vero e proprio accompagnamento nel percorso di crescita e di formazione della persona, il rapporto che si forgia con le persone che frequentano il Centro diventa man mano sempre più solido.

È riscontrabile infatti una presenza circolare di ragazzi: il 22/25% dei bambini attualmente iscritti sono i cosiddetti “nipotini” del Centro TAU, cioè figli di ragazzi e ragazze che lo hanno frequentato 20/30 anni fa. È evidente quindi come la multisettorialità, l'interattività e la costante presenza sul territorio costituiscano elementi che permettono di tastare con mano l'impatto positivo del lavoro svolto, *in primis* con la gratitudine degli abitanti del quartiere²⁷⁹. Infatti, lavorando con bambini, adolescenti, giovani e famiglie, il Centro TAU rappresenta un presidio di speranze, legalità, sviluppo della persona ed attivismo civico, per di più in un contesto che, come altri in Italia e soprattutto nel Meridione, si configura come una vera e propria periferia urbana in prossimità del centro storico. Come Dedalus a Napoli, infatti, anche l'Associazione Inventare Insieme affronta a Palermo una realtà di disagio sociale talmente radicata, che non coinvolge solo le aree periferiche di (più o meno) recente urbanizzazione, ma che nasce e si sviluppa dai quartieri più centrali della città.

Grazie all'accreditamento con i Servizi per il lavoro della Regione Sicilia, l'Associazione ha dato vita ad un percorso di servizi alla persona strutturato su sei *step*: informazione –

²⁷⁵ <http://mediatau.it/inventareinsieme/istruzione-e-formazione/>

²⁷⁶ <http://mediatau.it/inventareinsieme/inclusione-socio-lavorativa/>

²⁷⁷ <http://mediatau.it/inventareinsieme/infanzia/>

²⁷⁸ <http://mediatau.it/inventareinsieme/ambiti-di-intervento/giovani/>

²⁷⁹ Intervista 3, Appendice, p. 147;

Grazie alla costruzione di un grande *network* di organizzazioni, come l'Associazione Insieme per Danisinni, il Centro di Iniziativa Democratica degli Insegnanti, il Progetto Legalità, e di istituzioni sia politiche (come il Comune) che di stampo formativo (come l'Accademia di Belle Arti, il Conservatorio di Musica Vincenzo Bellini e l'Università degli studi di Palermo), il progetto si struttura in maniera piuttosto articolata, sviluppandosi sulla linea di 10 azioni²⁸⁰:

1. Una fase di *governance*, per coordinare il progetto, l'azione dei vari partner e le varie procedure organizzative ed amministrative;
2. Una fase di comunicazione e promozione sia interna che esterna al progetto;
3. Una fase di Valutazione d'Impatto, da parte del Dipartimento Culture e Società dell'Università di Palermo, non solo durante il progetto ma soprattutto nei due anni successivi alla sua conclusione;
4. Un percorso di costruzione di un Modello di Comunità Educante e Evoluta;
5. Una fase conseguente, di promozione della Comunità sul territorio;
6. Promozione del concetto di Famiglia all'interno della CEE;
7. Attivazione di due Poli Infanzia dove avviare non solo percorsi di formazione per insegnanti, educatori ed animatori, ma anche laboratori di apprendimento su materie sia matematico-tecnologiche che creativo-linguistiche;
8. Attivazione di due Poli Adolescenza, con le stesse caratteristiche dei due precedenti ma destinati a fasce di età superiori;
9. Riqualificazione della Fattoria sociale della Parrocchia S. Agnese V.M. del rione Danisinni;
10. Assorbimento definitivo dei laboratori nell'Accademia di Belle Arti e nel Conservatorio di Musica.

Come abbiamo visto, e coerentemente con quanto affermato da Di Giovanni circa l'importanza di una presenza costante e continua nel percorso di crescita di un ragazzo, il Centro concentra molte sue energie nel lavoro non solo con i bambini ma anche con i giovani dopo il conseguimento della maggiore età. Il progetto RISE Giovani Adulti, attivo dalla fine del 2018 in collaborazione con l'Assessorato regionale della Famiglia e delle Politiche sociali della Regione Sicilia ed il Fondo Sociale Europeo, coinvolge soggetti sottoposti a provvedimenti di limitazione della libertà individuale da parte dell'Autorità giudiziaria. La realizzazione di questo progetto è stata possibile grazie alla vittoria di una gara d'appalto

²⁸⁰ <http://mediatau.it/inventareinsieme/comunita-educante-evoluto-zisa-dasinni/>

aperta da un bando regionale, con cui Inventare Insieme ha potuto avere accesso alle risorse del Fondo Sociale Europeo del Programma Operativo Regione Sicilia.

Il progetto si attua attraverso la messa a disposizione, a beneficio di ragazzi tra 18 e 35 anni, di alcune misure personalizzate per la formazione professionale e l'orientamento nel mondo lavorativo. L'obiettivo è permettere a queste persone il conseguimento di un'autonomia e l'avviamento di un percorso di reinserimento sociale attraverso il lavoro.

Con questo progetto anche Inventare Insieme dimostra di occuparsi del tema del “dopo di noi”, in un'ottica di tutela delle persone che prosegue anche nell'inserimento nel mondo lavorativo. È chiaro che dal momento in cui un bambino cresciuto in comunità diventa adulto, ed esce dalla sfera protettiva che gli era stata garantita fino a quel momento, la percentuale di rischio che cada nella disoccupazione, e conseguentemente che sia tentato dal mondo criminale, è forse ancora più alta di quanto non fosse precedentemente. Una volta raggiunta la maggiore età infatti, la sfera protettrice dell'istituto familiare è sicuramente più lontana, mentre diventa in molti casi più forte l'illusione di essere “diventati grandi” e quindi unici responsabili delle proprie azioni, mantenendo comunque il retaggio dell'energia infantile²⁸¹. Oltre a questi ultimi due progetti citati, che dimostrano come da un lato sia fondamentale la costruzione di un *network* collaborativo, con tutte le organizzazioni ed istituzioni presenti, per un'efficace e integrata azione sul territorio, e dall'altro quanto permanga essenziale la collaborazione con gli enti pubblici per la costruzione di progettualità che guardino maggiormente al futuro e non si limitino all'azione di tutela sul bambino, il Centro TAU si fa promotore di molti altri progetti.

Fra questi, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Inclusione, e in collaborazione con il Comune di Palermo, Inventare Insieme ha attivato da circa un anno, per minori di ogni età, dei veri e propri servizi educativi e di istruzione. Del Servizio di Educativa Domiciliare e Territoriale sono destinatari in particolare quei soggetti che vivono in una situazione di difficoltà, per fattori familiari, relazionali e in generale sociali, e che finisce con l'avere un'inevitabile ricaduta in termini di alto rischio di disagio scolastico, e conseguente emarginazione sociale e adozione di comportamenti devianti²⁸². Attualmente il Servizio di Educativa Domiciliare, rivolto ai bambini frequentanti la scuola primaria e le medie, coinvolge 21 bambini, mentre quello Territoriale, rivolto ai ragazzi delle scuole superiori, ne coinvolge solo 4. Questo progetto, inoltre, essendo un servizio in accreditamento con il

²⁸¹ <http://mediatau.it/centrotau/agenzia-per-la-casa/>

²⁸² <http://mediatau.it/centrotau/servizio-di-educativa-domiciliare-e-territoriale/>

Comune, permette anch'esso di costruire un *network* con le altre organizzazioni attive sul territorio che sono accreditate per il medesimo servizio e che quindi lavorano in collaborazione fra loro.

L'Associazione Inventare Insieme ha inoltre messo a disposizione all'interno del Centro TAU uno spazio riservato come Punto Luce di Save the Children, dove sono disponibili aree attrezzate per diverse attività e diversi laboratori, tutti gratuiti ed aperti a bambini e ragazzi dai 6 ai 16 anni. Da ormai circa sei anni, grazie all'accreditamento come ente per la formazione professionale dalla Agenzia per il Lavoro, l'organizzazione mette a disposizione 450 mq per svolgere attività di natura sportiva ed artistica, oltre a percorsi di educazione all'uso dei nuovi media, di stimolazione alla lettura e di sostegno all'attività e alla frequenza scolastica²⁸³²⁸⁴.

Attualmente il Punto Luce attrae circa 350 tra bambini (tra scuola elementare e media) e giovani adolescenti (frequentanti il liceo), tra i quali sono anche presenti soggetti che hanno abbandonato la scuola, e con cui sono attivi progetti di rientro in attività scolastico-formativa²⁸⁵.

In definitiva, anticipando le considerazioni conclusive che verranno sviluppate per la maggior parte nel prossimo capitolo, salta comunque all'occhio come, pur partendo da premesse differenti circa le fonti di finanziamento, entrambe le organizzazioni siano finite col raggiungere una composizione spuria del proprio bilancio. Sia Dedalus che Inventare Insieme infatti per motivi di necessità, stabilità e continuità del servizio si sono ritrovate a dover allargare la schiera dei proprio finanziatori. La cooperativa napoletana infatti ha “fatto di necessità virtù” ammettendo sempre più enti privati nella lista dei propri *partner*. Inventare Insieme invece, crescendo e allargando progressivamente la propria rete di collaborazioni, per attivare processi integrati di sviluppo del territorio, è entrata sempre più in contatto con istituzioni pubbliche.

Una differenza che emerge e sulla quale si potrebbe iniziare a riflettere è il tipo di istituzione che viene coinvolta maggiormente e soprattutto in funzione della tematica. Nel caso di Dedalus ad esempio ci si trova di fronte ad un'organizzazione che mette insieme il lavoro sui minori con quello sui migranti. Questo permette di (e anche costringe a) entrare in relazione

²⁸³ <http://mediatau.it/inventareinsieme/punto-luce/>

²⁸⁴ Intervista 3, Appendice, p. 147;

²⁸⁵ Ibidem;

con istituzioni di livello nazionale e comunitario, che parrebbero più puntuali nei pagamenti e nella collaborazione sui progetti. Il Centro TAU di Palermo invece (come anche Dedalus) lamenta un forte allontanamento dell'Ente locale dai temi e dalle attività svolte.

Certo è che il fattore comune è la mancanza, rilevata da entrambi i casi di studio, di una vera e propria attività di co-progettazione, che permetta di costruire una prospettiva collaborativa di lungo periodo. Su questo punto infatti i responsabili di entrambi gli enti hanno manifestato. Ad ogni modo, questo e molti altri aspetti verranno approfonditi e sviluppati nel prossimo capitolo (Conclusioni).

CONCLUSIONI

L'elaborato, nei primi due capitoli, aveva l'obiettivo di effettuare una panoramica il più completa possibile sullo scenario del Terzo settore al giorno d'oggi. La ricostruzione di questa panoramica si è articolata operando, *in primis*, una sintesi fra varie versioni della definizione di Terzo settore e sugli elementi di maggiore rilievo sul tema, come il principio di sussidiarietà. Successivamente, seguendo il percorso storico e normativo nel campo dell'assistenza sociale e del Terzo settore durante la storia d'Italia, si è arrivati a analizzare lo *status quo* alla luce delle recenti riforme (per quanto possibile, considerando l'incompleta applicazione delle riforme degli ultimi anni). Inoltre, tentando di sintetizzare le varie forme di *partnership* che possono instaurarsi con il settore pubblico e quello privato *for-profit*, l'analisi si è così spostata verso le forme di finanziamento e di sostegno economico alle attività del Terzo settore. Infine, nel Capitolo 3 tramite i casi studio, lo sguardo panoramico ha assunto un carattere più particolare e specifico, andando a focalizzarsi sull'azione di tutela del Terzo settore a beneficio dei minori e dei giovani in condizioni di difficoltà socioeconomica.

L'obiettivo ultimo, in sintesi, era verificare la relazione, al fine di individuarne un equilibrio, fra vari fattori:

1. Diminuzione dell'impegno (principalmente dal punto di vista finanziario) da parte delle istituzioni pubbliche verso i servizi pubblici, in particolare sul tema dell'assistenza ai giovani in difficoltà, nel loro percorso di crescita personale e professionale;
2. Esternalizzazione dei servizi su questi temi a beneficio del settore del privato *non-profit*;
3. Coinvolgimento del settore privato *for-profit* all'interno di un settore di importanza primaria e di interesse prevalentemente pubblico.

Risulta chiaro come il primo di questi fattori sia dovuto alle difficoltà del settore pubblico – sia dal punto di vista organizzativo-gestionale che finanziario - a far fronte a tutti i bisogni così diversificatisi negli ultimi quarant'anni. Da qui, di conseguenza, discende anche il secondo fattore, con la prospettiva di costruire la maggiore collaborazione possibile tra il Terzo settore ed il Pubblico nella cura dell'interesse generale. Infine, il terzo nasce dalla necessità di diversificare il più possibile le fonti di finanziamento, non solo per essere meno

ancorati alle dinamiche politiche del settore pubblico, ma anche per garantire una maggiore stabilità dell'organizzazione *non-profit* la sostenibilità nel tempo delle sue attività²⁸⁶²⁸⁷.

Analizzando il quadro normativo configuratosi, quello che emerge è un forte accavallamento di disposizioni non sempre del tutto coerenti, in particolare dovuto all'incompletezza dell'applicazione del processo di riforma.

Un ulteriore problema di questa stessa incompletezza è che essa determina nelle amministrazioni locali la stasi della prassi amministrativa così come è andata consolidandosi a partire dagli anni novanta. Infatti, già dagli anni '90, come abbiamo visto, i rapporti fra gli enti pubblici ed il Terzo settore sono stati profondamente influenzati dalla "cultura del contratto", che, da un lato, ha determinato un effetto stabilizzante delle progettualità, professionalizzazione e strutturazione dei processi produttivi, ma, dall'altro, ha fatto 'sì che si modificasse anche il modo di agire delle associazioni, divenuto talvolta molto più macchinoso e formalizzato a discapito dell'efficacia degli interventi²⁸⁸.

Uno dei principali problemi emersi concerne il rapporto con la Pubblica Amministrazione per l'erogazione di un servizio, in particolare proprio i criteri di aggiudicazione dell'appalto, le cui gare finiscono spesso per essere vincolate eccessivamente all'aspetto economico. Molto spesso, infatti, la logica del prezzo più basso comporta che risulti sfavorita un'impresa o un ETS che offre un servizio di qualità e potenzialmente più aderente ai bisogni a cui rispondere. Molti sono i casi, e lo sono stati soprattutto durante la crisi economica, in cui un'organizzazione ha perso la gestione di un servizio su cui aveva ormai costruito una prassi consolidata ed efficace, in favore di un'impresa che andava più incontro alle esigenze di un'amministrazione in difficoltà economica²⁸⁹.

Viene a configurarsi, così, una condizione di *welfare market*, di stampo meramente erogativo, che non permette la piena applicazione del principio di sussidiarietà, ma che prevede esclusivamente l'erogazione di un servizio, appunto, senza valorizzare la capacità di lettura dei bisogni del Terzo settore²⁹⁰. Utilizzare le energie del mondo *non-profit* esclusivamente in veste di manodopera rischia di burocratizzarlo, e quindi rallentarne e irrigidirne troppo la capacità di azione²⁹¹.

²⁸⁶ Intervista 2, Appendice, p. 142;

²⁸⁷ Intervista 3, Appendice, p. 144;

²⁸⁸ L. Fazzi, *Imprenditori sociali innovatori. Casi di studio del Terzo settore*, FrancoAngeli, Milano, 2014;

²⁸⁹ Intervista 1, Appendice, p. 141;

²⁹⁰ Intervista 3, Appendice, p. 152;

²⁹¹ Intervista 2, Appendice, p. 142;

Sarebbe necessario, invece, avviare, attraverso la collaborazione del Terzo e del Secondo settore, la costruzione di un vero e proprio *welfare* generativo e collaborativo, cioè di valorizzazione condivisa di beni comuni e di riqualificazione di capitale umano.

Una configurazione del *welfare* che si fondi su queste caratteristiche diviene fondamentale soprattutto in un contesto dove le risorse economiche scarseggiano, anche perché “i processi di dispersione scolastica e disagio giovanile, sono comunque processi che determinano un doppio costo: uno legato alle risorse inutilizzate, perché i giovani sono risorse, e l’altro legato ai costi degli interventi, che sono sempre più interventi che non hanno un fronte educativo o rieducativo, ma un fronte contenitivo”²⁹².

È proprio l’incompletezza del processo di riforma degli ultimi anni ad essere un fattore che, inevitabilmente, manifesta le sue conseguenze sul quadro del rapporto con le istituzioni. Non è disponibile, infatti, al giorno d’oggi, un quadro uniforme che stimoli la creazione di percorsi collaborativi su tutto il territorio nazionale. Questo tipo di pratiche, di conseguenza, si sono diffuse sul territorio a macchia di leopardo, lasciando molta più discrezionalità nelle mani dell’Ente locale, con il quale il rapporto finisce, spesso, con l’essere condizionato da fattori di natura politica.

Il processo di riforma attualmente in atto costituisce quindi un’occasione determinante per stabilire e consolidare, a livello nazionale, una prassi co-progettuale, superando la fase a cavallo tra il vecchio ed il nuovo secolo - in cui si è “preso atto” dell’esistenza e dell’importanza del ruolo degli ETS sul territorio - per aprire una nuova fase: il riordino normativo deve garantire una sorta di omologazione dell’approccio all’attività amministrativa su tutto il territorio nazionale, che determini l’applicazione dei principi di una *co-governance*, lasciando meno spazio alla discrezione di natura politica degli enti locali. A prescindere dall’indirizzo ideologico-politico, è fondamentale che qualsiasi amministrazione sia portata alla costruzione di un ambiente sociale collaborativo e di piena applicazione della sussidiarietà, sia orizzontale che verticale, fornendo alle voci degli altri attori sociali (scuole, privato sociale e privato *for-profit*) la medesima importanza che auto-attribuisce a sé stessa nel momento di disegnare una politica o anche un intervento su questi temi.

Uno dei passi concreti che permetterebbe una configurazione di questo tipo riguarda il tema della destinazione del finanziamento pubblico, a seconda che sia volto a sostenere un servizio o un progetto. È necessaria una regolamentazione che colmi o configuri diversamente il *gap* fra questi due casi, in modo tale da attribuire la stessa importanza alle azioni di iniziativa

²⁹² Intervista 3, Appendice, p. 152;

pubblica e a quelle di iniziative del privato sociale, semplicemente sulla base del fatto che puntano entrambe alla tutela dell'interesse generale, pur avendo caratteristiche diverse e quindi differenti punti di forza e debolezza. Molte organizzazioni sono dirette gestrici di servizi e quindi lavorano su appalti, per cui hanno il vantaggio di avere una contrattualità abbastanza definita con aspettative di entrate ed uscite altrettanto definite. Altre organizzazioni, invece, concentrano molte loro energie su progetti specifici, che non appartengono al servizio pubblico, ma che non per questo vanno considerati di minore impatto e di minore importanza. Questo comporta, innanzitutto, il rischio che un progetto, anche se di qualità, sia *una tantum*, per cui diviene impossibile sviluppare il miglioramento della programmazione di medio-lungo termine; inoltre, se un progetto non è costruito in maniera davvero collaborativa, e l'ETS mette in campo interventi ulteriori rispetto a quelli precedentemente autorizzati dall'amministrazione, magari innovativi e migliorativi, non vi è alcuna garanzia della copertura delle relative spese, mentre essere gestore di un servizio garantisce la copertura della spesa o comunque una programmazione condivisa con l'ente pubblico, che ha come unico interesse quello di non interrompere l'erogazione del servizio. Di conseguenza, è fondamentale garantire un trattamento equo, da parte dell'amministrazione, verso le organizzazioni del TS, a prescindere dal fatto che queste siano direttamente erogatrici di un servizio pubblico o che si propongano con progetti maggiormente autonomi. Chiaramente questo non significa che il coinvolgimento del pubblico debba essere finanziariamente intenso in egual misura, ma significa che se un progetto autonomo è costruito anche con la collaborazione del pubblico, questo deve garantire la propria partecipazione (in particolare nella fase progettuale) allo stesso modo in cui la garantisce per il servizio pubblico.

La mancanza di un trattamento equo risulta evidente proprio dall'osservazione dei casi studio, in particolare riguardo alle tematiche di fondo che un'organizzazione mira ad affrontare. In particolare, rispetto all'impatto relativamente positivo di alcune riforme degli anni '90, "il decennio 2010-2020, è stato un decennio in cui il nuovo sistema di *welfare* si è smantellato", in favore di un *welfare market* e quindi di una prospettiva di intervento e progettualità che accorcia decisamente i suoi orizzonti²⁹³. La Onlus "Inventare insieme", ad esempio, che è attiva quasi esclusivamente sul campo delle politiche di assistenza verso i giovani, soffre, dal punto di vista della progettualità, di una condizione di minore collaborazione col pubblico con il quale si interfaccia (per la maggior parte l'Ente locale).

²⁹³ Intervista 3, Appendice, p. 153;

La Cooperativa Dedalus, invece, affianca alle sue azioni di tutela dei giovani, una forte propensione al tema della immigrazione e a ciò che ne deriva. Dall'analisi di questo caso si potrebbe notare come l'affrontare tematiche che soprattutto fanno parte dell'agenda politica di questa precisa fase storica, come il tema dell'immigrazione, permette di avere un rapporto facilitato con le istituzioni di riferimento. La De Filippo, infatti, a dimostrazione di questo, afferma che “negli ultimi vent'anni c'è stato un continuo confronto con le organizzazioni che si occupano e gestiscono progetti di protezione delle vittime di tratta, e quindi che l'Amministrazione Centrale, in questo caso il Dipartimento per le Pari opportunità, ha tenuto conto di quanto emergeva ai tavoli e ha di continuo adattato i bandi ai fenomeni che venivano fuori dalle pratiche delle organizzazioni, anche col nostro contributo. Con l'Ente Locale [con cui si è più spinti ad interfacciarsi per il tema dell'adolescenza] invece ci sono alti e bassi”²⁹⁴. Anche per questo motivo, la normativa in elaborazione deve garantire standard sull'approccio dell'Amministrazione Pubblica verso queste pratiche: è necessario che quest'ultima ne sia *de facto* capofila e promotore, in modo tale da svolgere in maniera più diretta la propria funzione di monitoraggio e valutazione. Ma è altrettanto necessario che lo Stato lasci agli altri agenti sociali lo spazio e la discrezionalità per i loro interventi e non ne sottostimi l'importanza.

In altri termini, come afferma Di Giovanni, su questi temi “quando parliamo dello Stato dobbiamo capire di chi stiamo parlando. [...] In realtà è la scuola che è lo Stato, e la scuola non si può sostituire mai, neanche lontanamente. La scuola deve essere pubblica, deve erogare servizi. Io non posso sostituirmi alla rappresentazione dello Stato attraverso l'Ente Locale, non posso sostituirmi al Comune e ai suoi servizi sociali. L'elemento è un altro: queste istituzioni, soprattutto in contesti difficili, devono trovare delle interfacce significative con processi di cittadinanza attiva che vengono generati dal Terzo settore. [...] la scuola deve avere chiaro che, da sola, non può riuscire a gestire situazioni problematiche di bambini, soprattutto dove diviene maggioritario il numero di ragazzi che hanno problemi rispetto a quelli che hanno una vita più semplice da portare avanti”²⁹⁵. Ad ogni attore sociale, come la scuola, una Onlus, o la parrocchia, corrisponde un'area operativa di suo esclusivo dominio.

Quanto emerso dall'elaborato ha chiarito alcuni punti critici dell'attuale condizione dell'assistenza sociale in Italia. Questi punti critici rappresentano, tuttavia, punti di partenza

²⁹⁴ Intervista 2, Appendice, p. 146;

²⁹⁵ Intervista 3, Appendice, p. 154;

per avviare la costruzione di un sistema di *welfare* capace di fronteggiare le sfide del ventunesimo secolo.

Innanzitutto, è necessario che, da parte dello Stato, vi sia un completamento del processo di riforma iniziato sei anni fa con il governo Renzi, per riordinare la disciplina e soprattutto renderla omogenea su scala nazionale, lasciando meno spazio alla discrezionalità politica degli amministratori locali, quella che può condizionare l'effettiva strutturazione di un *welfare* collaborativo. Inoltre, la revisione della disciplina deve riguardare anche il tema degli appalti, riducendo l'importanza del fattore economico, e invece lasciando più spazio discrezionale alla costruzione di pratiche di co-progettazione, spazio di innovazione e creatività nel miglioramento del servizio pubblico. L'attivazione di queste pratiche, ancora, deve riguardare, poi, non solo il rapporto fra Pubblico e quell'ente del Terzo settore che si fa carico di un servizio pubblico, ma deve estendersi il più possibile coinvolgendo le organizzazioni anche quando operano attraverso uno o più progetti autonomi²⁹⁶²⁹⁷.

Tuttavia, il ruolo delle istituzioni deve mantenersi in termini di promozione, valutazione, e monitoraggio delle iniziative, per costruire un'ambiente di effettivo confronto e ascolto reciproco con gli altri attori coinvolti, che li garantisca dal rischio della burocratizzazione e strumentalizzazione. È necessario mantenere l'azione del Terzo settore su quella linea di informalità ed elasticità che ne determina la capacità di lettura dei bisogni e, di conseguenza, l'efficienza e l'efficacia dei suoi interventi.

Proprio per proteggersi dai rischi di burocratizzazione e strumentalizzazione, è fondamentale, inoltre, che le organizzazioni del Terzo settore continuino a sostenere le loro azioni mediante un finanziamento misto, che le protegga dai rischi provenienti, sia dal settore pubblico che dal settore privato.

Per questo, in definitiva, la costruzione del futuro del *welfare*, in particolare proprio sui temi dell'assistenza ai minori, non può che andare in direzione di un *welfare mix*. La nuova configurazione deve essere fondata non sulla definitiva delega, da parte dello Stato, nel settore dei servizi, ma sull'integrazione delle capacità e anche degli interessi di tutti gli attori sociali e *stakeholder* attivi in un territorio, costruendo tavoli di co-progettazione locale, che seguano le linee di massima di una disciplina normativa uniformata e all'insegna della sussidiarietà. Sotto l'aspetto finanziario, nello specifico di temi come la tutela dei bambini e degli adolescenti, il contributo da parte dell'autorità pubblica è sicuramente fondamentale.

²⁹⁶ Intervista 1, Appendice, p. 139;

²⁹⁷ Intervista 2, Appendice, p. 145;

Certo è che, se l'investimento da parte dello Stato nei servizi verso i giovani dovesse aumentare nei prossimi anni, intensificando anche il suo contributo finanziario a beneficio di un Terzo settore che (pur tenendo diversificate le proprie fonti di risorse) si faccia motore trainante di forme di creatività e innovazione, l'Italia potrebbe davvero e in maniera definitiva vantare una posizione virtuosa in Europa e nel mondo occidentale, configurandosi come un paese che investe per davvero nel suo futuro.

APPENDICE

Intervista 1: VINCENZO CASTELLI – Consorzio Nova

- Presentiamo Vincenzo Castelli, cofondatore ed ex presidente del Consorzio Nova. Ci racconti un po' del consorzio e cosa accomuna le realtà che ne fanno parte.
- Il Consorzio Nova è ormai da 15 anni una realtà nazionale che comprende 15 organizzazioni, si occupa molto dell'area sociale, in particolare quella legata alle inabilità, alle tematiche collegate con il mondo della migrazione, il tema delle dipendenze patologiche, il tema di giovani e adolescenti, il tema della violenza, tematiche legate a interventi nell'ambito delle discriminazioni, il mondo rom, il mondo anche zingaro, tutta la parte che si riferisce ai rifugiati e ai residenti asilo. Insomma, un'area abbastanza articolata di tematiche sociali da parte dell'organizzazioni di Terzo settore.
- Quali sono le sue impressioni sulla crescita del Terzo settore nel mondo dell'assistenza sociale?
- Diciamo che in Italia è un fenomeno abbastanza antico, abbastanza strutturato nel tempo, e devo dire sempre in aumento. Otto milioni di italiani fanno attività sociale in termini di volontariato o associazionismo, nelle sue tre diversificate forme ovvero il volontariato, promozione sociale e cooperazione sociale, il che ci fa capire che è un tema molto forte, molto vivace, quindi devo dire che da tantissimo tempo e ancora continua ad essere un punto fondamentale della costruzione delle politiche sociali in Italia, e quindi rispetto all'innovazione sociale, rispetto alla sussidiarietà, all'area pubblica, a volte purtroppo non solo sussidiarietà ma anche sostituzione o comunque grande investimento da parte del mondo del Terzo settore. C'è anche da dire che nell'arco degli ultimi 10 anni è anche cresciuto molto il mondo della cooperazione italiana, cooperazione sociale, e nel momento della grande crisi, diciamo industriale, dal punto di vista lavorativo è l'unico segmento che ha aumentato del 25% il proprio fatturato. Quindi è una realtà molto importante che ha alimentato il tema dell'economia sociale, ha sviluppato grandi temi di innovazione. Diciamo che la teoria sociale nasce lì, così come tutta una serie di eccellenze nel campo delle politiche di inclusione sociale.

- Per quanto riguarda non tanto gli ultimi dieci/vent'anni, quanto le recenti riforme, quindi parliamo degli ultimi 4/5 anni, con in particolare il Codice del Terzo settore, sulle vostre attività in generale e magari ancor di più dal punto di vista dell'organizzazione e della struttura, che impatto hanno avuto?
- Ad oggi nessuno, perché non ci sono ancora i regolamenti di attuazione, per cui è una legge che è rimasta per aria, che sicuramente ha un ottimo scopo che è quello di regolamentare appunto un settore in espansione e in aumento, riuscire a cogliere anche quali possono essere anche le prospettive dal punto di vista della sostenibilità e anche in una dimensione di indicatori di credibilità, sostenibilità economica, finanziaria, ma anche dal punto di vista dell'accreditamento, gli indicatori quantitativi e qualitativi di valutazione, quindi è una legge sicuramente necessaria. Anche perché siamo ancora ancorati nei tre livelli che oggi sono un po' superati: quello del volontariato, quello della cooperazione sociale e quello dell'associazionismo, poi c'è anche il tema dell'impresa sociale che è altrettanto significativo, molto più centrale. Quindi, dal punto di vista teorico noi abbiamo anche contribuito a partecipare al dibattito che si è creato durante la presidenza Renzi rispetto alla costruzione del Codice di riforma del Terzo settore. Il problema è che siamo ancora in alto mare rispetto all'applicazione dei regolamenti, e quindi oggi siamo ancora fermi a quel giorno, a prima della riforma stessa.
- Passando sulla questione del finanziamento. Il consorzio che fonti di finanziamento ha? Sia dal punto di vista pubblico che da quello privato, come finanzia e sostiene le sue attività?
- Sicuramente il consorzio, essendo un consorzio di secondo livello, ha una serie di piccole entrate provenienti dalle quote dei soci, per cui col budget del bilancio annuale di ogni organizzazione socia viene praticamente accantonata da parte del consorzio una somma. Però non è che sia particolarmente significativa. La quasi totalità dei finanziamenti deriva da progetti, che sono ovviamente su bandi pubblici quasi tutti o per lo meno l'80% da bandi pubblici, quindi progetti europei, quindi mi riferisco a programmi come il Fondo asilo.
- Quindi i fondi pubblici che ricevete sono per la maggior parte di origine europea?

- Tendenzialmente per sviluppare e gestire progetti di una durata di 24/36 mesi. E in base a quello significa costruire degli interventi che siano in grado di rispondere a degli indicatori di questi progetti. E dunque in questa prospettiva facciamo degli interventi calibrati su progetti che sono a tempo, ma anche su indicatori che gli stessi bandi ci chiedono.
- Quindi non c'è una prevalenza di uno dei tre livelli (europeo, regionale, nazionale)?
- In questo momento sono per la maggior parte nazionali, anche se alcuni di questi ricevono finanziamento dall'unione europea. Per dire il progetto sul fondo asilo è in parte europeo e in parte finanziato dai ministeri interni. Poi ci sono molti progetti finanziati dalle regioni attraverso bandi regionali. Poi abbiamo anche una percentuale di finanziamenti privati, soprattutto provenienti da alcune fondazioni. Mi riferisco ad esempio alla Fondazione Con i bambini che in questo momento sta gestendo molti progetti, che è una fondazione nazionale privata, o la Fondazione Con il Sud.
- Quindi in definitiva è comunque difficile che un'organizzazione di Terzo settore, che sia di primo o di secondo livello, accetti solamente finanziamenti da privati?
- Eh, diciamo che è molto residuale, se per non alcune organizzazioni che di fatti hanno strutturato per natura diversa (storica, di problematiche su cui vuole lavorare eccetera) abbia strutturato un certo intervento ad esempio di ricerca fondi di fundraising. Faccio un esempio come Save the children che ha una diagramma da fundraising da 40/50 milioni di euro o per esempio la Lega del filo d'oro, che lavora quasi esclusivamente su certe tipologie finanziamento. Poi ovviamente in Italia c'è anche il 5x1000, che tutte le nostre aziende possono avere, ma che sulle organizzazioni incide veramente poco se non nell'ottica dell'1% o meno.
- Ma secondo lei c'è un motivo per cui un'organizzazione del Terzo settore non dovrebbe accettare soldi pubblici o privati? C'è una sorta di posizione all'interno del settore di alcune organizzazioni che si rifiutano di accettare finanziamento di fonte esclusivamente pubblica o privata?

- Mah, ormai non esistono più queste forme diciamo così unilaterali. Fu così per un periodo diciamo intorno agli anni '60 e '70, in cui c'era questa tipologia di problematica che poi molti rifiutavano denari pubblici per essere più autonomi, anche perché molte realtà erano organizzazioni di base, quindi non giuridicamente codificate. Esistono ancora organizzazioni di cittadini che vanno anche con fondi propri. C'è tutto l'autofinanziamento, però tutto questo incide sempre molto poco rispetto all'attuale posizione del Terzo settore. Il problema a questo punto è che c'è diversificazione fra finanziamenti da progetti e finanziamenti da servizi. Quello secondo me è un tema che va sicuramente affrontato o regolamentato. Nel senso che molte organizzazioni gestiscono servizi e lavorano su appalti, e dunque hanno una contrattualità abbastanza definita, limitata nel tempo solamente per la durata del contratto, ma non per la durata effettiva del progetto, però sanno di avere dei fondi molto spesso provenienti da rette o da entrate certe e ben definite. Lavorare per progetto significa avere un progetto che è *una tantum* e che è sempre a termine, non è mai definito, e molto spesso se fai interventi ulteriori rispetto alle azioni previste dal progetto non è detto che ti vengano finanziate in maniera maggiore, anzi saranno soldi che dovrai mettere direttamente di tasca tua perché i progetti vengono comunque poi valutati dall'Ispettorato del lavoro, o diciamo da un organismo di controllo pubblico, da parte dello Stato.

Su questo bisognerà capire come certi interventi che sono comunque servizi ancora vengono gestiti in forma progettuale. Se in un anno c'è un bando, poi l'anno dopo potrebbe non esserci perché quel Ministero quell'anno ha dei problemi, per cui non c'è quella sorta di continuità di risposta dei servizi che invece molto spesso i servizi stessi che vanno gestiti in appalto praticamente non hanno.

- Per quanto riguarda il pubblico, nella vostra attività e nella loro progettazione, quanto effettivamente è coinvolto il pubblico anche in quelle se vogliamo più autonome?
- I nostri progetti sono fatti insieme quindi in partnership pubblico-privato.
- Quindi c'è una piena collaborazione, una co-progettazione?
- È quello che noi cerchiamo di fare, co-progettazione. Quello che dico io è che in questa partnership il pubblico deve esserne promotore, capofila, deve essere in

grado di monitorare, accompagnare, valutare e diciamo così fare quel lavoro che si chiama di controllo.

- Ed è una cosa che riesce a fare con efficienza nella buona parte dei casi oppure no?
- Diciamo che si riesce a fare normalmente, sì. Molto spesso occorre stimolare gli enti pubblici, ma in generale c'è una coscienza maggiore secondo me rispetto a circa 10 anni fa.
- Ragionando su un paradigma, cioè quello di esternalizzare un servizio di pubblica utilità da parte del pubblico verso un terzo. Questa soluzione è sostenibile ed efficiente o la diretta erogazione da parte dello Stato è comunque preferibile?
- Ormai tutti i servizi sono esternalizzati. Un esempio molto interessante è quello dell'accreditamento necessario per gestire quei servizi, ad esempio con personale adeguato eccetera. Quello che noi diciamo è che la gara d'appalto e di esternalizzazione non sia vincolata unicamente al prezzo al ribasso. È un grande problema, perché molto spesso vediamo un ente che offre servizi significativi di alta qualità e offre un personale assolutamente adeguato e di qualità, offre le alternative innovative. Però poi magari c'è qualcuno che ribassa talmente tanto nella gara che la parte economica diventa rilevante. Riteniamo che questo non deve essere così rilevante ma avere una sua proporzione. Questo è un grande tema perché molto spesso il fattore economico incide molto di più della qualità.
- Quindi non è tanto un problema che lo Stato esternalizzi questi servizi, perché potenzialmente c'è un privato sociale che può sostituirlo in un certo senso, però deve farlo in una maniera più qualitativa possibile? Siamo in un percorso che conduce quasi verso una sostituzione dello Stato da parte del Terzo settore?
- Mah no, io non credo questo. Io credo nel ruolo centrale dello Stato, però nelle funzioni che ho detto: titolarità, promozione, valutazione, monitoraggio, parte finanziaria e controllo di qualità. Questo sì. Sul resto credo molto nella co-progettazione, perché il *welfare* state è finito. Non ci sono più i fondi pubblici per gestire tutto. Bisognerà anche lavorare su una forma di secondo *welfare*. Quindi il rapporto con il privato non solo sociale ma anche economico, finanziario, delle

aziende e d'altra parte capire come tutto questo può diventare realmente un progetto di co-progettazione virtuosa, cioè il *welfare mix*.

- Abbiamo concluso. Grazie mille.

Intervista 2: ELENA DE FILIPPO – Cooperativa sociale Dedalus

- Buongiorno Elena De Filippo, Presidente della Cooperativa Dedalus. Ci racconti chi è lei, cosa è Dedalus, cosa fa, e nel contesto in cui operate quali sono le difficoltà, e se lavorate in particolare con ragazzi.
- Sono Elena De Filippo, presidente della Cooperativa Dedalus da 22 anni, dal 97. Sono una sociologa e lavoro nella Cooperativa dall'85/86. La cooperativa nasce nell'81 come cooperativa di produzione e lavoro, soprattutto come ente di ricerca tra l'università e il sindacato, che si impegna sulle tematiche del territorio. In particolare, tematiche legate al mercato del lavoro e urbanistica. A metà degli anni '80 la cooperativa inizia a occuparsi di immigrazione e partecipa alla prima indagine nazionale sull'immigrazione. Da allora ha privilegiato in qualche modo tra le sue attività quella di occuparsi di tematiche legate all'immigrazione. Da cooperativa di ricerca siamo diventati a metà degli anni '90 una cooperativa che si è occupata prevalentemente di ricerca-azione e progettazione di interventi nel sociale. Dalla metà degli anni '90 abbiamo iniziato a gestire servizi. Oggi la cooperativa conta 41 soci e 70 dipendenti con contratto collettivo nazionale. L'immigrazione rimane il settore prevalente, ma ci occupiamo anche di giovani, di donne e di marginalità urbana.
- Che percezione ha sulla crescita del Terzo settore in questo ambito negli ultimi anni, e come l'ha vissuto?
- Noi ci trasformammo in cooperativa sociale nel 97. Per Terzo settore si intende un mondo molto molto variegato, veramente c'è di tutto, sia come tipologia di organizzazioni che come *mission*, come approccio alle dinamiche sociali. Quindi io ho molta difficoltà a parlare di questo concetto che è molto molto ampio e molto variegato. Ci sono Cooperative come noi che nascono, diciamo, come cooperative radicate sul territorio, e poi si trasformano in cooperative sociali, con una storia. Ci sono altre invece che sono nate sull'onda della 328, della 285, e anche sull'onda dell'accoglienza dei migranti, quindi c'è un mondo vastissimo.

- Per quanto riguarda il vostro lavoro, e sul vostro campo di azione in particolare, queste ultime riforme hanno avuto un impatto? Quali sono le previsioni? Si è in grado di immaginarne l'impatto?
- Noi non ne vediamo ancora gli effetti, e non siamo ancora riusciti a fare previsioni.
- Quali sono le vostre fonti di finanziamento? Privilegiate il pubblico? Coesistono pubblico e privato?
- Il grosso delle nostre attività sono progetti, cioè sono legate a finanziamenti specifici. Abbiamo giusto qualche servizio, come una casa per donne vittime di violenza, convenzionata con gli Enti Locali, e quindi un servizio che va a retta. Così come abbiamo due gruppi di appartamenti per minori stranieri non accompagnati. Questi li abbiamo da sempre, funzionano bene o male con le rette dei Comuni. Per il resto sono diciamo progetti, anche se alcuni progetti sono ripetuti negli anni. Noi ad esempio lavoriamo sul sistema anti tratta, finanziato da Dipartimento Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed è un progetto che dura da 20 anni, nel senso che ogni anno/anno e mezzo/due c'è il bando. Oppure abbiamo un'altra casa da più di dieci anni con il Comune di Napoli per donne vittime di violenza e ogni due tre anni c'è il bando. Insomma, ci sono tanti progetti che durano tanti anni. Su quello che privilegiamo, abbiamo fatto di necessità virtù, abbiamo molto differenziato committenti e finanziatori, proprio per non essere dipendenti e legati ad un solo ente. Per cui noi lavoriamo con i Comuni, in particolare con il Comune di Napoli stando qui, lavoriamo con la Regione, il Comune, con diversi Ministeri e Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, lavoriamo con progetti europei, ma anche con fondazioni private.
- Quindi l'aspetto positivo che potrebbe farvi cercare di mantenere diversi finanziatori è proprio la volontà di mantenere una continuità nell'erogazione?
- Io ricordo che ci sono stati anni in cui abbiamo avuto due gruppi-appartamento per minori non accompagnati, ma ce li abbiamo da quasi vent'anni, e c'è stato un momento di grande crisi, con gli Enti Locali che pagavano con un ritardo anche di 36 mesi, 60 mesi. Sono stati momenti molto molto complicati. Tante case-famiglia hanno chiuso perché vivevano soltanto di quel finanziamento. Noi, col fatto di lavorare con più progetti e più finanziatori, quando l'Ente Locale è diventato un

“cattivo pagatore”, noi comunque avevamo risorse da altri, e questo comunque ci ha salvato e siamo riusciti a sopravvivere.

- Mi può dire qualcosa su questo tipo di iniziative, sulle case-famiglia?
- Sono minori adolescenti non accompagnati. Anzi noi abbiamo scelto di avere dei gruppi-appartamento, che per regolamento regionale vanno dai 17 ai 19 anni, quindi sono quasi maggiorenni. Noi abbiamo due gruppi appartamento da più di 15 anni, dove accogliamo minori intercettati dagli Enti Locali un po' da tutta l'Italia: un po' vengono dal territorio locale, altri ci vengono inviati (dal Comune di Venezia da Padova o da altri Comuni che hanno le strutture piene e cercano sul territorio nazionale altre strutture). Abbiamo un certo lavoro avviato, riconosciuto e ce li inviano. Noi curiamo soprattutto il passaggio alla maggiore età, perché quello è il momento più difficile, non tanto nella minore età, perché nella minore età sono presi in carico, tutelati. Ma dal momento in cui diventano maggiorenni, ovviamente, viene posto lo stesso concetto del problema del “dopo di noi”. Noi allora abbiamo aperto, però con finanziamento privato (una fondazione), una casa per neomaggiorenni, che consente ai ragazzi che devono essere allontanati dalle case-famiglia, di poter rimanere almeno altri sei mesi/un anno, a volte anche due anni, per completare magari un percorso formativo, per un avviamento al lavoro eccetera.
- Secondo lei ci sono realtà che si occupano di queste tematiche di assistenza sociale che privilegiano fonti di finanziamento pubbliche o fonti private, sulla base di un preconcetto?
- Direi che per preconcetto no. Sono più le opportunità. Perché se penso al Terzo settore, quello più sano, non quello che si butta dove ci sono le opportunità, solitamente le organizzazioni sulla base della propria *mission* e dell'oggetto sociale, definiscono dei progetti sui quali investire, e in base a quei progetti cercano le fonti di finanziamento, pubbliche o del privato. Devo dire che quelle del privato si sono un po' alimentate negli ultimi 10 anni. Fino a 10/15 anni fa era difficile che una cooperativa riuscisse ad intercettare finanziamenti privati, attraverso ad esempio *crowdfunding*, fondazioni, anche bancarie, bene o male sono spuntate negli ultimi 10/15 anni. Quindi c'è un certo Terzo settore che, avendo chiaro l'obiettivo (che può essere di contrasto alla violenza di genere, oppure l'accoglienza dei minori

eccetera) ha differenziato i finanziatori. Di questi ne conosco tante, ne conosco diverse di cooperative. Dire che per preconcetto si preferisca un finanziamento piuttosto che un altro, non so. Anche perché il rapporto col Pubblico è cambiato rispetto a 10 anni fa, nel senso che con il Pubblico prima c'era un'eccessiva delega al Terzo settore, nella gestione di servizi, di progetti, eccetera. Oggi c'è una fortissima ingerenza, in alcuni casi, non in tutti per carità. Però a volte il Pubblico sta chiedendo una pura erogazione di manodopera. E questo è un problema che per esempio con le ASL si sente moltissimo, ma anche in generale con gli Enti Locali.

- Secondo lei quindi il rischio è che queste realtà vengano quasi burocratizzate e rischino, anche nel loro modo di lavorare, di diventare quasi come un braccio dell'amministrazione pubblica?
- Sì un po' è questo. Non so bene come leggerlo. Da un lato il Pubblico ricorre al Terzo settore perché il Terzo settore è più flessibile, riesce ad essere più innovativo, a dare risposte che il Pubblico spesso non riesce a dare. Faccio un esempio, con il lavoro con i senza fissa dimora, dove bisogna uscire di notte, di domenica, dove bisogna prestare interventi d'urgenza. Lì ci vuole una flessibilità e ci vuole anche innovazione perché non bisogna soltanto dare delle risposte standardizzate ma capire il bisogno e i percorsi individuali. E su questo io credo che il ricorso al Terzo settore sia molto utile per il Pubblico. Nel momento in cui si va invece verso una burocratizzazione e un rapporto di mera manodopera, si rischia di non saper più dare le risposte, perché se tu vuoi sapere i giorni che io devo svolgere determinate attività, poi non mi puoi chiedere di intervenire in maniera eccezionale perché c'è una situazione di emergenza. Cioè se ti fidi di me e della metodologia che coordiniamo insieme, del monte ore che coordiniamo insieme, poi mi devi dare la possibilità di potere organizzare il lavoro sulla base dei bisogni che io leggo continuamente. Quando all'inizio dicevo che noi siamo passati, come Dedalus, da una cooperativa di ricerca scientifica, che facevamo negli anni '80 fino alla metà degli anni '90, alla ricerca-azione, quello è stato l'elemento secondo me di grande innovazione e di successo per una Cooperativa come la mia, ma penso come tante, cioè il fatto di leggere continuamente i bisogni che cambiano rispetto ai destinatari. Cioè noi siamo sempre riusciti a leggere i bisogni molto prima del Pubblico. Cioè sui minori stranieri non accompagnati, con cui noi lavoriamo dal 98/99, l'Ente

Locale non ne vuole sapere, non vedeva questa problematica. Siamo stati noi a dire al Comune che ci sono i minori stranieri non accompagnati che arrivano ai semafori, che arrivano dal Marocco ad esempio, e hanno dei progetti migratori simili a quelli degli adulti. Perché? Perché noi con la ricerca-azione stavamo per strada, facevamo ricerca, ma una ricerca finalizzata poi all'intervento. Cioè il Comune all'epoca quando interveniva sui minori stranieri non accompagnati ai semafori, li prendeva, li portava all'epoca a Marechiaro dove c'è la comunità, e il ragazzino dopo un giorno scappava, fino a che un ragazzino non si è buttato dal secondo piano, si è rotto le gambe, e la procura ci ha chiamato. Noi abbiamo fatto presente che il problema non era di metterlo in comunità. Si sono minori ma avevano dei progetti particolari e dovevano rispondere ai genitori. Bisognava trovare una via di mezzo, cioè consentirgli di guadagnare, mandare i soldi a casa, e magari dargli un'occasione per l'accoglienza. Su tanti servizi siamo stati, noi come Dedalus ma come tante cooperative dell'epoca in Italia, molto più veloci a capire i bisogni, bisogni che cambiavano perché i minori non accompagnati negli anni 90 non erano i minori non accompagnati negli anni 2000, perché sono cambiati, venivano da altri paesi, con altri progetti. Questa capacità di lettura di bisogni e quindi di poter dare risposte ce l'hai se hai una flessibilità. Se ti ingabbiano invece in schemi tipici della PA, questa flessibilità non ce l'hai più, e quindi non riesci più a capire i bisogni e poter progettare.

- Quindi in questa fase di progettazione e di analisi dei bisogni, più che in quella di intervento, che rapporto c'è con la pubblica amministrazione? C'è una co-progettazione o ha ancora un carattere di delega?
- Dipende, ad esempio sul tema della tratta che si riferisce a politiche nazionali, ci sono tavoli che vanno avanti abbastanza bene da sempre. Per cui tutte le organizzazioni in Italia si vedono. Poi dipende molto dai governi. Ma negli ultimi vent'anni c'è stato un continuo confronto con le organizzazioni che si occupano e gestiscono progetti di protezione delle vittime di tratta, e quindi l'amministrazione centrale, quindi in questo caso il Dipartimento per le Pari opportunità, ha tenuto conto di quello che emergerà ai tavoli e ha di continuo adattato i bandi ai fenomeni che venivano fuori dalle pratiche delle organizzazioni, quindi anche col nostro contributo. Con l'Ente Locale invece ci sono alti e bassi. Oggi loro progettano

molto di più rispetto al passato, e forse ascoltano però anche meno, quindi lavorano anche a volte coi paraocchi, un po' sul principio che loro sono il Pubblico. Questo anche l'ASL direi.

- Lei ritiene che, oltre a garantire la qualità del servizio, l'erogazione da parte di terzi garantisce anche la sua continuità? Oppure c'è il rischio che un progetto non venga rifinanziato e quindi non sia sostenibile economicamente?
- Nella visione di Dedalus, i servizi devono essere sempre pubblici, al di là di chi li realizza. Il lavoro che noi facciamo è servizio pubblico e deve avere una *governance* pubblica, su questo ne sono convinta. Però la *governance* sono indicazioni, direttive, che vanno comunque concertate con chi sul territorio ci sta. Cioè non può essere solo il Pubblico dall'alto. Il Pubblico oggi sta molto in alto, non sta sul territorio. Anche gli assistenti sociali sono in genere secondo me molto molto miopi. Noi facciamo anche molta formazione su alcune tematiche, e nel momento in cui gli spieghi un qualcosa, e loro la recepiscono, poi generalizzano quel qualcosa a tutta la popolazione. Cioè negli ultimi anni, per gli assistenti sociali, i migranti erano tutti quanti richiedenti asilo. Cioè non si riusciva a vedere che ad esempio una città come Napoli, che ha 60 mila migranti e ha duemila richiedenti asilo, chiunque andava ad esempio ai servizi sociali veniva visto come un richiedente asilo. Si corre il rischio di generalizzare, di non avere quella capacità di lettura, di capire che i fenomeni sono generalmente molto variegati, articolati eccetera. Continuamente gli devi stare a fianco. Però io credo nel valore pubblico dei servizi che facciamo, e quindi anche in un ruolo di confronto, di concertazione, al di là di chi gestisce il servizio, ma comunque di chi ci sta sul territorio.
- In che direzione viaggia secondo lei questo ambito del Terzo settore e quali sono i rischi a cui va incontro?
- Sicuramente oggi i finanziamenti delle fondazioni private stanno diventando sempre più fondamentali e importanti, e spesso sono anche una buona boccata d'aria per le organizzazioni del Terzo settore. Però io vedo che negli ultimi anni, rispetto a quindici anni fa, c'è una maggiore ingerenza di alcuni finanziatori privati, rispetto ai servizi e ai progetti da portare avanti. E questo a me sembra ancora più rischioso

rispetto all'ingerenza del Pubblico, perché è chiaro che un conto è che dietro ci sia il Pubblico e un'altra e se dietro ci sono imprenditori o finanziatori comunque privati.

- Ho guardato sul vostro sito: ci sono due o tre progetti dei quali volevo chiedere, giuridicamente, quali sono gli strumenti che voi utilizzate per finanziarvi attraverso collaborazioni con enti, pubblici o privati. In particolare, le Officine Gomitoli, per le quali vedo che lavorate in collaborazione con la fondazione san Zeno e Intesa San Paolo, quale strumento finanziario e giuridico viene utilizzato?
- Officine Gomitoli è il centro interculturale della Cooperativa, quindi non ha una sua natura giuridica autonoma, è un contenitore in cui si svolgono una serie di attività finanziate o sostenute prevalentemente da fondazioni; in particolare c'è il contributo, l'erogazione liberale del fondo beneficenza Intesa San Paolo, che da due anni fornisce questo contributo; San Zeno ci ha dato per un anno un contributo alle spese che sosteniamo per i percorsi scolastici per i ragazzi, la fondazione Charlemagne sui percorsi artistici, che integrano i precedenti nei percorsi scolastici.
- E invece per quanto riguarda il progetto ReGeneration?
- All'interno del centro, abbiamo per due anni attivato iniziative nell'ambito del progetto ReGeneration finanziato dal Comune di Napoli sui fondi della legge 285 del 28 agosto 1997 "Disposizione per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", attraverso un bando pubblico a cui abbiamo partecipato e che abbiamo vinto.

Quindi nel primo caso sono contributi liberali, il secondo è un appalto di servizi innovativi e sperimentali per adolescenti.

Comuni-CARE invece è realizzato con finanziamento della Regione Campania, ad una Associazione Temporanea di Imprese cui partecipiamo, con capofila Maestri di Strada.

Intervista 3: FRANCESCO DI GIOVANNI – Associazione Inventare Insieme Onlus

- Siamo con Francesco Di Giovanni dell'Associazione Onlus Inventare insieme di Palermo. Racconti un po' dell'Associazione, del contesto in cui operate, delle difficoltà che incontrate e che ruolo ha ricoperto all'interno dell'Associazione.
- L'Associazione è una Onlus che è stata costituita alla fine del 1990 da un gruppo di volontari che hanno dato vita al Centro TAU nel marzo del 1988. È un'associazione che due anni fa ha ottenuto il riconoscimento giuridico da parte della Regione Sicilia del dipartimento della famiglia, e opera prevalentemente nel quartiere Zisa di Palermo, sul quale si sta lavorando per costruire una sperimentazione di comunità educante e evoluta nel territorio, con il coinvolgimento delle agenzie educative che operano in questo contesto territoriale. Il contesto è particolarmente difficile e problematico, a causa sia della situazione di povertà assoluta ed educativa, e sia per la presenza di elementi di criminalità che comunque condizionano l'economia e la vita del territorio. Siamo una periferia urbana pur essendo in prossimità del centro storico di Palermo. Lavoriamo con bambini adolescenti, giovani e famiglie.
- In particolare, con i giovani che tipo di attività svolgete?
- Il Centro TAU è anche uno dei punti luce di Save the children. Noi facciamo attività molto diversificate: educativa, artistica e culturale. I ragazzi che frequentano il centro sono circa 350 tra bambini e adolescenti giovani. La metà stanno tra medie e elementari, l'altra metà scuola superiore, qualcuno all'università, c'è qualcuno che non studia e non lavora e con cui stiamo lavorando con progetti di rientro in attività scolastico-formativa o anche formativa. L'associazione, e quindi il Centro TAU, è accreditata come ente per la formazione professionale dalla Agenzia per il lavoro, e quindi riusciamo ad offrire ai ragazzi anche opportunità di tipo formativo e di orientamento, in funzione delle risorse a disposizione. Come attività abbiamo un progetto molto articolato che si struttura sostanzialmente su 5 ambiti di attività: uno è quello della cittadinanza, uno è quello della dimensione linguistica e comunicativa, l'altra è quella artistica, la dimensione dell'animazione e del movimento, e quella legata ai processi di innovazione tecnologica. Quindi su queste cinque dimensioni si sviluppano le attività diversificate per le fasce di età. Lavoriamo per fasce: l'area di infanzia è divisa in tre fasce (prima e seconda

elementare, terza e quarta, e una per la quinta) poi nell'area adolescenti abbiamo le classi di scuola media, e poi abbiamo la fascia del biennio delle superiori e del triennio. Poi c'è una fascia trasversale di chi non studia e si è fermato, su cui stiamo lavorando, e poi c'è la fascia dei giovani dai 18 ai 25, anche se non c'è un limite d'età.

Lavorando da tanti anni sul territorio c'è una presenza anche circolare di ragazzi: ora il 22/25% dei bambini iscritti al centro sono figli di bambini che sono venuti qui 20/30 anni fa. C'è questo processo intergenerazionale che si evidenzia sempre di più attraverso il rientro dei "nipotini" del Centro TAU.

- Una domanda un po' più generale: per quanto riguarda il percorso di crescita del Terzo settore nell'ambito socioassistenziale, negli ultimi decenni, che impressioni ha lei e che strada ha intrapreso, e come si è inserito in questo percorso il Centro?
- Guardando Palermo la situazione è veramente disastrosa. Negli ultimi anni, che sono già sette anni, c'è stata un blocco dei progetti della 285 e in particolare dei centri di animazione e socioeducativi. Ne avevamo nella città di Palermo 42 che svolgevano un lavoro importante sul tessuto territoriale riguardo proprio i processi educativi come il supporto della scuola, dei servizi sociali, delle parrocchie. Questo si è bloccato perché il Comune ha messo a bando questi centri, e queste procedure pubbliche sono state un vero e proprio disastro. Intanto perché ha prevalso la logica del ribasso economico, per cui molti degli enti che hanno vinto non erano neanche qualificati per fare l'attività, neanche erano strutturati sul territorio, radicati, quindi questo è stato un problema. L'altro è che sono stati approvati in tempi diversi. Per cui la rete che si era creata dei centri di aggregazione giovanile, socioeducativa, per l'infanzia e per l'adolescenza si è dispersa di fatto. Di quei centri fortemente attivi, dal 98/99, da quando si è attuata la legge 285, fino al 2011/12, erano riusciti anche a costruire processi di medio termine sui territori, penso che di quei centri ne siano rimasti 5 o 6. Stessa cosa è avvenuta con i progetti della 328, che si sono bloccati, soprattutto quelli che erano più radicati sul territorio, alcuni sono andati a bando, altri si sono proprio fermati. Pensa che ogni centro educativo veniva gestito da APS (Associazioni di Promozione sociale) e teneva 4/5 progetti, quindi l'impatto di questa assenza di servizi territoriali finanziati dalla 328 e 285 (stiamo parlando di 150 enti) una parte in qualche modo molto rallentati, molti hanno chiuso. Oggi il

panorama del Terzo settore a Palermo vede alcuni degli enti storici che sono riusciti a sopravvivere, diciamo molti con finanziamenti di Fondazione con il Sud, con finanziamenti regionali o europei. Altri non ce l'hanno fatta. Tanti enti poi sono nati nel frattempo con l'idea di poter attivare e sviluppare progetti e servizi, pur non essendoci state le risorse adeguate, che ora sono legate più a progetti estemporanei, per cui legate a dimensioni prettamente come i tempi di progetto (sono progetti, non servizi). Poi ci sono associazioni che nascono nell'ambito del volontariato che però è un settore abbastanza in crisi. Io noto almeno dal punto di vista personale un grandissimo disagio, proprio nel riuscire ad avere interlocutori che possono lavorare non soltanto guardando a una visione di progettazione o di progettualità da sviluppare ma anche di un ambito di medio-lungo termine.

- A proposito di questo, in particolare sulle recenti riforme, su cui mancano per la maggior parte decreti e regolamenti attuativi, che impatto si aspetta che avranno?
- La sensazione che ho è che le normative non hanno come obiettivo quello di supportare e sostenere un settore che almeno al Sud è fortemente in crisi. Più che altro quello di controllare le attività che svolgono le organizzazioni, e anche in maniera abbastanza discutibile. Io ho sempre pensato che il controllo è quello che si fa lavorando fianco a fianco e quindi nel caso del rapporto Pubblico-privato, avendo un pensiero fortemente strutturato sulla sussidiarietà. Qui non c'è un controllore e un controllato in senso stretto, cioè per organizzarsi e verificarsi nella quotidianità per lo svolgimento di obiettivi comuni. Perché il Terzo settore nasce da una spinta di cittadinanza attiva, e quindi con l'obiettivo di far sì che il Pubblico sia stimolato e sia responsabilizzato, al di là dei ruoli che vengono affidati dalle norme poi sulla gestione dei servizi veramente efficaci che rispondono ai bisogni dei cittadini. E quindi il rapporto di controllore-controllato secondo me nell'ambito del Terzo settore deve essere sviluppato in maniera integrata e soprattutto finalizzato a dare risposte ai bisogni dei cittadini.
- Per quanto riguarda la sua associazione, quali sono le vostre fonti di finanziamento? Ci sono fonti prevalentemente pubbliche o private?
- Noi nel momento in cui c'è stato lo stop dei progetti della 285 e della 328 abbiamo di fatto chiuso e sospeso l'attività di inclusione socio-lavorativa che da oltre 15 anni

portavamo avanti in collaborazione con la giustizia minorile. Questa attività non è stata poi riattivata e sostenuta se non recentemente grazie al FSE. Sulla 328 nonostante sia una delle azioni previste non è andata a bando e non è stata assegnata. L'attività principale per cui siamo nati è quella per la gestione del Centro TAU, e nel momento in cui sono stati fermati i fondi della 285 è stato messo in crisi il servizio principale e territoriali che dall'88 stavamo portando avanti. Abbiamo trovato degli enti privati che hanno sostenuto la continuità dell'esperienza e anche rafforzato, perché è stato un pensiero strategico, perché uno dei primi supporti è venuto integrando la nostra attività a quella dei Punti Luce che ha sviluppato Save the Children, con cui si è avviato un rapporto di collaborazione e di scambio di *know-how* e di risorse, di lavoro comune, e in parte ha sostenuto l'attività del centro e l'ha proiettato verso un intervento di dimensione più nazionale sulla povertà educativa. Stiamo già parlando del 2012/13, in cui c'è stata quest'implementazione, e poi abbiamo ricevuto altri supporti di natura privata: abbiamo avuto sostegno dalla fondazione Peppino Vismara. Da questi due enti si è fatto poi un lavoro di progettazione nel 2017 che ha portato al coinvolgimento anche della Fondazione Con il Sud per rilanciare l'esperienza del centro di aggregazione. Quindi il Centro sostanzialmente è gestito da enti privati. Poi noi siamo accreditati per diversi servizi, con il Comune siamo accreditati per servizi di *housing* di inclusione lavorativa, per il servizio di educativa domiciliare. Con la Regione siamo accreditati per il servizio di formazione professionale con l'Agenzia per il lavoro, e nell'ambito poi di queste attività eroghiamo servizi in accreditamento su progetto. Lavoriamo anche sulla progettazione con l'Agenzia nazionale dei giovani e quindi con gli Erasmus. Lavoriamo sullo sviluppo di progetti, e se ci sono le opportunità, ci presentiamo e diventano risorse in qualche modo aggiuntive. C'è un problema molto serio di continuità dell'esperienza del Centro TAU, perché anche i supporti privati hanno dei tempi di erogazione e di anno in anno cerchiamo di capire quali sono le risorse da sviluppare e da mettere in campo per continuare le attività. Certo è che 350 bambini e ragazzi richiedono un grandissimo sforzo anche perché si tratta nella maggior parte dei casi di ragazzi che vengono da contesti e situazioni molto problematiche, e quindi l'intervento educativo richiede l'impegno di risorse umane a supporto e qualificate per non fare danni, e anche risorse di supporto, perché la continuità degli studi dei ragazzi che vengono dai nostri territori non è così scontata.

Oltre alle carenze di carattere culturale e cognitivo ci sono anche carenze economiche, quindi le scelte che i genitori fanno di portarli e mandarli a scuola o non mandarli, sono anche legati alla necessità di acquisire risorse attraverso i ragazzi e non spenderne.

- Secondo lei, per garantire una sostenibilità e una continuità dell'erogazione, in particolare alla luce di quanto diceva sulla 285 e sulla 328, devono esserci fonti di finanziamento diversificate e che abbiano origine sia pubblica che privata?
- Secondo me sarebbe importante riuscire a comprendere quale tipo di *welfare* si vuole sviluppare sui territori. Perché oggi più che supporto erogativo, quindi un *welfare* market, bisognerebbe pensare a un *welfare* di comunità o a un *welfare* generativo. Quando si parla di valutazione di impatto degli enti di Terzo settore, può essere fatta riconoscendo un ruolo generativo e dei finanziamenti capaci di attivare attraverso il Terzo settore processi rigenerativi sul territorio. Per generativi intendo valorizzazione di beni comuni inutilizzati, risorse inutilizzate e soprattutto riqualificazione del capitale umano, perché i processi di dispersione scolastica, disagio giovanile, sono comunque processi che determinano un doppio costo: uno legato alle risorse inutilizzate, perché i giovani sono risorse, e l'altro legato ai costi degli interventi che sono sempre più interventi che non hanno un fronte educativo o rieducativo ma un fronte contenitivo

Poi il problema risiede anche nella tipologia e nel modo in cui i ragazzi dell'area penale rispondono e reagiscono alle pene, e cioè di scontare la pena, chiudere i conti con lo Stato e poi sono fatti loro su quello che fanno. Soprattutto nell'ambito delle periferie, per l'adesione a dimensioni di criminalità con un quadro di appartenenza, e sia con la carenza di opportunità altre rispetto allo Stato, alla fine il ragazzo si fa il conto: "io mi faccio gli anni di carcere, comunque gli anni in cui sono fuori guadagno, se devo mantenere la famiglia preferisco farmi due anni di carcere, e se sono fortunato non mi beccheranno mai". Oggi andrebbe proprio creato un patto fra il Terzo settore e le istituzioni, perché si possono sviluppare progetti strategici di tipo rigenerativo, però non mi sembra che non ci sia nessuna volontà, nessuna intenzione politica. Anche perché quello che blocca qualunque processo anche di tipo partecipativo/generativo, è il Codice degli appalti, che continua a trattare il nostro settore allo stesso modo in cui viene trattato qualsiasi altro: parliamo di

autostrade o di ragazzi è la stessa cosa. C'è secondo me proprio una difficoltà nel trovare nuovi paradigmi politici per far fronte a problematiche di tipo sociale. Io sto parlando di quelle che sono le politiche delle periferie in particolare legate all'infanzia e ai giovani. Noi abbiamo fatto un'operazione nell'area della disabilità. A Palermo con l'area della 328, negli anni scorsi, dove il pensiero rigenerativo della comunità rientrava nel sostenere servizi gestiti da famiglie di ragazzi disabili. Quell'esperimento è riuscito molto bene: i servizi gestiti con le giuste risorse e che rendono parametri di qualità alti e verificati hanno creato poi processi di accoglienza, di gestione e di sviluppo di nuove opportunità legate a tutto il percorso del "dopo di noi". Oggi parlare di politiche sociali in una visione avanzata e rigenerativa non può non partire dalle comunità che riescono a ripensarsi nella dimensione dell'accoglienza e soprattutto nella capitalizzazione e valorizzazione delle risorse che non sono spese o impegnate.

- Quindi possiamo dire che comunque non vi ritenete particolarmente soddisfatti, non solo per il contributo del Pubblico ma anche per il coinvolgimento nelle attività e nella loro progettazione? Non si sta costruendo un percorso di co-progettazione con il Pubblico?
- Nono, secondo me si è andati molto indietro rispetto ai quindici/vent'anni fa. Dal momento in cui si è generato quel percorso della 285 nel '97 e nel 2000 la 328, e quindi partecipazione e coinvolgimento, in cui tolto il primo decennio, una parte in cui si è cominciato ad accettare e gestire, il decennio 2010-2020, è stato un decennio in cui il nuovo sistema di *welfare* si è smantellato. Quello che rimane oggi è un sistema prevalentemente di *welfare market*, quindi di affidamento di servizi con il Terzo settore che ha un ruolo prevalentemente erogativo. Con al Sud con un intervento e un investimento che viene fatto dalla Fondazione Con il Sud e Fondazione Con i bambini, riguardo i diversi settori, non soltanto l'infanzia e l'adolescenza ma anche le fasce deboli, l'inclusione, la disabilità fisica e psichica, dell'intervento su persone sottoposte a procedimento penale e misure restrittive. Però in una logica del finanziamento biennale e triennale al più, l'intervento nasce e muore se non si autosostiene o cerca un altro finanziamento. Quello che manca è pensare ad una stabilizzazione dei processi che possa andare in chiave decennale. Io penso che un intervento sociale che sia educativo in particolare debba essere

pensato con un medio termine, che sia quello dei 10 anni. Il breve termine non può essere inferiore ai tre anni. Un progetto educativo che ha una durata inferiore ai tre anni sono soldi buttati. Altra cosa per il disabile, o per l'anziano, per cui anche un anno di intervento ha una sua logica. Su un bambino in prima elementare, fino a che arriva almeno fino al secondo liceo, rischi che l'intervento di tre anni porterà una memoria ma non un'efficacia rispetto all'obiettivo principale, che vuole essere non tanto la promozione quanto il superamento almeno della soglia della terza media. Nessuna società può camminare con un piede legato e l'altro che si muove, possiamo soltanto saltellare. Io penso che la nostra esperienza qui sia proprio quella di dimostrare che anche in un territorio difficile, multiproblematico, caratterizzato anche da fenomeni di presenza criminale forte e sostanziata, può sviluppare un'esperienza di centro aggregativo, socioeducativo, di promozione socioculturale, che raccoglie interessi di tanti bambini e ragazzi. Perché il progetto con cui stiamo lavorando è finanziato da Con i bambini, di Comunità educante evoluta, è un progetto che coinvolgerà oltre 1200 bambini. Quindi a partire dell'esperienza del centro, stiamo sviluppando un lavoro che si svolge sul territorio, in una dimensione di *welfare* comunitario e generativo. Questo processo dovrebbe essere animato e sviluppato dall'ente Pubblico. In realtà viene sostenuto e sviluppato attraverso i finanziamenti privati. La cosa paradossale è che se anche il progetto dovrebbe riuscire e avere dei risultati, finita quest'esperienza non c'è un meccanismo che dice "visto che è andato bene, lo continuiamo", ma un meccanismo che dice "è finito il progetto, siete stati bravi, la continuità e la sostenibilità non è un fatto che ci interessa".

- Lei in generale e a determinate condizioni sei fiducioso vero la sostenibilità e l'efficienza di un servizio che è di pubblica utilità ma erogato da terzi e non dallo Stato?
- È ciò che noi effettivamente facciamo. La prima visita del ministro per il Mezzogiorno Provenzano è stata fatta nel nostro Centro. Abbiamo ribadito anche a lui che noi esistiamo, e che la nostra esistenza genera un'efficacia e un pensiero diverso dalle istituzioni, e comunque noi anche se abbiamo finanziamenti privati ci riteniamo un'istituzione sociale, perché l'istituzione non è soltanto quella che viene definita per legge (perché la nostra esistenza sta dentro la costituzione), ma questo è

un concetto che non tutti comprendono. In realtà noi rappresentiamo una comunità di 350 bambini, che con le famiglie diventa più di 1000 persone che stanno in un territorio difficile, che sono abbandonati a sé stessi, e che dimostrano attraverso le loro presenza che si possono pensare strade alternative e opportunamente sostenute. Noi diventiamo in qualche modo un presidio di ciò che può esistere e di ciò che esiste perché non c'è un'attenzione rivolta.

- Da questo punto di vista, al di là degli auspici, quello che si osserva è che il Terzo settore, in questo campo, sta gradualmente andando verso una sorta di sostituzione nei confronti dello Stato in quelle aree in cui adesso non c'è più?
- Penso che non ci potrà mai essere una sostituzione. Quando parliamo dello Stato dobbiamo capire di chi stiamo parlando. L'altro giorno parlavo con una dirigente scolastica che mi ha detto "Io sono lo Stato". In realtà è la scuola che è lo Stato, e la scuola non si può sostituire mai, neanche lontanamente. La scuola deve essere pubblica, deve erogare servizi. Io non posso sostituirmi alla rappresentazione dello Stato attraverso l'Ente Locale, non posso sostituirmi al Comune e ai suoi servizi sociali. L'elemento è un altro: queste istituzioni, soprattutto in contesti difficili, devono trovare delle interfacce significative con processi di cittadinanza attiva che vengono generati dal Terzo settore. Perché poi la grande difficoltà di essere presenti sul territorio nasce non soltanto dalla difficoltà di avere e mantenere economicamente un'organizzazione e una qualità dei servizi molto alta, ma anche di riuscire a interfacciarsi con le istituzioni sapendo che è necessario attivare un processo maieutico sul territorio, dove ognuno di noi riesce a tessere processi dove la scuola deve avere chiaro che da sola non può riuscire a gestirsi situazioni problematiche di bambini, soprattutto dove diviene maggioritario il numero di ragazzi che hanno problemi rispetto a quelli che hanno una vita più semplice da portare avanti. Il Comune da solo non può farlo, perché sono degli spazi, e questa è una riflessione che facevamo col preside, col parroco, che ci sono delle parole, delle riflessioni degli interventi, che un parroco può fare e che io non posso fare, così degli interventi che la preside può fare e che noi non possiamo fare, e degli interventi che io posso fare e loro no. È indispensabile che la complementarietà e la sussidiarietà possano avere un riferimento legato a una dimensione autopoietica dove non ci può essere chi prevale sull'altro, ma ciascuno è una componente

fondamentale perché si trovino risposte alla dimensione della povertà culturale ed economica, ma soprattutto risposte a un pensiero che si rafforza sempre di più, e che dice che su questi territori soltanto abbracciando la criminalità e l'economia illegale si può riuscire a campare bene. Ed è una drammatica realtà, perché di fronte alla prospettiva della legalità, chi vive poi di altre rendite sta comunque bene, e quindi da un'immagine di attrazione, per cui posso vivere bene solo in quelle condizioni.

- In merito al Servizio di Educativa Domiciliare e Territoriale, sono presenti altri enti *partner* del progetto, e in particolare altri finanziatori?
- Il sistema è in accreditamento con il Comune sviluppato all'interno del PON inclusione, non ci sono altri finanziatori. Essendo un servizio in accreditamento ci sono altri enti che gestiscono lo stesso servizio.
- Quanti bambini/ragazzi coinvolge? Che consistono le attività del progetto?
- Noi ne abbiamo 21 in Servizio di Educativa Domiciliare e 4 in Servizio di Educativa Territoriale. Il SED è un intervento prevalentemente a casa del bambino e si rivolge più che altro alla fascia della scuola primaria. Mentre il SET coinvolge scuola media e superiore.
- Tra i vari momenti di difficoltà economica che possono esserci stati, diciamo, per il “ritiro dello Stato” dalla sua spesa pubblica e dal suo finanziamento ad attività come queste, in compenso possiamo dire che rispetto agli anni '90 il contributo dell'Europa è incrementato, oppure no?
- Sì, decisamente. Il Comune di Palermo ad esempio ha avuto di per sé un coinvolgimento diretto minore, ma attraverso il PON sicurezza e il PON inclusione ha avuto a disposizione delle risorse aggiuntive che adesso stanno spendendo.
- Lei ha precedentemente parlato dei “nipotini del Centro TAU, riferendosi ai figli di ragazzi che prima avevano frequentato, appunto, il Centro. Quindi vuol dire che la presenza di un posto come questo, ha un suo impatto, no? Quanti sono questi ragazzi con cui mantenete i contatti?
- Il contatto c'è con tutti, il nostro sistema di raccolta informazioni in questo momento supera oggi i 1200 ragazzi, e solo negli ultimi 6-7 anni. Si riscontra un

impatto positivo sicuramente, ma è anche un lavoro impegnativo. Su numeri così grandi la valutazione la facciamo più qualitativa. Vorremmo farla anche qualitativa, e stiamo cercando di capire anche come, andando a rintracciare i ragazzi che abbiamo seguito negli anni. Che bene o male stanno sempre in contatto con noi soprattutto adesso attraverso Facebook. In qualche modo riusciamo a tenere in rete tutti questi ragazzi.

- Ero interessato a capire nello specifico quali sono gli strumenti giuridici che vengono utilizzati per il finanziamento dei vostri progetti: in particolare, sulla Comunità Educante Evoluta e sul progetto Rise Giovani Adulti.
- La Comunità Educante Evoluta è finanziata dall'Impresa sociale "con i bambini" al 90% - attraverso il fondo pubblico per il contrasto alla povertà educativa minorile - e il 10% dagli altri partner. Il Rise è finanziato dal FSE 2014-2020 del Programma Operativo Regione Sicilia, attraverso la partecipazione ad un bando pubblico del 2018 per la selezione di progetti.

BIBLIOGRAFIA

- Accorinti, Marco. *Terzo settore e welfare locale*. Carocci, 2008;
- Alecci, Emanuele; Bottaccio, Mariano. *Fuori dall'angolo: idee per il futuro del volontariato e del terzo settore*. L'ancora, 2010;
- Alleva, Francesco. *I confini giuridici del terzo settore italiano*. Ediesse, 2004;
- Antonucci, Maria Cristina. *Lobbying e Terzo settore. Un binomio possibile?*. Edizioni Nuova Cultura, 2014;
- Bartoli, Giovanni; Menegatti, Valentina; Ranieri, Cristiana. *La riforma del Terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit*;
- Boccacin, Lucia. *Terzo settore e partnership sociali. Nuove pratiche di welfare sussidiario*. FrancoAngeli, 2009;
- Borzaga, Carlo; Fazzi, Luca. *Le imprese sociali*. Carocci, 2011;
- Borzaga, Carlo; Ianes, Alberto. *L'economia della solidarietà: storia e prospettive della cooperazione sociale*. Donzelli, 2006;
- Borzaga, Carlo; Fazzi, Luca. *Manuale di politica sociale*. Milano: FrancoAngeli, 2013;
- Buzzi, Domenico. *Appalti, concessioni, e convenzioni tra Enti Pubblici e Terzo Settore*. Il Sole 24 Ore, 2005;
- Caltabiano, Cristiano; Volpi, Federica. *Costruire l'Europa solidale: le prospettive del Terzo settore nel progetto comunitario*. Monti, 2000;
- Campedelli, Massimo. *La riforma del Terzo settore*. Bologna: il Mulino, 2016;
- Campedelli, Massimo. *Due anni dopo. L'implementazione della riforma del Terzo settore*. Bologna: il Mulino, 2018;
- Campedelli, Massimo. *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*. Bologna: il Mulino, 2010;
- Checchi, Daniele. *Lost. Dispersione scolastica. Il costo per la collettività e il ruolo di scuole e Terzo settore*. We World Intervista, Associazione Bruno Trentin, Fondazione Giovanni Agnelli, Ediesse, 2014;
- Cicognani, Filippo; Quarta, Francesco. *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2018;
- Colozzi, Ivo; Bassi, Andrea. *Da terzo settore a imprese sociali: introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*. Carocci Faber, 2003;

Crocetta, Christian. *Lineamenti di Diritto privato del Terzo settore*. Padova: Libreria Universitaria, 2013;

De Ambrogio, Ugo; Guidetti, Cecilia. *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*. Carocci, 2016;

Fantozzi, Piero; Musella, Marco. *Occhi nuovi da Sud: analisi quantitative e qualitative del terzo settore nel Mezzogiorno*. Carocci, 2010;

Fazzi, Luca. *Il servizio sociale nel terzo settore*. Maggioli Editore, 2016;

Fazzi, Luca. *Imprenditori sociali innovatori. Casi studio nel terzo settore*, FrancoAngeli, Milano, 2014;

Fazzi, Luca. *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*. Milano: FrancoAngeli, 2013;

Ferrera, Maurizio. *Le politiche sociali*. Bologna: il Mulino, 2012;

Ferrucci, Fabio. *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e terzo settore. Vol II. Il caso delle fondazioni di comunità*. FrancoAngeli, 2010;

Fici, Antonio. *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*. Editoriale Scientifica, 2018;

Gasparre, Angelo. *Logiche organizzative nel welfare locale*. Milano: FrancoAngeli, 2012;

Laino, Giovanni. *Community hub a Napoli fra creatività e divari*. Napoli: Università di Napoli Federico II, Dipartimento di Architettura, 2018;

Lamberti, Mariorosario. *Il lavoro nel terzo settore. Occupazione, mercato e solidarietà*. Giappichelli, 2005;

Gasparre, Angelo. *Logiche organizzative nel welfare locale: governance, partecipazione, terzo settore*. FrancoAngeli, 2012;

Gualmini, Elisabetta; Rizza, Roberto. *Le politiche del lavoro*. Bologna: il Mulino, 2013;

Martinelli, Flavia. *Social services, welfare states and places: an overview*;

Martinelli, Flavia. *Social services disrupted: changing supply landscapes, impacts and policy options*;

Mattei, Ugo. *Beni comuni: un manifesto*. Laterza & Figli, 2011;

Mazzucato, Mariana. *Lo Stato innovatore*. Economica Laterza, 2013;

Mazzucato, Mariana; Michael Jacobs. *Ripensare il capitalismo*. Laterza, 2017;

Micciarelli, Giuseppe. *Commoning. Beni comuni urbani come nuove istituzioni*. Editoriale Scientifica, 2018;

Moro, Giovanni. *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*. Carocci, 2005;

Moro, Giovanni. *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*. Carocci, 2013;

Moro, Giovanni. *Contro il non profit*. Laterza, 2014;

Moulaert, Frank; MacCallum Diana. *Advanced introduction to Social Innovation*. Edward Elgar Publishers, 2019;

Moulaert, Frank; Martinelli, Flavia; Swyngedouw, Erik; Gonzalez, Sara. *Can neighbourhoods save the city?* Regional Studies Association;

Musella, Marco; Santoro, Maria. *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*. Torino: Giappichelli Editore, 2012;

Musella, Marco; Santoro, Maria. *Per una teoria economica del volontariato*. Torino: Giappichelli Editore, 2015;

Ostrom, Elinor. *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*. Marsilio, 2006;

Pantrini, Paolo. *Riforma del terzo settore tra plausi, preoccupazioni e auspici: facciamo il punto*;

Pizzuti, Felice Roberto. *Rapporto sullo stato sociali 2011: questioni giovanile, crisi e welfare state*. Edizioni Simone, 2011;

Pizzuti, Felice Roberto. *Rapporto sullo stato sociali 2013: crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state*. Edizioni Simone, 2013;

Pizzuti, Felice Roberto. *Rapporto sullo stato sociale 2015: la grande recessione e il welfare state*. Edizioni Simone, 2015;

Polizzi, Emanuele. *Costruire il welfare dal basso: il coinvolgimento del terzo settore nelle politiche locali*. Mimesis, 2018;

Propersi, Adriano. *Gestione e bilanci degli enti non profit*, FrancoAngeli, Milano, 2012;

Rodotà, Stefano. *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*. La scuola di Pitagora editrice, 2018;

Rossi, Emanuele; Zamagni, Stefano. *Il terzo settore nell'Italia unita*. Bologna: il Mulino, 2011;

Rossi, Giovanna; Boccacin, Lucia. *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e terzo settore. Vol I. Casi di buone pratiche nei servizi alla famiglia*. FrancoAngeli, 2007;

Tosi, Virginia; Raponi, Fabrizio. *La riforma del terzo settore*. Maggioli Editore, 2014;

Venturi, Paolo; Rago, Sara. *Il Terzo settore in transito, Normatività sociale ed economie coesive*. Forlì, AICCON;

Venturi, Paolo; Villani, Ruggero. *Le identità del Terzo Settore: nuovi scenari di sviluppo e partecipazione*. AICCON, 2007;

Vicarelli, Giovanna. *Il malessere del welfare*. Liguori, 2005;

Zamagni, Stefano. *Libro bianco sul Terzo settore*. Bologna: il Mulino, 2011.

Altre Fonti

Testimonianze raccolte in Appendice;

Report di Progetto CEE del Centro TAU – Associazione Onlus Inventare Insieme

United Nations. *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*.

A/RES/70/1. Sustainabledevelopment.un.org;

[https://csvnet.it/images/documenti/RiformaTerzoSettore I sette decreti e gli atti normativi.pdf](https://csvnet.it/images/documenti/RiformaTerzoSettore_I_sette_decreti_e_gli_atti_normativi.pdf);

<https://d2ikzlg0h-flywheel.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/10/ShortPaper-14.pdf>;

<https://italianonprofit.it/riforma/> ;

<http://mediatau.it/inventareinsieme/> ;

[\[italia.istat.it/index.php?id=3&tx_usercento_centofe%5Bcategoria%5D=5&tx_usercento_centofe%5Baction%5D=show&tx_usercento_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=c4749d76ac66cfa7b409575f5a7490fd\]\(http://italia.istat.it/index.php?id=3&tx_usercento_centofe%5Bcategoria%5D=5&tx_usercento_centofe%5Baction%5D=show&tx_usercento_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=c4749d76ac66cfa7b409575f5a7490fd\) ;](http://noi-</p></div><div data-bbox=)

https://www.agi.it/fact-checking/spesa_istruzione_italia_ultima_europa-6801447/news/2019-12-28/ ;

https://www.camera.it/leg17/465?tema=riforma_del_terzo_settore-1;

<http://www.coopdedalus.it/> ;

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg> ;

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/08/2/17G00128/sg>

<http://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Conferenza-stampa-23-gennaio-2018-Monducci-nonprofit.pdf>;

https://www.senato.it/1025?sezione=122&articolo_numero_articolo=38;

https://www.termometropolitico.it/1392136_donazione-erogazione-liberale-2019.html?cn-reloaded=1

http://www.vatican.va/content/leo-xiii/it/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html ;

RIASSUNTO

Il focus centrale della tesi riguarda il Terzo settore nel suo ramo socioassistenziale, in particolare nei suoi programmi, progetti e nelle sue azioni tese alla tutela dei minori, e dei giovani in generale, dal rischio di disoccupazione, e conseguentemente da quello dell'emarginazione sociale. Questi obiettivi vengono perseguiti mediante interventi che hanno come obiettivo primario quello di permettere a tutti la conclusione con successo di un percorso scolastico o formativo.

È per questo che gli enti del Terzo settore che operano in questo campo lavorano in collaborazione con istituzioni pubbliche (in primis le scuole e gli enti locali) per integrare le attività scolastiche con interventi, di natura domiciliare o territoriale, tesi alla scoperta e allo sviluppo delle attitudini di ogni singolo soggetto beneficiario.

Questo permette alle organizzazioni *non-profit in primis* di compensare il graduale declino del contributo statale nei servizi, soprattutto sui temi legati all'istruzione e quindi alla formazione personale e professionale dei giovani. Inoltre, l'azione degli enti del Terzo settore si è sempre distinta anche in termini qualitativi, il che ha permesso la sua affermazione e il suo successo dal momento in cui le istituzioni hanno dovuto confrontarsi contemporaneamente, tra gli anni '70 e '80, con le difficoltà economiche che hanno costretto lo smantellamento del sistema di *welfare*, e con quei rapidi mutamenti socioeconomici che hanno determinato una profonda differenziazione dei bisogni della popolazione.

Per la ricostruzione del ruolo del Terzo settore in questo contesto, la prima parte della tesi si focalizza principalmente su un'identificazione il più completa possibile degli elementi peculiari dell'universo del *non-profit*.

Innanzitutto, viene operato un tentativo di sintesi fra le molteplici definizioni disponibili di Terzo settore, tra cui ovviamente quella contenuta nell'art. 1 della legge delega 106/2016. Sulla base di questa sintesi, il Terzo settore risulta come: “un universo di organizzazioni private, formalmente o informalmente costituite, autogestite e autogovernate, notevolmente eterogeneo sotto vari aspetti (da quello organizzativo a quello finanziario, dalle aree di intervento ai rapporti con la pubblica amministrazione), che svolge azioni solidaristiche di pubblica utilità e di interlocuzione con i bisogni sociali, basate sui valori di solidarietà, legami di appartenenza, altruismo e partecipazione democratica, e che sviluppano al

proprio interno relazioni professionali volontarie, gratuite, mutuali, o di parziale redistribuzione degli utili per la produzione di beni e servizi”.

Un elemento fondamentale su cui si basa non solo l'azione ma la medesima esistenza degli enti del Terzo settore è il principio di sussidiarietà, il quale non a caso viene riconosciuto giuridicamente prima nell'ordinamento ecclesiastico e solo in un secondo momento in quello dello Stato unitario. Con le encicliche *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII e *Quadragesimo Anno* di Papa Pio XI, rispettivamente del 1891 e del 1931, vengono affermati sia il valore della solidarietà e dell'assistenza verso i bisognosi, sia il principio di non ingerenza dello Stato in questioni che, fino a poco prima del fascismo, sono state prerogativa quasi esclusiva di enti di natura religiosa.

A dimostrazione di questo, infatti, si noti come nella storia dell'Italia prerepubblicana gli unici enti che si occupavano sul territorio di azioni di carattere assistenziale erano di carattere o mutualistico o religioso.

Infatti, per assistere al primo riconoscimento del principio di sussidiarietà da parte dell'ordinamento italiano, si dovrà aspettare addirittura la stipula del Trattato di Maastricht nel '92, per poi essere integrato in maniera definitiva nell'ordinamento statale con la riforma costituzionale del 2001. L'applicazione di un principio che afferma quanto sia fondamentale il contributo attivo e spontaneo dei cittadini, in collaborazione con le istituzioni a loro più prossime, non costituisce solo una maturazione del sistema sociale verso un alto tasso di attivismo civico e solidale, ma rappresenta un modo attraverso cui interventi e politiche pubbliche possano essere disegnate, progettate ed applicate, in maniera più efficiente perché più calzante rispetto alle necessità degli individui.

Prima di avviare un'analisi delle tappe che hanno segnato il percorso storico di sviluppo del Terzo settore nel nostro paese, l'elaborato contiene una ricostruzione dell'elenco di tutte le forme giuridiche che un'organizzazione di questo tipo può assumere, in particolare sulla base della grande serie di riforme emanate durante e intorno agli anni '90. Gli enti che appartengono al Terzo settore sono principalmente:

7. Associazioni e fondazioni riconosciute (art. 14 e ss., c.c.);
8. Associazioni e fondazioni non riconosciute (art. 36 e ss., c.c.);
9. Comitati (art. 39 e ss., c.c.);
10. Fondazioni e associazioni bancarie (D. lgs. 356/1990, l. 461/1998, D.lgs. 153/1999);
11. Enti ecclesiastici cattolici e di altre confessioni (l. 222/1985);
12. Organizzazioni di volontariato (l. 266/1991);

13. Cooperative sociali (l. 381/1991)
14. Associazioni sportive (l. 398/1991);
15. Organizzazioni non governative (l. 49/1987);
16. Enti di promozione sociale (l. 287/1991);
17. Enti lirici (l. 367/1996);
18. Centri di formazione professionale (l. 845/1978);
19. Istituti di patronato (l. 152/2001);
20. Associazioni di promozione sociale (l. 383/2000);
21. Società di mutuo soccorso (l. 3818/1886);
22. Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (D. lgs. 460/1997);
23. Imprese sociali (D. lgs. 155/2006).

Per semplificare, possiamo dire che le forme giuridiche più comuni, coinvolte in maniera diretta o indiretta nel campo dell'assistenza sociale, sono le associazioni, le fondazioni, le cooperative sociali e le organizzazioni di volontariato.

Passando all'analisi storica dello sviluppo del Terzo settore in Italia, il suo percorso evolutivo viene suddiviso in quattro fasi.

La prima di queste riguarda proprio la fase prerepubblicana, in cui hanno inciso più di tutto la debolezza ed il ritardo dal punto di vista economico del nuovo Stato. In questo contesto, come già osservato, l'impalcatura delle politiche sociali si reggeva su iniziative ed esperienze a carattere privato-mutualistico o caritativo-religioso. La presenza dello Stato, quindi, era fortemente marginale, in un contesto sociale nel quale invece il privato cittadino faceva prima di tutto affidamento sull'istituto familiare. Per questo motivo, in questa prima fase, non sarebbe ancora del tutto corretto parlare propriamente di "Terzo settore", essendo composto per la sua quasi totalità da Opere pie, Opere associative, Società di mutuo soccorso, Casse di risparmio e Monti di pegno.

Lo scenario iniziò a mutare più rapidamente intorno alla fine del XIX secolo, parallelamente con un'accelerazione del fenomeno dell'urbanizzazione, e con le conseguenti nuove problematiche sociali legate alle nuove povertà, al lavoro nelle fabbriche ed alla nascita di nuovi quartieri industriali. In questo periodo, come in altri paesi europei, anche in Italia vennero introdotti i primi sistemi di sicurezza sociale, e la spesa pubblica dello Stato verso i servizi aumentò notevolmente: nel 1886 venne varata la legge che disciplinava il lavoro minorile, nel 1898 vennero istituite la Cassa infortuni e la Cassa nazionale di previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai, che col tempo verrà

estesa sempre più tra la popolazione, e nel 1890 venne varata la legge 6972 in materia di normativa sulle Opere pie. Quest'ultima, la cosiddetta legge Crispi, rendeva le Opere pie da enti privati ad Istituzioni pubbliche di beneficenza, primo passo verso la trasformazione durante il regime fascista in Ipab. In questo modo lo Stato non solo riconosceva il loro ruolo nel campo della beneficenza e dell'assistenza sanitaria, ma potenziava i controlli sulle loro attività e sui loro bilanci, affidandoli ai prefetti.

Intanto si andavano diffondendo sempre più anche le realtà di cooperazione, estendendosi a tutti i settori della vita economica e sviluppando una struttura centrale di coordinamento: nel 1986 venne fondata la Federazione nazionale delle cooperative (poi diventata Lega nazionale delle società cooperative italiane), che in poco più di vent'anni raccolse quasi 1600 cooperative associate. Parallelamente alla sua crescita, la Lega cominciava ad assumere sempre più una connotazione politica, in particolare filosocialista, il che contribuì a rendere più complesso il rapporto con il movimento sociale cattolico. Anche la sua dipendenza dalle commesse belliche assegnate dallo Stato durante la Grande Guerra generò notevoli disagi, determinando un'ulteriore frammentazione delle sue componenti, tanto che nel 1921, accanto alla Lega, nacque la Confederazione delle cooperative italiane, espressione del movimento cattolico.

Tralasciando il ventennio fascista, la seconda fase dello sviluppo del Terzo settore in Italia corrisponde ai primi trent'anni di storia repubblicana, coincidente con l'età d'oro dello sviluppo capitalistico dell'Europa occidentale: alto tasso di crescita economica, una bassa e stabile inflazione e una condizione di occupazione quasi piena. Con un indirizzo di politica economica riconducibile al modello *keynesiano-fordista*, e ad uno scenario sociale fondato sulla produzione e sul consumo di massa, le politiche sociali si caratterizzavano infatti per un sistema di risposte ai bisogni particolarmente omogeneizzato e soprattutto fortemente incentrato su prestazioni monetarie e assistenzialistiche piuttosto che su servizi veri e propri. La copertura assicurativa era estesa a molti rischi e le prestazioni assistenziali erano fortemente generalizzate, caratterizzando quindi il modello dello stato sociale secondo l'universalità delle prestazioni, anche se prevalentemente sotto forma monetaria. In questo periodo, la presenza e la crescita del Terzo settore è stata praticamente offuscata dall'invasiva e tumultuosa espansione dell'intervento pubblico.

Le realtà assistenziali di carattere privato intanto, prevalentemente di stampo associativo o fondazionale e spesso gestite da organizzazioni a stampo morale o religioso, finivano così per avere un ruolo essenzialmente residuale e molto marginale, e per di più fortemente

legate al finanziamento pubblico. La costruzione di una macchina amministrativa-burocratica fondata sul clientelismo, l'assistenzialismo paternalistico e il particolarismo non poteva permettere al di fuori di sé lo sviluppo di organizzazioni autonome e spontanee nate dalla società civile. Così, parallelamente si alimentò un forte clima di collateralismo tra partiti politici e organizzazioni del privato sociale per pratiche di ricerca e mantenimento del consenso.

Seguendo questa via fino alla seconda metà degli anni '70, la grande struttura di protezione sociale del nostro paese ha continuato a crescere, a diventare sempre più dispendiosa e inefficiente, proseguendo sulla linea tracciata fino ad allora di preferenza dei trasferimenti monetari rispetto all'erogazione dei servizi. E con i mutamenti economico-sociali e culturali che presero piede proprio in quegli anni, i nodi cominciarono a venire al pettine. Si assistette nel giro di pochi anni ad un'impressionante lievitazione della spesa pubblica: il rapporto tra debito e PIL sarebbe passato dal 31,1% del 1960 al 54,4% del 1982. A gravare notevolmente sul bilancio dello Stato erano in particolare le pensioni, che arrivarono negli anni '80 a rappresentare il 25% della spesa pubblica complessiva.

Questi sono solo alcuni dei fattori che segnano uno spartiacque fra questa seconda e la terza fase di sviluppo del Terzo settore. Infatti, già dalla metà degli anni '70, il mondo del *non-profit* iniziava ad accrescere notevolmente la propria importanza inserendosi in uno spazio che era stato lasciato vuoto dalla fine dell'egemonia dei partiti e della Chiesa. Le nuove organizzazioni di volontariato si tenevano a distanza del mondo religioso, e i movimenti di protesta politica si tramutavano gradualmente in realtà di attivismo civico apolitico. Con la diffusione di centri di educativi per minori, servizi di assistenza domiciliare, strutture residenziali per disabili, laboratori per l'inserimento lavorativo, eccetera, in questi anni gli enti del Terzo settore effettuano un passaggio da una configurazione residuale e quasi esclusivamente volontaristica ad una perfettamente inserita nell'ambito delle politiche del *welfare*, per caratteristiche sia di strutturazione economico-produttiva che di professionalizzazione.

La risposta del mondo *non-profit* alla pressione crescente in favore di una razionalizzazione e di un controllo della spesa fu, oltre ad un intenso aumento dell'attività di lobbying, la strutturazione di organizzazioni consortili locali tese a governare e gestire il mercato dei servizi.

Emerge infatti in questi anni un cambiamento anche nella configurazione strutturale e organizzativa del Terzo settore. Si sviluppano nuove realtà caratterizzate da una marcata

dimensione imprenditoriale, come le cooperative sociali, il cui tratto caratteristico quindi non è più la gratuità dell'azione ma il vincolo alla distribuzione degli utili agli individui che controllano o che lavorano nell'organizzazione.

Nonostante i forti mutamenti sociali ed economici iniziati già quindici anni prima, i passi decisivi che segnarono il passaggio dal vecchio al nuovo Terzo settore vennero fatti principalmente con le riforme degli anni '90. Durante questi anni, la rivoluzione che investì l'Italia non riguardò solamente lo scenario politico, ma anche la struttura amministrativa e dei servizi, che prese sempre di più una direzione verso uno stato di *welfare mix*, e cioè di un sistema di organizzazione della produzione e dell'offerta dei servizi socioassistenziali fondata sulla pluralità dei soggetti di offerta, intesa non solo in termini numerici, ma riguardante proprio una varietà di tipologie organizzative che permetta una molteplicità dei prodotti offerti.

In questo assetto organizzativo dello stato sociale, gli enti pubblici conservano il monopolio della committenza, pur rinunciando (in tutto o in parte) all'erogazione dei servizi per i quali si avvalgono della collaborazione e del concorso dei produttori privati.

È così che in questa fase storica il cambiamento che ha investito il Terzo settore è stato caratterizzato da: aumento delle entrate provenienti da fonti esterne, definizione di organigrammi sempre più elaborati e processo di formalizzazione con una divisione dei ruoli sempre più esplicita, specializzazione e coinvolgimento di figure tecniche e professionali, criteri maggiormente manageriali per la gestione delle risorse.

Questi grandi mutamenti che hanno coinvolto il mondo del Terzo settore sono stati possibili grazie ai numerosi provvedimenti approvati in quegli anni: la legge 266/1991 in riferimento al volontariato, la 381 dello stesso anno sulla cooperazione sociale, la 383 del 2000 sulle associazioni di promozione sociale, la 460/1997 istitutiva delle ONLUS, la 328/2000 sui servizi sociali, nonché altre susseguitesi nel corso del decennio successivo.

Tuttavia, il quadro normativo frutto di questa serie di riforme non sembra abbia fornito un'adeguata chiarezza su tutte le forme organizzative che può assumere un ente di Terzo settore, e la disciplina di ognuna di queste deve essere ricercata all'interno di una più vasta serie di leggi speciali.

È per questo che negli ultimi vent'anni è emersa in maniera abbastanza decisa la necessità di un codice di riforma che riordini ed integri l'intera disciplina del Terzo settore.

Ed è così che si apre l'ultima fase, coincidente con l'approvazione nel maggio del 2016 della legge "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per

la disciplina del Servizio civile universale”. La legge prevede l’emanazione di cinque decreti: D. Lgs. 40/2017, sull’istituzione e disciplina del Servizio civile universale, D. Lgs. 117/2017 sul Codice del Terzo Settore, D. Lgs. 112/2017 sulla revisione della disciplina in materia di impresa sociale, D. Lgs. 111/2017 sulla disciplina dell’istituto del cinque per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche, D.P.R. 28 luglio 2017 sull’approvazione dello statuto della Fondazione Italia Sociale.

Allo stato attuale, il passaggio a quest’ultima fase non è stato ancora completato.

Originariamente, tutto il processo riformatore del Terzo settore prevedeva l’emanazione di un totale di quarantatré atti normativi, ma al 5 novembre 2019, di questi, ne risultano emanati sono sedici.

In linea generale, leggendo fra le righe delle disposizioni normative attualmente in vigore, i principi fondativi di questa riforma sono essenzialmente tre:

- Passaggio da un regime concessorio ad uno di riconoscimento: per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, il rapporto con l’autorità pubblica non è più dettato da una logica autorizzativa, bensì da una di mero controllo una volta che si è semplicemente preso atto dell’inizio dell’attività.
- Superamento di una concezione di Terzo settore visto come insieme di enti il cui fine è semplicemente compensare i fallimenti di mercato e dello Stato, in favore di una concezione che lo veda come complesso di istituzioni per il controllo dell’attività economica, la tutela dei diritti di cittadinanza e per lo sviluppo del capitale sociale.
- Accoglimento da parte del legislatore di una cultura dell’impatto sociale, che focalizza gli interventi e le politiche pubbliche più sull’*outcome* che sull’*output*.

In un’ottica di cambiamento di tale misura e intensità, che ha investito negli ultimi 30 anni non solo il mondo dell’assistenza sociale, ma anche la sfera giuridico-normativa e quella sociale in senso stretto, il Terzo settore deve farsi motore di nuove forme di innovazione. In un contesto come questo, tale innovazione non può prescindere dal coinvolgimento né della sfera pubblica né di quella privata. Per questo diviene fondamentale analizzare le modalità in cui si strutturano i rapporti fra le organizzazioni *non-profit*, il mondo del privato *for-profit* ed il settore pubblico, anche e soprattutto per comprendere come le prime sostengono ed alimentano dal punto di vista economico le proprie iniziative.

Dal punto di vista dei rapporti con il Pubblico, i flussi finanziari derivanti dallo Stato o dalle istituzioni sovranazionali si diversificano in tre tipi di processo:

- Finanziamento “a pioggia”, attraverso sussidi o contributi da parte dello Stato.
- Sovvenzioni per l’incremento della propria *mission* per dare supporto in termini di *know-how*.
- Ricezione di un corrispettivo stabilito secondo contratto, in seguito all’erogazione di un servizio o alla produzione di un bene.

In linea generale, quindi, il finanziamento da parte del settore pubblico in favore di un ETS può avvenire sulla base di una sovvenzione, di un contributo, o di un contratto. Nel particolare, il rapporto che si viene a instaurare può costruirsi sulla base di vari modelli o mediante diversi strumenti che verranno qui di seguito menzionati.

Uno di questi è la neo-cooptazione, in base alla quale l’amministrazione pubblica, che appalta a terzi la produzione di beni e servizi insieme ad un trasferimento di risorse, conserva il ruolo di responsabile e di finanziatore. In questo modo, l’ente scelto diventa erogatore gratuito del servizio.

L’accreditamento invece, è definibile come un riconoscimento dell’idoneità ad operare a favore di determinati soggetti assistiti, con cui viene conferita la qualifica di “gestore del pubblico servizio”. Attraverso un contratto, il soggetto pubblico acquista e/o remunera le prestazioni fornite, accertandosi del possesso dei requisiti di qualificazione e verificando l’osservanza della programmazione locale e regionale.

Un ulteriore strumento utilizzato è quello dell’autorizzazione: un provvedimento amministrativo, subordinato al possesso di requisiti minimi strutturali, organizzativi e tecnologici dettati da legge regionale, con cui viene rimosso il vincolo all’esercizio di una facoltà. Di conseguenza rappresenta uno strumento in cui lo Stato e le amministrazioni locali non solo verificano l’idoneità di un soggetto ad erogare un servizio, ma analizzano anche il servizio stesso inserendolo nel contesto locale, per fissarne le caratteristiche e immaginarne l’impatto. Per cui, ancor più dell’accreditamento, l’autorizzazione punta a raggiungere livelli base per i servizi che siano qualitativamente e quantitativamente distribuiti in maniera equa su tutto il territorio nazionale.

Più comunemente conosciuto è lo strumento dell’appalto, cioè l’acquisizione sul mercato di servizi a titolo oneroso, effettuata attraverso procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente il cui oggetto è la gestione operativa di attività e prestazioni definite dall’appaltante. In questo modo, l’ente pubblico svolge un ruolo di committente mantenendo la titolarità della produzione, mentre il Terzo settore si mantiene come

semplice fornitore di prestazioni, senza valorizzazione alcuna delle sue competenze progettuali.

La concessione assume le prevalenti caratteristiche dell'appalto, con la differenza che l'ente pubblico non acquista il servizio, ma ne rende titolare e gestore il concessionario. Il rischio economico quindi, mentre per l'appalto rimane a carico dell'amministrazione, nella concessione è sostenuto (almeno in parte) dall'ente incaricato.

Anche il convenzionamento consiste in una vera e propria gara d'appalto, ma a differenza di quest'ultima prevede un avvicinamento notevole nei rapporti fra committente pubblico ed erogatore. In particolare, le amministrazioni assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento.

Infine, la modalità con cui un rapporto tra un ETS e un ente pubblico può configurarsi nella maniera più collaborativa possibile è probabilmente quella della co-progettazione: un procedimento amministrativo partecipato con il fine di individuare soggetti disponibili a progettare servizi e interventi sociali, che si apre con una procedura a evidenza pubblica (che può essere competitiva o non), e che può concludersi, in sostituzione del tradizionale provvedimento di aggiudicazione, con un accordo negoziale o procedimentale.

Per quanto riguarda i rapporti con il settore privato, invece, le fonti di finanziamento possono avere natura molto variegata. Di seguito, vengono elencate alcune di queste.

Quella più vicina è sicuramente quella interna alla stessa organizzazione: il prestito da parte dei soci, o "prestito sociale", è un tratto distintivo del modello italiano delle società cooperative, tra cui rientrano chiaramente anche quelle a carattere sociale. Esso rappresenta una fonte di finanziamento per l'organizzazione che punta a sostenersi con strumenti alternativi all'emissione di strumenti finanziari o all'indebitamento verso il sistema bancario. Il limite di questo metodo sta nel fatto che, senza dubbio, il socio prestatore potrebbe ordinare in qualsiasi momento la restituzione di quanto versato, e così come lui anche molti o addirittura tutti gli altri soci, determinando così un pericoloso scompenso di liquidità che metterebbe in crisi l'operatività dell'organizzazione e gli investimenti di lungo periodo.

In attuazione della direttiva 2008/48/CE, nel 2010 vengono introdotte per la prima volta in Italia norme che regolano l'istituto del "micro-credito". In base a questo strumento, qualsiasi ente, anche del Terzo settore, può concedere un finanziamento a persone fisiche, società di persone o cooperative. Chiaramente non tutti gli enti *non-profit* sono ammessi a

svolgere questo tipo di attività. È necessario infatti che vengano soddisfatti requisiti di onorabilità dei soci più rilevanti, e di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali, ed è richiesta inoltre la presentazione di un programma di attività dell'organizzazione.

Un altro metodo con cui un ente del Terzo settore può ottenere un finanziamento è prendendo parte ad un consorzio. Questo rappresenta un'azione strategica per un ente di Terzo settore, in quanto queste strutture di secondo livello costituiscono in pratica delle "garanzie collettive" dei prestiti, tramite il varo di fondi comuni che svolgono non una diretta azione di credito, bensì di intermediazione fra i consorziati e le banche convenzionate, attraverso l'offerta di garanzie sussidiarie di secondo grado.

Ma il metodo più comunemente conosciuto con cui un'organizzazione *non-profit* può richiedere finanziamenti a un ente o un soggetto privato è quello del *fundraising*. Le raccolte fondi vengono avviate sul territorio o attraverso apposite piattaforme web per il *crowdfunding*, attraverso la presentazione dei progetti da avviare, portare avanti o eventualmente già attivi.

Tuttavia, sono molto residuali i casi in cui un'organizzazione *non-profit* faccia ricorso ad un solo tipo di ente per il suo finanziamento, a prescindere che si tratti di fonti private o pubbliche. Sono invece molto più comuni i casi come quelli della partnership sociale: una collaborazione paritaria tra organizzazioni del Terzo settore, enti pubblici (in genere enti locali) e imprese di mercato, che si fonda su relazioni reciproche, stabilite volontariamente, in cui le risorse, i rischi e le capacità sono condivisi per il perseguimento di un progetto che non è perseguibile singolarmente da nessuna delle entità, in quanto riguardante tutte e tre le dimensioni coinvolte.

Un altro caso come questo è quello del mercato sociale, una sorta di evoluzione del metodo della neo-cooptazione, all'interno del quale viene coinvolto il contributo economico del privato cittadino: lo Stato trasferisce risorse economiche ai consumatori e limita la relazione con il *non-profit* alla definizione di regole generali, come ad esempio gli standard di qualità del servizio. I consumatori conservano la libera scelta del fornitore, pagando il costo con dei *vouchers*, così che non solo viene tutelata la libertà del cittadino, ma viene stimolato un meccanismo di continua competizione per il raggiungimento di una maggiore efficienza.

Infine, un ultimo strumento per il sostegno economico al Terzo settore è quello dei fondi per il *non-profit*. Anche in questo caso è previsto l'intervento dell'ente pubblico, in

collaborazione con fondazioni *grant making*, per concentrare risorse economiche al fine di realizzare scopi ben definiti, e che fissino remunerazioni minime al capitale.

Una volta delineato il quadro storico, normativo ed economico in cui si è mosso e continua a muoversi il Terzo settore, l'analisi si sposta su due casi di studio.

Il primo riguarda la Cooperativa Dedalus, un'impresa economica, sociale e democratica, nata nel 1981 come Cooperativa di produzione e lavoro, che opera nel campo della ricerca, della progettazione e nella gestione dei servizi a valenza sociale, per elaborare e progettare interventi nel campo dell'esclusione sociale delle fasce deboli, dell'economia del territorio e dello sviluppo locale. La Cooperativa ha molte sedi concentrate in particolare nella IV Municipalità di Napoli, in cui lavora e svolge le sue attività prevalentemente sul tema della tutela dei minori in difficoltà e che crescono in un contesto socioeconomico particolarmente ostico, e sul tema dell'assistenza ad immigrati e rifugiati che vivono a forte rischio di emarginazione sociale.

Dedalus rappresenta una realtà che vive e sostiene i propri progetti per la maggior parte con fondi pubblici, il che in passato ha determinato l'emergere di una serie di problemi proprio a causa di ritardi o dell'eccessiva rigidità della pubblica amministrazione. Attualmente Dedalus è promotrice di molti progetti che stanno generando un notevole impatto sul territorio napoletano. Tra questi: il progetto ReGeneration, le Officine Gomitoli, il progetto Comuni-CARE e i Percorsi di Autonomia Guidata.

Il secondo caso di studio invece riguarda l'associazione Onlus Inventare Insieme di Palermo. L'associazione è stata fondata nel dicembre del 1990, dopo un percorso di formazione e di sviluppo di varie iniziative promosse nei due anni precedenti dai volontari del Centro TAU di Palermo, uno spazio di solidarietà nato nel marzo del 1988 per l'accoglienza e il sostegno alle famiglie dei minori dei quartieri Cipressi, Ingastone e Danisinni. Oltre a proseguire la gestione del Centro TAU, l'Associazione cura anche le attività del Centro di Iniziativa "SOLE Giovani", per la tutela e il reinserimento sociale e lavorativo di minori sottoposti a procedimento giudiziario.

L'obiettivo di Inventare Insieme è la promozione di processi di sviluppo della persona e della comunità locale mediante progetti ed iniziative di condivisione, accoglienza e responsabilizzazione verso il bene comune e la cittadinanza attiva.

In seguito ad un crollo del sostegno pubblico tenuto in piedi principalmente dalle leggi 328/2000 e 285/1997, l'Associazione ha fortemente differenziato l'albo dei propri finanziatori, arrivando ad essere attualmente sostenuta per la maggior parte da enti privati,

grazie ai quali vengono sostenuti quattro progetti attualmente attivi: il progetto RISE Giovani Adulti, un Servizio di Educativa Domiciliare e Territoriale, il progetto Illuminiamo il futuro, e la Comunità Educante Evoluta Zisa – Danisinni.

L'analisi dei due casi di studio è tesa a verificare la compatibilità, al fine di individuarne un equilibrio, fra vari fattori:

4. Diminuzione dell'impegno (principalmente dal punto di vista economico) da parte delle istituzioni pubbliche verso i servizi pubblici e in particolare sul tema dell'assistenza ai giovani in difficoltà, nel loro percorso di crescita personale e professionale;
5. Esternalizzazione dei servizi su questi temi a beneficio del settore del privato *non-profit*;
6. Coinvolgimento del settore privato *for-profit* all'interno di un settore di importanza primaria e di interesse prevalentemente pubblico come quello dei servizi di assistenza ai giovani in difficoltà.

Ciò che è emerso sia dall'analisi storica, sia da quella riguardante i rapporti con gli altri due settori, e sia dai casi studio, è che è necessario che da parte dello Stato vi sia un completamento del processo di riforma iniziato sei anni fa con il governo Renzi, per riordinare la disciplina e soprattutto renderla omogenea su scala nazionale, lasciando meno spazio alla discrezionalità politica degli amministratori locali che può condizionare l'effettiva strutturazione di un *welfare* collaborativo. Inoltre, la revisione della disciplina deve riguardare anche il tema degli appalti, riducendo l'importanza del fattore economico, e invece lasciando più spazio discrezionale per la costruzione di pratiche di co-progettazione. L'attivazione di queste pratiche, ancora, deve riguardare poi non solo il rapporto fra Pubblico e l'ente del Terzo settore che si fa carico di un servizio pubblico, ma deve estendersi il più possibile coinvolgendo le organizzazioni anche quando operano attraverso uno o più progetti autonomi rispetto ai servizi dello Stato.

Tuttavia, il ruolo delle istituzioni deve mantenersi in termini di promozione, valutazione, e monitoraggio delle iniziative, per costruire un'ambiente di effettivo confronto e ascolto reciproco con gli altri attori coinvolti, che li garantisca dal rischio della burocratizzazione e strumentalizzazione. È necessario mantenere l'azione del Terzo settore su quella linea di informalità ed elasticità che ne determina la capacità di lettura dei bisogni e, di conseguenza, l'efficienza e l'efficacia degli interventi.

Proprio per proteggersi da questi rischi, è fondamentale inoltre che le organizzazioni del Terzo settore continuino a sostenere le proprie azioni mediante un finanziamento misto, che lo protegga dai rischi provenienti sia dal settore pubblico che dal settore privato.

Per questo, in definitiva, la costruzione del futuro del *welfare*, in particolare proprio sui temi dell'assistenza ai minori, non può che andare in direzione di un *welfare mix*. La nuova configurazione deve essere fondata quindi non sulla definitiva delega, da parte dello Stato, nel settore dei servizi, ma sull'integrazione delle capacità e anche degli interessi di tutti gli attori sociali e *stakeholder* attivi in un territorio, costruendo tavoli di co-progettazione locale che seguano le linee di massima di una disciplina normativa uniformata e all'insegna della sussidiarietà.