

# Per quale Terzo settore è pensata la riforma? Nodi, rischi e sfide applicative

**Emanuele Polizzi**

RPS

*La recente riforma del Terzo settore (L. n. 106 del 6 giugno 2016) costituisce un punto di arrivo di un mutamento del mondo associativo avvenuto negli ultimi decenni ma anche il punto di partenza di un processo attuativo che si produrrà nel corso dei prossimi anni. Il presente articolo presenta le caratteristiche salienti della riforma, ne indica alcune delle principali sfide aperte e opportunità e ne mette in luce alcuni possibili rischi, in particolare*

*riguardo al rapporto con il welfare pubblico, al centralismo della governance del nuovo sistema e delle forme di rappresentanza. L'esito di questa sfida dipenderà da quanto gli attori istituzionali chiamati ad attuarla, in particolare governo centrale ed enti locali e quelli dello stesso Terzo settore, sapranno bilanciare il processo di ibridazione col mercato con il mantenimento del radicamento territoriale e culturale del Terzo settore.*

## 1. Introduzione

La riforma del Terzo settore approvata tre anni fa, con legge delega n. 106 del 6 giugno 2016 e successivi decreti attuativi, ha introdotto rilevanti cambiamenti normativi, in grado di generare conseguenze profonde sul mondo associativo italiano e sulle sue politiche sociali. La portata della riforma non si limita infatti a riordinare il panorama delle regole che definiscono quali siano i vincoli e le possibilità di azione per le organizzazioni del Terzo settore, ma promuove una più generale visione di sistema, nella quale si ampliano e in parte si modificano le funzioni di tale settore, portando ad una sostanziale trasformazione nel modo in cui questo pezzo di mondo associativo si rapporta con le istituzioni pubbliche, con il mercato e con la cittadinanza. Diversi contributi si sono soffermati sulle possibili conseguenze che la riforma potrà avere sul welfare pubblico e sulle criticità che lo caratterizzano: carenza di risorse, scarso universalismo, frammentazione territoriale, separazione tra settori di intervento, rigidità dell'offerta di servizi rispetto alle trasformazioni dei bisogni (Fazzi, 2017; Busso, 2017; Campedelli, 2018). Altri ne mettono in luce soprattutto le potenzialità, in termini di

spinta e allargamento del Terzo settore verso una maggiore capacità innovativa e imprenditoriale (Aliberti, 2016; Gori e Zandonai, 2018). Questo articolo verterà soprattutto sui nodi riguardanti il tipo di Terzo settore a cui questa riforma è indirizzata e in particolare sul fatto che essa appare disegnata per promuovere soprattutto le forme più strutturate, più grandi, più professionalizzate e imprenditoriali del Terzo settore. Ciò prefigura un processo di maggiore orientamento al mercato e di managerializzazione di tale settore, in parte simile a quanto occorso in altri contesti nazionali (Skocpol, 2003; Eikenberry e Kluver, 2004), e pone interrogativi sul come le sue organizzazioni possano continuare a svolgere alcune funzioni «civiche» che molte di esse hanno praticato storicamente: la funzione di coinvolgimento sociale dei cittadini sui problemi collettivi (Biorcio e Vitale, 2016), la funzione di innovazione sociale nelle risposte a tali problemi (Ascoli e Pavolini, 2017) e soprattutto la funzione di *advocacy* rispetto al welfare pubblico (Licursi e Marcello, 2017).

Il presente articolo discute dunque alcune tra le principali questioni problematiche sollevate dalla riforma, partendo da una ricognizione sintetica delle caratteristiche di diversificazione in corso nel Terzo settore italiano, proseguendo con una disamina dei principali elementi di novità introdotti dalla riforma e degli interrogativi che essi pongono e delineando infine alcune sfide relative all'implementazione della riforma stessa.

## 2. *Il Terzo settore italiano oggi e nella sua evoluzione*

Per inquadrare la stagione di cambiamento in atto nel Terzo settore italiano è utile riassumere anzitutto alcuni dati generali sulle dimensioni del settore, nelle sue diverse articolazioni.

La fotografia complessiva più recente fornita dal Censimento Istat sulle istituzioni non-profit<sup>1</sup>, che pure non coincide esattamente con la categoria di Terzo settore (Barbetta, Ecchia e Zamaro 2016)<sup>2</sup>, offre un quadro generale di alcune sue caratteristiche strutturali. Essa ci dice che le

<sup>1</sup> Elaborazione dai dati definitivi del Primo censimento permanente sulle istituzioni non profit aggiornato al 31 dicembre 2015.

<sup>2</sup> La definizione Istat di istituzioni non profit, derivata dal System of National Accounts delle Nazioni Unite, è data dalla mancanza di profitto per produttori, controllori o finanziatori delle attività. La definizione di Terzo settore uscita dalla riforma si concentra invece su finalità e attività sociali prodotte.

istituzioni non profit attive in Italia sono 336.275, nelle quali sono attivi 5,5 milioni di volontari, 788 mila dipendenti e 294 mila lavoratori esterni. Rispetto al 2011 il numero delle organizzazioni con dipendenti è aumentato del 32,2%, il numero di dipendenti del 15,8%, quello dei lavoratori esterni dell'8,5% e quello dei volontari del 16,2%.

La stragrande maggioranza di questo settore è composta da associazioni, riconosciute e non (85,3%), mentre il rimanente sono cooperative sociali (4,3%), fondazioni (2,2%) e altre figure giuridiche. Tale prevalenza delle associazioni, spiegabile con il vasto numero di realtà associative di piccole e piccolissime dimensioni, cambia in modo rilevante se si guarda al numero dei dipendenti: le cooperative sociali impiegano infatti il 52,7% dei dipendenti del Terzo settore, le associazioni il 19,1%, le fondazioni il 12,1% e le altre forme giuridiche il 16,1%.

Anche per quanto riguarda i settori di attività, la fotografia varia molto se si guarda al numero di dipendenti anziché al numero delle organizzazioni. Il settore «cultura, sport e ricreazione» domina in termini di numero di enti (64,3%), mentre tutti gli altri<sup>3</sup> si aggirano tra lo 0,5% e il 4,8%, tranne quello assistenziale e di protezione civile (9,3%) e quello sindacale e di rappresentanza di interessi (6,4%), comunque inferiori al 10%. Guardando però al numero di occupati vediamo che il settore assistenziale e di protezione civile prevale su tutti gli altri, impiegando il 36,5% degli occupati, seguito dal settore sanitario (22,6%) e dell'istruzione (15,1%). È poi rilevante notare che di tutto il Terzo settore ben il 91% dei volontari opera nelle associazioni e per quasi 2/3 in attività non market, cioè che non prevedono la vendita di alcun bene o servizio, e soprattutto nel settore cultura, ricreazione e sport, mentre il loro contributo risulta esiguo nelle realtà più professionali come le cooperative sociali e le fondazioni.

Per quanto riguarda le dimensioni economiche, il 61% delle organizzazioni non profit ha entrate inferiori ai 30 mila euro, il 38,1% le ha inferiori ai 10 mila e il 22,6% le ha comprese fra i 10 mila e i 30 mila euro. Le organizzazioni con dimensioni maggiori, cioè con entrate comprese fra 30 mila e 100 mila euro, sono il 20,9% e solo il 18,4% ha entrate superiori a 100 mila euro. Prevalgono quindi le organizzazioni con piccoli volumi di entrate. Se andiamo a vedere però come si ripartisce il

<sup>3</sup> Gli altri settori, oltre a Cultura, sport e ricreazione, sono: Istruzione e ricerca, Sanità, Assistenza sociale e protezione civile, Ambiente, Sviluppo economico e coesione sociale, Tutela dei diritti e attività politica, Filantropia e promozione del volontariato, Cooperazione e solidarietà internazionale, Religione, Relazioni sindacali e rappresentanza interessi, Altre attività.

volume finanziario per tipo di organizzazione, vediamo che le associazioni, pur essendo la grande maggioranza del Terzo settore, assorbono una quota ridotta di risorse. Esse dichiarano infatti mediamente entrate per 121 mila euro, mentre le cooperative sociali per 866 mila e le fondazioni per oltre 1,5 milioni. È inoltre il tipo di entrate a variare in modo rilevante tra le diverse forme di Terzo settore: l'89% dei contributi versati dagli associati a organizzazioni di Terzo settore è riconducibile ad associazioni, mentre le cooperative sociali incamerano il 40,6% e il 39,1% dei proventi del settore, rispettivamente da contratti e/o convenzioni con istituzioni e/o enti pubblici nazionali e internazionali e dai proventi/entrate derivanti dalla vendita di beni e servizi (Zamaro, 2019). Ciò che si intravede da questi dati è una forte polarizzazione nel settore (Barbetta, Ecchia e Zamaro, 2016; Lori, 2017; Zamaro, 2019): da una parte organizzazioni di tipo associativo, molto numerose e di piccole dimensioni, basate essenzialmente su risorse di tempo ed economiche volontarie degli associati e dedite prevalentemente ad attività culturali, sportive o di tempo libero; dall'altra organizzazioni più grandi, professionali e più imprenditoriali, che producono beni e servizi soprattutto nel campo del welfare e della salute, in larga parte in forma mediata da pubbliche amministrazioni e che danno occupazione ad un alto numero di lavoratori e hanno un basso numero di volontari. Tale differenziazione è il frutto di un processo partito già negli anni '90, con lo sviluppo del mondo della cooperazione sociale verso la professionalizzazione, favorito dalle leggi di settore come la 381 del 1991 (Colozzi e Bassi, 2003; de Leonardis, 1998) e dal diffondersi di modelli di welfare mix nelle politiche sociali locali (Ascoli e Ranci, 2003; Pavolini, 2003). Negli ultimi due decenni, peraltro, anche una parte del volontariato ha sviluppato una forma di professionalizzazione, facendo crescere la percentuale di organizzazioni con personale retribuito da un decimo a un quinto, soprattutto nel Centro-Nord, e percorrendo così un processo di ibridazione con il Terzo settore più imprenditoriale (Ascoli e Pavolini, 2017; Forno e Polizzi, 2016). Dunque la polarizzazione non coincide del tutto con la forma giuridica dell'ente.

Rispetto a questa dinamica, la crisi economica iniziata nel 2008, con la riduzione della disponibilità di risorse per il welfare locale che ne è scaturita, ha avuto l'effetto di spingere ancor di più una parte del Terzo settore, e in particolare la sua componente di cooperazione sociale, verso lo sviluppo imprenditoriale. L'ambizione che caratterizza questa spinta è quella di aprire vie di innovazione sociale (Monteduro, 2017), cercando di superare il rapporto di mutuo accomodamento con l'ente

pubblico (Pavolini, 2003) per l'esternalizzazione dei servizi di welfare e rivolgendosi sempre più direttamente alla domanda privata o aziendale di servizi di welfare e al finanziamento di donatori privati e filantropici, come le fondazioni di origine bancaria o aziendale. Il rapporto con tali mondi, diversi da quelli più tradizionalmente legati al non profit, ha comportato un processo di mutamento di molte organizzazioni di Terzo settore, spesso chiamato processo di «ibridazione» (Brandsen e Karrè, 2011; Venturi e Zandonai, 2016), nella direzione di una maggiore propensione a «mettere in valore» e rendere visibile l'impatto sociale del proprio operato, sia sul piano dell'occupazione che su quello dell'efficacia nella gestione di beni e servizi.

In questo quadro sintetico possiamo ipotizzare che la riforma del 2016 costituisca un mutamento funzionale alla direzione di sviluppo qui delineata, promuovendo selettivamente gli aspetti dell'organizzazione e dell'azione dei soggetti del Terzo settore che assecondano lo sviluppo imprenditoriale. Nel prossimo paragrafo sintetizziamo quindi alcuni aspetti della riforma che permettono di cogliere come essa svolga questo ruolo di promozione selettivo.

### *3. Le novità della riforma del Terzo settore*

La riforma del 2016 affronta in un'unica legge delega una serie di temi che riguardano tutto il variegato e complesso mondo di associazioni, cooperative, fondazioni, imprese sociali, organizzazioni di volontariato e consorzi che compongono il settore. Anzitutto, la nuova legge riforma il titolo II del libro I del Codice civile, risalente al 1942, che definiva strettamente cosa gli enti associativi potessero fare, in una logica concessoria, per passare ad una formulazione maggiormente in linea con il principio di sussidiarietà contenuto nella riforma del titolo V della Costituzione dal 2001 (Arena e Cotturri, 2010), secondo la quale a essere decisivi non sono tanto le forme giuridiche che un ente assume, dietro alle quali si possono celare anche comportamenti opportunisti o addirittura criminali (Moro 2014), bensì le finalità e le attività che esso svolge. Un tale cambio di prospettiva implica che per essere riconosciuti, da parte del sistema istituzionale, come enti di Terzo settore, godere dei relativi benefici fiscali e attivare relazioni con le pubbliche amministrazioni le organizzazioni debbano produrre una documentazione assai onerosa, in termini di bilancio economico e sociale, di requisiti di appropriatezza e di garanzie di utilizzo non opportunistico del proprio

status. Una conseguenza di tale appesantimento rendicontativo sarà probabilmente il mettere sotto forte pressione le organizzazioni più piccole (Ascoli, 2017): in primo luogo le associazioni di volontariato, spesso di ridotte dimensioni e meno attrezzate di risorse e competenze, ma anche alcune cooperative sociali, le quali vengono trasformate automaticamente in imprese sociali dalla riforma. Inoltre, tale trasformazione muta il ruolo dell'istituzione pubblica, che non è più chiamata solo a svolgere controlli di forma ma a saper distinguere quali attività siano effettivamente reputabili come di interesse generale. Si tratta di un ruolo nuovo, assai complesso, che la legge pone in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e che richiede competenze e risorse consistenti per il monitoraggio e il controllo e un continuo aggiornamento delle categorie di classificazione, visto il mutare continuo di bisogni e risposte sociali generate dalla cittadinanza.

Un altro nodo connesso a questo cambio di prospettiva è l'introduzione di un sistema di *valutazione dell'impatto sociale delle attività* delle organizzazioni di Terzo settore (art. 14 del Codice del Terzo settore)<sup>4</sup>. Si tratta di un criterio problematico, poiché la logica dell'impatto sociale, se usata con un criterio eccessivamente standardizzato di misurazione del valore, può generare disparità a favore delle attività il cui successo è più facilmente raggiungibile o più chiaramente visibile e a sfavore di quelle più complesse e il cui successo è meno direttamente percepibile. L'impatto sociale ha inoltre il problema di essere molto difficile da misurare con un unico sistema valutativo (Zamagni, Venturi e Rago, 2015). Usare cioè parametri unici di valutazione rischierebbe di porre su uno stesso piano metrico attività e contesti troppo diversi e che partono da potenzialità iniziali di successo, cioè di impatto sociale, troppo distanti. La stessa commissione ministeriale istituita ad hoc per individuare una misurazione condivisa, presieduta da Stefano Zamagni, non è infatti riuscita a individuare parametri unitari di misurazione (Caselli, 2019), giungendo alla conclusione che ogni ente di Terzo settore dovrà individuare il proprio metro di misurazione dell'impatto.

Un altro aspetto di mutamento assai importante della nuova normativa è quello che riguarda la promozione e la facilitazione del reperimento di risorse economiche e materiali per le organizzazioni di Terzo settore, in particolare per le imprese sociali (Venturi e Zandonai, 2017). Le novità

<sup>4</sup> Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato.

in questo ambito sono numerose. Per esempio si introduce la possibilità per le imprese sociali di adottare forme di parziale remunerazione del capitale sociale investito, pur mantenendo la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, e assoggettandole comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente (cioè non più del 4% circa). In questo modo diventano parte del Terzo settore non più solo i soggetti che non perseguono alcuno scopo di lucro, ma anche quelli che, pur non avendo il lucro come scopo prevalente, consentono l'esistenza di alcuni margini di remunerazione del capitale investito, sia pure in forma limitata. Altra novità importante è la possibilità di svolgere attività in settori prima non previsti, seppur solo per le imprese sociali, come ad esempio il turismo, la gestione di attività artistiche, culturali e ricreative, l'housing sociale, il microcredito, il commercio equo e solidale, la cooperazione allo sviluppo, l'agricoltura sociale. Ancora, la riforma per la prima volta permette l'ingresso nei consigli di amministrazione delle imprese sociali al personale operante in imprese private profit e imprese pubbliche, consentendo così di ibridare con queste ultime non solo le forme organizzative ma anche le figure della governance. La riforma, poi, amplia e razionalizza lo strumento del 5 per mille, già introdotto in Italia da diversi anni, con la semplificazione e revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l'accesso, e l'introduzione di obblighi di pubblicità per le risorse ad esso destinate. Si individuano inoltre altri strumenti di sostegno economico per gli enti di Terzo settore, come l'istituzione di un fondo di sostegno specifico, dell'ammontare iniziale di 10 milioni di euro, e della Fondazione Italia Sociale, un soggetto che ha il compito istituzionale di sostenere gli attori del settore, mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, con una dotazione iniziale di un milione di euro. È da rilevare in proposito il fatto che tale fondazione sia giuridicamente un ente di diritto privato e abbia un consiglio di amministrazione nominato per 6/10 da privati, cosa che ha suscitato critiche di opacità e di scarsa sussidiarietà da parte di molti osservatori<sup>5</sup>. Ancora, la riforma promuove e facilita l'assegnazione di immobili pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità organizzata agli enti del Terzo settore, seguendo una strada

<sup>5</sup> Si vedano le dichiarazioni di Stefano Zamagni al Laboratorio organizzato da CSVnet e Aiccon sulla riforma nel luglio del 2017: <https://www.difesapopolo.it/Archivio/Sociale/Terzo-settore-Zamagni-promuove-la-riforma.-E-boccia-la-Fondazione-Italia-Sociale>.

di promozione del Terzo settore già sperimentata in forma diffusa in altri paesi europei (Campbell e Sacchetti, 2014).

Un altro elemento rilevante della riforma è il mutamento del rapporto tra lavoratori e volontari nell'impresa sociale. Vi si stabilisce infatti che il limite del numero di volontari impiegati nell'attività d'impresa non sia più quello del 50% dei lavoratori, come era previsto nell'abrogato art. 14 d.lgs. n. 155/2006, bensì sia semplicemente inferiore al numero dei lavoratori. Tale modifica può rendere più competitive le cooperative che facciano largo utilizzo del volontariato, al prezzo però di creare più concorrenza al ribasso nei costi di gestione di alcuni servizi sociali e ridurre ulteriormente il valore del lavoro professionale nel settore della cooperazione sociale (Busso, 2017). Tale dinamica può essere amplificata dall'allargamento delle possibilità di autocertificazione da parte del volontario delle spese sostenute, per un massimo di 10 euro al giorno oppure di 150 euro al mese. Dal momento che infatti si consente ai volontari di accumulare rimborsi da più associazioni contemporaneamente, ciò rende possibile uno sconfinamento tra attività volontaria e attività lavorativa o semi-lavorativa (Ascoli e Ranci, 2017a).

Da tutti questi elementi di mutamento emerge molto amplificata la possibilità per le organizzazioni di Terzo settore di reperire nuove risorse prima difficilmente raggiungibili: di tipo finanziario, umano, immobiliare e di composizione della governance. Una tale trasformazione però è praticabile soprattutto per organizzazioni dotate di dimensioni medio-grandi, tali da consentire di attrarre capitali, sviluppare campagne pubblicitarie per attrarre donazioni e sottoscrizioni del 5 per mille, partecipare a bandi pubblici di assegnazione di immobili assai complesse e richiedenti solide garanzie bancarie, di intessere relazioni con soggetti pubblici e privati in grado di diventare partner o addirittura parte della propria governance interna. Queste opportunità sembrano invece più difficili da raggiungere per le organizzazioni di dimensioni più ridotte, con minori capacità di pubblicizzarsi e attrarre donazioni, capitali e partnership istituzionali.

Un ulteriore aspetto rilevante della riforma è il riconoscimento e la regolamentazione delle cosiddette «reti di Terzo settore», ossia i soggetti di secondo livello che possano rappresentare le organizzazioni di base del Terzo settore. I decreti specificano che una rete di Terzo settore di livello nazionale deve riunire al proprio interno almeno 500 enti o 100 fondazioni per essere riconosciuta a livello nazionale e 100 enti o 20 fondazioni per essere riconosciuta a livello sovraregionale, cioè con presenza in almeno 5 regioni. A queste reti sono demandati compiti di

diffusione della conoscenza tra gli associati, di monitoraggio e di controllo, destando qualche interrogativo su un possibile conflitto di interesse nello svolgere contemporaneamente queste ultime funzioni con quelle di promozione e di servizio per cui sono nate. È poi istituito un Consiglio nazionale del Terzo settore a cui sono attribuiti poteri prevalentemente consultivi per il governo su provvedimenti normativi e politiche riguardanti il Terzo settore. Si può notare, a questo proposito, come anche sul tema della rappresentanza l'impianto della riforma privilegi le organizzazioni con capacità di affiliazione o collegamento a reti o centrali di rappresentanza di grandi dimensioni. Alla rappresentanza a livello nazionale e sovraregionale non si affianca infatti alcuna regolazione della rappresentanza del Terzo settore nei livelli regionali e locali. Ancora, la legge di riforma prevede una revisione della missione e dell'organizzazione territoriale dei Centri di servizio al volontariato. Questi infatti diventano organismi deputati non più a offrire servizi solo per le organizzazioni di volontariato ma per tutte le forme di volontariato presenti anche dentro alle organizzazioni di Terzo settore che hanno una componente professionale maggioritaria. Dal punto di vista organizzativo si introducono forme di coordinamento a livello interprovinciale tra tali enti, con possibilità di accorpamento di più centri provinciali, che dovrebbero portare a una loro riduzione da 90 a 37 unità, e si conferma che il loro controllo, tramite gli organismi nazionali e locali di controllo, rimanga saldamente in mano alle fondazioni di origine bancaria.

#### *4. Le sfide applicative della riforma*

Come per tutte le politiche pubbliche che mirano a introdurre cambiamenti di sistema e a promuovere condotte individuali e organizzative di soggetti privati, anche per questa riforma il momento applicativo sarà quello decisivo nel dare una specifica forma alle possibilità che vengono aperte dalla normativa e a dare quindi risposta, almeno parziale, a diversi dei nodi che sono stati sopra esposti (Bassi e al., 2018, Borzaga, 2017). Possiamo rilevare, a questo proposito, alcune sfide applicative. Dal punto di vista normativo, nell'anno successivo all'entrata in vigore della legge delega sono stati emanati cinque decreti delegati: Codice del Terzo settore (d.l. 117/2017), Impresa sociale (d.l. 112/2017), 5 per mille (111/2017), Servizio civile (d.l. 40/117) e Fondazione Italia Sociale (d.p.r. 28-7-2017). Nei primi mesi 2018 sono stati emanati, tra gli

altri, i decreti relativi alla composizione del Consiglio nazionale del Terzo settore, della cabina di regia e dell'Organismo nazionale di controllo<sup>6</sup>. Dopo un anno di dibattito e con il cambio di maggioranza parlamentare e di governo, il processo di attuazione è proseguito lentamente sotto il Governo Conte e ha visto approvare, nel settembre 2018, il decreto di revisione del Codice del Terzo settore. Altri decreti sono usciti nei mesi seguenti, ma diversi altri atti normativi e note interpretative sono in attesa di essere emanati<sup>7</sup>. Tale ritardo, unito alla contestuale adozione di altri provvedimenti visti da molti protagonisti e osservatori come lesivi del Terzo settore, ad esempio l'aumento dell'aliquota Ires dal 12 al 24% (aumento poi rientrato in seguito alle proteste), ha sollevato un animato dibattito pubblico nei media più attenti all'associazionismo italiano<sup>8</sup>.

Sul piano applicativo della riforma, una prima questione rilevante è relativa al fatto che l'ampliamento delle possibilità di reperimento di risorse economiche sul mercato si presenta come un'innovazione aperta a più esiti: una maggiore capacità di autonomia dai vincoli imposti dalle pubbliche amministrazioni ma anche una possibile maggiore dipendenza dai finanziatori privati, i quali possono vincolare il soggetto erogatore quanto ed a volte più di un ente pubblico. Ciò può avvenire ad esempio quando tale finanziamento segue procedure a bando che richiedono modelli di azione e di rendicontazione molto uniformi, onerosi e rigidi o quando finanziatori privati vincolano le risorse al raggiungimento di esiti molto visibili e pubblicizzabili. Nel caso in cui poi il finanziamento provenga direttamente dalla clientela pagante, la conseguenza può essere quella di orientare i servizi più verso quest'ultima, disinvestendo attenzioni e risorse dai servizi per soggetti non paganti, cioè più poveri e deprivati di competenze (Lodigiani, 2016; Monteleone, 2005). Anche sul piano organizzativo, inoltre, la spinta all'im-

<sup>6</sup> Per un elenco completo e aggiornato delle norme applicative della riforma si veda <https://italianonprofit.it/riforma/>.

<sup>7</sup> Uno dei più importanti mutamenti previsti dalla riforma per i soggetti che intendono essere classificati come enti di Terzo settore, e con ciò godere di tutti i benefici e le prerogative di relazione con la pubblica amministrazione previsti per tale categoria, è l'adeguamento degli statuti. Inizialmente previsto entro l'agosto del 2019, nel giugno 2019 il governo ha prorogato un tale adeguamento di quasi un anno, nel giugno 2020.

<sup>8</sup> Si vedano, ad esempio, le dure prese di posizione pubbliche della rivista Vita: <http://www.vita.it/it/article/2019/04/28/zamagni-il-terzo-settore-e-sotto-attacco-un-conflitto-mai-visto/151386/>.

prenditorializzazione e la sempre maggiore ibridazione tra non profit e profit rispetto ai modelli di gestione (Venturi e Zandonai, 2016) non necessariamente si traducono sempre in una maggiore flessibilità ed efficienza dei servizi. Al contrario, come insegna la letteratura sull'applicazione dei modelli di New Public Management ai servizi sociali (Clarke e Newman, 1997; Bifulco, 2008), può anche produrre maggiore rigidità dei protocolli, quindi minore personalizzazione dei servizi (Prandini e Orlandini, 2015) e maggiore stress negli operatori. Sarà dunque il modo in cui le organizzazioni di Terzo settore si rapportheranno con i finanziatori privati e la loro capacità di mantenere un'autonomia di obiettivi e di metodo a determinare quale tipo di ibridazione effettiva si realizzerà.

Vi è poi un elemento di problematicità che spesso viene trascurato nelle retoriche che hanno accompagnato l'avvento della riforma, cioè quello della scarsa messa a fuoco del ruolo di *advocacy* del Terzo settore rispetto al welfare locale e di attore della programmazione sociale territoriale. Di questo tema infatti la riforma si occupa in forma limitata all'articolo 55 e 56 del nuovo Codice del Terzo settore, dove si richiama, ma in modo assai generico, la necessità di un coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore dal punto di vista della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento delle attività di interesse generale. Tale riferimento nella norma rimane non vincolante e non introduce forme di sostegno alle funzioni di *advocacy*. Sarà dunque la volontà dei soggetti attuatori a rendere più o meno operativa questa parte della riforma.

Nei decreti attuativi della riforma emanati dal governo emergono poi alcuni elementi di governance del nuovo assetto normativo che meritano attenzione. Tali decreti configurano un assetto fortemente centralizzato sul livello nazionale e governativo. Tutto il governo dell'attività regolativa e di distribuzione delle risorse si gioca infatti tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la presidenza del Consiglio dei ministri e in parte minore le Regioni. Al primo, in particolare, è attribuita la funzione di monitoraggio, vigilanza e controllo degli enti, oltre che la gestione del nuovo Registro unico nazionale (che di fatto costituisce l'albo unico per poter essere considerati enti del Terzo settore) anche nei suoi uffici territoriali. Per quanto riguarda le organizzazioni di volontariato il controllo è demandato a uno specifico Organismo nazionale di controllo che accredita i Centri di servizio al volontariato locali, stabilisce l'ammontare del loro finanziamento e nel quale hanno un ruolo decisivo le fondazioni di origine bancaria. Alla presidenza del Consiglio è invece attribuita la funzione di governo complessivo di

tutto il sistema tramite un'apposita cabina di regia, composta dai ministri del Lavoro e delle Politiche sociali e dell'Economia, dai presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'Unione province italiane e dell'Anci, dal presidente della Fondazione Italia sociale e da un rappresentante del Terzo settore, solo recentemente incluso. Anche la partita della distribuzione di risorse rimane in mano al governo centrale, attraverso il Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore, gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Il potere di indirizzo, controllo e allocazione di risorse rimane quindi centralizzato e risulta praticamente assente il ruolo degli enti locali più prossimi al territorio, in particolare i Comuni.

Un ritorno ad una forma di regia nazionale del nuovo sistema di regolazione del Terzo settore può avere una giustificazione data dalla forte frammentazione territoriale che si è prodotta nelle politiche di welfare dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (Costa, 2009; Kazepov e Barberis, 2013). D'altronde, però, tale approccio sembra esagerare nel senso opposto, rischiando di indebolire quel processo di apprendimento istituzionale che, pur tra molte difficoltà, si era sviluppato dall'introduzione delle leggi Bassanini e poi di seguito con tutta la legislazione che aveva devoluto competenze agli enti locali tra la metà degli anni '90 e lungo tutto il primo decennio del 2000 (Polizzi, Tajani e Vitale, 2013). Disinvestire dal rapporto tra istituzioni locali e Terzo settore significa infatti mettere a repentaglio la possibilità delle organizzazioni di base, specie le più piccole e meno professionalmente organizzate, di essere parte attiva e recettiva dei sistemi di welfare locali (Andreotti, Mingione e Polizzi, 2012). Inoltre, la riduzione del numero dei Centri di servizio al volontariato causata dalla riforma può indebolire ancora di più la capacità di promozione delle realtà di volontariato più piccole (Ascoli e Pavolini, 2017a). Infine, un'eccessiva centralizzazione del processo di controllo e monitoraggio rischia di portare a praticare tali funzioni come processi solo di tipo ispettivo, volti alla prevenzione e repressione degli abusi e non invece come occasioni di apprendimento fra organizzazioni, tramite il coinvolgimento di queste ultime nel processo valutativo, anche per rivedere progressivamente ciò che nell'attuazione della riforma potrebbe essere migliorato (Vitale, 2010).

Un'ulteriore questione che si può sollevare sui decreti attuativi governativi riguarda le forme di rappresentanza delle reti di Terzo settore. Il Consiglio nazionale del Terzo settore prevede infatti una rappresentanza limitata alle reti riconosciute dalla riforma stessa, con un ruolo maggioritario assegnato alla più grande delle reti auto-organizzate già esistenti,

cioè il Forum nazionale del Terzo settore. Una conseguenza possibile di una tale applicazione della riforma è quella di demandare la rappresentanza a soggetti di secondo livello che, pur essendo ampi e capillari, riflettono solo una parte di Terzo settore, cioè quella più capace di dotarsi di forme di articolazione formalizzate e più avvezza alla costruzione di reti sovralocali (Moro, 2017). Il rischio è quello di lasciare così meno rappresentati quei soggetti che, pur svolgendo un'intensa attività a livello territoriale, non posseggono queste caratteristiche di formalizzazione e di articolazione in reti nazionali di secondo o terzo livello. Ancora una volta, dunque, in assenza di forme di supporto e accompagnamento adeguate a organizzare i più piccoli e informali nel processo attuativo, sono le organizzazioni con una maggiore base di volontariato e di ridotte dimensioni a rischiare di rimanere poco rappresentate nel nuovo sistema. Ciò può contribuire ad allargare il gap descritto sopra tra attori medio-grandi e piccoli del Terzo settore.

### 5. *Un processo ancora aperto*

Il percorso di applicazione della riforma del Terzo settore è destinato a durare molto tempo. L'approvazione dei decreti attuativi è ancora in corso e ancora più lungo sarà il processo di messa in pratica dei nuovi strumenti normativi e delle relative trasformazioni organizzative e d'azione aperte dalla riforma. Quello che però emerge già ora come elemento dominante nella riforma e nelle sue norme attuative è la scelta strategica di promuovere un Terzo settore fatto di soggetti medio-grandi, dotati di solide risorse professionali, organizzative ed economiche, con capacità di comunicazione verso l'esterno e forti affiliazioni e legami con mondi del profit e con livelli istituzionali sovra-locali. Tale impostazione può ampliare le possibilità, per tali soggetti, di espandere la propria capacità di agire su mercati più diversificati rispetto a quello di esternalizzazione dei servizi di welfare a cui erano stati abituati e di diventare attori di innovazione sociale. Allo stesso tempo però questo processo può ridurre l'attitudine di tali attori a investire nelle attività nelle quali è minore la dimensione immediatamente economica, come l'attività di *advocacy* con le istituzioni del welfare, l'attività di socializzazione all'impegno civico e le attività dall'impatto sociale più complesso e arduo da raggiungere. I soggetti di più ridotte dimensioni e di prevalente volontariato, con minor capacità di azione organizzata e professionale e con meno risorse e meno legami sovralocali rischiano così di rimanere

RPS

PER QUALE TERZO SETTORE È PENSATA LA RIFORMA? NODI, RISCHI E SFIDE APPLICATIVE

marginalizzati, appesantiti dal carico rendicontativo e burocratico imposto dalla riforma e affaticati maggiormente nel reperimento delle risorse da meccanismi che premiano i soggetti più attrezzati al marketing. Essi inoltre potrebbero trovare più difficoltà nell'interlocuzione istituzionale, dato l'allontanamento delle reti di rappresentanza dal livello locale verso quello centrale e regionale.

Rispetto a tali rischi, si pongono due sfide principali per l'attuazione della riforma e per una sua possibile correzione o integrazione futura. Una prima sfida è quella di salvaguardare una specificità del mondo dell'associazionismo più piccolo e del volontariato, introducendo forme di facilitazione per questi mondi e riconoscendo il ruolo delle reti locali di rappresentanza e un più stringente raccordo con le politiche di welfare locale. Rispetto a questa sfida le strade percorribili possono essere diverse. Una possibile via è quella di rinunciare a imporre l'unica categoria di enti di Terzo settore a realtà molto diverse e quindi individuare due categorie diverse di realtà di terzo settore, con obblighi e prerogative differenti. Una tale opzione però comporterebbe il rischio, per il mondo del volontariato, di divaricare radicalmente il proprio sviluppo da quello del resto del Terzo settore e quindi di portarlo a ritirarsi in dinamiche di ulteriore frammentazione, di perdita di contatto con le reti sovralocali, di abbandono del terreno di dialogo e dialettica con la sfera pubblica e con le sue istituzioni e di rifiuto di ogni contaminazione con elementi esterni e più complessi. Inoltre questa via metterebbe in difficoltà la fascia significativa di organizzazioni di Terzo settore miste, nelle quali è presente sia la dimensione volontaria e civica che quella imprenditoriale (Minkoff, 2002; Forno e Polizzi, 2016). Un'altra via possibile per affrontare questo nodo è allora quella di mantenere un'unica categoria di Terzo settore, come fa la riforma, ma sostenendo forme di supporto e accompagnamento delle organizzazioni più piccole, affinché si promuovano gli intrecci e le collaborazioni tra tali organizzazioni e tra esse e quelle più ampie e strutturate, senza che ciò ne metta a repentaglio le rispettive caratteristiche e vocazioni.

Una seconda sfida nel processo di applicazione della riforma riguarda direttamente il Terzo settore per la quale essa è pensata, cioè quello più incline ad uno sviluppo imprenditoriale. L'ibridazione a cui è chiamato questo mondo con soggetti diversi dal non profit potrà essere davvero un processo di contaminazione attiva e non solo di introiezione di logiche aziendalistiche o commerciali profit, nella misura in cui le sue organizzazioni non perderanno il proprio punto di forza principale, ossia il rapporto con il territorio, con i portatori di bisogni e risorse e con

la cittadinanza attiva. Ciò significa ripensare sì le proprie caratteristiche organizzative e di governance ma sapendo trovare forme di legame strutturale e stabile con il proprio humus territoriale e con le proprie culture ispirative. Dove questo non accadesse, l'esito per il Terzo settore italiano potrebbe finire per essere simile a quello dipinto da Theda Skocpol (2003) rispetto all'associazionismo americano: dalla *membership* al *management*, cioè una trasformazione da soggetti collettivi molto partecipati dalla base e dediti al coinvolgimento dei propri associati su temi di interesse generale a soggetti composti soprattutto da personale professionalizzato, impegnati su temi molto circoscritti e carenti nella presenza capillare sul territorio.

In conclusione, quindi, potremmo dire che la riforma potrà essere un'occasione di innovazione per il Terzo settore italiano solo se entrambe le sue componenti, quella associativa e volontaria e quella imprenditoriale e professionale, saranno consapevoli di aver bisogno le une delle altre, se manterranno vive le organizzazioni miste, cioè capaci di fare allo stesso tempo servizi e *advocacy*, e se non divaricheranno troppo i loro cammini di sviluppo. Rispetto a tali sviluppi possibili sarà importante mantenere l'attenzione non solo sulle attitudini degli attori del Terzo settore ma anche sull'azione istituzionale di regia del settore. Occorrerà cioè seguire il modo specifico con cui verranno gestite le leve in mano alla presidenza del Consiglio e al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e alle Regioni. Il loro ruolo regolatore può infatti essere gestito in modalità assai differenti. Potrà essere praticato in forma minimale, affidandolo a tecnici e funzionari che si occupino solo degli adempimenti formali previsti dalla riforma, oppure potrà essere visto come occasione strategica e in senso lato «politica» di apprendimento e promozione dei processi di trasformazione in atto nel welfare. Questa ultima opzione, senz'altro più impegnativa, implica il lavorare territorio per territorio, in collaborazione con gli attori stessi del Terzo settore, tenendo conto della diversità e complementarietà delle loro varie componenti e assumendo una funzione di facilitazione e accompagnamento del processo di ripensamento del loro ruolo, in relazione alle sfide poste dall'attuale quadro sociale ed economico.

### *Riferimenti bibliografici*

- Aliberti S., 2016, *Oltre il Mercato e diversi dallo Stato. Terzo settore e impresa sociale*, «Culture e Studi del Sociale CuSSoc», vol. 1, n. 2, pp. 139-155.

- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E., 2012, *Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion*, «Urban Studies», n. 49, pp. 1-16.
- Arena G. e Cotturri G. (a cura di), 2010, *Il valore aggiunto: come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma.
- Ascoli U., 2017, *Nuova legge, scommessa persa. Eccesso di burocrazia e vincoli. Piccole e medie Odv penalizzate*, in *Vdossier*, n. 8, pp. 19-28.
- Ascoli U. e Ranci C., 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), 2017, *Volontari e volontariato. Uno sguardo di insieme*, in *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ascoli U. e Pavolini E., 2017a, *Azione volontaria tra dinamismo e scelte legislative in chiaroscuro*, «Menabò», n. 75.
- Barbetta G., Ecchia G. e Zamaro N., 2016, *Le istituzioni non profit in Italia. Dieci anni dopo*, il Mulino, Bologna.
- Bassi A., Cicognani F. e al., 2018, *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali. Studi sulla riforma del terzo settore in Italia*, vol. 6., Giappichelli, Torino.
- Bifulco L., 2008, *Gabbie di vetro. Burocrazia, governance e libertà*, Bruno Mondadori, Milano.
- Biorcio R. e Vitale T., 2016, *Italia civile*, Donzelli, Roma.
- Borzaga C., 2017, *I decreti delegati sull'impresa sociale e sul codice del Terzo settore: la riforma dei mezzi passi*, «Welfare Oggi», n. 4, pp. 19-23.
- Brandsen T. e Karré P.M., 2011, *Hybrid Organizations: No Cause for Concern?*, «International Journal of Public Administration», vol. 34, n. 13, pp. 827-836.
- Busso S., 2017, *Quarant'anni (e due crisi) dopo. L'equilibrio fragile tra ruolo economico e politico del Terzo settore*, «Autonomie locali e servizi sociali», vol. 40, n. 3, pp. 483-502.
- Campbell C., Sacchetti S., 2014, *Creating Space for Communities: Social Enterprise and the Bright Side of Social Capital*, «Jeod», vol. 3, n. 2, pp. 32-48.
- Campedelli M., 2018, *Due anni dopo. L'implementazione della riforma del Terzo settore*, «Social Policies», n. 2, pp. 281-286.
- Caselli D. (2019, in corso di pubblicazione), *Bringing Finance in the Field. The Financialization of Italian Welfare and the Transformations of Welfare Expertise*, «Historical Social Research», n. 3.
- Clarke J. e Newman J., 1997, *The Managerial State*, Sage, Londra.
- Colozzi I. e Bassi A., 2003, *Da Terzo Settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Carocci, Roma.
- Costa G. (a cura di), 2009, *La solidarietà frammentata. Le leggi regionali sul welfare a confronto*, Bruno Mondadori, Milano.
- de Leonardis O., 1998, *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- Eikenberry A.M. e Kluver J.D., 2004, *The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?*, «Public Administration Review», vol. 64, n. 2, pp. 132-140.

- Fazzi L., 2017, *La riforma del terzo settore e l'impresa sociale*, «Animazione Sociale», n. 312, pp. 25-37.
- Forno F. e Polizzi E., 2016, *Tra società e mercato: forme organizzative, repertori e strategie d'azione delle associazioni*, in Biorcio R. e Vitale T., *Italia civile*, Donzelli, Roma.
- Gori L. e Zandonai F., 2018, *I confini del Terzo settore: una mappa costantemente da riscrivere*, «Impresa Sociale», n. 11, pp. 1-6.
- Kazepov Y. e Barberis E., 2013, *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane* Carocci, Roma.
- Licursi S. e Marcello G., 2017, *Le organizzazioni di volontariato come attori di responsabilità politica e trasformazione sociale*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Lodigiani R., 2016, *Alla base del welfare. Mutualismo e solidarietà nel settore della long term care*, «Sociologia del lavoro», n. 143, pp. 95-111.
- Lori M., 2017, *L'azione volontaria nel settore non profit*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Minkoff D.C., 2002, *The Emergence of Hybrid Organizational Forms: Combining Identity-Based Service Provision and Political Action*, «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», vol. 31, n. 3, pp. 377-401.
- Monteduro G. (a cura di), 2017, *Sussidiarietà e innovazione sociale. Costruire un welfare societario*, Franco Angeli, Milano.
- Monteleone R., 2005, *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: il caso dei voucher e dei budget di cura*, in Bifulco L. (a cura di), *Le nuove politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- Moro G., 2014, *Contro il non profit*, Laterza, Roma.
- Moro G., 2017, *Vincono corporazioni e mercato. Differenze e pluralismo azzerati. Al tavolo solo con i «grandi»*, «Vdossier», n. 8, pp. 43-50.
- Pavolini E., 2003, *Le nuove politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Polizzi E., Tajani C. e Vitale T., 2013, *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Carocci, Roma.
- Prandini R. e Orlandini M., 2015, *Personalizzazione vs individualizzazione dei servizi di welfare: fasi, attori e governance di una semantica emergente*, «Studi di sociologia», n. 4, pp. 353-373.
- Skocpol T., 2003, *Diminished Democracy. From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman.
- Venturi P. e Zandonai F., 2016, *Imprese ibride. Modelli d'innovazione sociale per generare valore*, Egea, Milano.
- Venturi P. e Zandonai F., 2017, *Impresa sociale: i tre impatti della riforma*, «Non Profit Paper», n. 2, pp. 223-241.
- Vitale T., 2010, *Società locali e governo dei beni comuni*, «Aggiornamenti Sociali», vol. 61, n. 2, pp. 91-101.

Zamaro N., 2019, *Le istituzioni non profit. Profili strutturali ed ecosistemi di riferimento*, «Menabò», n. 104.

Zamagni S., Venturi P. e Rago S., 2015, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, «Impresa Sociale», n. 6, pp. 77-97.

**RPS**

PER QUALE TERZO SETTORE È PENSATA LA RIFORMA? NODI, RISCHIE E SFIDE APPLICATIVE