

# Il contributo del Terzo settore e dell'economia sociale al PNRR

valutazioni e proposte di  
Fondazione Italia Sociale e Euricse

Memoria di Fondazione Italia Sociale e Euricse  
per l'audizione sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza  
convocata dalla Commissione affari sociali della Camera dei deputati

2 febbraio 2021



FONDAZIONE  
ITALIA SOCIALE

 EURICSE

## Il contributo del Terzo settore e dell'economia sociale al PNRR valutazioni e proposte di Fondazione Italia Sociale e Euricse

Memoria di Fondazione Italia Sociale e Euricse  
per l'audizione sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza  
convocata dalla Commissione affari sociali della Camera dei deputati

2 febbraio 2021

Il Parlamento, nella scorsa legislatura, ha legiferato in materia di Terzo settore con un **intervento organico di riforma**. Dopo decenni in cui la presenza delle organizzazioni del non profit italiano è cresciuta costantemente - in termini di occupati, volontari, servizi erogati, ambiti di intervento e dimensione economica - il Codice del Terzo settore, e gli altri provvedimenti normativi collegati, ha fatto ordine su scala ampia e sistematica. Il Terzo settore, da incerta espressione letteraria, è emerso per la prima volta come un **concetto giuridico autonomo e ben definito** all'interno dell'ordinamento nazionale.

La Legge-delega 106/2016 all'art. 1 definisce Terzo settore: "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." Dal nuovo quadro giuridico emerge un chiaro riconoscimento del ruolo del Terzo settore per lo sviluppo sociale, culturale e anche economico del Paese. Ruolo che si realizza attraverso attività di interesse generale che riguardano una pluralità di ambiti, non più riassumibili soltanto nei tradizionali compiti di assistenza sociale o contrasto alla povertà.

Su questa base, sarebbe stato naturale aspettarsi che anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) riconoscesse e valorizzasse il Terzo settore come soggetto indispensabile alla ripresa italiana nel dopo-pandemia. Invece, benché nel succedersi delle varie bozze siano stati introdotti alcuni riferimenti al Terzo settore, correggendo l'iniziale mancanza, anche la versione attualmente all'esame del Parlamento **non sembra valorizzare adeguatamente il potenziale dell'enorme bacino di risorse, capacità e idee del Terzo settore** (e dell'"economia sociale", che secondo la definizione oggi più diffusa in Europa include oltre al Terzo settore anche tutto l'universo delle cooperative e delle imprese sociali).

Eppure, nel suo Piano di lavoro pubblicato lo scorso 19 ottobre e dedicato al compito di "guidare l'Europa attraverso la più grande trasformazione da più di una generazione a questa parte", la Commissione europea indica come perni del suo programma, oltre ai temi del Green Deal e del futuro digitale dell'Europa, la necessità di un "piano di azione per l'economia sociale che sostenga gli investimenti sociali, dia supporto agli attori dell'economia sociale e alle imprese sociali, per avviare nuove attività, sviluppare quelle

esistenti, innovare, e creare occupazione". **La Commissione europea non solo sta lavorando a un Action Plan per l'economia sociale, ma ha anche inserito l'economia sociale e di prossimità tra i quattordici cluster industriali su cui basare il rilancio della crescita in Europa.** L'esigenza di un'azione per rafforzare la dimensione sociale dell'Europa è considerata dalla Commissione oggi ancora più urgente in relazione alle conseguenze sociali ed economiche della crisi scatenata da Covid-19. Si può facilmente prevedere che nella valutazione dei programmi presentati dai governi nazionali per l'utilizzo delle risorse di Next Generation EU, l'attenzione allo sviluppo dell'economia sociale sarà tenuta in debita considerazione da parte della Commissione europea, in quanto elemento tutt'altro che secondario o marginale.

In effetti, altri governi hanno mostrato di recepire prontamente questa indicazione. **All'interno di France Relance – equivalente francese del PNRR – sin dalle prime pagine l'economia sociale è indicata come una delle principali chiavi di lettura** attraverso cui leggere l'intera strategia di rilancio. Non, quindi, un settore tra i tanti al quale destinare una frazione delle risorse disponibili, bensì l'indicazione di un modello economico e sociale di cui va incoraggiato lo sviluppo in una visione di lungo periodo. A fronte della necessità di concentrare sforzi e risorse, il settore *non profit* e l'economia che genera sono considerati una priorità. Si legge nel piano francese: "Le strutture dell'economia sociale e solidale hanno un ruolo di primo piano (...) come è emerso con evidenza all'apice della crisi e di questo si terrà conto nella fase di rilancio. I soggetti dell'economia sociale e solidale sono parte della resilienza dell'economia francese. Contribuiscono allo sviluppo di un modello di crescita sostenibile e solidale. Fondamentale sarà la loro funzione per accompagnare la transizione ecologica e nell'affrontare la battaglia per il lavoro e l'inclusione sociale".

L'Italia sarebbe in una posizione particolarmente favorevole per individuare, a sua volta, nel Terzo settore e nell'economia sociale **un elemento di forza del proprio piano di ripresa e resilienza.** Lo giustificano le dimensioni del settore e la sua capillarità, che pongono il nostro Paese tra i primi in Europa per rilevanza del settore e pongono l'Italia come uno dei paesi a livello internazionale più innovativi nel ridefinire norme e politiche di settore. Lo giustifica la dimostrata capacità di reagire alle nuove domande che emergono dalla realtà sociale, che si traduce in una varietà di forme organizzative, dalle associazioni alle fondazioni, dalle imprese sociali alle cooperative. Lo giustifica la presenza – come si è detto – di un quadro normativo aggiornato e avanzato, che soddisfa il requisito della Commissione di accompagnare l'uso delle risorse per il *recovery* con interventi strutturali di riforma: il nuovo assetto giuridico del Terzo settore richiede di completare un percorso di riforma già in larga parte avviato, con evidente vantaggio rispetto ad altri ambiti di riforma dello Stato in cui il lavoro deve ancora partire.

Per questi motivi **riteniamo che vada riconsiderato il modo in cui il PNRR tratta il tema del Terzo settore e dell'economia sociale** (quest'ultima, peraltro, non viene menzionata neppure una volta nel documento). Se è vero, infatti, che l'impostazione generale del piano è molto laconica nell'indicazione dei soggetti – pubblici e privati – coinvolti nella progettazione e realizzazione dei diversi interventi, va però detto che

al di là del coinvolgimento del Terzo settore nelle specifiche attività, quel che soprattutto è **assente è un'indicazione nella premessa stessa del PNRR (sull'esempio francese)** che riconosca in un approccio di economia sociale in generale, e di Terzo settore in particolare, una componente indispensabile di un piano per la ripresa e la resilienza.

Nella versione del PNRR attualmente in discussione (dove, come già osservato, il termine economia sociale non compare mai) le citazioni riservate al Terzo settore sono per lo più incidentali e si concentrano prevalentemente su funzioni di carattere assistenziale o riparativo. Ma **il Terzo settore e l'economia sociale sono un insieme di attori civili, sociali ed economici già impegnati, e ulteriormente impegnabili, in molte delle componenti, dei progetti e degli interventi previsti dal piano.** Oltre agli esempi più noti degli asili per l'infanzia e dei servizi per la cura degli anziani e dei portatori di handicap si possono ricordare: housing sociale, inserimento lavorativo e formazione di persone con difficoltà nell'accesso al lavoro, gestione di progetti per l'impiego di giovani in servizio civile, recupero e gestione di centri sportivi e di immobili e terreni pubblici dismessi o sottratti alla criminalità organizzata, realizzazione e gestione di servizi alle comunità disagiate (e non solo), economia circolare, agricoltura sostenibile, ecc.

Laddove il Piano menziona come priorità la creazione di occupazione, il reskilling dei lavoratori, la creazione di presidi sociosanitari territoriali, la riqualificazione di aree urbane e aree interne, non si può ignorare come il Terzo settore e l'economia sociale siano già oggi soggetti fortemente impegnati e capaci di produrre risultati significativi. **Analizzando gli interventi settoriali del Piano è del tutto palese che Terzo settore e economia sociale sono già ora attori rilevanti in diversi ambiti – quasi tutti per la verità – e che, se meglio sostenuti, possono dare un contributo significativo alla sua realizzazione.** Seguendo missioni e componenti del PNRR questa rilevanza reale e potenziale risulta di tutta evidenza:

- nel settore della cultura dove accanto alle "imprese creative e artigianali" ci sono decine di migliaia di organizzazioni di Terzo settore che già gestiscono **attività culturali** tra cui anche "progetti per investimenti su luoghi identitari sul territorio";
- nel **settore dell'agricoltura sostenibile e dell'economia circolare**, dove le forme cooperative costituiscono uno dei maggiori player e stanno portando avanti importanti innovazioni sia nel rendere più sostenibili le produzioni delle aziende associate, che nel recupero delle terre incolte - ad esempio con le esperienze di agricoltura sociale - e nella produzione di energia da biomasse;
- nel **potenziamento delle competenze e del diritto allo studio** dove le varie organizzazioni di Terzo settore garantiscono già ora, avendovi spesso investito proprie risorse, tutta l'offerta privata di scuole per l'infanzia, un grande numero di asili nido e praticamente tutti i servizi territoriali di sostegno ai minori con difficoltà di apprendimento; richiamarne esplicitamente ruolo e funzioni renderebbe il testo in cui sono contenute le misure meno generiche rispetto alla funzione ancillare che ora vi compare;

- nelle **politiche del lavoro** dove gli interventi richiamati vedono già ora il Terzo settore e le imprese sociali in prima linea, in varie forme: nell'inserimento lavorativo di persone vulnerabili o svantaggiate, dove meriterebbero almeno un accenno e l'indicazione di qualche intervento di sostegno le più di 5.000 cooperative di inserimento lavorativo con oltre 40.000 svantaggiati regolarmente assunti e remunerati nonostante nel tempo l'assegnazione di lavori da parte delle amministrazioni sia diventata via via più scarsa e meno remunerativa; nel servizio civile, dal momento che sono queste organizzazioni che garantiscono il maggior numero di posti e portano avanti progetti non solo ad elevata valenza sociale, ma anche in grado di garantire ai giovani in servizio la formazione di skill che aiutano l'inserimento nel mercato del lavoro e spesso nella stessa organizzazione a fine progetto; negli interventi sui Neet che ad oggi vedono impegnate quasi solo organizzazioni di Terzo settore con proprie risorse;
- negli **interventi di coesione territoriale** dove al posto di richiami generici a "infrastrutture sociali e misure a supporto dell'imprenditoria giovanile e alla transizione ecologica" sarebbe certamente meglio richiamare il potenziale ormai consolidato delle esperienze di amministrazione condivisa e delle cooperative e imprese di comunità;
- negli **interventi per "potenziare e riorientare il SSN verso un modello incentrato sui territori e sulle reti di assistenza socio-sanitaria"** dove già oggi non è possibile prescindere dalle attività che vedono impegnate organizzazioni di Terzo settore e imprese sociali: dal servizio di trasporto infermi alle varie forme - da quelle più leggere a quelle organizzativamente più impegnative - di assistenza e medicina domiciliare. Nella media nazionale, la sola componente cooperativa pesa sul totale del valore aggiunto prodotto dalla componente privata nel settore della sanità e assistenza sociale per il 46%, con punte superiori al 60% in molte regioni del Nord.

In ognuno di questi ambiti settoriali, il contributo del Terzo settore e dell'economia sociale è determinante, così come può esserlo nello sviluppare ogni ulteriore iniziativa per la ripresa e resilienza del nostro Paese. Solo a titolo di esempio: **in Italia mancano due milioni di lavoratori nel settore del welfare**. È il numero di addetti che servirebbero per raggiungere la media europea (116 lavoratori ogni mille, contro i 79 dell'Italia). Eurostat ci colloca al penultimo posto nella graduatoria dei paesi europei per numero di occupati nell'assistenza, nella sanità, e nell'istruzione. Negli ultimi dieci anni in quasi tutta Europa sono aumentati i lavoratori che assicurano questi servizi, in parallelo con la crescita dei bisogni di cura e istruzione della popolazione. Se si vuole colmare questo *gap* un ruolo fondamentale può essere svolto dal Terzo settore, opportunamente sostenuto con misure adatte e lungimiranti.

Per concludere, e tornando quindi ad una visione più generale, che valorizzi il Terzo settore e l'economia sociale in termini più trasversali, ci sono ancora quattro ultime considerazioni da aggiungere.

La prima riguarda l'aspetto - su cui al PNRR si richiede di intervenire con decisione, in sintonia con le indicazioni della Commissione europea - di una **profonda trasformazione del rapporto tra amministrazione, cittadini e imprese**. Il nuovo Codice del Terzo settore in questo campo ha introdotto una novità giuridica che pone l'Italia in una posizione avanzata rispetto ad altri paesi: il tema della amministrazione condivisa, della co-programmazione e della co-progettazione. Con questa nuova impostazione, che ha ricevuto una ulteriore conferma dalla recente sentenza della Corte costituzionale n.131/2020, il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione passa dal paradigma del controllo a quello della fiducia, con un cambiamento di prospettiva che va nella direzione della riforma amministrativa ritenuta imprescindibile per l'attuazione di un piano di ripresa. Evitando un'impostazione del Piano pubblicocentrica e statalista, che ne comprometterebbe la realistica realizzabilità. A partire dall'innovazione giuridica introdotta con l'art.55 del Codice del Terzo settore è però essenziale sviluppare il complesso delle procedure attuative e delle prassi amministrative che consentano una traduzione efficace dei principi normativi. Occorre un piano di formazione e sperimentazione destinato allo sviluppo dei metodi e degli strumenti da usare nelle attività di co-programmazione e co-progettazione. La **materia è ancora troppo recente e nuova perché possa fare riferimento ad un corpus** di pratiche alle quali ispirarsi. Pertanto, è necessario un programma di progetti-pilota che, in ambiti diversi, consenta il formarsi di una cultura gestionale adeguata, sul versante sia delle amministrazioni pubbliche sia delle organizzazioni di terzo settore. Un tale piano, opportunamente concepito, può favorire una diffusione più rapida dei principi di amministrazione condivisa e così contribuire allo sviluppo di un più efficace approccio al welfare plurale. Di tutto questo nel PNRR tuttavia non c'è traccia.

La seconda considerazione riguarda la necessità - anch'essa coerente con le indicazioni europee - di una profonda razionalizzazione nell'uso delle risorse pubbliche di sostegno al Terzo settore attraverso la **creazione di un fondo unico per sostenere lo sviluppo del Terzo settore e dell'economia sociale in tutte le sue declinazioni**. Con procedure di accesso e rendicontazione semplificate e uniformi. Articolato in modo chiaro, che combini strumenti per la capitalizzazione, prestiti agevolati e garanzie. Invece della attuale giungla di strumenti e misure concepite per singoli settori o specifiche forme giuridiche. Il non profit è fatto soprattutto da organizzazioni di piccola dimensione. Se si vuole aiutarle a crescere bisogna andare loro incontro e non sottoporle a percorsi ad ostacoli. Le risorse di Next Generation EU sono l'occasione ideale per creare un fondo strategico per sviluppo del terzo settore e dell'economia sociale. Lo si è fatto per finanziare le start-up tecnologiche con il Fondo nazionale innovazione. Sarebbe ora che si facesse anche per il non profit. Una misura specifica a favore delle organizzazioni di Terzo settore e dell'economia sociale, anche da inserire nel paragrafo sugli "strumenti finanziari e di leva", sarebbe quindi più che opportuna.

La terza considerazione riguarda la necessità di correggere una rappresentazione distorta e limitativa del Terzo settore come realtà poco impegnata sulla frontiera dell'innovazione, ed anzi talvolta in ritardo rispetto alle dinamiche di altri soggetti. Con l'affermazione del paradigma metodologico dell'innovazione

aperta", il confine tra produttori e utilizzatori di soluzioni innovative si è assottigliato. La complessità dei problemi da affrontare richiede la partecipazione di una molteplicità di competenze teoriche e pratiche, ed i processi con cui vengono fatte emergere nuove soluzioni si basano su meccanismi di sperimentazione che sempre più spesso si svolgono fuori dai laboratori e all'interno di contesti di vita reali. **Anche le organizzazioni dell'economia sociale, quindi, appartengono a pieno titolo all'ecosistema dell'innovazione.** Occorre promuovere una serie di iniziative per creare una maggiore consapevolezza rispetto al ruolo che l'economia sociale può giocare nella produzione e diffusione dell'innovazione. Tra queste: iniziative specifiche nei programmi nazionali di sostegno all'innovazione (ad es. Fondo nazionale per l'innovazione), misure per favorire le iniziative di innovazione incrementale dell'offerta di servizi, l'adozione di soluzioni tecnologicamente aggiornate e la diffusione di strumenti per la digitalizzazione, agevolazioni per promuovere l'assunzione di personale che abbia acquisito il dottorato di ricerca, interventi per favorire i rapporti di collaborazione con centri di ricerca e sistema universitario (anche prevedendo condizioni di favore nell'accesso a tecnologie e servizi di ricerca resi da soggetti a finanziamento pubblico).

Una quarta considerazione deriva dalla constatazione che Terzo settore e economia sociale risentono di una scarsa presenza nei curricula formativi, tanto nelle università quanto negli altri circuiti educativi. In generale, sono rari i piani di studio che affrontino in forma articolata e completa i temi relativi a questo settore. La stessa formazione post-universitaria, le business school, i master professionalizzanti, le executive school, e il variegato mondo della formazione aziendale non offrono molte occasioni per approfondire gli aspetti che caratterizzano questi ambiti. Il PNRR potrebbe prevedere **un'iniziativa nazionale per sviluppare format e modalità organizzative che incoraggino la progettazione di corsi dedicati al Terzo settore e all'economia sociale** in tutti gli atenei italiani. L'ideazione di questi corsi può fare riferimento a esperienze internazionali e ai progetti per la realizzazione di curricula europei di cui esistono diversi esempi all'esame delle istituzioni UE. Un ulteriore impegno deve riguardare, la formazione specifica del personale della pubblica amministrazione centrale e degli enti locali, perché siano aggiornati sulla realtà del Terzo settore e dell'economia sociale, le sue caratteristiche, le modalità specifiche di rapporto con il settore pubblico. Esigenza, questa, specialmente avvertita a seguito della recente entrata in vigore del nuovo Codice del Terzo settore, che introduce strumenti e forme di rapporto con la pubblica amministrazione che necessitano di operatori pubblici adeguatamente informati e motivati.

In conclusione, gli argomenti per sostenere che il PNRR non può prescindere da una piena inclusione dell'economia sociale e del terzo settore tra gli attori chiamati a realizzarlo sono dunque molti e solidi. Limitare questa componente a funzioni marginali è una scelta che non va certo nella direzione della ripresa e della resilienza del Paese.

## **Fondazione Italia Sociale**

La fondazione nazionale nata con l'obiettivo di raccogliere risorse, prevalentemente private, da destinare a progetti di interesse pubblico e sociale, rilevanti per tutto ilPaese.

Una novità nel panorama della filantropia italiana, modellata sull'esempio di grandi fondazioni di altre nazioni (King Baudouin Foundation - Belgio, Fondation de France - Francia, Charities Aid Foundation - Regno Unito).

Istituita nel 2016 per iniziativa pubblica (Legge di Riforma del Terzo settore) e tuttavia operante come organizzazione privata, al fianco di cittadini, imprese e organizzazioni della società civile italiana. Fondazione Italia Sociale ha il compito di sviluppare una strategia innovativa per dare sostegno al non profit italiano, in quanto soggetto fondamentale per lo sviluppo di una società più equa. Anche percorrendo strade nuove e impiegando nuovi strumenti, per permettere alTerzo settore di rispondere sempre meglio ai bisogni sociali e di produrre un impatto positivo, concreto e durevole.

Fondazione Italia Sociale persegue i suoi obiettivi favorendo la collaborazione tra realtà, persone e risorse, pubbliche e private, e promuovendo interventi su scala nazionale con una prospettiva di sostenibilità nel tempo.

Sostiene e realizza, inoltre, attività di studio e ricerca e progetti culturali, per dare voce ai temi di maggiore rilevanza sociale e civile.



## Euricse

**EURICSE** è un istituto di ricerca con sede a Trento la cui missione è quella di promuovere lo sviluppo della conoscenza e l'innovazione nell'ambito dell'economia sociale (cooperative, imprese sociali e altre organizzazioni non profit coinvolte nella produzione di beni e servizi), e di approfondire la comprensione di questi modelli organizzativi e il loro impatto sullo sviluppo economico e sociale. L'attività di Euricse intende ridurre la frammentazione della ricerca nell'ambito dell'economia sociale e promuovere la visibilità di questo settore nel dibattito scientifico e politico.

A tal fine Euricse conduce attività di ricerca multidisciplinare sugli aspetti specifici che caratterizzano le cooperative e le imprese sociali, realizzando progetti sia teorici che empirici nell'ambito dell'economia, sociologia, scienze politiche e giurisprudenza, a cui si affiancano attività di ricerca applicata e consulenza di tipo strategico e organizzativo per organizzazioni non profit e istituzioni pubbliche locali, nazionali e internazionali. Oltre all'attività di ricerca e di consulenza Euricse progetta e organizza programmi di formazione rivolti all'ampliamento delle competenze e conoscenze di coloro che lavorano in imprese e organizzazioni non profit, con particolare riguardo ai processi di innovazione. Euricse infine diffonde e promuove i risultati delle sue ricerche attraverso pubblicazioni e tramite l'organizzazione di presentazioni, conferenze e seminari.

Nello svolgimento di queste attività, Euricse è diventato un punto di riferimento nello studio dell'economia sociale in Europa e nel Mondo, instaurando collaborazioni strutturate con istituzioni internazionali quali la Commissione Europea, l'ILO, la FAO e l'OCSE, per conto delle quali Euricse ha condotto negli anni numerosi progetti di ricerca applicata. Euricse è inoltre uno dei membri principali di EMES (la rete Europea di Istituti di Ricerca sull'Impresa Sociale) e i suoi ricercatori hanno pubblicato numerosi libri, paper e report in tema di cooperative, imprese sociali e imprenditorialità sociale che hanno beneficiato di un'ampia diffusione a livello Europeo e internazionale.