

QUADERNI DI ECONOMIA SOCIALE

La valenza economica
della solidarietà, del non profit
e della partecipazione civica

02
2021



Quaderni di Economia Sociale ISSN 2421-0315

pubblicazione online di SRM Reg. Trib. di Napoli n°37 del 29/07/2015

SRM - www.sr-m.it

Segreteria di Redazione QES

comunicazione@sr-m.it

Via Toledo 177 - 80134 Napoli

tel. +39 0817913761/58

Direttore responsabile

Massimo Deandreis

Coordinatore editoriale

Salvio Capasso

Segreteria Tecnica

Autilia Cozzolino

Grafica di copertina, layout e impaginazione:

Raffaela Quaglietta

Hanno collaborato a questo numero:

Francesco Amati

Giuseppe Campana

Salvio Capasso

Autilia Cozzolino

Celestina Valeria De Tommaso

Elena Jacobs

Francesco Longo

Franca Maino

Giacomo Maino

Nataschia Marchitelli

Rosario Murdica

Sofia Narducci

Cristiana Ranieri

Martina Romanello

Giuseppe Ruocco

Marco Santillo

Annalisa Turchini

Melania Verde

Un ringraziamento particolare a:

Intesa Sanpaolo - Valorizzazione del Sociale e Relazioni con le Università

Franca Maino

Marco Musella

QES è un dossier semestrale dedicato al mondo della solidarietà, del nonprofit, e della partecipazione civica, il cui obiettivo è cercare di comprendere e approfondire, anche nella sua valenza economica, l'azione, le difficoltà e le prospettive di chi opera per lo sviluppo sociale, partecipato e culturale di un territorio, quale premessa e stimolo alla crescita socio-economica.

La riproduzione del testo, anche parziale, non può essere effettuata senza l'autorizzazione di SRM. In caso di citazione è gradita una email a comunicazione@sr-m.it

SRM non è in alcun modo responsabile dei fatti, delle opinioni e dei dati contenuti negli articoli e nelle interviste non direttamente elaborati.

I numeri dei Quaderni di Economia Sociale sono consultabili online su <https://www.sr-m.it/it/catalog/section/12/quaderni-di-economia-sociale.htm>

Pubblicazione fuori commercio, aggiornata a dicembre 2021.

Editoriale	5
<i>di Salvio Capasso</i>	
Gli interventi di emergenza e contrasto alla marginalità sociale nel periodo pandemico: evidenze empiriche	9
<i>di Rosario Murdica, Cristiana Ranieri, Annalisa Turchini</i>	
I rapporti sinergici tra Non Profit e volontariato: una “fotografia in chiaroscuro”	13
<i>di Marco Santillo</i>	
Il rapporto trivalente tra Ripresa, Sostenibilità ed Enti Locali in Italia	19
<i>di Giacomo Maino</i>	
Polo Olivettiano per la produzione di bioplastiche da scarti alimentari nell’Area Metropolitana di Messina	23
<i>di Sofia Narducci</i>	
Platform Welfare: nuove logiche per servizi locali innovativi	27
<i>di Francesco Longo, Franca Maino</i>	
La funzione informativa, gestionale e di monitoraggio del Bilancio Civilistico degli Enti del Terzo Settore	31
<i>di Giuseppe Campana</i>	
Cosa sono le SIAVS e perché non sono Imprese sociali?	35
<i>di Martina Romanello e Giuseppe Ruocco</i>	
Gli strumenti di amministrazione condivisa: la co-progettazione e la co-programmazione tra valorizzazioni e limiti	41
<i>di Natascia Marchitelli</i>	

Agricoltura sociale e ruolo del Terzo settore nell'erogazione di servizi alla persona <i>di Francesco Amati</i>	45
Quanto costa la dispersione scolastica? <i>di Melania Verde</i>	49
La sfida della povertà lavorativa al welfare locale: quali prospettive per l'innovazione sociale? <i>di Celestina Valeria De Tommaso</i>	53

Editoriale

La rivista, realizzata in collaborazione con la Fondazione con il Sud, raccoglie diversi ed interessanti approfondimenti sulle problematiche sociali, le trasformazioni in atto, le novità operative ed organizzative e le sfide che caratterizzano la nostra società in questo importante periodo storico, le quali mettono ancor più in risalto il valore della coesione sociale tra pubblico, privato e non profit.

È noto che gli effetti della pandemia sulla popolazione sono stati gravi e non solo in termini sanitari, ma anche economici e sociali, colpendo trasversalmente diversi strati della popolazione e acuendo la disuguaglianza di un numero crescente di persone e famiglie.

La pandemia ha confermato sia la fragilità dei sistemi socio-assistenziali e socio-sanitari tradizionali, sia la loro insostenibilità e difficoltà ad adattarsi alle nuove sfide. È noto, infatti, che i sistemi di welfare locale sono caratterizzati da una grande distanza tra (nuovi) bisogni e risorse pubbliche disponibili e che si occupano prevalentemente degli stessi target da almeno quattro decenni, mentre sono deboli o assenti su nuove emergenze sociali, prevenzione e attivazione.

Dall'altro canto, sappiamo che nelle fasi più drammatiche della pandemia da Covid 19, il volontariato non si è mai fermato, ha agito in continuità e ha reinventato il proprio ruolo, spesso in collaborazione con altri attori sociali.

Dai primi risultati della 4a edizione dell'indagine Inapp sui "Servizi sociali erogati dagli enti non profit", si evidenzia, infatti, nel corso del 2020, un ampliamento ed una maggiore articolazione dell'offerta degli interventi di emergenza e contrasto alla marginalità in linea con la crescita dei bisogni, in gran parte primari, di ampie fasce di popolazione ed il Mezzogiorno è la seconda area del Paese (prima il Centro) con la percentuale di servizi più elevata, in risposta al generalizzato peggioramento delle condizioni sociali dell'area.

Al di là degli encomiabili interventi assistenziali si discute di come il Terzo Settore e nello specifico il

volontariato vivano a loro volta una serie di difficoltà: l'impatto economico della pandemia è stato senza dubbio rilevante per le stesse organizzazioni del Terzo Settore, causa il venir meno di alcune fonti di entrata, di costi crescenti per sostenere le nuove attività messe in campo, in specie di profilo sanitario.

In questa cornice, però, la crisi pandemica, sembra aver attivato anche una serie di dinamiche positive (rapida sburocratizzazione e semplificazione dei processi socio-assistenziali e di erogazione di molti servizi; ridefinizione della governance pubblico-privata di diversi settori di attività), idonee a far ritenere possibile un radicale cambio di paradigma nel welfare locale e una sua riconfigurazione in chiave di (maggiore) adeguatezza, appropriatezza, sostenibilità e resilienza, secondo logiche coerenti con l'innovazione e l'investimento sociale. Inoltre, nel PNRR è prevista la cooperazione e coprogettazione tra la PA ed il Terzo settore. Quest'ultimo è inserito programmaticamente nell'asse REACT-EU comprovando una crescente attenzione da parte degli organismi nazionali e sovranazionali alle tematiche dell'economia sociale.

Interessante è il ruolo chiave dei Comuni, province e Città metropolitane per la ripresa e per la realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile di Agenda 2030 che nei prossimi anni si troveranno a gestire direttamente più di un terzo delle risorse complessive del PNRR, una quota che potrebbe salire fino all'80% considerando le risorse unicamente gestite a livello di Enti Locali. Data la loro vicinanza ai bisogni sociali, deriva anche la possibilità- soprattutto nel quadro post-Covid- di lavorare direttamente con cittadini e società civile co-progettando con gli stakeholder locali o facendo leva sui partenariati pubblico-privati.

Nella pubblicazione si evidenzia anche che gli istituti giuridici di cooperazione sono stati oggetto in questi ultimi anni di una serie di interpretazioni giurisprudenziali, che ne hanno, da un lato, valorizzato la funzione e, dall'altro, precisato i limiti. Sarebbe però auspicabile, si riuscisse a superare una concezione eccessivamente ristretta di gratuità, affinché, come peraltro ribadito nel Codice del Terzo settore, gli enti

pubblici possano rivolgersi alle organizzazioni non profit per co-programmare, co-progettare ovvero affidare per convenzione le attività di interesse generale.

In riferimento allo sviluppo di partnership, si riporta l'esperienza della collaborazione di Intesa Sanpaolo con la Fondazione di Comunità di Messina per la realizzazione del polo Olivettiano volto alla produzione di bioplastiche da scarti alimentari nel polo industriale di Roccavaldina, comune dell'area Metropolitana di Messina. Intesa Sanpaolo e la Fondazione sperimentano un modello di welfare di comunità evoluto con l'obiettivo di sostenere il riequilibrio territoriale Nord-Sud attraverso un impiego di risorse, non solo economiche ma anche progettuali, per sostenere e far emergere in termini qualitativi e culturali interi territori e le loro ricchezze.

In questo progetto l'intreccio tra cultura e manifattura, coesione sociale e innovazione, competitività e sostenibilità, ha la sua chiave di volta in un punto di forza che è la bellezza. L'economia della bellezza è il nuovo paradigma alla base del nuovo Bauhaus Europeo, un'iniziativa interdisciplinare per progettare futuri modi di vivere che include arte, cultura, inclusione sociale, scienza e tecnologia. Un nuovo approccio che porta il Green Deal nei nostri luoghi di vita e richiede uno sforzo collettivo per immaginare e costruire un futuro sostenibile, inclusivo e bello per il cuore e per la mente.

Interessanti sono poi gli approfondimenti sugli aspetti giuridici, organizzativi ed istituzionali che riguardano il mondo del sociale.

In particolare, si presentano alcune riflessioni sulla volontà di voler concepire ed attribuire (anche) al "Bilancio Civilistico degli Enti del Terzo Settore", reso di fatto obbligatorio per tutti gli enti qualificati come Enti del Terzo Settore, una valenza informativa, gestionale e di monitoraggio, sottolineando l'importanza di ricercare una "giusta articolazione ed equilibrio" tra "fissità degli schemi e specificità delle attività", e tenendo conto complessivamente conto dei principi generali della "prevalenza della sostanza sulla forma" e della "significatività delle voci di bilancio".

Un'altra tematica importante interessa la discussa compatibilità della qualifica di start up a vocazione sociale (SIAVS) con quella di impresa sociale che ha di fatto limitato la diffusione delle SIAVS nell'ecosistema (mentre le startup innovative crescono costantemente). Questo sicuramente è dovuto anche a un contesto normativo spesso confuso e che non ha saputo valorizzare la "vocazione sociale", e cioè quell'elemento che avrebbe potuto trainare le imprese sociali tutte verso un modello stimolante e agile come quello delle startup.

Si presentano poi alcuni approfondimenti relativi agli ambiti dove il Terzo Settore assume un ruolo importante. Il primo riguarda la povertà lavorativa. La complessità e l'urgenza del fenomeno spingono gli enti locali a riorganizzarsi "dal basso" ed a formulare strategie di policy innovative volte a contrastare il fenomeno. Le logiche che guidano i nuovi processi di intervento si traducono nel coinvolgimento attivo di imprese, enti del Terzo Settore, organizzazioni di rappresentanza, enti bilaterali, con l'intento di ampliare il bacino di servizi rivolti ai lavoratori, alle lavoratrici e ai loro figli.

Un altro tema analizzato è quello della dispersione scolastica. Nel confronto con gli altri paesi europei, i dati Eurostat del 2020, ci dicono che l'Italia è al quartultimo posto per numero di early school leavers (13,1%), lontana ancora dal valore medio dell'Unione (9,9%). Fenomeno ancor più accentuato e grave nelle regioni del meridione d'Italia, contraddistinte da un quadro di maggiore difficoltà e disagio socioeconomico rispetto a quelle settentrionali.

Se, da un lato, sono chiari i "numeri" dell'abbandono scolastico, a livello nazionale ed europeo, così come le "cause", siano esse di contesto, individuali, ed altro, e le "esternalità" negative connesse all'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, non è noto a quanto ammonta il "costo del drop out" a livello nazionale, né tanto meno a livello territoriale. Si riflette sulle variabili che determinano il costo della dispersione scolastica a livello territoriale, dall'altro, sulle molteplici criticità cui ci si imbatte nel momento in cui si tenta di quantificare a livello monetario il fenomeno in esame.

Interessante è poi il tema dell'agricoltura sociale ed il ruolo del Terzo settore nell'erogazione di servizi alla persona. Il settore dell'agricoltura sociale è in costante espansione nel nostro Paese, così come in Europa. Ad ottobre 2020, risultano essere attive 228 realtà imprenditoriali che svolgono attività di agricoltura sociale, +76% rispetto ai dati di settembre 2018 e +23% rispetto al 2019.

La capacità, da parte dell'agricoltura sociale, di mettere insieme attori così eterogenei (si pensi alle aziende agricole, ai consumatori, ai cittadini fruitori di servizi sociali, agli Enti del Terzo Settore e ai referenti delle Istituzioni pubbliche) che interagiscono per il perseguimento di un obiettivo comune implementa la creazione di importanti esperienze di integrazione culturale, sociale ed economica tra attività produttive agroalimentari in senso stretto e processi di inclusione delle fasce deboli della società.

In definitiva, come per ogni turning point, l'emergenza può rappresentare lo start up per spingere la società verso l'evoluzione della propria dimensione sociale. A ciascuna delle componenti della Comunità viene ora chiesto di ripensare a sé stessa come l'ingranaggio di un sistema complesso e di pesare il proprio contributo non solo in termini di valore tangibile, ma ancor di più in termini di quei valori intangibili che sono necessari per dare ad una comunità la possibilità di rendersi protagonista nel determinare il proprio sviluppo.

Concludendo, il numero si presenta ricco di contenuti e di spunti di riflessione grazie ai contributi preziosi dei diversi autori ai quali vanno i miei sinceri ringraziamenti.

Salvio Capasso

Gli interventi di emergenza e contrasto alla marginalità sociale nella pandemia: evidenze empiriche

Rosario Murdica, Cristiana Ranieri, Annalisa Turchini

Premessa

L'emergenza sanitaria ha colpito trasversalmente tutti gli strati di popolazione, ampliando le situazioni di fragilità preesistenti e rendendo ancora più complessa la multidimensionalità che determina l'esclusione sociale. Gli effetti della pandemia sulla popolazione sono stati gravi e non solo in termini sanitari, ma anche economici e sociali, acuendo le disuguaglianze di un numero crescente di persone e famiglie e rendendo manifesta la soglia della diagnosi sociale, in termini sia transitori che strutturali.

Nell'ambito dei servizi sociali, lo scivolamento verso la condizione di povertà ha interessato soprattutto l'area degli interventi di emergenza e contrasto alla marginalità sociale, ambito che strutturalmente opera su casi non sempre registrati dalle statistiche ufficiali e raggiunge storie vissute oltre il muro degli "outsider".

Per comprendere i mutamenti intervenuti nell'offerta di questi servizi sociali l'attenzione si è concentrata sul contributo degli enti non profit, principali soggetti attivi nell'erogazione di interventi di emergenza e marginalità sociale nel welfare locale.

Caratteristiche e offerta dei servizi di emergenza e marginalità sociale

Gli interventi di emergenza e marginalità sociale offrono una risposta tempestiva a situazioni di disagio acuto tali da compromettere il normale svolgimento della vita quotidiana. Si rivolgono a persone in condizione di grave isolamento sociale, emarginazione, abbandono e maltrattamento promuovendo azioni di protezione volte al contenimento e alla riduzione del danno. Si tratta di servizi a bassa soglia, ovvero con accesso non selettivo, a misura di un'utenza con esigenze immediate.

I dati sugli interventi di emergenza e marginalità sociale di seguito illustrati sono tratti dalle prime evidenze della 4ª edizione dell'indagine Inapp sui "Servizi sociali erogati dagli enti non profit"¹. La rilevazione di tipo campionario

fornisce informazioni sulle trasformazioni avvenute nel corso del 2020 all'offerta di servizi sociali. Per classificare i servizi sociali è stato utilizzato il Nomenclatore degli Interventi e dei Servizi Sociali² (Versione 2 – Anno 2013). Le 78 voci di servizio elementare in esso contenute sono state raggruppate in 9 aree omogenee d'intervento³ in modo da favorire, grazie all'aggregazione in cluster, la divulgazione dei risultati.

La media nazionale degli erogatori di Interventi di Emergenza e marginalità sociale (tab. 1) sul totale degli enti non profit è del 27,2%. In termini percentuali l'incidenza diminuisce lievemente rispetto al 2016 dove si registrava un valore di 30,1%. Diversamente, il numero assoluto di erogatori mostra un aumento del 39,2% (da 5.718 enti del 2016 si passa agli attuali 9.404).

È il Centro la ripartizione con la percentuale più elevata di offerta (32,0%) seguito dal Mezzogiorno (27,7%), Nord-ovest (24,8%) e, infine, il Nord-est (24,2%). La miglior performance del Centro, probabilmente, è spiegata dalla concentrazione di varie sedi nazionali di soggetti vocati ad intervenire sulla marginalità (Caritas, Sant'Egidio, ecc.), mentre il dato del Mezzogiorno sembra rappresentare una risposta al generalizzato peggioramento delle condizioni sociali dell'area. Restano più opache le ragioni per cui l'intero settentrione ha valori sotto la media nazionale.

aprile 2021. I dati si riferiscono all'anno 2020 ed è presente una sezione sugli effetti Covid. Per ulteriori informazioni https://www.inapp.org/it/archivio_rilevazioni/iv-indagine-sui-servizi-sociali-erogati-dagli-enti-non-profit

² Il Nomenclatore è frutto del lavoro congiunto di tutte le Regioni e Province Autonome raccordato dal CISIS (Centro Interregionale per I Sistemi Informatici Geografici e Statistici) che si occupa di coordinare gli strumenti di informazione statistica diffondendo le iniziative regionali in tale ambito.

³ Le nove aree sono: Servizi comunitari e residenziali; Servizi di accesso, valutazione e progettazione; Servizi per il sostegno e l'inclusione sociale; Servizi di integrazione socio-educativa e lavorativa; Interventi di supporto economico e di sostegno al reddito; Servizi diurni; Servizi domiciliari; Interventi di emergenza e marginalità sociali; Attività di informazione e prevenzione.

¹ La rilevazione è partita il 7 gennaio 2021 e si è conclusa il 30

Gli Interventi di Emergenza e marginalità sociale erogati dagli enti non profit per ripartizione geografica, attività prevalente, confronto 2016-2020. V% e VA

Area Geografica	%
Nord-Ovest	24,8
Nord-Est	24,2
Centro	32,0
Mezzogiorno	27,7
Italia	27,2
Area di attività prevalente*	4,7
Enti erogatori 2016 (v.a.)	5718
Enti erogatori 2020 (v.a.)	9404

* L'area degli Interventi di Emergenza e marginalità sociale è ritenuta prevalente se vi si collocano più del 50% di tutti i servizi erogati dall'ente

Tabella 1 - Fonte: Inapp, 2021 – 4° Indagine sui servizi sociali erogati dagli enti non profit

Tra le diverse tipologie giuridiche di terzo settore, sono le Organizzazioni di volontariato (39,5%) ad essere in prima linea sul segmento della marginalità sociale seguite dalle Associazioni di promozione sociale (28,7%) e dagli Enti filantropici o Fondazioni (20,8%). Più contenuto il contributo delle Imprese sociali o Cooperative sociali (16,3%) sottolineando la poca aderenza dei soggetti a valenza d'impresa con questo tipo di interventi.

Sul versante dei servizi elementari⁴ l'area presenta profili strutturali differenti rispetto al passato, osservando:

- una forte concentrazione verso determinati servizi;
- un'offerta dal profilo multiforme vista la propensione degli enti a posizionarsi su un numero di servizi elementari più numeroso e diversificato.

Rispetto al primo punto si sottolinea che la distribuzione di generi alimentari (Tab. 2) è quadruplicata (nel 2016 il valore degli erogatori era di 11,6% adesso è del 50,1%). Crescono significativamente anche la distribuzione di pacchi, pasti e beni di prima necessità (dal 11,1% del 2016 al 42,1% del 2020), i Centri di Ascolto (dal 12,3% del 2016 al 39,6% del 2020) e il Pronto intervento sociale (dal 8,5% del 2016 al 23,5% del 2020). L'attenzione degli enti sembra, quindi, essere stata catalizzata dal fronteggiamento di bisogni primari, ossia bisogni a carattere indifferibile legati alla sopravvivenza, espansi notevolmente in epoca Covid.

Meno incisiva, ma sempre consistente, è la crescita di altre tipologie di servizio, quali: i servizi per l'igiene personale (dal 4,6 al 14,9%), la mensa sociale (dal 2,5 al 6,2%), le unità di strada (dal 3,1% al 9,9% del 2020). Quest'ultimo tipo di servizio, a ben vedere, differenzia

⁴ I servizi elementari sono il dettaglio più fine della classificazione cioè le unità di servizio minimo che identificano l'intervento così come erogato ai fruitori finali. Esempi di servizi elementari dell'area degli interventi di emergenza e marginalità sociale sono: la mensa sociale, la distribuzione pasti, le unità di strada, ecc.

ulteriormente le strategie operative in termini di *take up*⁵ tra utenza potenziale e raggiunta, con particolare riferimento alle fasce più bisognose e lontane, o non note, al sistema dei servizi.

Rispetto al secondo punto, è indubbio che la robusta crescita di servizi elementari sia, in buona parte, effetto del consistente aumento del numero di fornitori, ma altrettanto non si deve sottovalutare la propensione degli enti ad ampliare il proprio pacchetto di offerta includendo un numero maggiore di servizi elementari. Con ogni probabilità, nel 2020 gli enti hanno operato secondo una logica addizionale privilegiando l'aumento del numero di servizi offerti e includendo, soprattutto, prestazioni legate a necessità primarie.

Servizi elementari erogati nell'area degli Interventi di Emergenza e marginalità sociale, confronto 2016/2020. V%

	% sul Totale erogatori di servizi sociali	% sul Totale Erogatori Area	% sul Totale Erogatori Area 2016
Distribuzione pacchi di generi alimentari	13,4	50,1	11,6
Distribuzione beni di prima necessità (pasti, medicinali, vestiario, ecc.)	11,3	42,1	11,1
Centri di ascolto tematici	10,6	39,6	12,3
Pronto intervento sociale	6,3	23,5	8,5
Servizi per l'igiene personale	4,0	14,9	4,6
Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	3,1	11,8	3,3
Unità di strada	2,6	9,9	3,1
Telesoccorso e teleassistenza	1,6	6,0	1,6
Mensa sociale	1,6	6,2	2,5

* la domanda è a risposta multipla quindi il totale è maggiore di 100

Tavella 2 - Fonte: Inapp, 2021 - Indagine "Servizi sociali erogati dagli Enti non profit"

⁵ Inteso come percentuale di copertura degli interventi rispetto alla platea di potenziale utenza.

La pandemia ha avuto un effetto, complessivamente, favorevole⁶ sugli interventi di emergenza e marginalità sociale che ha interessato il 55,3% degli enti erogatori. L'aumento della domanda e l'ampliamento delle fasce di utenza sono stati determinati da fattori strutturali quali il deteriorarsi delle condizioni di vita quotidiana, le difficoltà economiche e occupazionali, l'isolamento forzoso della popolazione.

La consistente crescita delle situazioni di estremo bisogno e grave deprivazione ha rappresentato una forte spinta per gli erogatori a garantire l'operatività sul campo. Nel periodo del lockdown, lo stato di fermo ha riguardato solo l'11,3% degli enti (tab. 3) contro una media nazionale del 23,9%⁷. Nello stesso periodo il 45,4% dei servizi di emergenza era operativo segnatamente senza alcuna restrizione (20,4%) o in modo parziale (25,0%). All'erogazione dei servizi online è ricorso un numero contenuto di enti (10,9%) inferiore alla media nazionale (15,1%)⁷.

Nel corso della seconda fase di emergenza (ottobre-dicembre 2020) restavano in stato di fermo totale soltanto il 2,7% degli enti, mentre il restante 96,8% riprendeva la parziale (53,3%) o totale operatività (43,5%), al netto di uno 0,5% che invece cessava l'attività.

Stato di operatività degli enti erogatori di interventi di Emergenza e marginalità sociale nella 1° e 2° emergenza Covid

Lockdown (marzo-maggio 2020)		2a emergenza (ottobre-dicembre 2020)	
	V%		V%
Stato di fermo	11,3	Prosecuzione dello stato di fermo	2,7
		Cessazione attività	0,5
Nessuna restrizione	20,4	Riapertura nel rispetto misure sicurezza	43,5
Parzialmente operativi con servizi in presenza	25,0	Parziale riapertura	37,6
Parzialmente operativi con servizi online	10,9	Prossima riapertura	2,5
Aperti, mix servizi in presenza e online	21,5	Parziale riapertura con dismissione alcuni servizi	3,3
Altra condizione	10,9	Altra condizione	9,8
Totale	100	Totale	100

Tabella 3 - Fonte: Inapp, 2021 - Indagine "Servizi sociali erogati dagli Enti non profit"

⁶ L'effetto favorevole generato dall'emergenza Covid è determinato da un aumento della domanda dei servizi (sia pubblica che privata) e/o un incremento di utenza.

⁷ Riferita a tutte le aree di servizio sociale.

Per quanto attiene l'utenza, la principale tipologia servita (tab. 4) sono le famiglie (39,4%) evidenziando una virata importante rispetto al passato (indagine 2016) quando il primo posto era assegnato agli adulti con disagio, collocati attualmente al secondo posto ma con un distacco netto in termini percentuali (12,0%). Seguono le persone con disabilità (10,3%) e i minori (9,5%). Diversamente, le persone con dipendenze patologiche (2,2%) e quelle affette da patologie psichiatriche (2,6%) hanno una minore incidenza tra i target dell'area.

Tipologia di utenza prevalente servita dai servizi di Emergenza e marginalità sociale (anno 2020)

Famiglie	39,4
Adulti con disagio	12,0
Anziani autosufficienti	7,3
Persone con disabilità	10,3
Persone affette da patologie psichiatriche	2,6
Minori	9,5
Persone con dipendenze patologiche	2,2
Immigrati	6,5
Persone non autosufficienti	4,4
Altra tipologia di utenza	5,8
Totale	100

Tabella 4 - Fonte: Inapp, 2021 - Indagine "Servizi sociali erogati dagli Enti non profit"

Conclusioni

Complessivamente, gli interventi di emergenza e marginalità sociale sono tra le aree di servizio sociale che hanno retto meglio l'impatto pandemico, garantendo un livello di operatività alto utile a supportare nuovi e vecchie situazioni di disagio estremo.

Attenendosi alle evidenze empiriche, gli interventi di emergenza e contrasto alla marginalità sociale hanno ampliato e articolato la propria offerta in linea con la crescita dei bisogni, in gran parte primari, di ampie fasce di popolazione. Questo non vuol dire che si è verificata una corrispondenza piena tra l'espandersi delle condizioni di vulnerabilità dovute all'emergenza sanitaria e servizi offerti al territorio ma che questi si sono mossi nella stessa direzione della richiesta. Al riguardo, non bisogna dimenticare che il bacino d'azione della marginalità è vasto e comprende anche situazioni di disagio non visibili e condizioni croniche di emarginazione tendenzialmente a cui non sempre corrisponde l'intervento di terzi.

Tuttavia, i servizi sociali sono chiamati ad agire anche, e soprattutto, su queste "situazioni di latenza" garantendo

tempestività d'azione ed efficacia dei percorsi di fuoriuscita dalla condizione di bisogno estremo. Non stupisce quindi, che quest'area d'intervento improntata ad un carattere "emergenziale" sia riuscita a cavalcare opportunamente la straordinarietà imposta dal Covid, attraverso la mobilitazione del settore non profit e avvalendosi, tanto di azioni innovative che della solida esperienza di questi attori di sistema.

Rosario Murdica,

Cristiana Ranieri,

Annalisa Turchini

Ricercatore e Ricercatrici INAPP

I rapporti sinergici tra non profit e volontariato: una «fotografia in chiaroscuro»

Marco Santillo

Un quadro di sintesi

In un *paper* pubblicato recentemente su questa rivista si era messo in luce come la Commissione Europea, nei piani per la ripresa post-Covid, avesse riconosciuto rilevanza strategica all'economia sociale e alle sue organizzazioni sul territorio in virtù dell'impegno profuso, spesso a titolo volontario, per far fronte ad una serie di disagi e malesseri manifestati dalla nostra compagine sociale¹. Parafrasando anche quanto scritto da Leonardo Becchetti, «un ruolo decisivo per curare e attenuare le ferite della pandemia è stato giocato nel nostro Paese dal Terzo settore - ovvero da quell'insieme di enti e organizzazioni che si pone uno scopo socialmente meritorio e opera in settori come quelli di salute, assistenza, mense dei poveri, formazione, parità di genere, cultura, sport, cooperazione internazionale attraverso modalità organizzative sempre nuove che oggi includono tra le molteplici forme organizzative le fondazioni comunità, le cooperative di comunità e le cooperative sociali»². Tale riconoscimento è testimoniato dal fatto che nell'alveo del *Next Generation EU* il Terzo Settore risulta programmaticamente inserito nell'asse REACT-EU³, il cui valore complessivo di fondi stanziati ammonta a circa 55 miliardi di euro. Si era altresì rimarcato nel predetto *paper* come anche nell'ambito strettamente sanitario (asse HEALTH4EU, fondi previsti di circa 10 miliardi di euro)⁴ si apriva un'altra 'finestra' operativa per gli Enti del Terzo Settore⁵.

Scendendo ancora più in dettaglio, nel contesto della "Missione 5" (*Inclusione e Coesione*), che prevede nel suo complesso uno stanziamento di risorse per quasi 20 miliardi, 11,7 sarebbero stati distribuiti (ma non è

ancora chiaro in che rispettive percentuali) tra interventi in materia di *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo Settore*⁶.

Missione 5 del PNRR: Componenti e risorse (miliardi di euro)

19,81 (Totale)		
M 5C1	M 5C3	M 5C3
Politiche per il lavoro	Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	Interventi speciali per la coesione territoriale
6,66	11,17	1,98

Figura 1 - Fonte: elaborazione a cura dell'autore

Una "fotografia in chiaroscuro" quella che emergeva da questa prima analisi, in quanto se da un lato comprovava una crescente attenzione da parte degli organismi nazionali e sovranazionali alle tematiche dell'economia sociale, da un altro lato continuava a sottovalutare, sotto il profilo finanziario, le esigenze di un settore che continua a scontare (non per vocazione, ma per ineluttabile destino) una cronica carenza di risorse. Fortuna, vien da dire, che le organizzazioni del Terzo Settore possano far leva su contributi filantropici e, soprattutto, sull'attività a titolo gratuito del volontariato.

Come era emerso da una ricerca di SRM edita nel luglio 2020, se in Europa l'economia sociale rappresenta il 6,4% dell'occupazione con quasi 12 milioni di posti di lavoro e vale il 7% del PIL dei 27 Paesi dell'Unione, in Italia il Terzo Settore vale 80 miliardi di euro, pari quindi al 5% del PIL, ed occupa 1,14 milioni di lavoratori retribuiti e 5,5 milioni di volontari. Non trascurabile, per l'Italia, anche il suo valore in termini finanziari, giacché a fronte di entrate di circa 70 miliardi di euro, le uscite ammontano a 61 miliardi di euro⁷.

¹ SRM, La valenza economica della solidarietà, del non profit e della partecipazione civica, Quaderni di Economia Sociale, 1,2001.

² Becchetti L., Enti non profit, co-progettazione e Next Generation Eu. La grande leva del Terzo Settore, Avvenire, 29 luglio 2021.

³ REACT-EU, tradotto in italiano, significa "assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa".

⁴ L'acronimo «4Health» esemplifica il nuovo programma della Commissione Europea per la salute, in risposta all'emergenza sanitaria da Covid-19 per il periodo 2021-2027.

⁵ Dati contenuti in un documento della Commissione europea del 27 maggio 2020 (Europe's moment: Repair and prepare for the next generation).

⁶ Piano nazionale di ripresa e resilienza, Missione 5: Inclusione e coesione, pp. 198-199.

⁷ SRM, I nuovi scenari economici di fronte alla sfida del Covid-19. Il ruolo dell'economia sociale in Italia e nel Mezzogiorno, luglio 2020.

Facendo riferimento ai dati del Censimento permanente Istat 2017, le istituzioni non profit che operano grazie all'apporto di volontari sono 267.529, pari al 79,6% delle unità attive (+9,9% rispetto al 2011), mentre quelle che dispongono di lavoratori dipendenti sono 55.196, pari al 16,4% delle istituzioni attive (+32,2% rispetto al 2011). Nel confronto con i dati rilevati nel 2011, tra le istituzioni con dipendenti diminuisce la dimensione media in termini di dipendenti, passando da 16 dipendenti per istituzione non profit a 14 nel 2015; tra le istituzioni con volontari aumenta invece lievemente la dimensione media in termini di volontari (21 volontari per istituzione nel 2015 a fronte dei 20 del 2011).

Facendo riferimento al Censimento permanente Istat pubblicato il 15 ottobre 2021, le istituzioni non profit attive al 31 dicembre 2019 sono 362.634 e impiegano 861.919 dipendenti (Tabb. 1 e 2).

Istituzioni non profit attive e risorse umane impiegate

	2015	2011	var % 2015/2011
Istituzioni non profit	366.275	301.191	11,6
Istituzioni con volontari	267.529	243.482	9,9
Volontari	5.528.760	4.758.622	16,2
Istituzioni con dipendenti	55.196	41.744	32,2
Dipendenti	788.126	680.811	15,8

Tabella 1 - Fonte: Censimento permanente Istat 2017

Come si vede, al 31 dicembre 2019, il 10,0% delle istituzioni non profit è rappresentato da organizzazioni di volontariato, il 5,4% da associazioni di promozione sociale, il 4,5% da imprese sociali e il 3,8% da Onlus (Tab. 2). Il peso delle forme organizzative muta significativamente considerando i dipendenti impiegati: le imprese sociali occupano oltre la metà dei dipendenti (53,8%), seguono le altre istituzioni non profit (31,9%), le Onlus (9,6%), le organizzazioni di volontariato (3,2%) e le associazioni di promozione sociale (1,4%).

Istituzioni non profit e dipendenti nelle principali forme organizzative (anno 2019, val. ass. e val. %)

Forme organizzative	Istituzioni		Dipendenti	
	v.a.	%	v.a.	%
Organizzazione di volontariato	36.437	10,0	27.603	3,2
Associazione di promozione sociale	19.660	5,4	12.343	1,4
Impresa sociale	16.388	4,5	463.692	53,8
Onlus	13.663	3,8	82.957	9,6
Altra istituzione non profit	276.486	76,3	275.324	31,9
Totale	362.634	100	861.919	100

Tabella 2 - Fonte: Censimento permanente Istat 2021

Per una macrodistinzione tra lavoratori dipendenti e volontari faremo però riferimento al Censimento permanente del 2017, dal quale emergeva che le Organizzazioni del Terzo settore contavano, in valore assoluto, sul contributo di 5.528.760 volontari e 788.126 lavoratori dipendenti. In media, quindi, l'organico era composto da 16 volontari e 2 dipendenti ma la composizione interna delle diverse tipologie di risorse impiegate variava notevolmente in relazione alle attività svolte, ai settori d'intervento, alla struttura organizzativa adottata e alla localizzazione. A livello territoriale, le aree in cui si riscontrava una più alta concentrazione di dipendenti nelle istituzioni non profit sono le stesse aree che registravano anche una maggiore intensità di risorse umane impiegate nel settore rispetto alla popolazione residente. Al Nord-Est e al Centro si registravano gli apporti più consistenti di volontari (pari rispettivamente a 1.221 e 1.050 persone per 10 mila abitanti) mentre in termini di dipendenti erano il Nord-Ovest e il Nord-Est a presentare il rapporto più elevato (pari rispettivamente a 169 e 156 addetti ogni 10 mila abitanti). Rispetto al 2011, si rilevava per le regioni del Sud una crescita particolarmente sostenuta in termini sia di dipendenti (+36,1%) sia di volontari (+31,4%).

Principali forme organizzative delle istituzioni non profit per ripartiz. geograf. (anno 2019, val. ass. e val. %)

Forme organizzative	Nord-Ovest		Nord-Est		Centro		Sud		Isole		Italia	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Organizzazione di volontariato	9.579	9,5	9.617	11,7	8.251	10,2	6.120	9,4	2.870	8,4	36.437	10,0
Associazione di promozione sociale	3.424	3,4	8.033	9,8	5.273	6,5	2.419	3,7	511	1,5	19.660	5,4
Impresa sociale	3.709	3,7	2.480	3	2.872	3,6	4.501	6,9	2.826	8,3	16.388	4,5
Onlus	4.649	4,6	1.861	2,3	3.440	4,3	2.230	3,4	1.483	4,3	13.663	3,8
Altra istituzione non profit	79.336	78,8	60.214	73,2	60.854	75,4	49.662	76,6	26.420	77,5	276.486	76,3
Totale	100.697	100	82.205	100	80.690	100	64.932	100	34.110	100	362.634	100

Tabella 3 - Fonte: Censimento permanente Istat 2021

Un focus sul volontariato

Fin qui si è parlato di volontariato con specifico riferimento alla forza lavoro impiegata, ma sappiamo che quello del volontariato è un universo ben più ampio, che sotto varie angolature si intreccia con quello del non profit e dell'impresa sociale. Il volontariato è infatti un complesso caleidoscopico, composto di organizzazioni caratterizzate da differenti modelli, strategie e dimensioni operative che ne definiscono la ricchezza e ne rivelano le differenti vocazioni.

Il volontariato in Italia si è ispirato all'origine a tre matrici storiche. Una di tradizione cattolica che aveva come punto di riferimento il messaggio cristiano e le strutture ecclesiali; un'altra di matrice laica (operaia e socialista) che prese avvio dalle associazioni di mutualità dell'Ottocento e del primo Novecento; una terza, di matrice beveridgiana, basata sul concetto social-liberale della società. Dal termine della seconda guerra mondiale ad oggi, il volontariato, in Italia, rispondendo ad un chiaro invito della Costituzione che riconosce la libertà di associazione (art. 18) e richiede di rispondere agli obblighi inderogabili di solidarietà (art. 2) mediante l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale (art. 3), ha svolto un servizio di aiuto nei confronti delle fasce più deboli della popolazione con due atteggiamenti in antitesi tra di loro. Di tipo assistenziale-riparatore, il primo, basato sulla beneficenza; di tipo liberatorio inclusivo, il secondo, basato sull'azione di nuovi soggetti ad hoc, come quelli del Terzo Settore, che offrivano interventi professionali, continuativi, prolungati nel tempo e spazianti a largo raggio⁸.

Più in dettaglio, occorre ricordare che con la recente riforma del Terzo Settore⁹ è nata la nuova «impresa sociale», con peculiarità tutte sue e perciò totalmente innovata rispetto alle fattispecie della legislazione precedente. Si tratta di una qualifica, quella di «impresa sociale», che può essere assunta da associazioni, fondazioni o società (di capitali o di persone), sottoposta a regole specifiche, dalle attività di interesse generale che può svolgere, dalla gestione del patrimonio (con piccole aperture alla redistribuzione degli utili), sino ai processi di trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda. Tutte le «imprese sociali» devono anche produrre e depositare le scritture contabili, il bilancio economico e patrimoniale e la nota integrativa, al pari delle imprese for profit. Al tutto, si aggiunge anche il bilancio sociale, che ne documenta l'impegno per il perseguimento dell'interesse generale.

Il volontariato si è sviluppato negli ultimi decenni

⁸ G. M. Comolli, *Volontariato: perchè si e quando no: manuale per il volontario di ieri, di oggi e di domani*, Il segno dei Gabrielli Editore, Venezia 2001; F. Garelli, *Il volontariato in Italia. Una forza o una debolezza?*, in "Il Mulino" 1992/4.

⁹ D.lgs. 117 del 2017, che attua la delega per la riforma del Terzo Settore contenuta nella legge 106 del 2016, ovvero il cosiddetto «Codice del Terzo Settore».

per le stesse ragioni e parallelamente all'«impresa sociale», rispetto alla quale svolge per molti versi un ruolo complementare. Infatti, l'esperienza pratica ha dimostrato che l'intervento strutturato di matrice assistenziale non è sempre in grado di rispondere in modo esauriente al bisogno della persona, per cui supplisce a questa vacatio l'atto spontaneo e volontario dei singoli o di una comunità. La compresenza di questi due fattori, inoltre, fa anche sì che non si crei una sconveniente divisione, nei diversi contesti sociali, tra quanti sono assistiti 'professionalmente' e quanti invece restano esclusi o addirittura emarginati (per svariati motivi) da questa rete di protezione. Peraltro, come ha scritto Frisanco, la presenza delle organizzazioni di volontariato mira anche a risolvere l'annoso problema di «coniugare l'anima associativa con l'efficienza gestionale, ovvero 'identità' e 'servizio'»¹⁰.

Come messo in luce a suo tempo da Zamagni, sul tema del volontariato l'Italia resta ancora a metà del guado. Infatti, se il mondo del volontariato non riuscirà ad affermare una sua vera identità e a realizzare la sua autentica vocazione, continuerà ad identificarsi come semplice filantropia¹¹.

A proposito di filantropia, è opportuno chiarire compiutamente in che termini si differenzia dal volontariato. Infatti, se la filantropia (per quanto benemerita) genera quasi sempre una dipendenza in chi riceve l'*outcome* dell'azione filantropica, il volontariato genera invece reciprocità. A dire, sempre con Zamagni, che il volontariato autentico, affermando il primato della relazione sul suo esonero, del legame intersoggettivo sul bene donato, dell'identità personale sull'utile deve poter trovare spazio di espressione in quanto categoria autonoma¹².

Ma il discorso sul volontariato è solo la punta dell'iceberg di un confronto che sta avvenendo oggi, tanto in Italia quanto nel resto del mondo, che investe due concezioni del mondo non profit. Da un lato, quella di stampo neo-funzionalista, che vede la sfera del non profit come compensatrice delle carenze o delle storture degli altri due settori (Stato e Mercato)¹³; da un altro lato, la concezione ispirata ai principi di scambievolenza e mutualità, che invece attribuisce agli enti non profit in generale, e al volontariato in particolare, il compito primario di generare reti di reciprocità nella società, ed è questo, a ben vedere, il portato più autentico dell'economia civile.

¹⁰ Terza rilevazione FIVOL (Fondazione Italiana per il Volontariato) sulle organizzazioni di volontariato, a cura di Renato Frisanco, Settore Studi e Ricerche. Frisanco è peraltro autore del volume *Volontariato e nuovo welfare. La cittadinanza attiva e le amministrazioni pubbliche*, Carocci, Roma 2013.

¹¹ V. Melandri, S. Zamagni, *La via italiana al fund raising: fra intervento pubblico, filantropia e reciprocità*, in "Economia e Management", 4, 2001.

¹² S. Zamagni, *Gratuità e agire economico: il senso del volontariato*, working paper n. 9, AICCON, marzo 2015.

¹³ G. Vittadini, *Liberi di scegliere. Dal Welfare State alla Welfare Society*, Etas, Milano 2002.

Volontariato e Terzo Settore: un percorso parallelo di crescita

Con il decreto interministeriale dell'8 ottobre 1997¹⁴ erano stati definiti gli scopi, le funzioni e le modalità di finanziamento dei «Centri di servizio per il volontariato» (CSV), operanti secondo il principio di autonomia affermato dalla Legge quadro sul volontariato 266/1991 che all'art. 15 li identificava come soggetto "a disposizione delle organizzazioni di volontariato (Odv) e da queste gestiti al fine di sostenerne e qualificarne l'attività".

Con il d.lgs. 117 del 2017 («Codice del Terzo Settore») sono state abrogate i precedenti dettati normativi che avevano regolato fino ad allora l'attività delle istituzioni del Terzo Settore: facciamo riferimento, in specie, alla stessa legge 266 sul volontariato e alla legge 383 del 2000 sulle associazioni di promozione sociale. Viene inoltre innovata la legge 460 del 1997 sulle Onlus e vengono raggruppati in un solo elenco tutte le diverse tipologie di enti non profit, obbligati all'iscrizione al «Registro unico nazionale del Terzo Settore», allocato presso il ministero delle Politiche sociali, ma gestito e aggiornato a livello regionale. Viene infine costituito, presso lo stesso dicastero, il «Consiglio nazionale del Terzo Settore», organo consultivo per l'armonizzazione legislativa dell'intera materia. Inoltre, si definiscono in un unico elenco le «attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» che in via esclusiva o principale sono esercitate dagli enti del Terzo Settore.

Una parte consistente del «Codice del Terzo Settore» (articoli dal 61 al 66) è dedicata ai «Centri di servizio per il volontariato», interessati da una profonda revisione, nella misura in cui la legge ne riconosce le funzioni svolte nei precedenti venti anni della loro esistenza, ma ne adegua l'operatività al nuovo scenario. A cominciare dall'allargamento della platea a cui i CSV dovranno prestare servizi, che coinciderà con tutti i volontari operanti negli enti del Terzo settore, e non più solo con quelli delle organizzazioni di volontariato definite dalla legge 266/91. Consiglio

I CSV verranno governati da un nuovo «Organismo nazionale di controllo» (ONC) e dalle sue articolazioni territoriali (OTC), e nella loro governance potranno entrare tutti gli Enti del Terzo Settore. Viene infine centralizzato e ripartito a livello nazionale il fondo per il funzionamento dei CSV, che continuerà ad essere alimentato da una parte degli utili delle fondazioni di origine bancaria e da un credito di imposta fino a 10 milioni, a regime, che queste ultime si vedranno riconoscere ogni anno. Infine, occorre ricordare che nel gennaio del 2003 era stata istituita in forma di network l'«Associazione nazionale Centri di servizio per il volontariato» (CSVnet), in rappresentanza degli oltre 50 CSV.

Il 26 giugno 2021 è stato firmato un accordo che sancisce la piena, integrata e reciproca collaborazione fra CSVnet e Forum Nazionale del Terzo Settore. Si tratta di un protocollo di intesa che formalizza e fornisce una cornice istituzionale ad una collaborazione strategica. Un impegno comune verrà infatti messo in campo per l'infrastrutturazione ed il rafforzamento del Terzo Settore e delle sue capacità organizzative, per lo sviluppo sostenibile, nella finanza etica e sostenibile, nella promozione della cultura del volontariato, nel riconoscimento delle competenze acquisite nel rapporto con le istituzioni pubbliche ed i diversi attori territoriali, in un'ottica di sussidiarietà, coprogrammazione e coprogettazione.

Un tentativo di misurazione del volontariato

Il 23 luglio 2014 è stata pubblicato – a cura dell'Istat, di CSVnet e della Fondazione «Volontariato e Partecipazione» - un report dal titolo *Attività gratuite a beneficio di altri*¹⁵, primo tentativo scientifico di operare una misurazione, anche in termini economici, del lavoro volontario. Emergeva, dal report, che in Italia il numero stimato di volontari era di 6,6 milioni (pari al 12% circa della popolazione), 4 milioni dei quali svolgevano la loro attività in un gruppo o in un'organizzazione, mentre gli altri 2,6 milioni si impegnavano in attività di volontariato in maniera non organizzata. Emergeva inoltre che il lavoro volontario era più diffuso nel Nord del Paese, ed in particolare nel Nord-Est si registrava il tasso di volontariato totale più elevato (16%), mentre al Sud i livelli di partecipazione erano sensibilmente più bassi (8,6%). Gli uomini erano più attivi delle donne (13,3% contro 11,9%), per via di una maggiore presenza maschile nel volontariato organizzato; la classe di età 55-64 anni (15,9%) era la più nutrita, e la percentuale di volontari cresceva in funzione del titolo di studio (il 22,1% dei laureati contro il 6,1% di soggetti con istruzione di base).

Considerando la condizione occupazionale, i più attivi risultavano i soggetti già occupati (14,8%) e gli studenti (12,9%). La partecipazione era, inoltre, massima tra i componenti di famiglie agiate (23,4%) e minima tra i componenti di famiglie relativamente più povere (9,7%).

Come sottolineato dal presidente di CSVnet, Stefano Tabò, grazie a questa rilevazione è stato possibile fornire una fotografia di quella moltitudine di cittadini che approfondono energie e risorse a beneficio della comunità. L'indagine non solo dimostrava come il volontariato fosse ormai un fenomeno maturo e radicato in tutto il Paese, ma avrebbe consentito, in prospettiva, di confrontare i dati nazionali agli standard internazionali.

¹⁴ Decreto 8 ottobre 1997, pubblicato in GU n. 241 del 15/10/1997.

¹⁵ Istat, Cnel, *Attività gratuite a beneficio di altri*, Report del 23 luglio 2014.

Distribuzione lavoratori volontari per titolo di studio

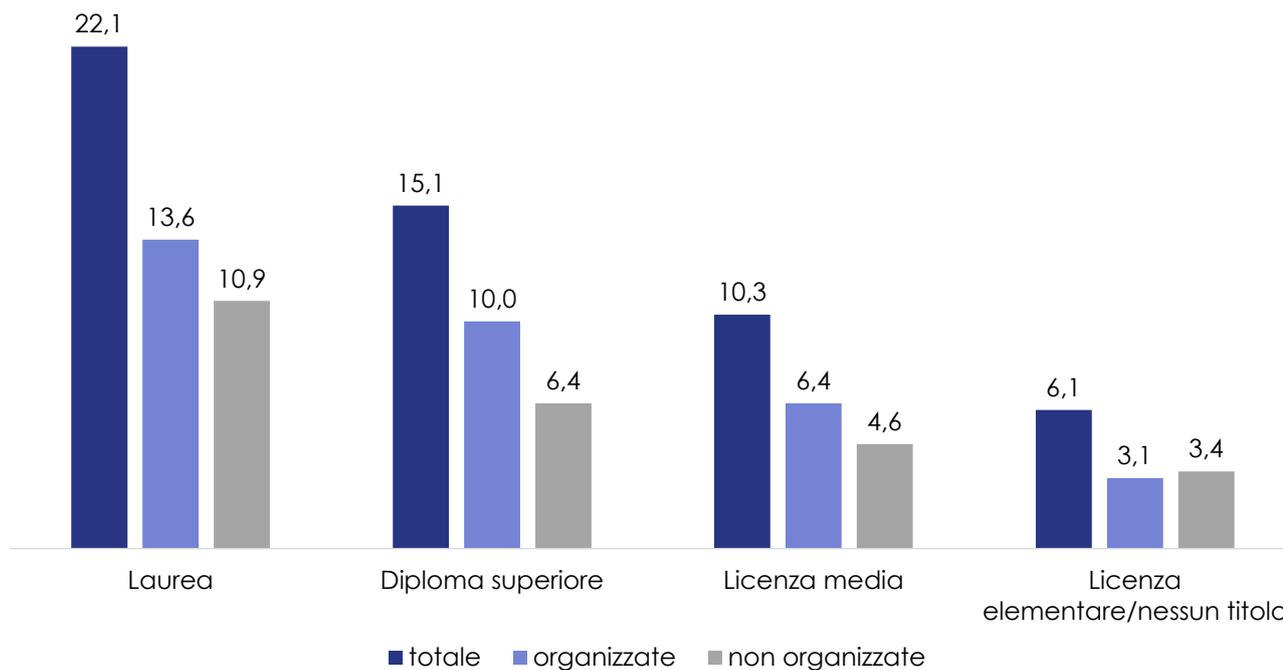


Grafico 1 - Fonte: Istat, Cnel, Attività gratuite a beneficio di altri, 2014

Da parte sua Alessandro Bianchini, presidente della Fondazione «Volontariato e Partecipazione», ha sottolineato che la quantificazione del lavoro volontario in Italia rappresenta un 'esperimento' di grande rilievo perché fornisce dei numeri che fanno comprendere più a fondo cosa rappresenti oggi in Italia il volontariato e quali sono i suoi tratti distintivi, senza togliere importanza al valore dell'aspetto umano e relazionale del volontariato stesso.

Problema più arduo è stato quello di una quantificazione in termini monetari del volontariato. Una risposta in tal senso è stata fornita dalla ricerca su *La valorizzazione economica del lavoro volontario nel settore no profit*, realizzata dall'Istat e dal CNEL sotto l'impulso del *Center for Civil Society Studies* della John Hopkins University (il più importante centro di studio e di elaborazione a livello mondiale sull'economia sociale no profit) che, nella persona del suo direttore Lester Salamon, ha suggerito l'opportunità di misurare il volontariato utilizzando dati, numeri e statistiche per far emergere l'ordine di grandezza, la composizione e, dunque, il suo impatto sulla società¹⁶.

I metodi di base utilizzati per valorizzare economicamente il lavoro volontario si possono ricondurre a due tipologie: quella dei metodi diretti (basati sull'output) e quella dei metodi indiretti (basati sull'input), approcci metodologici che si differenziano sia per il tipo di informazioni che utilizzano sia per le

assunzioni teoriche da cui prendono avvio.

Su queste basi metodologiche, la ricerca condotta dall'Istat e dal CNEL stimava economicamente il lavoro volontario intorno allo 0,7% del PIL nazionale, che, se sommato al totale del valore della produzione di tutte le organizzazioni non profit, quantificava la ricchezza prodotta da questo settore in Italia nell'ordine del 4% del PIL.

Come ha sottolineato Gian Paolo Gualaccini, il Coordinatore dell'*Osservatorio sull'Economia Sociale*, certamente questo risultato non vuole in alcun modo intaccare quell'inestimabile valore di gratuità che è la ragion d'essere del volontariato, ma si propone di offrirsi come risposta a un interrogativo posto da tempo per sottolineare ancora una volta che quell'atto gratuito ha anche un valore sociale ed economico che è quindi opportuno quantificare¹⁷.

Sempre sull'onda delle sollecitazioni scientifiche di Salamon e del Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies, oltre che sotto gli auspici del Dipartimento di Statistica dell'International Labour Office (ILO), è stato redatto il «Manuale sulla misurazione del lavoro volontario», primo contributo, di respiro internazionale che fornisce metodi e strategie per conoscere il numero, le caratteristiche e il valore economico del volontariato¹⁸.

¹⁷ G. Frangi, *Il volontariato vale oro*, Vita, 1° Luglio 2011.

¹⁸ Il manuale fornisce una definizione consensuale del lavoro volontario e un modo conveniente per misurarne la scala complessiva e il valore economico utilizzando i sistemi statistici

¹⁶ L.M. Salamon, H.K. Anheier, *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis* Manchester University press, 1997.

Misurare il valore economico del volontariato – sottolinea anche Miniaci - non significa mercificarlo, ma è un esercizio che permette l'attivazione di processi interni ed esterni all'organizzazione, consentendo di valorizzare nel contempo l'*output* (ovvero quello che facciamo) e le risorse che utilizziamo nel fare quello che facciamo, ovvero l'*outcome*¹⁹. In questo tentativo di misurazione si può anche fare una classica valutazione costo/opportunità, ovvero il guadagno a cui rinuncia il volontario e che avrebbe facendo la stessa attività sul mercato; si possono inoltre valorizzare le risorse impiegate calcolando le ore di lavoro dei volontari nelle organizzazioni e compararle con lo stipendio medio di una persona che svolge la stessa mansione. Inoltre - conclude Miniaci - il volontariato (e non è un elemento trascurabile) ha anche un valore misurabile sotto il profilo del miglioramento del capitale umano, a dire che i volontari stessi accumulano esperienze, allargano la propria rete di contatti, acquisiscono in definitiva *soft skills*.

Conclusioni

Come emerge da un recente lavoro della «Centro di ricerca Martini», pubblicato in occasione della «Giornata Internazionale del Volontariato» del 5 dicembre 2020, nelle fasi più drammatiche della pandemia da Covid 19, il volontariato non si è mai fermato, ha agito in continuità e ha reinventato il proprio ruolo, spesso in collaborazione con altri attori sociali. Tuttavia, al di là degli encomiabili interventi assistenziali emerge - ha scritto Emanuele Rossi²⁰ - un quadro ancora inesplorato e complesso di come il Terzo Settore e nello specifico il volontariato vivano a loro volta una serie di difficoltà, soprattutto perché il Terzo Settore continua ad essere visto come un 'salvagente' sociale, da utilizzare solo nei momenti di crisi. Sicché il Covid-19 avrebbe agito come 'acceleratore' di dinamiche già presenti nel nostro contesto socio-economico, individuabili nell'ambiguità del rapporto con gli enti pubblici, ed in specie con gli enti del territorio, nella carenza strutturale di strumenti e di risorse a disposizione. Bisogna aggiungere che l'impatto economico della pandemia è stato senza dubbio rilevante per le stesse organizzazioni del Terzo Settore, causa il venir meno di alcune fonti di entrata, di

esistenti. Il manuale è stato approvato nel concetto alla 18a Conferenza internazionale degli statistici del lavoro nel novembre 2008 convocata dall'ILO, un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, e una bozza finale è stata approvata da un gruppo internazionale di esperti tecnici nell'ottobre 2010. La versione finale approvata prima della pubblicazione del Manuale sulla misurazione del lavoro volontario è disponibile all'indirizzo: <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=9&sub=12&tri=106>

¹⁹ Intervento di Raffaele Miniaci al webinar 2 del ciclo *Il valore del volontariato*, 17 dicembre 2020.

²⁰ Emanuele Rossi, professore ordinario di Diritto costituzionale alla Scuola Superiore Sant'Anna e presidente del Comitato scientifico del Centro di ricerca Martini.

costi crescenti per sostenere le nuove attività messe in campo, in specie di profilo sanitario. L'acquisizione e la gestione delle risorse resta una partita da giocare rispetto al dopo, ma c'è da dire che per affrontare il problema alcune associazioni hanno tempestivamente promosso iniziative di fundraising, microcredito, etc. In tal senso, l'esperienza trascorsa ha dimostrato che chi ha tenuto con più forza sono le realtà che hanno saputo operare con lungimiranza e flessibilità, valorizzando il *know how* acquisito nel tempo in termini di organizzazione.

In definitiva, come per ogni *turning point*, l'emergenza può rappresentare lo *start up* per spingere le stesse realtà del Terzo Settore verso il miglioramento dei servizi erogati e del loro ruolo sul territorio. A coadiuvare questa tendenza evolutiva e questa necessità di implementare le strutture e le risorse del volontariato, il ruolo dei *policy makers* e della comunità scientifica nel suo complesso non sarà irrilevante, soprattutto ai fini della considerazione del Terzo Settore non più solo come 'salvagente' e 'terza gamba' del contesto socio-economico di riferimento, ma forza autonoma e trainante di processi complessivi di crescita del tessuto socio-economico.

Marco Santillo

Doc. Scienze Economiche e Statistiche

Università di Salerno

Il rapporto trivalente tra Ripresa, Sostenibilità ed Enti Locali in Italia

Giacomo Maino

Obiettivo di questo articolo è presentare il legame trivalente in essere tra Ripresa, Sostenibilità ed Enti Locali. Il concetto di Sostenibilità - già oggetto dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) e dei 169 target dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite - è stato rielaborato dall'Unione Europea nell'assegnazione dei fondi per la Ripresa. Tra gli attori a cui si chiede di essere propulsori della Ripresa ci sono gli Enti Locali, le realtà amministrative più vicine ai cittadini, che avranno un ruolo centrale sia nella gestione delle risorse, sia nella realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile di Agenda 2030.

Sostenibilità, Ripresa e sustainability by default

Nell'Unione Europea la sostenibilità è stata da subito considerata una caratteristica fondamentale della Ripresa. Un approccio, questo, che va in direzione di una *sustainability by default* negli investimenti di contrasto alla crisi del Covid: tutti gli interventi finanziati dall'Unione dovrebbero essere pensati nel rispetto automatico dei principi della sostenibilità.

Il *Recovery Plan*, poi ribattezzato *Next Generation EU* e finanziato con 750 miliardi di Euro, sembra costruito proprio per un'implementazione automatica del concetto di sviluppo sostenibile¹. Un esempio è il piano di investimenti *Invest EU*, che prevede che tutti i progetti siano sottoposti a *Sustainability Proofing* per valutarne la coerenza con gli obiettivi di sostenibilità definiti dalla Commissione (Urban@it, 2021). Questi obiettivi europei sono in linea con quelli dell'Agenda 2030? La risposta emerge in modo chiaro da una comparazione tra gli SDGs e i regolamenti che istituiscono il programma REACT-EU² ed il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, le voci di spesa più significative del Next Generation EU.

Nel primo caso, il preambolo chiarisce che le risorse

devono contribuire alla ripresa economica, alla transizione verde ed alla coesione sociale e territoriale e rimanda espressamente agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (l'articolo 92b(8) nel specificare la destinazione d'uso delle risorse entra nel dettaglio, collegandosi a diversi temi della sostenibilità economica e sociale).

Dall'altra parte, il regolamento che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza - i 650 miliardi di euro alla base dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza - recepisce gli spunti del Semestre Europeo e dell'Agenda Annuale per la Crescita Sostenibile 2020, con estesi riferimenti - sempre nel preambolo - all'impegno ad implementare gli SDGs. Ritorna poi il concetto di *sustainability by default*, perché il 37% delle spese dei vari Piani Nazionali devono essere dedicati alla transizione verde e la totalità degli investimenti devono rispettare il Principio "do significant not harm". Inoltre, i sei pilastri definiti dal regolamento toccano diverse tematiche connesse alla sostenibilità economica e sociale, traducendo i target di Agenda 2030 in obiettivi e premesse della risposta UE alla crisi del Covid. Le altre voci di spesa, di minore entità, del Next Generation EU si ricollegano tutte al principio di *sustainability by default*.

Anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR) deve essere letto in una chiave di *sustainability by default*, perché recepisce le indicazioni dell'Unione Europea (PNRR, 2021). Tuttavia il confronto con il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza è reso difficile dalla struttura del Piano, che si articola in obiettivi strategici leggermente diversi. Ulteriore elemento di criticità che ostacola una messa a fuoco puntuale dell'approccio di *sustainability by default* del PNRR è la carenza di coordinamento con le altre strategie nazionali³ ed europee⁴ e il limitato riferimento agli indicatori usati per valutare gli SDGs (ASviS, 2021).

¹ Si veda a questo proposito la comunicazione del 21 aprile 2020 con cui il Consiglio Europeo auspica un Recovery Plan orientato verso una nuova Europa "più resiliente, sostenibile ed equa".

² Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa.

³ Ad esempio, i riferimenti alla Strategia Nazionale Aree Interne sono limitati e mancano per quanto riguarda la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile, la Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, la Strategia dal produttore al consumatore e la Strategia per la mobilità intelligente e sostenibile (ASviS, 2021).

⁴ Le sei Missioni del PNRR non corrispondono ai sei Pilastri del NGEU, questo rende più difficile il confronto tra i due documenti.

Enti Locali al centro della Ripresa Sostenibile

Una volta chiarito che la sostenibilità è la chiave di lettura delle azioni europee è possibile ricostruire il legame trivalente a cui si accennava sopra. Gli Enti Locali sono in prima linea nella Ripresa: ad esempio, nei prossimi anni si troveranno a gestire direttamente più di un terzo delle risorse complessive⁵ del PNRR per una cifra compresa tra i 66 e i 71 miliardi di Euro (UPB, 2021), una quota che potrebbe salire fino all'80% considerando le risorse unicamente gestite a livello di Enti Locali (Urban@it, 2021). Allo stesso tempo Comuni, Province e Città Metropolitane⁶ hanno e avranno un ruolo chiave per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile, secondo l'OECD 105 dei 169 target di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 possono essere realizzati solo in stretta collaborazione con le amministrazioni che operano a livello territoriale (OECD, 2020).

Se poi si considerano le stime dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio - secondo cui il 92% delle risorse stanziata dal PNRR avrà un impatto a livello locale (UPB, 2021) - è naturale domandarsi quale sia il ruolo degli Enti Locali nella governance del PNRR. Il decreto legge 77 del 31 maggio 2021 attribuisce ai rappresentanti delle istituzioni locali una funzione consultiva, ma l'inclusione nell'architettura di governance dei livelli amministrativi più vicini ai cittadini ne testimonia l'importanza in quanto soggetti attuatori di diversi interventi.

Ad ulteriore conferma di questa centralità degli enti locali il decreto legge 80 del 9 giugno 2021 consente di assumere professionisti ausiliari per fare fronte alle sfide poste dal PNRR, sfide che insistono su una struttura amministrativa locale resa fragile dal sottodimensionamento del personale dovuto al blocco del *turn-over* e dalla carenza di competenze specifiche (ASviS, 2021).

Comuni, Province e Città Metropolitane sono i livelli amministrativi più adeguati per la risposta ai bisogni locali. Da questa vicinanza deriva anche la possibilità - soprattutto nel quadro post Covid - di lavorare direttamente con cittadini e società civile co-progettando con gli stakeholder locali o facendo leva sui partenariati pubblico-privato. In effetti, nell'azione locale è possibile superare quell'approccio "a silos" che è una delle maggiori criticità del PNRR (ASviS, 2021).

⁵ Il PNRR fa riferimento in larga parte alle risorse europee stanziata con il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (191 mld), ma include anche le risorse REACT-EU (13 mld) e le risorse del fondo complementare stanziato dal Governo (30 mld).

⁶ Le Città Metropolitane nascono con la legge 56/2014 e prendono il posto delle vecchie province corrispondenti: tuttavia, possiedono alcune competenze aggiuntive, soprattutto per quanto riguarda l'indirizzo strategico.

Un soggetto attuatore con obiettivi territoriali allineati ai bisogni può promuovere l'interazione tra le diverse dimensioni - sociale, economica e ambientale - della sostenibilità garantendo al tempo stesso le unità di azione, di luogo e di tempo necessarie alla realizzazione dei progetti.

Per chiudere il legame trivalente è necessario analizzare cosa possono fare i Comuni e le Province - nel quadro del PNRR e della Ripresa - per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Gli Enti Locali godono di un margine di intervento ampio per cinque delle sei missioni del Piano, il margine maggiore si registra per le Missioni 2 (Transizione Ecologica) e 5 (Coesione Sociale e Territoriale): in entrambi i casi gli enti locali potrebbero gestire più di 18 miliardi di euro (Openpolis, 2021).

Per quanto riguarda la Missione 1 (Digitalizzazione, Cultura e Turismo), il PNRR prevede - anche nell'ottica di un rafforzamento della struttura amministrativa - una serie di investimenti sullo sviluppo di nuove competenze del personale degli enti locali. Questi investimenti possono essere utilizzati in linea con il target 4.7 di Agenda 2030 per una formazione sensibile alle tematiche della sostenibilità. Gli Enti Locali sono poi chiamati a migliorare l'efficienza energetica degli edifici (target 7.3) e ad eliminare le barriere fisiche e cognitive (target 9.4 e 11.3).

La Missione 1 prende in considerazione anche i "borghi", sia nell'ottica della protezione del patrimonio culturale (target 11.4) sia nella promozione di un turismo sostenibile che valorizzi la cultura locale (target 8.9). Sono inoltre previsti interventi nella protezione e promozione di parchi e giardini storici e la tutela della biodiversità locale. In questo caso i Comuni agiscono coerentemente con il già menzionato target 11.4 e con i target 11.7 sull'accessibilità e l'inclusività degli spazi pubblici e 15.7 sulla protezione della biodiversità.

Per quanto riguarda la Missione 2, il PNRR attribuisce alle amministrazioni locali un ruolo chiave nel ciclo dei rifiuti, in linea con il target 12.5. Assumono, poi, una rilevanza particolare i progetti integrati, in particolare nei campi dell'energia pulita (target 7.1) e della sensibilizzazione sul cambiamento climatico (target 13.3). Nella Missione 2 per quanto riguarda le energie rinnovabili i Comuni si ritrovano dentro il perimetro del Goal 7, con possibilità di intervento che spaziano dalle colonnine di ricarica per le auto elettriche alle comunità energetiche. Gli enti locali hanno poi un ruolo di primo piano nella pianificazione urbana, che deve tenere in considerazione i disastri naturali dovuti al mutamento del clima (target 13.1). Si collegano alla Missione 2 anche il trasporto pubblico locale sostenibile (target 11.2), la protezione delle risorse idriche, delle aree verdi e della biodiversità (target 15.1 e 15.2).

La Missione 4 si concentra sui servizi educativi, e gli Enti Locali entrano in gioco nella creazione e nell'efficientamento delle strutture educative (target 9.4 e 7.1), che dovranno essere accessibili (target 4.2) e

sicure e sostenibili (target 4.a). Un altro dato interessante è che gli interventi dei Comuni nella sfera degli asili nido contribuiscono all'uguaglianza di genere, perché sono funzionali alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro (target 5.4).

La missione 5 tratta l'inclusione sociale, e i comuni avranno un ruolo di primo piano soprattutto per quanto riguarda i sistemi di inclusione sociale destinati agli anziani non autosufficienti, alle persone con disabilità ed in generale alla riduzione delle disuguaglianze (target 10.2 e 10.4). I Comuni hanno anche ruolo di primo piano nell'housing temporaneo e sociale per persone senza fissa dimora o in condizioni di fragilità economica (target 11.1). Il legame tra Comuni e Sostenibilità ritorna anche in relazione anche al secondo insieme di interventi, ed in particolare con riferimento ai Piani Urbani Integrati che mirano ad un'urbanizzazione sostenibile (target 11.3) attenta alle aree verdi (target 11.4) ed alle aree periurbane (11.a). Da ultimo, la Missione 5 predispone risorse che gli Enti Locali delle aree interne possono usare per infrastrutture sociali e presidi di sanità territoriale.

Proprio sul tema della Sanità insiste la Missione 6, in questo caso le risorse saranno usate per reti di prossimità, ammodernamento delle strutture, digitalizzazione e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale tutti elementi ricompresi nel target 3.8.

La Città Metropolitana di Torino offre un esempio del triplo legame tra Enti Locali, Ripresa e Sostenibilità⁷, in linea con la dichiarazione della vicesegretaria ONU Amina J. Mohammed, secondo cui la battaglia per la sostenibilità sarà vinta o persa nelle città (UN, 2017). Nell'elaborazione del piano strategico triennale, documento di indirizzo per gli enti compresi nel territorio metropolitano, la Città Metropolitana di Torino dimostra come un adempimento di legge può diventare un mezzo per promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso la coordinazione strategica su area vasta.

Il piano strategico triennale della Città Metropolitana di Torino da un lato utilizza Agenda 2030 come chiave interpretativa delle azioni da avviare (ogni obiettivo strategico è corredato da una valutazione degli SDGs di riferimento), dall'altro si concentra sulle possibili interazioni e sinergie tra le politiche di coesione europee e le politiche metropolitane (METRO, 2021). Vale inoltre la pena sottolineare che il piano strategico è articolato in sei pilastri che seguono le Missioni del PNRR, e fa esplicitamente riferimento alle risorse europee. Il piano di Torino rappresenta un esempio ideale di questo legame trivalente perché il rinnovo è avvenuto in un momento in cui si potevano già tenere in considerazione le risorse

messe a disposizione per la Ripresa: sarà interessante studiare il legame trivalente all'opera nei piani strategici triennali delle altre città metropolitane una volta che saranno rinnovati e nelle aree interne, territori più fragili anche sotto il profilo delle competenze e della capacità organizzativa nel tradurre in pratica gli indirizzi politici generali.

Giacomo Maino

**dottore in Comparative European
and International Legal Studies,**

Università di Trento

⁷ Già da anni gli Enti Locali sono attivi nel campo della sostenibilità: esempi macroscopici per quanto riguarda le Città Metropolitane sono le Agende Urbane di Sviluppo Sostenibile ed i piani strategici triennali, che registrano numerosi riferimenti ad Agenda 2030. Quello che qui si vuole approfondire è l'utilizzo delle risorse per la Ripresa, da parte degli Enti Locali, in una prospettiva di Sviluppo Sostenibile.

Bibliografia

Città Metropolitana di Torino, Piano Strategico Metroplitano Triennale, Torino Metropoli Aumentata, 2021, link: http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/sviluppo-economico/dwd/psm/PSM_2021-2023_finale.pdf

ASviS (2021), Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile, esame dei provvedimenti rispetto ai 17 obiettivi dell'Agenda 2030, 2021, link: https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Pnrr_2021_e_Agenda_2030.pdf

METRO, 2021, ESPON EGTC, Interim Report METRO, The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities, 2021, (p. 29) link: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/METRO_Interim%20Report_Main%20Text.pdf

OECD (2021), A territorial approach to Sustainable Development Goals, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing, Parigi, 2020, link: https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/a-territorial-approach-to-the-sustainable-development-goals_e86fa715-en

OPENPOLIS (2021), Il ruolo degli enti locali nella gestione del Pnrr, 2021, link: <https://www.openpolis.it/il-ruolo-degli-enti-locali-nella-gestione-del-pnrr/>

PNRR (2021) Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, link: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf

Un General Assembly, Resolution A/RES/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015, link: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

Un-Habitat, Battle for Sustainable Development Will Be Won or Lost in Cities, Deputy Secretary-General Tells Mayor's Forum, Press release (DSG/SM/874-HAB/229), 2017 link: <https://www.un.org/press/en/2015/dsgsm874.doc.htm>

UPB (2021) Ufficio Parlamentare Di Bilancio, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, 2021, link: https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/10/Audizione-UPB-su-fed_fisc-e-PNRR.pdf

Urban@it (2021), Nicola Martinelli, Edoardo Croci, Mariavaleria Minnini (a cura di), Sesto rapporto sulle città, le città protagoniste dello sviluppo sostenibile, il Mulino, 2021, pp.18-49.

Polo Olivettiano per la produzione di bioplastiche da scarti alimentari nell'Area Metropolitana di Messina

Sofia Narducci

La riduzione delle disuguaglianze tra Nord e Sud è un obiettivo di sviluppo sociale ed economico sul quale il nostro Paese è impegnato ormai da tempo. Non è un caso che il PNRR abbia reso prioritario questo importantissimo asse trasversale.

Intesa Sanpaolo ha sempre avuto un'attenzione particolare a quest'area del Paese e anche molti degli interventi sociali della Banca sono stati messi in campo a supporto di una progettazione strutturale in grado di dare respiro al Sud Italia.

Va in questa direzione anche la collaborazione con la Fondazione di Comunità di Messina, una partnership orientata a sostenere l'avvio dell'infrastrutturazione del polo industriale di Roccavaldina, comune dell'Area Metropolitana di Messina.

Come emerge da studi della Banca d'Italia¹, la crisi pandemica da Covid-19 ha colpito la Sicilia in una fase di sostanziale stagnazione. Le analisi di medio-lungo periodo evidenziano una performance economica regionale deludente nel confronto europeo, soprattutto in ragione di una peggiore dinamica della produttività e dell'occupazione.

La regione continua a caratterizzarsi per un livello di reddito inferiore alla media italiana e per una più ampia disparità nella sua distribuzione. La disuguaglianza dei redditi da lavoro rimane elevata a causa del persistere di una maggiore incidenza di nuclei attivi senza occupazione.

La Sicilia – insieme alla Campania – è la regione europea con il tasso di rischio di povertà più alto in UE: le persone che hanno un reddito disponibile inferiore al 50% di quello mediano nazionale dopo i trasferimenti sociali sono in Sicilia il 41,4% della popolazione, secondo gli ultimi dati Eurostat².

Secondo la Banca d'Italia, nel 2021 in Sicilia è cresciuto ulteriormente il numero delle famiglie che ha beneficiato di un sostegno al reddito. A giugno, segnala l'analisi, i nuclei percettori del reddito e della pensione

di cittadinanza sono stati quasi 249 mila, un dato superiore a quello osservato nel 2020. «Tali famiglie - si legge nel rapporto - rappresentano il 12,4 per cento di quelle residenti in regione».

Alle criticità economiche, si aggiungono ampi divari rispetto al resto del Paese in ambito sociale e ambientale.

In questo contesto assumono particolare rilevanza i soggetti istituzionali e le organizzazioni del privato sociale che sperimentano modelli di welfare di Comunità e promuovono forme di economia civile e produttiva in grado di generare capitale sociale.

Ed è proprio sul modo di intendere il concetto di Comunità che è avvenuto l'incontro tra Fondazione di Comunità di Messina e Intesa Sanpaolo.

Comunità, capacity building e bene comune

Con il piano di impresa 2018 -2021, Intesa Sanpaolo ha operato sul fronte del contrasto alla povertà e del sostegno alla coesione e inclusione sociale, impegni rientranti nel percorso di sostenibilità della Banca in ottica ESG.

Intesa Sanpaolo ha promosso numerose iniziative progettuali, convinta che gli investimenti ad impatto sociale possano offrire risposte innovative all'avanzare delle attuali complessità socio-economiche.

Gli interventi messi in campo in questo quadriennio hanno rafforzato il ruolo di Intesa Sanpaolo come motore dello sviluppo inclusivo e sostenibile dei territori in cui la Banca opera.

I progetti realizzati dalla Banca generano azioni di sistema che facilitano lo sviluppo di Comunità inclusive e attente ai più fragili. La nozione di Comunità e i costrutti ad essa collegati - come l'empowerment, la partecipazione, il senso di appartenenza, la responsabilità sociale - sono stati al centro della scena nel momento di crisi emergenziale e lo sono ancora di più nell'attuale fase di ricostruzione e stabilizzazione dei cambiamenti che tutto questo ha determinato.

¹ Rapporto sulle Economie Regionali, n.41 *L'Economia della Sicilia*, Banca d'Italia, Novembre 2021.

² Rapporto Eurostat 2021.

Questi sono i valori promossi anche dalla Fondazione di Comunità di Messina che, dal 2010, opera secondo due modalità di intervento:

- promuove imprese inclusive e sistemi socio-economici con interventi su lavoro, casa, socialità, conoscenza, partecipazione democratica;
- realizza progetti per accompagnare le persone più fragili all'accesso alle alternative generate.

La Fondazione di Comunità di Messina ha sinora sostenuto lo start up di oltre 120 imprese, attraendo capitali, talenti creativi e tecnico-scientifici, mettendo in moto processi economici virtuosi in un territorio caduto sotto la soglia di povertà.

Alla base degli interventi c'è quindi un concetto di Capacity Building che significa non sostituirsi alle autonomie delle persone, ma alimentare il loro protagonismo con la costruzione di possibilità che spesso la vita non ha concesso.

E questo è in linea con il ruolo che la Banca ha assunto nel tempo nei confronti delle questioni sociali: non più soltanto un ente erogativo, estraneo alle logiche di creazione di valore sociale, ma un interlocutore attento, operativo, capace di immettere nelle progettualità sociali know how, competenza, relazioni, idee, managerialità e di condividere con gli Attori del sociale del Paese un fattivo orientamento alla costruzione del Bene Comune.

La creazione di Bene Comune, infatti, passa anche da un nuovo modo di andare incontro alla Comunità per porre le basi di un welfare partecipativo in cui profit e non profit dialogano e collaborano con modalità innovative di intervento sociale.

Il Polo Olivettiano

"La fabbrica non può guardare solo all'indice dei profitti. Deve distribuire ricchezza, cultura, servizi, democrazia. Io penso la fabbrica per l'uomo, non l'uomo per la fabbrica.."
(Adriano Olivetti)

La realizzazione del Polo Olivettiano per la produzione di bioplastiche da scarti alimentari è un progetto – sviluppato in partnership da Intesa Sanpaolo e la Fondazione di Comunità di Messina - che si sviluppa a Roccavaldina, comune del messinese che ricopre lo status di area interna, e fa del capacity building una leva fondamentale.

L'iniziativa ha l'obiettivo di rigenerare due capannoni industriali in disuso: in uno di essi sarà avviata la lavorazione degli scarti dei birrifici artigianali della zona per la loro trasformazione in bioplastiche; nell'altro

nascerà un hub creativo, basato sul design thinking, per la realizzazione di giocattoli con la bioplastica prodotta dagli scarti.

L'obiettivo dell'iniziativa è favorire l'occupazione, in particolar modo quella giovanile e femminile, e di intervenire sulla rigenerazione di un tessuto territoriale - fortemente caratterizzato dalle criticità proprie delle aree interne - affiancando alle attività industriali un capillare lavoro di mediazione sociale. Tutto questo dà la possibilità di intervenire su importanti nodi strutturali del PNRR quali la coesione e l'inclusione sociale, l'inserimento lavorativo, l'empowerment femminile e lo sviluppo del Mezzogiorno.

In particolare, gli asset strutturali e valoriali del progetto sono; la riqualificazione di un'area industriale in disuso da ridestinare allo sviluppo di social green economy e imprese creative; l'inserimento lavorativo di 10/15 persone di cui almeno il 70% donne; la formazione professionale adeguata allo svolgimento delle mansioni; l'implementazione delle filiere di scarto di imprese del territorio; alimentazione dei processi di produzione e trasformazione con fonti energetiche rinnovabili; la generazione di materia prima ecologica e biodegradabile utilizzabile per la realizzazione di prodotti finiti per rendere possibile una riconversione dell'intera filiera produttiva della plastica.

Intesa Sanpaolo e la Fondazione sperimentano così un modello di welfare di comunità evoluto con l'obiettivo di sostenere il riequilibrio territoriale Nord-Sud attraverso un impiego di risorse, non solo economiche ma anche progettuali, per sostenere e far emergere in termini qualitativi e culturali interi territori e le loro ricchezze.

Questa partnership esprime la rilevanza che la Banca attribuisce alla creazione di reti virtuose tra profit e non profit e l'importanza strategica di sperimentazioni avanzate di nuovi approcci economici sostenibili a sostegno della transizione ecologica, delle politiche attive del lavoro e della formazione, dell'inclusione, dell'innovazione e competitività.

Fare sviluppo non è soltanto rispondere a un'emergenza, erogando fondi per soddisfare bisogni primari della popolazione più in sofferenza, ma è anche comprendere la definizione di azioni in grado di rivolgersi alle persone e di accompagnarle nella ri-definizione del proprio essere Comunità.

Economia della bellezza

In questo progetto i temi dello sviluppo territoriale sono contaminati da quelli più ampi ma necessari della complessità e della bellezza.

L'intreccio tra cultura e manifattura, coesione sociale e innovazione, competitività e sostenibilità, ha la sua chiave di volta, infatti, in un punto di forza che è la bellezza.

E non solo in termini di soft economy, un neologismo coniato per indicare un'economia che punta sulla qualità valorizzando l'identità delle comunità e dei territori, rispettando l'ambiente e incorporando la bellezza.

Un'economia della bellezza i cui concetti chiave quali eccellenza manifatturiera, innovazione industriale, creatività, attrazione, beni pubblici (capitale umano ambiente e ricerca) e generosità sono in grado di produrre beni di consumo di qualità, beni tecnologici di ingegno, industrie creative, investimenti, altruismo e mecenatismo.

É il nuovo paradigma alla base del nuovo Bauhaus Europeo³, un'iniziativa interdisciplinare per progettare futuri modi di vivere che include arte, cultura, inclusione sociale, scienza e tecnologia. Un nuovo approccio che porta il Green Deal nei nostri luoghi di vita e richiede uno sforzo collettivo per immaginare e costruire un futuro sostenibile, inclusivo e bello per il cuore e per la mente.

In questo ambito, il concetto di bellezza assume molti significati: spazi inclusivi in cui è possibile il dialogo tra diverse culture, discipline, generi ed età per immaginare un'economia più inclusiva, in cui la ricchezza è distribuita e gli spazi sono accessibili; soluzioni sostenibili che creano un dialogo tra il nostro ambiente edificato e gli ecosistemi del pianeta. Significa realizzare approcci rigenerativi ispirati ai cicli naturali che ricostituiscano le risorse e proteggano la biodiversità; esperienze ispirate alla creatività, all'arte e alla cultura.

L'ambizione del Polo Olivettiano è infatti proprio quello di prendere tutti questi aspetti e coniugarli in un processo economico compiuto, fondato su infrastrutture tangibili, processi di mercato, soft skills e valori di comunità per soddisfare i bisogni sociali delle categorie più fragili.

Ci troviamo ad una svolta nella storia del Paese: lo dice il Next Generation EU e soprattutto lo dicono le risorse del Piano Nazionale di Resilienza e Ripresa che impongono a tutti i soggetti in campo uno sguardo nuovo.

Oggi a ciascuna delle componenti della Comunità viene chiesto di ripensare a sé stessa come l'ingranaggio di un sistema complesso e di pesare il proprio contributo non solo in termini di valore tangibile, ma ancor di più in termini di quei valori intangibili che sono necessari per dare ad una comunità la possibilità di rendersi protagonista e di trovare un'autonomia nel determinare il proprio sviluppo.

Per Intesa Sanpaolo non si tratta solo di accompagnare un processo di realizzazione del Polo Olivettiano, ma di contribuire alla costruzione più in generale di un'elaborazione di pensiero che valuti le trasformazioni sociali, la complessità dei sistemi territoriali e delle dinamiche comunitarie e dei loro processi di sviluppo.

Sofia Narducci

Responsabile Iniziative per il Sociale

Intesa Sanpaolo

³ https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_en

Platform Welfare: nuove logiche per servizi locali innovativi

Francesco Longo, Franca Maino

Il welfare locale è da tempo sotto i riflettori. Le ripetute crisi e la gestione ordinaria dei bisogni sociali (vecchi e nuovi) lo hanno messo sotto pressione. Ultima la pandemia che, affrontata con un modello di intervento emergenziale e il ricorso a misure straordinarie – dell'UE, nazionali e locali - di trasferimento monetario, ha confermato sia la fragilità dei sistemi socio-assistenziali e socio-sanitari tradizionali, sia la loro insostenibilità e difficoltà ad adattarsi alle nuove sfide. È noto, infatti, che i sistemi di welfare locale sono caratterizzati da una grande distanza tra (nuovi) bisogni e risorse pubbliche disponibili e che si occupano prevalentemente degli stessi target da almeno quattro decenni, mentre sono deboli o assenti su nuove emergenze sociali, prevenzione e attivazione. In questa cornice, però, **la crisi pandemica sembra aver attivato una serie di dinamiche positive** (rapida sburocratizzazione e semplificazione dei processi socio-assistenziali e di erogazione di molti servizi; ridefinizione della governance pubblico-privata di diversi settori di attività), idonee a far ritenere possibile un radicale **cambio di paradigma nel welfare locale** e una sua riconfigurazione in chiave di (maggiore) adeguatezza, appropriatezza, sostenibilità e resilienza, secondo logiche coerenti con l'innovazione e l'investimento sociale. È esattamente in questa cornice e da interlocuzioni sul tema, intercorse tra i nostri due atenei, rispettivamente il Centro di ricerca CERGAS della SDA Bocconi School of Management e il Laboratorio Percorsi di secondo welfare dell'Università degli Studi di Milano, che è nata l'idea di scrivere un volume che rifletta su questi cambiamenti in atto e ne declini le possibili implicazioni pratiche. Il volume "Platform Welfare: nuove logiche per innovare i servizi locali", edito da Egea e pubblicato nel dicembre 2021, pone le sue basi su tre ordini di considerazioni comuni ai nostri gruppi di ricerca che nel lavoro di questo scritto hanno potuto intrecciare prospettive disciplinari differenti: da un lato il management pubblico e, dall'altro, la scienza politica e l'analisi delle politiche pubbliche.

La prima di queste considerazioni afferisce alle **profonde trasformazioni sociali** che interessano le società occidentali. Alla luce di tali trasformazioni, infatti, i servizi di welfare tradizionali hanno mostrato evidenti crepe nella risposta ai bisogni individuali e collettivi. Solo a titolo esemplificativo, possono essere

citati la **frammentazione del tessuto familiare** (il 33% delle famiglie è composto da una sola persona, un dato che raggiunge il 50% nelle grandi città¹), il fenomeno dei **NEET**, i giovani che né studiano né lavorano, che si attesta al 20,7% nella fascia 15-24 anni², la mancanza di **mobilità sociale** soprattutto nel sistema scolastico che è profondamente segregato per strati socio-culturali ed etnici di provenienza, in particolare nel passaggio dalla scuola media alla scuola superiore.

I fenomeni citati non sono attualmente ricompresi nel portafoglio di offerta dei servizi tradizionali: essi necessitano di forme di aggregazione sociale, di riattivazione esistenziale e professionale (es. NEET), di connessione e scambio tra gruppi sociali distinti (per favorire la mobilità sociale e arginare la polarizzazione culturale). Aree lontane da quanto messo in campo dai servizi di welfare tradizionali. Del resto, questi ultimi, sono stati disegnati, organizzati e sviluppati tra gli anni Settanta e Ottanta e se allora erano coerenti con il contesto socio-culturale in cui si inserivano, oggi i servizi territoriali di welfare non sono più in grado di rispondere alle sfide contemporanee per missione e finalità, per format di intervento, per modalità e approcci erogativi. Le principali differenze sono rintracciabili in **quattro parole chiave** - prestazioni, individuali, riparatorie, a domanda dell'utenza (distintive del welfare tradizionale) - che dovrebbero essere sostituite con: servizi, ricompositivi e aggregativi (di gruppo), con obiettivi promozionali o preventivi, di iniziativa ovvero proposti pro-attivamente dal sistema di welfare.

La seconda considerazione scava più nel profondo e **guarda alle conseguenze** derivanti dalle grandi trasformazioni in atto. Tali accadimenti sono di tale entità che è irrealistico pensare di affrontarle con le (scarse) risorse pubbliche in gioco. Il 24% della popolazione è anziana (di cui oltre 3 milioni sono persone in condizione di non autosufficienza)³, circa l'11,8% dei

¹ F. Volpi (2019), *Il vero volto della famiglia italiana: un racconto attraverso i dati*, IREF, Roma.

² Openpolis (2021) <https://www.openpolis.it/emergenza-covid-e-neet-una-generazione-a-rischio/>

³ Istat (2019), *Migliora la salute degli anziani ma cresce la domanda di cura e assistenza* <https://www.istat.it/it/files/2021/07/Report-anziani-2019.pdf>

lavoratori sono poveri (*working poor*)⁴ e nel 2020 il tasso di inattività è pari al 35% (+1 punto percentuale rispetto al 2019)⁵, il 33% delle famiglie sono unipersonali e quindi rischiano isolamento e solitudine, la povertà, che riguarda circa 5 milioni e mezzo di individui, è sempre più multidimensionale e il lavoro ha cessato da tempo di rappresentare un argine alla vulnerabilità. Questi problemi, come è facile intuire, investono buona parte della società e possono essere affrontati solo attraverso la **(ri)attivazione di processi sociali** intrinseci nella comunità. Il pubblico, dal canto suo, deve utilizzare le sue risorse umane, finanziarie e regolative per attivare e agire sui processi e sulle dinamiche sociali che possono rispondere alle criticità collettive emergenti.

La terza considerazione guarda più concretamente alla "rivoluzione" in atto nei modelli di servizio e consumo che investe diversi ambiti della nostra vita. Questa rivoluzione viene indicata con il termine *Platform economy*, ovvero una nuova forma per acquistare servizi, ma anche per informarsi su di essi e compararli, così come per fruirli e per creare nuovi meccanismi e relazioni sociali che generano comunità digitali e fisiche, che influenzano le mappe cognitive dei suoi membri. Seppur la *Platform Economy* rischi di passare come un fenomeno intrinsecamente legato all'utilizzo della leva tecnologica, in realtà esso si caratterizza come una vera e propria disciplina nella quale l'utilizzo della leva tecnologica nelle sue variegate forme si coniuga a nuovi strumenti in una società in rapida evoluzione.

Le logiche caratterizzanti la *Platform Economy* possono essere adottate in diversi contesti e il lavoro profuso e l'ambizione dei nostri centri di ricerca in questo volume sono stati quelli di coniugare una lettura dei fenomeni sociali in continua trasformazione (basata su solidi dati quantitativi) con robusti *framework* teorici al fine di incoraggiare una radicale **riprogettazione del sistema di welfare locale** in ambiti di bisogno, tradizionalmente negletti, che oggi necessitano invece di risposte. Da questo deriva l'elaborazione del paradigma *Platform Welfare* presente nel titolo.

Ancor più nello specifico, il volume espone e analizza nel dettaglio gli strumenti di riprogettazione che utilizzano logiche di ricomposizione sociale, di valorizzazione delle risorse delle comunità e delle persone, non necessariamente correlati ad aumenti di spesa pubblica, pur avendo l'obiettivo di raggiungere consistenti aumenti del tasso di risposta ai bisogni. I *framework* esposti guardano alla creazione di piattaforme di *marketplace* locali che favoriscano l'aggregazione della domanda e la professionalizzazione dei servizi (l'opposto della badante "personale" e in "grigio"), che orientino le Pubbliche Amministrazioni verso un approccio sempre più orientato ai risultati e alle loro misurazioni (*outcome*

based). Si tratta di piattaforme multicanale, che integrano sportelli (*social point e hub*) con *call center* e digitale, in modo da poter essere inclusivi e coerenti con le caratteristiche dei distinti *cluster* sociali e i loro bisogni. Accanto ai nuovi *framework* teorici, il volume richiama anche l'importanza delle logiche sottese al paradigma dell'innovazione sociale e del *service management* e non manca di dedicare un affondo allo strumento della co-progettazione, che tanto rilievo sta assumendo in questa fase storica.

Per dare un'idea ancor più concreta dei *framework* presentati, il volume procede con l'analizzare concrete esemplificazioni rivolte a target di utenti che esprimono bisogni emergenti, pur essendo oggi fuori dai radar convenzionali dei servizi: è questo il caso dei ragazzi delle scuole medie, dei *working poor*, degli anziani fragili a cui aggiungiamo logiche e strumenti operativi per il *community building* a livello di quartiere. Solo per citare un esempio, con riferimento al target degli anziani fragili, il volume si interroga innanzitutto sulle sfide reali e i (nuovi) bisogni che interessano questa fetta della popolazione per poi fornire una possibile e rinnovata matrice che riconosce la co-presenza di diversi cluster/profili (silver age, anziani fragili, anziani a maggior rischio non autosufficienza) all'interno della più genericamente definita anzianità. Il caso degli anziani fragili - persone che detengono problemi di socialità e/o mobilità - è quella attualmente non raggiunta dall'offerta dei servizi. **Nei confronti dei bisogni complessi espressi da questo target è necessario passare da una concezione di welfare tradizionale e di "attesa" dell'utente a un welfare di iniziativa e generativo.** Allo stesso modo, per ripensare efficacemente ai servizi per questo target bisogna tenere a mente la netta distinzione tra due tipi di servizi da attivare: di *back office* (conoscere il proprio target) e quelli di *front office* (assistere il proprio target). Il primo obiettivo è mappare correttamente il target di riferimento dei servizi attraverso la costruzione di un database nominativo degli anziani fragili presenti nel territorio che abbia le seguenti caratteristiche: dinamicità, clusterizzazione, aggiornamento dei dati anagrafici nel tempo, meccanismi di autosegnalazione (*in primis* da parte degli assistenti sociali, possibilmente anche grazie agli enti del Terzo Settore e al mondo dell'associazionismo). **Le linee di intervento** invece attivabili in *front office* si suddividono in tre tipi di servizi:

- occasioni di socializzazione, mappatura esaustiva delle iniziative gestite dalle associazioni del territorio e intercettazione di nuovi spazi (pubblici) collettivi per la socializzazione, identificabili ad esempio tra gli spazi non utilizzati delle RSA o di altre strutture, spazi parrocchiali e biblioteche con iniziative in fasce orarie dedicate per il target anziani, il potenziamento delle università della terza età (sia in presenza sia in digitale);
- trasporto, ovvero il trasporto verso le attività di socializzazione e quello per esigenze individuali (spesso, ma non solo, per ragioni mediche);

⁴ Raitano M., Jessoula M., Pavolini E., Natili M. (2019), In-work poverty in Italy. European Commission, European Social Policy Network.

⁵ Istat (2021), <https://www.istat.it/it/archivio/264247>

- servizi alla persona: in questa categoria si contemplano tutte le iniziative di servizio gestite da privati o da enti del Terzo Settore tra cui possono essere ricompresi a titolo esemplificativo e ordinati per condizione di fragilità crescente dell'anziano: pulizia, lavanderia, piccole manutenzioni, formazione digitale, pet-sitting, spesa a domicilio, pasto a domicilio, social housing protetto.
- consapevole dei suoi processi e meccanismi interni di funzionamento, verso i quali adotta un approccio critico e di messa in discussione a seconda degli obiettivi che si prefigge e dei risultati che raggiunge;
- attento al contesto esterno di riferimento, verso il quale si rivolge con un'intenzione proattiva;
- capace di riconoscere le interdipendenze sociali, supportarle al fine di generare maggiore valore aggiunto per la collettività nel suo complesso.

Le tre aree di intervento esposte devono essere affrontate adottando una logica di sistema. In primo luogo, il superamento della frammentazione delle misure e degli interventi per favorire l'integrazione e il coordinamento delle risposte pubbliche e private e un significativo miglioramento in termini di accesso ai servizi, oltretutto per evitare la dispersione di risorse scarse e scongiurare il rischio di inapproprietezza. L'obiettivo è fornire agli anziani fragili pacchetti unitari di risposte coerenti anche se realizzati da soggetti diversi, così da creare una rete robusta di interventi, investire in prestazioni professionali di qualità, collegando maggiormente il sistema dei trasferimenti monetari alla **rete dei servizi territoriali**. In secondo luogo, il rafforzamento dei servizi territoriali e domiciliari professionali per superare la logica assistenziale, oggi prevalente, fondata sull'aiuto informale prestato dai familiari e/o dai/dalle badanti. Famiglie e comunità hanno bisogno di servizi agli anziani strutturati e integrati, organizzati intorno a professionisti che operano in team e con un approccio multidimensionale al *care*, in grado di aiutare al domicilio le persone fragili e sostenerne le famiglie; è altresì importante investire maggiormente sulla residenzialità leggera, oggi sostanzialmente assente nel nostro Paese, e su soluzioni innovative come il *senior co-housing*. Infine, la **sburocratizzazione dei processi** e la semplificazione delle procedure dell'offerta pubblica di prestazioni per mettere in campo interventi e servizi flessibili in grado di rispondere a bisogni in continua evoluzione lungo il ciclo di vita, bisogni che non riguardano solo gli anziani ma anche tutta la rete che li circonda.

Il volume, nella sua ultima Parte, si pone l'obiettivo di traghettare il lettore dalla teoria alla prassi affrontando il tema centrale del ruolo della governance. Definire degli assetti di governance funzionali, efficaci e adatti ai vari contesti è infatti la *conditio sine qua non* per garantire la formulazione e la realizzazione di interventi che diano risposte concrete ai bisogni della collettività. E questo è particolarmente vero nel caso si vogliano mettere in campo soluzioni ambiziose, trasversali e inter-settoriali come vengono proposte nel volume. La governance locale partecipata si realizza attraverso il **coinvolgimento attivo di tutti gli stakeholder di un territorio** (pubblici e privati, locali e regionali - e quando possibile anche nazionali -, individuali e collettivi) alla progettazione e realizzazione dei beni e servizi utili al suo sviluppo economico e sociale e al miglioramento della qualità della vita delle persone e delle comunità. In estrema sintesi, il modello di governance a cui tendiamo nel nostro scritto è un modello:

Infine, il volume presenta il **progetto WILL** (Welfare Innovation Local Lab), progetto che ha preso avvio nell'autunno 2019 e ha un orizzonte di 5 anni (2019-2024) e che vede coinvolte le nostre realtà - il Centro di ricerca CERGAS della SDA Bocconi School of Management e il Laboratorio Percorsi di secondo welfare dell'Università degli Studi di Milano - e dieci città capoluogo di provincia (Bergamo, Como, Cuneo, Mantova, Parma, Ravenna, Reggio Emilia, Padova, Rovigo, Novara). Il progetto ambisce a mettere a terra gli elementi teorici, di prassi e di metodo per concretizzare un cambio paradigmatico (orientato verso l'innovazione sociale) nel *management* dei servizi sociali a livello territoriale.

Se il 2021 può (e deve) essere un anno di svolta per il sistema di welfare non ci si può aspettare che tale svolta si realizzi sulla spinta di iniziative sperimentali che sono necessariamente limitate a contesti territoriali e a nicchie di cittadini e comunità. Piuttosto è necessario che emerga un cambio di visione radicale, strutturato e solido, **basato su una rilettura della società** e su un diverso modo di vedere, pensare e implementare politiche e servizi. Il volume auspica questo tipo di cambiamento e rilancia sulla centralità degli enti locali per attuarlo.

Da qui è possibile scaricare il volume:

Secondo Welfare

CERGAS

Francesco Longo

CERGAS-SDA Bocconi School of Management

Franca Maino

**Università degli Studi di Milano e
Percorsi di secondo welfare**

La funzione informativa, gestionale e di monitoraggio del Bilancio Civilistico degli Enti del Terzo Settore

Giuseppe Campana

Premessa

Come sottolineato nell'articolo del prof. Francesco Amati¹ pubblicato sul precedente numero (01/2021) del "Quaderno di economia sociale", "con l'emanazione della Legge di Riforma del Terzo settore (Legge delega n. 106 del 2016)¹ e dei successivi decreti di attuazione della stessa è stato avviato un imponente processo di riforma che si prefiggeva l'obiettivo di porre in essere un'ambiziosa opera di revisione e di riorganizzazione della disciplina giuridica attraverso la costruzione di un nuovo impianto normativo in grado, non solo di classificare giuridicamente e con maggiore dettaglio - rispetto alle normative degli anni 90 - le diverse tipologie organizzative ma anche di attribuire, per la prima volta, un'identità istituzionalmente riconosciuta al Terzo settore".

Tra i principi e gli obiettivi ispiratori della Riforma vi sono anche quelli, statuiti agli articoli 3 e 4 della Legge Delega n. 106 del 2016, di *"definire forme e modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di efficacia, di efficienza, di trasparenza, di correttezza e di economicità' della gestione degli enti"*, *"individuare criteri che consentano di distinguere, nella tenuta della contabilità e dei rendiconti, la diversa natura delle poste contabili in relazione al perseguimento dell'oggetto sociale..."*, nonché quelli di *"disciplinare gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione... anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci"*.

Tali principi e obiettivi sono, sostanzialmente, attuati e perseguiti attraverso la regolamentazione e gli strumenti previsti agli artt. 13 e 14 del Decreto Legislativo n. 117/2017, istitutivo del c.d. Codice del Terzo Settore (CTS).

In ossequio a quanto espressamente previsto nei richiamati artt. 13 e 14 del CTS, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha emanato le "Linee Guida per la redazione del Bilancio Sociale degli Enti del Terzo Settore (D.M. 4 luglio 2019, pubblicato sulla G.U. del 9 agosto 2019) e la "Modulistica per il bilancio degli Enti del Terzo Settore" (D.M. 5 marzo 2020, pubblicato sulla G.U. del 18 aprile 2020).

Nello scorso mese di agosto è stato pubblicato da parte dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) la bozza del "Principio contabile per gli Enti del Terzo Settore". Documento provvisorio, posto in pubblica consultazione fino al 30 di settembre p.v., che tratta del "bilancio ordinario" di cui all'art. 13, comma 1, del D.Lgs. 117/2017². Il "Principio contabile" verrà poi redatto e pubblicato nella sua forma definitiva a seguito dell'esito della consultazione.

Funzioni e utilizzo del Bilancio Civilistico

Dalla lettura dei principi e dei criteri indicati in proposito nella Legge Delega del 2016, emerge netta la volontà di voler concepire ed attribuire (anche) al "Bilancio Civilistico degli Enti del Terzo Settore", reso di fatto obbligatorio per tutti gli enti qualificati (previa iscrizione nell'istituendo RUNTS) come ETS, una valenza informativa, gestionale e di monitoraggio.

Circa il primo aspetto. È chiaro che l'obbligatorietà della redazione e del deposito nel RUNTS (Registro unico nazionale del Terzo Settore) del bilancio degli ETS, è da collegare al principio della trasparenza quale valore qualificante dell'essere e dell'agire di ogni Ente del Terzo Settore. Da cui deriva l'obbligo della pubblicità del bilancio, e degli altri atti rilevanti, nel Registro unico nazionale del Terzo Settore (con funzione analoga al Registro Imprese). Oltre che la centralità del Bilancio Sociale³, quale "strumento di rendicontazione della responsabilità, dei comportamenti e dei risultati delle attività svolte" e "processo" di coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni.

È, in generale, perché obbligatorio per tutti gli ETS, proprio attraverso il documento di bilancio che vanno forniti a tutti i portatori di interesse gli elementi (anche e forse soprattutto descrittivi) atti a far comprendere la

² Non anche, quindi, anche del "bilancio semplificato" riservato ai c.d. "enti di dimensione minore", disciplinato dal successivo comma 2 dell'art.13.

³ Di cui però non tratteremo, essendo il presente contributo rivolto a riassumere quelle che, in una ottica operativa, sono alcune delle funzioni e utilizzi del Bilancio Civilistico.

¹ Presidente dell'Associazione "Studio Legale nel Sociale".

vera natura dell'ente, le attività effettivamente poste in essere, la loro dimensione e qualificazione⁴.

Rispetto alla dimensione informativa del bilancio, nell'ambito del fondamentale ruolo da questo svolto ai fini del controllo "esterno ed interno" degli ETS, va evidenziata l'importanza delle informazioni riportate in bilancio rispetto alle valutazioni delle pubbliche amministrazioni preposte al controllo in ordine alle finalità e attività effettivamente perseguite⁵. Tra queste, ovviamente, l'amministrazione finanziaria, "interessata" a "verificare" (nell'ambito delle proprie funzioni) l'esatta natura delle attività, il corretto trattamento (dal punto di vista fiscale) e qualificazione delle stesse (anche in ordine agli adempimenti formali e sostanziali) e, stante quanto previsto all'art 79, c.5 del CTS, la natura (fiscalmente parlando) commerciale o non commerciale dell'ente (qualifica questa che può variare anche da anno in anno, a seconda delle "risultanze" derivanti dall'applicazione del criterio di cui al richiamato c. 5 dell'art 79 del CTS).

Ciò stante il fatto che le valutazioni di commercialità debbono basarsi sulla verifica dei dati numerici inerenti i ricavi/proventi rispetto ai costi/oneri, e non già sul tipo di soggetto, attività svolta dallo stesso e destinatari. Con la complicazione, nel caso dovesse prevalere l'interpretazione di dover far riferimento, circa il criterio di cui all'art. 79, c. 2-bis, del CTS, analiticamente a ciascuna delle attività di interesse generale e non già al complesso delle stesse, di dover non solo distinguere (anche contabilmente) ogni singola attività, ma anche di "correttamente" imputare a ciascuna i relativi costi. E con la necessità di dover correttamente esporre, ma anche "commentare"⁶ i valori e i criteri inerenti alle c.d. attività diverse, alla luce di quanto in merito dettato dal Decreto del 19 maggio 2021, n. 107, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Fermo restando le difficoltà⁷ del "rapporto tra bilancio

⁴ E, se del caso, nelle forme possibili, i principali risultati delle stesse.

⁵ In ordine alla valutazione da parte delle pubbliche amministrazioni preposte al controllo dell'effettivo perseguimento delle proprie finalità e dello svolgimento (esclusivo o prevalente) delle attività di interesse generale, si richiama quanto in ordine al contenuto degli statuti degli ETS argomentato nella Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese - n. 4477 del 22.05.2020.

⁶ In ottemperanza a quanto disposto al comma 6 dell'art 13 del CTS, gli organi di amministrazione degli ETS sono chiamati a "documentare" in bilancio il carattere secondario e strumentale delle attività diverse poste in essere.

⁷ Da molti rilevate. Tra questi si richiama Chiara Borghisani che (nel numero 6/2020 della rivista "Associazioni e sport") sottolinea come l'annosa diatriba tra bilancio civilistico e fiscale trovi una "accelerazione" nel bilancio degli ETS, e Marco D'Isanto che nello stesso numero della citata rivista definisce come "diabolico" l'intreccio tra la normativa fiscale e il processo di formazione dei bilanci degli ETS. Anche perché, stante l'attuale formulazione del comma 5-ter dell'art 79 CTS, gli effetti di una eventuale perdita della "non commercialità" sarebbero da riferire al periodo stesso in cui i "dati" si manifestano come non coerenti con il criterio di

civilistico e normativa fiscale", aggravate anche dai dubbi interpretativi legati alla esatta qualificazione di alcune delle voci previste negli schemi dettati dal D.M. 106/2020⁸, appare chiaro il ruolo "cruciale" che nel quadro informativo del bilancio deve "svolgere" il documento "descrittivo"⁹ della relazione di missione. Attraverso il quale ciascun ente, anche al fine di evitare verifiche o contestazioni di natura fiscale, è opportunamente chiamato a descrivere nella maniera più chiara possibile i dati e i criteri necessari a fornire una appropriata e coerente lettura fiscale delle attività svolte, oltre che dell'ente nel suo complesso¹⁰. E, più in generale, attenendosi al dettato normativo, dar conto (ma anche rendersi conto) delle "poste di bilancio, dell'andamento economico e gestionale e delle modalità di perseguimento delle finalità statutarie", con specifico riferimento alle attività di interesse generale".

Sotto quest'ultimo punto di vista ogni ente dovrà, opportunamente, cercare di ricondurre le attività (azioni e progetti) effettivamente svolte agli ambiti di interesse generale (di cui all'art 5 del D.Lgs. 117/2017) indicati nel proprio statuto associativo¹¹, secondo un processo di "riconducibilità motivato e difendibile"¹². Valutando¹³ e illustrando, per quelle qualificabili come non commerciali ai sensi del comma 2 dell'art 79 del CTS, il rapporto tra i relativi corrispettivi ed i costi effettivi.

Sotto il profilo della illustrazione dei costi complessivi da non trascurare, anzi valorizzare e opportunamente utilizzare, le informazioni da riportare nella relazione di missione inerente i costi figurativi relativi all'impiego dei volontari iscritti nel registro di cui all'art 17 del D.Lgs 117/2017. Ciò non solo per esigenza di completezza

"non commercialità" previsto nel medesimo art. 79.

⁸ Ad esempio: come qualificare e classificare correttamente i contributi-rimborsi spesa di soggetti non PA? Come interpretare le voci B2 e B4 dell'area gestionale "Attività diversa" che, come giustamente rilevato da Chiara Borghisani nella rivista richiamata nella nota precedente, sarebbero invece da riferire all'area della "Raccolta Fondi"? Non tralasciando poi le difficoltà legate alla "concreta" qualificazione delle attività effettivamente svolte nell'ambito delle attività di interesse generale (fiscalmente rilevanti solo se non rispondenti al criterio di cui agli attuali e "discussi" commi 2 e 2-bis dell'art. 79 CTS) ovvero in quello delle attività diverse (potenzialmente sempre commerciale e legata a limiti dimensionali).

⁹ Destinato ad accogliere una informativa qualitativa e di dettaglio.

¹⁰ Senza ovviamente tralasciare l'importanza della documentazione contabile e di supporto alla stessa.

¹¹ Posto che, secondo quanto desumibile dalle indicazioni fornite dalla Direzione Generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese nelle Note del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese - n. 3650 del 12.04.2019 e n. 4477 del 22.05.2020, eventuali attività ricadenti in uno degli ambiti dell'art 5 del CTS non facenti parte di quelli però previsti in Statuto dovrebbero essere "trattate" come attività diverse.

¹² Chiara Borghisani nel numero 5/2020 della rivista "Associazioni e sport".

¹³ Anche ai fini della determinazione degli eventuali valori imponibili. In attesa di "capire" se detta valutazione vada fatta in maniera analitica per ogni singola attività ovvero in via complessiva.

informativa (in particolare, date le loro caratteristiche, per gli ETS qualificate come ODV e APS) ma anche al fine del calcolo del valore dei costi complessivi su cui "misurare" il limite dimensionale dei ricavi delle attività diverse. In attesa di comprendere se questa componente di costo potrà essere considerata al fine di valutare l'economicità, e quindi la commercialità, delle attività di interesse generale, ovvero se rientra tra i costi effettivi cui si fa riferimento al comma 2 dell'art 79 del D.Lgs. 117/2017.

Circa la contabilizzazione dell'attività volontaristica, nella bozza del "principio contabile" richiamato in premessa l'OIC indica una iscrizione in bilancio "...al loro fair value, se attendibilmente stimabile...". Per tale stima il Decreto 107/2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali fa riferimento al criterio delle ore di attività di volontariato effettivamente prestate moltiplicate per la retribuzione oraria lorda prevista per la corrispondente qualifica dai contratti collettivi.

Se non vi è dubbio che, come sostenuto in autorevoli commenti della stampa specializzata "...il bilancio costituirà l'elemento di riferimento per la identificazione di tali valori..."¹⁴, rimane da comprendere quale debba essere, al di là dei relativi verbali contenenti le specifiche delibere che ogni ente deve opportunamente assumere e formalizzare, l'adeguato supporto documentale che ciascun ente deve "sforzarsi" di predisporre al fine rendere "motivati e difendibili", soprattutto sotto il piano fiscale, i dati¹⁵ dei costi figurativi riportati in bilancio. Con il rischio che lo sforzo possa poi non garantire, almeno in assenza di precise indicazioni di prassi, il risultato di rendere le motivazioni e i criteri utilizzati come "condivisibili" da parte dell'amministrazione finanziaria.

Gli enti che, una volta operativo il RUNTS, acquisiranno la personalità giuridica utilizzando il nuovo procedimento introdotto dal CTS, dovranno dedicare particolare attenzione ai dati e alle informazioni inerenti all'aggregato A¹⁶ (Patrimonio Netto) dello schema di Stato Patrimoniale¹⁷. Avendo cura di "analiticamente" illustrare nella relazione di missione le "movimentazioni delle voci di patrimonio netto", oltre che di "presidiare" "la consistenza minima del patrimonio", in ossequio a quanto previsto dall'art. 22, c. 5 del D.Lgs. 117/2017¹⁸.

Considerato quanto sopra a parere di chi scrive va

¹⁴ Sepio G. e Pozzoli M. in "Norme e tributi" del 18.08.2021.

¹⁵ Che, in ultima analisi, possono anche determinare (con ciò che ne consegue) il "disconoscimento" della prevalenza delle attività di interesse generale ovvero del beneficio fiscale utilizzato per le stesse.

¹⁶ Che rappresenta la sezione caratteristica del bilancio degli ETS; ovvero la sezione che maggiormente si discosta dallo schema di SP previsto dal codice civile per i soggetti societari.

¹⁷ Posto che, a parere di chi scrive, questi Enti dovranno sempre adottare la struttura di bilancio ordinaria di cui al comma 1 dell'art 13 del CTS.

¹⁸ Oltre che del più generale postulato della continuità aziendale, espressamente richiamato nella "Bozza di principio contabile" OIC.

valutata, anche per gli enti di piccole dimensioni che optassero per la redazione di un bilancio semplificato¹⁹, l'opportunità di redigere comunque una relazione (più o meno semplificata, a secondo dei limiti dimensionali, inerenti pochi selezionati punti dello schema ministeriale²⁰) atta e adatta non solo a far comprendere (in maniera di sicuro più efficace di quanto potrebbe essere rilevato dalla lettura del solo schema numerico di rendiconto di cassa) le attività effettivamente svolte e la natura dell'ente, ma anche a fornire gli elementi necessari per una adeguata lettura fiscale delle stesse. Ciò anche a prescindere dalla concreta possibilità di deposito della stessa nel RUNTS.²¹

Circa la valenza gestionale del bilancio degli ETS, ci si limita in questa sede a richiamare come, a prescindere dagli obblighi (sia di redazione che di utilizzo degli schemi) normativi, tutto il "sistema di bilancio" previsto per gli ETS vada concepito e utilizzato nell'ottica di un miglioramento continuo dei risultati generali dell'ente e delle sue attività (d'interesse generale o strumentali alle stesse). Dando piena attuazione al principio previsto dal legislatore delegante del 2016, che espressamente affidava alla Riforma anche il compito di creare le "condizioni" per "stimolare" gli enti verso una gestione efficace ed efficiente²² (oltre che trasparente e corretta), capace anche di meglio "descrivere" e raccontare l'essenza delle proprie attività²³.

Bilancio, e sottostante contabilità, in grado di consentire (in primo luogo agli amministratori e soci degli enti) una riflessione sistemica, strutturata, corroborata da documenti e informazioni, sul proprio agire. Basati (e collegati), in ottica di un continuo miglioramento, su una valida capacità di programmazione.

Il rischio ora è che, se dovesse prevalere un "interpretazione" più formalistica e meno sostanziale²⁴ dell'utilizzo dei bilanci (e della sottostante contabilità) da parte degli enti qualificati come ETS, questa importante "direzionalità" possa poi risultare "minimizzata". Facendo complessivamente perdere i benefici che per l'intero sistema ne potrebbero derivare.

Senza poter entrare nelle diverse argomentazioni, ai fini di quanto sopra si sottolinea quindi l'importanza della predisposizione (in maniera ovviamente diversa, a seconda delle dimensioni e complessità delle attività di ciascun ente) di un "adeguato" sistema informativo²⁵

¹⁹ Rendiconto per cassa (art 13 comma 2 D. Lgs. 117/2017).

²⁰ In continuità con quanto già molti enti sono abituati a fare.

²¹ Che al limite potrebbe essere allegata al verbale di approvazione del bilancio o essere inserito all'interno della stessa.

²² Quindi diretta a verificare e migliorare i risultati e l'utilizzo delle risorse acquisite.

²³ E per questo di essere magari capace di attrarre nuove risorse.

²⁴ Ovvero un approccio attento solo alla necessità di impostare e redigere la contabilità e il bilancio in funzione degli schemi da dover redigere (per qualcuno forse anche solo "compilare") e poi e depositare, e non anche al supporto e alla "lettura" che questi possono dare nell'ottica gestionale.

²⁵ Supportato, ma non esattamente corrispondente, dallo

basato su una contabilità analitica che preveda una articolazione delle attività d'interesse generale (e se del caso degli altri circuiti gestionali afferenti le attività diverse e di raccolta fondi)²⁶. In ciò ricercando una "giusta articolazione ed equilibrio" tra "fissità degli schemi e specificità delle attività", e tenendo conto complessivamente conto dei principi generali della "prevalenza della sostanza sulla forma" e della "significatività delle voci di bilancio".

Conclusioni

Come giustamente evidenziato dal prof. Amati nel precedente numero del "Quaderno di economia sociale", al di là delle diverse valutazioni, degli aspetti positivi e dei punti di debolezza²⁷, *"..le nuove prescrizioni normative spingono in modo incalzante l'operato degli Enti di terzo settore verso una serie di finalità legate alla produzione di benessere per le comunità ed i territori, alla creazione di reti sociali, al coinvolgimento attivo di lavoratori ed altri enti non profit, alla spinta verso l'innovazione produttiva e tecnologica"*.

In questo senso è innegabile il ruolo centrale che deve svolgere il sistema di bilancio, concepito e utilizzato in tutte le sue funzioni.

Strumento che ogni ETS sarà chiamato a interpretare nella sua "completezza"²⁸. Non soffermandosi solo sulla sua valenza contabile e sui relativi adempimenti formali, cercando invece di sfruttare al massimo la sua capacità di essere strumento e metodo di "qualificazione". All'interno di una complessiva logica e prospettiva relazionale, di trasparenza, qualificazione, innovazione e miglioramento.

Giuseppe Campana

dottore commercialista

e revisore legale in Perugia

strumento "sistema informatico" utilizzato.

²⁶ Come evidenziato dal prof Travaglini nella richiamata rivista Associazioni e sport *"La rilevazione delle operazioni richiede l'impianto di un adeguato piano dei conti che rilevi le operazioni secondo una pluralità di assi rappresentati: a) dal circuito gestionale destinativo (attività di interesse generale, diverse, di raccolta fondi, finanziarie, di supporto) a cui proventi e oneri appartengono; b) dalla specifica attività o servizio o raccolta fondi all'interno del circuito; c) dalla natura dell'onere o costo o provento o ricavo; d) dal soggetto con cui l'operazione è svolta"*.

²⁷ Sui quali sono auspicabili interventi correttivi e di miglioramento. In particolare, come da più parti chiaramente richiesto, quelli inerenti agli aspetti tributari della riforma contenuta nel CTS.

²⁸ Oltre che integrare con tutti gli altri strumenti e processi, ivi quello della comunicazione.

Cosa sono le SIAVS e perché non sono Imprese sociali?

Martina Romanello, Giuseppe Ruocco

Premessa

Il presente lavoro ha lo scopo di illustrare le dimensioni che ha assunto il fenomeno delle startup innovative a vocazione sociale nel contesto imprenditoriale italiano e affrontare la questione dei confini e delle sovrapposizioni tra questa qualifica e quella di impresa sociale.

L'interesse per questa analisi è sorto in seguito al parere del MISE, prot. 84932, che, a questo proposito, ha escluso che una SIAVS possa essere anche Impresa Sociale.

Allo studio delle fonti legislative, è seguita una analisi dei dati relativi alle SIAVS contenuti nella sezione speciale del Registro delle startup innovative, e si è proceduto, infine, a un confronto con le SIAVS stesse, a cui è stato sottoposto un breve questionario allo scopo di comprendere come queste avessero recepito il suddetto parere.

La disciplina giuridica delle SIAVS

Nel 2012, il decreto 179¹, noto anche come Decreto crescita bis, fu emanato con la chiara finalità di dare un forte impulso alla ricerca e all'innovazione tecnologica², per sviluppare un ecosistema imprenditoriale dinamico e competitivo e creare nuove opportunità per fare impresa, favorendo l'occupazione e promuovendo una strategia di crescita sostenibile.

Questo decreto, tra le altre cose, ha introdotto nel nostro ordinamento le startup innovative e le startup innovative a vocazione sociale, prevedendo, sin da subito, alcune misure specifiche a sostegno di queste tipologie di imprese per supportarle durante il loro ciclo di vita.

Va subito specificato che, in entrambi i casi, non si tratta

¹ Il decreto, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 e concernente "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", contiene numerose disposizioni volte a favorire la crescita, lo sviluppo dell'economia e della cultura digitali, attuare politiche di incentivo alla domanda di servizi digitali e promuovere l'alfabetizzazione informatica.

² W. Vesperi, P. Lenzo, La Start-up Innovativa a Vocazione Sociale e il Documento di Descrizione dell'Impatto Sociale: una comparazione di casi, X Colloquio scientifico sull'impresa sociale, Napoli, 10-11 giugno 2016.

di una nuova figura giuridica, bensì di qualifiche che le imprese possono assumere – per essere assoggettate alla disciplina in questione – registrandosi nella sezione speciale dedicata del Registro delle Imprese presso la Camera di Commercio della propria provincia e dichiarando il rispetto di una serie di requisiti previsti dalla norma.

In particolare, può dirsi una startup innovativa, ai sensi dell'art. 25 del d.l. 179/2012, quella società di capitali, anche cooperativa, che:

- è un'impresa nuova o costituita da non più di 5 anni;
- ha residenza in Italia, o in un altro Paese dello Spazio Economico Europeo ma con sede produttiva o filiale in Italia;
- ha fatturato annuo inferiore a 5 milioni di euro;
- non è quotata in un mercato regolamentato o in una piattaforma multilaterale di negoziazione;
- non distribuisce e non ha distribuito utili;
- ha come oggetto sociale esclusivo o prevalente lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di un prodotto o servizio ad alto valore tecnologico;
- non è risultato di fusione, scissione o cessione di ramo d'azienda.

Accanto a questi requisiti che potremmo definire oggettivi, lo stesso art. 25 prescrive poi il rispetto di almeno 1 dei seguenti 3 requisiti soggettivi:

1. il sostenere spese in R&S e innovazione pari ad almeno il 15% del maggiore valore tra fatturato e costo della produzione;
2. l'impiegare personale altamente qualificato (almeno 1/3 dottori di ricerca, dottorandi o ricercatori, oppure almeno 2/3 con laurea magistrale);
3. l'essere titolare, depositaria o licenziataria di almeno un brevetto o titolare di un software registrato.

Per quanto riguarda la qualifica di SIAVS, questa, secondo la legge, può essere assunta da quelle startup innovative che operano in via esclusiva nei settori indicati all'art. 2, co. 1, del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155. Si tratta dell'elenco delle cd. attività di utilità sociale, previste dalla disciplina sull'impresa sociale³.

³ C'è da dire che tale disposizione è stata abrogata dall'art. 19

L'aspetto fondamentale che contraddistingue le SIAVS dalle altre startup è quello relativo ai benefici fiscali a queste riconosciuti dall'art. 29 del d.l.179/2012.

Se infatti la normativa prevista per le startup innovative è già di per sé una normativa di favore, l'operare in quei settori di utilità sociale merita, agli occhi del legislatore, un ulteriore trattamento agevolativo.

È così dunque che, nel caso di startup innovative, sono riconosciute detrazioni IRPEF del 19% e deduzioni IRES del 20% alle persone fisiche e giuridiche che vi investono, mentre, quando si tratta di SIAVS, si passa a detrazioni IRPEF del 25% e deduzioni IRES del 27%.

Proprio in ragione di tali benefici fiscali, il meccanismo di riconoscimento delle SIAVS non opera più in automatico sulla base del mero rispetto dei requisiti. Ciò era possibile solo fino al 2015, quando, con la Circolare 3677/C del 20/01/2015, il MISE ha tracciato una nuova procedura strutturata per il riconoscimento delle SIAVS.

Con questa circolare, il Ministero ha difatti ritenuto che il riconoscimento dello status di startup innovativa a vocazione sociale debba necessariamente avere evidenza pubblica attraverso la sezione speciale del Registro delle imprese di cui all'art 25, comma 8, coerentemente con il regime di pubblicità di cui al comma 10 dello stesso articolo, e avvenga tramite autocertificazione da presentarsi alla camera di commercio competente.

Con questa autocertificazione, il legale rappresentante:

- dichiara di operare in via esclusiva in uno o più settori elencati all'art. 2, co. 1, del d. lgs. 155 del 24/03/2006;
- indica tale o tali settori;
- dichiara di realizzare una finalità d'interesse generale;
- si impegna a dare evidenza dell'impatto sociale prodotto.

Quest'ultimo impegno si sostanzia nella redazione di un "Documento di descrizione di impatto sociale". Tale documento, la cui compilazione deve avvenire secondo le indicazioni fornite in un'apposita guida predisposta dal MISE, è definito dallo stesso MISE come uno strumento leggero e flessibile fondato su parametri quantitativi e qualitativi. Ha ad oggetto una parte descrittiva che riguarda l'organizzazione, le sue attività e le modalità di produzione dell'impatto sociale; e una griglia di indicatori di rilevazione dell'impatto e valutazione della governance, della sostenibilità, dell'inclusività, ecc.

Si tratta comunque di un obbligo non di performance ma di rendicontazione e misurazione.

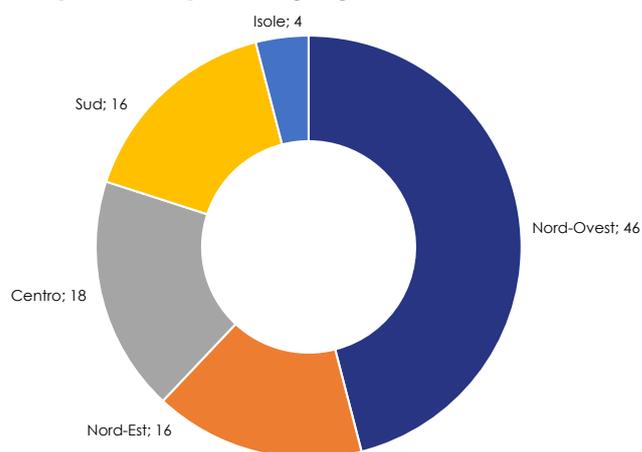
d.lgs. 3 luglio 2017, n.112. Il decreto, dedicato alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale, ha infatti abrogato in toto il d.lgs. 155/2006, specificando che ogni riferimento a quel decreto fosse da considerarsi invece un riferimento allo stesso d.lgs. 112, e ha ampliato tale elenco sostituendo la categoria delle attività di interesse generale a quella delle attività di utilità sociale. Ad ogni modo, in termini sostanziali, poco cambia.

Distribuzione geografica

Ad oggi nel Registro delle imprese risultano iscritte 258 SIAVS. I dati da questo ricavati vedono in testa l'area settentrionale del nostro Paese, che conta 160 SIAVS (62%), con una massiccia presenza in particolare nell'area Nord-occidentale, dove hanno sede 119 SIAVS (46,1% del totale).

Seguono il Centro con 45 (17,4%), il Sud con 42 (16,3%) e le isole con 11 (4,3).

Ripartizione per aree geografiche delle SIAVS (%)



Ripartizione regionale delle SIAVS

Regione	numero SIAVS
ABRUZZO	7
BASILICATA	1
CALABRIA	3
CAMPANIA	22
EMILIA ROMAGNA	19
FRIULI VENEZIA-GIULIA	6
LAZIO	33
LIGURIA	9
LOMBARDIA	85
MARCHE	5
MOLISE	0
PIEMONTE	25
PUGLIA	9
SARDEGNA	2
SICILIA	9
TOSCANA	7
TRENTINO ALTO-ADIGE	6
UMBRIA	0
VENETO	10
VALLE D'AOSTA	0

Grafico 1 - Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Registro delle imprese

Da un'analisi più approfondita, emerge come la Lombardia (85 SIAVS, il 32,9% del totale), e in particolare

la provincia di Milano (49 SIAVS, il 19% del totale), presentino le percentuali più alte di SIAVS. Inoltre, tra le prime 8 province per numero di SIAVS solo 3 (Roma, Napoli e Bologna) non appartengono all'area nord-occidentale del nostro Paese.

Prime 8 province per numero di SIAVS

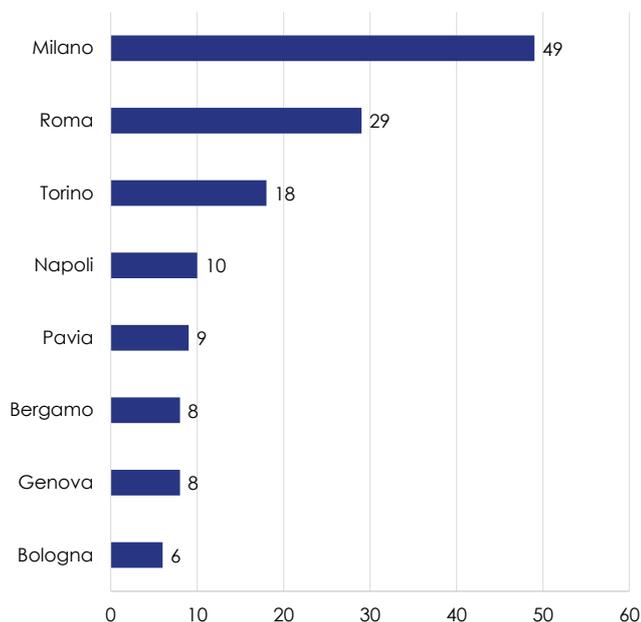
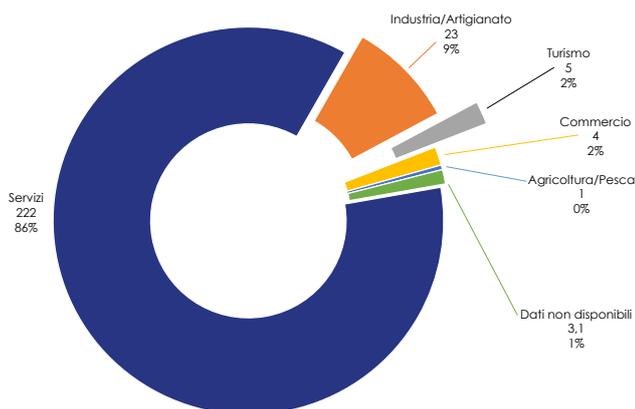


Grafico 2 - Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Registro delle imprese

Settori in cui operano le SIAVS

Le 258 SIAVS iscritte nel Registro delle imprese risultano essere attive in 5 settori (Agricoltura/Pesca, Commercio, Industria/Artigianato, Turismo, Servizi), con una predominanza nel settore dei Servizi (222 SIAVS, pari all'86% del totale). Entrando più nel dettaglio si nota una massiccia presenza di startup che svolgono attività di produzione software e consulenza informatica (J 62), ricerca scientifica e sviluppo (M 72), istruzione (P 85), servizi d'informazione (J 63), assistenza sociale (Q 88) e assistenza sanitaria (Q 86).

Ripartizione SIAVS per macro settore



Ripartizione SIAVS per settore

Attività Settore Servizi	numero SIAVS
D35	2
H52	1
J58	5
J59	4
J61	1
J62	48
J63	22
M70	4
M71	3
M72	44
M73	1
M74	6
M75	1
N77	3
N78	2
N82	6
P85	29
Q86	8
Q87	4
Q88	18
R90	3
R91	6
R93	1

Grafico 3 - Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Registro delle imprese

Risultati di produzione, valore di capitale, dimensioni e composizione delle SIAVS

In tema di valore di produzione, purtroppo, i dati presenti nel Registro delle imprese risultano incompleti. Per 68 SIAVS su 258 non è infatti stato possibile ricavare alcun dato, motivo per cui l'analisi in tema di valore di produzione dell'ultimo anno, non può risultare adeguata.

Nonostante ciò, dai dati riportati nel Registro delle imprese si evince che più del 50% delle SIAVS si attesta con un valore di produzione A, ossia nella classe di produzione più bassa (0-100mila euro), e che solo una SIAVS raggiunge un valore di produzione E, pari ad una classe di produzione compresa tra 2 milioni e 5 milioni di euro.

Valore di produzione	Classe di produzione	N. SIAVS
A	0 – 100.000 euro	136
B	100.001 – 500.000	42
C	500.001 – 1.000.000	8
D	1.000.001 – 2.000.000	3
E	2.000.001 – 5.000.000	1
F	5.000.001 – 10.000.000	0
G	10.000.001 – 50.000.000	0
H	Più di 50.000.000	0

Risultano invece più completi i dati in tema di classe di capitale. In questo caso, infatti, solo per 15 SIAVS su 258 non risultano disponibili dati. Da ciò si evince che l'82% delle SIAVS ha un capitale compreso tra 1 e 50mila euro, di cui:

- 74 (28,8%) rientrano nel valore di capitale 2 (classe di capitale compresa tra 1 e 5mila euro)
- 76 (29,45%) rientrano nel valore di capitale 3 (classe di capitale compresa tra 5 e 10mila euro)
- 63 (24,41%) rientrano nel valore di capitale 4 (classe di capitale compresa tra 10 e 50mila euro)

Solo il 6% delle SIAVS riesce invece a superare la soglia di classe di capitale di 50mila euro.

Valore di capitale	Classe di capitale	N. SIAVS
1	1 euro	3
2	da 1 a 5.000 euro	74
3	da 5.000 a 10.000 euro	76
4	da 10.000 a 50.000 euro	63
5	da 50.000 a 100.000 euro	11
6	da 100.000 a 250.000 euro	8
7	da 250.000 a 500.000 euro	5
8	da 500.000 a 1.000.000 di euro	0
9	da 1.000.000 a 2.500.000 di euro	2
10	da 2.500.000 a 5.000.000 di euro	1
11	più di 5.000.000 di euro	0

Anche in tema di numero degli addetti purtroppo i dati del Registro risultano parziali, essendo indisponibili per più della metà delle SIAVS (142 SIAVS su 258). L'analisi di questo elemento risulta quindi inevitabilmente falsata e parziale, essendo relativa solo al 45% delle SIAVS. Delle 116 SIAVS i cui dati sono presenti nel Registro delle imprese, l'84% (97) rientra nella classe di addetti A, ossia ha un numero di addetti compreso tra 0 e 4. Solo il 16,37% (19) superano la soglia dei 5 addetti, di cui 7,75% (9) rientrano nella classe B, 2,58% (3) nella classe C e solo l'1,72 (2) nella classe D.

Classe addetti	Numero addetti	N. SIAVS
A	0-4	97
B	5-9	14
C	10-19	3
D	20-49	2
E	50-249	0
F	almeno 250	0

Rispetto poi alla composizione delle SIAVS, è possibile analizzare i dati circa presenza femminile, giovanile e straniera, dati che purtroppo non sono particolarmente significativi da questo punto di vista in quanto:

- solo il 24% (62) ha una prevalenza femminile maggioritaria, forte o esclusiva

- solo il 19% (48) ha una prevalenza giovanile maggioritaria, forte o esclusiva
- solo il 3% (9) ha una prevalenza straniera maggioritaria, forte o esclusiva.

Prevalenza femminile/ giovanile/straniere	Descrizione
No	[% del capitale sociale + % amministratori] / 2 ≤ 50%
Maggioritaria	[% del capitale sociale + % amministratori] / 2 > 50%
Forte	[% del capitale sociale + % amministratori] / 2 > 66%
Esclusiva	[% del capitale sociale + % amministratori] / 2 = 100%

SIAVS composizione -femminile, giovanile e straniere- degli addetti

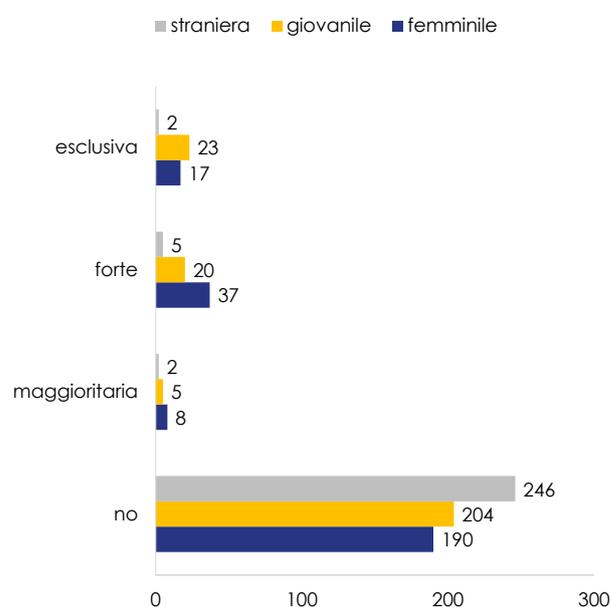


Grafico 4 - Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Registro delle imprese

La compatibilità fra SIAVS e impresa sociale

La compatibilità tra le qualifiche di SIAVS e quella di imprese sociali fino al 2021 non era argomento di discussione ed anzi, veniva data quasi per scontata, in forza anche al richiamo che la stessa norma fa alla disciplina delle imprese sociali.

Di SIAVS se ne parlava come di "forma sui generis d'impresa sociale"⁴.

Lo stesso MISE, nel redigere la "Guida per startup innovative a vocazione sociale alla redazione del

⁴ P. Venturi, F. Zandonai, Imprese ibride, Egea 2016, p. 33.

Documento di Descrizione dell'Impatto Sociale", del 21 gennaio 2015, scriveva: «La nozione giuridica di SIAVS non richiede all'azienda la contemporanea iscrizione al registro delle imprese sociali». "Non richiede" dunque, ma neanche esclude o rende impossibile.

Eppure, proprio il MISE ha recentemente disposto l'incompatibilità tra SIAVS e Imprese sociali. In data 23 marzo 2021, il Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione Generale per la vigilanza sugli enti cooperativi, sulle società e sul sistema camerale - Divisione VII - Ordinamento del sistema camerale e pubblicità legale d'impresa ha infatti emanato un parere (prot. 84932) con cui sancisce «l'impossibilità, per un soggetto giuridico, in base all'attuale quadro normativo, di essere titolare contemporaneamente di entrambe le qualifiche (SIAVS e IS, ndr). L'eventuale acquisizione (in presenza dei presupposti di legge) della qualifica di impresa sociale dovrà pertanto avvenire contestualmente (o successivamente) alla perdita della qualifica di SIAVS».

La decisione del MISE si fonda sulle differenze di disciplina tra SIAVS e Impresa sociale.

Se da un lato, infatti, le imprese sociali operano nei settori di competenza "in via stabile e principale" (art. 1, c. 1, d.lgs. 112/17), dall'altro, le SIAVS operano, nei settori di competenza, "in via esclusiva" (art. 25, c. 4, d.l.179/12).

Le imprese sociali sono tenute al deposito del bilancio sociale (art. 9, c. 2, d.lgs. 112/17) mentre le SIAVS sono tenute alla redazione del Documento di Descrizione dell'Impatto Sociale.

Ancora, le imprese sociali sono tenute comunque a nominare un organo di controllo (art. 10, c. 1, d.lgs. 112/17, le SIAVS, invece, sono tenute a nominare un organo di controllo solo nel caso in cui ciò sia previsto per lo specifico tipo societario adottato.

Infine, e parte questo l'aspetto delle discipline che più difficilmente potrebbe trovare una composizione, in caso di insolvenza, le imprese sociali sono assoggettate alla liquidazione coatta amministrativa (art. 14, c. 1, d.lgs. 112/17), mentre le SIAVS seguono la disciplina in tema di crisi da sovraindebitamento di cui al capo II della legge 3/2012 (art. 31, c. 1, d.l.179/12).

Il mancato riconoscimento della possibilità di cumulare le due qualifiche ha sollevato diverse polemiche. Le discipline non appaiono infatti incompatibili al punto da escludere categoricamente questa possibilità.

Del resto, al momento, diverse imprese qualificate come imprese sociali sono anche iscritte al registro speciale delle startup innovative come SIAVS⁵. Altre, stando a quanto hanno dichiarato nei questionari loro sottoposti, ritengono – seppur erroneamente – di essere già imprese sociali in quanto posseggono la qualifica di SIAVS.

⁵ Solo per fare qualche esempio, si vedano Circular Research Foundation Srl impresa sociale; CLS providentia Srl impresa sociale, IG Students srl impresa sociale.

L'effetto di questo parere del MISE sembra essere stato solo quello di sminuire, ancora una volta, il potenziale che le imprese sociali possono avere come veicoli di sviluppo dell'intero ecosistema, scindendo ancora una volta pregiudizialmente business e sociale. Non vi sono infatti divergenze normative tali da escludere così fermamente che una impresa sociale, laddove ne abbia i requisiti, possa contemporaneamente ottenere qualifica di SIAVS e così godere della disciplina di favore ed essere spinta a perseguire l'innovazione anche tecnologica.

Conclusioni

Mentre, dunque, le startup innovative crescono costantemente, le SIAVS non si sono ancora imposte nell'ecosistema né in termini numerici, né con esperienze particolarmente significative rispetto al settore di pertinenza.

Questo sicuramente è dovuto anche a un contesto normativo spesso confuso e che non ha saputo valorizzare la "vocazione sociale", e cioè quell'elemento che avrebbe potuto trainare le imprese sociali tutte verso un modello stimolante e agile come quello delle startup.

Martina Romanello e Giuseppe Ruocco,
dottori magistrali in giurisprudenza

Bibliografia

Laspia A., Viaglaloro D., Sansone G., Landoni P., Startup innovative a vocazione sociale. Analisi e confronto con le altre startup innovative, *Impresa sociale e altre startup* 3/2021.

Maglio M., Il framework territoriale nel processo di diffusione del fenomeno delle start up a vocazione sociale, XIII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 24-25 maggio 2019, Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

Michelini L., Iasevoli G., Le startup innovative a vocazione sociale: il ruolo dell'enterprise ecosystem e l'impatto sul capitale sociale, IX Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 22-23 maggio 2015, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

Palazzo L., Sabatino P., Ievoli R., Determinants of social startups in Italy, convegno ASA, 2021.

Reina R., Ventura M., Vesperi W., Innovazione sociale nelle startup innovative: un approccio narrativo, XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 25 maggio 2018, Università di Trento.

Sturabotti D., Venturi P., Nuove geografie del valore e imprese coesive, *Impresa sociale* 7/2016.

Venturi P., Zandonai F., *Imprese Ibride*, Egea, 2016.

Vesperi W., D'Aleo V., Morabito G., Lo Bue S., Imprenditorialità vs. responsabilità sociale: la startup innovativa a vocazione sociale, IX Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 22-23 maggio 2015, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

Vesperi W., Lenzo P., La Start-up Innovativa a Vocazione Sociale e il Documento di Descrizione dell'Impatto Sociale: una comparazione di casi; X Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 10-11 giugno 2016, Università degli Studi di Napoli Federico II.

Gli strumenti di amministrazione condivisa: la co-progettazione e la co-programmazione tra valorizzazioni e limiti

Natascia Marchitelli

Gli istituti giuridici di cooperazione di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore sono stati oggetto in questi ultimi anni di una serie di interpretazioni giurisprudenziali, che ne hanno, da un lato, valorizzato la funzione (si pensi, per tutte, alla nota sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale che ha definito l'articolo 55 come la più importante applicazione del principio di sussidiarietà) e, dall'altro, precisato i limiti.

Dopo l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore, gli istituti giuridici di cooperazione di cui all'art. 55 CTS, invero, furono accolti con grande favore da parte della dottrina che individuava nella loro applicazione una maggiore possibilità per la Pubblica Amministrazione di fornire le risposte più adeguate ai bisogni emergenti dal territorio. E, ciò, soprattutto per la portata generale dell'art. 55 del CTS rispetto a quanto previsto dalla legge 328 del 2000.

La legge 328 del 2000 parlava, invero, della coprogettazione-coprogrammazione ma limitava la loro applicazione ad un ambito ben preciso, vale a dire quello dei servizi sociali e soprattutto faceva riferimento ad una logica applicativa basata su interventi e progetti sperimentali. Il CTS, invece, va molto al di là della legge 328 del 2000 non solo perché prende in considerazione gli istituti collaborativi calandoli su tutte le attività di interesse generale di cui all'art.5 (ben 27 attività e i servizi sociali ne rappresentano solo una), ma soprattutto perché non viene fatta più menzione di una logica applicativa sperimentale; tali istituti diventano, infatti, l'ordinario *modus agendi/procedendi* della Pubblica Amministrazione. Ed è probabilmente questa una delle più grandi novità introdotta dal CTS rispetto alle quali all'inizio abbiamo assistito a un notevole fermento da parte degli Enti locali che si sono subito attivati nel mettere in pratica dei modelli applicativi dell'art 55 in forza del principio di autonomia regolamentare, nella logica del soddisfacimento dei bisogni del territorio.

A distanza di un anno, però, a seguito di un quesito di ANAC nell'ambito di una situazione specifica (un gruppo di lavoro sui temi dell'accoglienza ai migranti) un parere del CdS nell'agosto 2018 limitava notevolmente gli spazi per la coprogettazione, affermando – in sintesi – che laddove gli interventi sociali avessero implicato

impegni economici anche da parte delle Pubbliche Amministrazioni, il diritto eurounitario avrebbe imposto di configurare le relazioni con gli Enti di Terzo settore secondo le previsioni del Codice dei contratti pubblici.

Un parere, quindi, che sminuiva la portata degli artt. 55 e ss sviluppando una concezione che vedeva le disposizioni del CTS in una posizione subordinata rispetto a quelle del codice dei contratti sebbene entrambi avessero lo stesso rango di fonti legislative quindi lo stesso rango di fonti primarie.

L'entusiasmo che aveva caratterizzato la prima fase dell'entrata in vigore del codice del terzo settore subisce una forte battuta di arresto come era inevitabile stante una situazione di incertezza nascente da questo parere del Consiglio di Stato. Siamo nell'estate del 2019. Questo processo viene a subire uno stop definitivo nel dicembre del 2019 allorché il Consiglio di Stato¹ ha escluso che l'ANAC possa emanare delle Linee Guida vincolanti su istituti avulsi dall'ambito dei contratti pubblici o inserire livelli di regolazione ulteriori rispetto a quelli prescritti dalle direttive eurounitarie. In altri termini il Consiglio di Stato ricorda come la potestà di ANAC di adottare linee guida si deve intendere limitata al codice dei contratti pubblici.

Nel 2020 la sentenza della Corte costituzionale – intervenendo in proposito della LR 2/2019 della Regione Umbria sulle cooperative di comunità- oltre ad affermare nel modo più nitido possibile la legittimità dell'art. 55, ricostruisce in modo estremamente solido le origini di tale previsione, evidenziandone la diretta derivazione Costituzionale e il fondamento nella natura peculiare degli Enti di Terzo settore.

Le resistenze del Consiglio di Stato, anche se non citate direttamente, sono nei fatti spazzate via da questa più alta espressione. La supposta incompatibilità dell'art. 55 con il "diritto eurounitario" accampata dal Consiglio di Stato? Smentita e ribaltata, giustamente richiamando come lo stesso diritto dell'Unione mantenga "in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza

¹ Parere n. 3235 del 27 dicembre 2019.

ma a quello di solidarietà". La presunta insufficienza della legge 241/1990 a governare gli aspetti procedurali? Dissolta, nel momento in cui la si riconosce alla base di un "procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico."

Da ultimo, con il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 31 marzo 2021, sono state adottate le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, disciplinato negli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore).

Il provvedimento rappresenta il punto di arrivo di quel percorso di proficua collaborazione, iniziato nel 2019, tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regioni, Enti locali e Terzo Settore, nella comune consapevolezza di tutti gli attori circa la rilevanza strategica degli istituti collaborativi previsti dal Codice del Terzo Settore (coprogrammazione e coprogettazione), in quanto espressione autentica del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

In base alle innovative previsioni del Codice, infatti, le Pubbliche Amministrazioni devono assicurare il coinvolgimento attivo degli Enti del Terzo Settore nell'esercizio delle proprie funzioni di organizzazione e programmazione degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale. Coinvolgimento attivo significa innanzitutto sviluppare sul piano giuridico delle forme di confronto, di condivisione e di co-realizzazione di interventi che rendano le parti effettivamente in grado di collaborare. Attraverso le Linee guida si vuole fornire un supporto alle pubbliche amministrazioni che, nell'ambito della loro autonomia, sono chiamate a dare concreta applicazione alle norme del codice dedicate al coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore.

In tal modo, in coerenza con la recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, potranno realizzarsi servizi ed interventi diretti ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo un approccio che, anziché essere basato sulla logica del profitto, è incentrato sulla convergenza tra pubblica amministrazione e terzo settore verso obiettivi e attività condivise, sostenute dalla messa a disposizione di risorse pubbliche e private. Il documento, dopo un inquadramento generale degli istituti principali introdotti con la riforma del Terzo Settore, passa a deliberare nel dettaglio il procedimento di co-progettazione e co-programmazione, riconducendo la loro forma giuridica nell'ambito dei procedimenti amministrativi di cui alla legge n. 241 del 1990. È in questo contesto ordinamentale che devono essere collocate le disposizioni dell'art. 55 del Codice del Terzo settore, le modifiche introdotte nel Codice dei contratti pubblici, nonché le interpretazioni del medesimo articolo ad opera sia dei giudici amministrativi sia del giudice costituzionale, nonché, da ultimo, le Linee guida ANAC recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di

servizi sociali"².

Come confermato sia dalla giurisprudenza costituzionale sia dal c.d. "decreto Semplificazioni", le procedure ad evidenza pubblica a favore del mercato non esauriscono le modalità attraverso cui gli enti pubblici possono rapportarsi con i soggetti privati non lucrativi. Infatti, il Codice del Terzo settore individua diverse formule finalizzate a stabilire modalità collaborative e non competitive tra P.A. ed ETS.

A fronte di tale apertura interpretativa, a cui hanno dato seguito i su indicati interventi normativi, però da ultimo si sta assistendo nuovamente ad una restrizione dell'amministrazione condivisa da molti auspicata come strada maestra del rapporto tra Terzo settore e P.A.

La recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232, con la quale i giudici di Palazzo Spada, ribaltando la decisione di primo grado del Tar della Campania, sez. staccata di Salerno, sez. I, 19 gennaio 2021, n. 158, hanno annullato i provvedimenti amministrativi adottati da un comune è sicuramente espressione di una interpretazione restrittiva dell'art. 55 CTS e di concezione eccessivamente ristretta di gratuità.

Attraverso un avviso pubblico, un comune intendeva selezionare un soggetto del terzo settore, sia in forma singola sia associata anche con imprese lucrative, al quale affidare il servizio di gestione di una spiaggia attrezzata destinata alle persone con disabilità, alle quali il soggetto non lucrativo, tra l'altro, era obbligato ad assicurare l'assistenza sanitaria in acqua gratuita.

L'attività prestata – secondo le intenzioni del comune – prevedeva altresì l'ingresso gratuito per l'accompagnatore della persona disabile e il pagamento di 5 euro per ogni accompagnatore (fino ad un massimo di quattro), oltre alla possibilità che il punto di ristoro autorizzato sulla spiaggia possa generare delle entrate con cui finanziare l'intera attività da svolgere.

Come anche richiamato dal Tar, il comune ha dunque avviato una "gara limitata ad operatori del terzo settore", per la realizzazione di un'attività che non prevedeva alcun corrispettivo da parte dell'amministrazione civica.

Contro la decisione del comune ricorreva una ditta privata, che contestava, nell'ordine, a) l'assenza di motivazione adeguata della determina comunale nel punto in cui è stato deciso di ricorrere ad una gara riservata e non ad una procedura aperta a tutti gli operatori economici e b) il difetto del requisito di gratuità del servizio reso.

² Nella cui premessa è ribadito che il Codice dei contratti pubblici ha subito una "riduzione dell'ambito di applicazione" a seguito dell'approvazione del decreto-legge c.d. "semplificazioni" del 2020, che ha provveduto a chiarire che ai rapporti giuridici intercorrenti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore, ad esclusione delle fattispecie espressamente previste nel d. lgs. n. 50/2016, si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 241 del 1990.

Il Tar Campania respingeva le doglianze della ditta ricorrente, evidenziando che l'oggetto della gara si riferisce all'agire non lucrativo e che l'attività deve considerarsi gratuita, in questo senso dovendosi ritenere gli eventuali introiti derivanti dalla gestione del punto ristoro, opzionale per i soli avventori e funzionali alla copertura dei soli costi.

Sotto il profilo motivazionale, la sentenza del Tar sottolinea come la decisione del comune risulti chiara nei suoi intenti di perseguire una finalità di interesse generale: la scelta dei soggetti non

lucrativi corrisponde alla volontà di trovare la "migliore soluzione progettuale del servizio richiesto e le migliori condizioni tecniche per la successiva realizzazione".

Il Tar, infine, ha legittimato la scelta del comune riconducendone la decisione nell'alveo dell'istituto giuridico della co-progettazione ex art. 55 del d. lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), che – a giudizio dei giudici amministrativi di primo grado – deve considerarsi quale conseguenza di atti programmatici approvati dal comune a monte della decisione contenuta nell'avviso pubblico di cui si discute.

Di tutt'altro tono la sentenza del Consiglio di Stato³, che ha censurato la ricostruzione del giudice di prime cure. Nello specifico, i giudici di Palazzo Spada, richiamando il parere reso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato in data 26 luglio 2018, hanno contestato che il servizio in oggetto potesse essere qualificato come "gratuito". A giudizio del Consiglio di Stato, è questo specifico profilo che legittima gli affidamenti agli enti del terzo settore: laddove la gratuità non sia registrabile, la procedura non può che essere aperta a tutti gli operatori economici. Senza considerare, sempre a parere del Consiglio di Stato, l'assenza di un chiaro collegamento tra la co-progettazione e la precedente fase di co-programmazione.

Nello specifico, l'art. 55 disegna due "tempi" della procedura di co-progettazione: durante il primo tempo, pubbliche amministrazioni ed enti non profit sono chiamati a definire quelli che essi ritengono essere i progetti, gli interventi e le azioni maggiormente coerenti, efficaci ed efficienti per rispondere ai bisogni individuati nel corso del precedente confronto co-programmatico. In linea teorica, il secondo tempo potrebbe non disputarsi quando non vi fossero enti non profit disponibili a realizzare i progetti, le attività, gli interventi e le azioni condivise. Parimenti, l'ente pubblico potrebbe ritenere che quanto emerso nel corso del primo tempo sia sufficiente per esperire una procedura ad evidenza pubblica, atteso che la discussione ha fatto, per esempio, emergere che ciò che si deve realizzare, per la natura dell'intervento, per le sue caratteristiche, nonché per la necessità di prevedere un corrispettivo, è l'erogazione di una prestazione ovvero di un servizio che

la pubblica amministrazione è chiamata ad aggiudicare sul mercato, ancorché ristretto, degli operatori economici non lucrativi ovvero mutualistici. Da quanto sopra è possibile comprendere perché il legislatore abbia inteso utilizzare l'avverbio "eventuale" nella previsione di cui al comma 3 dell'art. 55. Esso segna una linea di demarcazione tra una prima fase dell'istituto in parola, nella quale l'ente pubblico e i soggetti del terzo settore si confrontano per identificare il/i progetto/i da realizzarsi e una seconda fase del procedimento, dedicata, invece, alle modalità di realizzazione del progetto identificato. Sebbene l'avverbio "eventuale" indichi una possibilità riconosciuta in capo alle parti, lasciandole libere di decidere le modalità più congrue per finalizzare la loro cooperazione, il Consiglio di Stato ha ritenuto che i "due tempi" della co-progettazione debbano di regola essere giocati entrambi, così come se tra gli stessi esistesse un nesso di causalità, pena l'inammissibilità dello strumento di amministrazione condivisa.

Rispetto a tale ultima pronuncia, sarebbe però auspicabile che, fermo l'onere per la Pubblica Amministrazione individuare con precisione la procedura da attivare, fornirne le motivazioni adeguate e individuare la platea dei soggetti con i quali si intendono realizzare gli obiettivi condivisi in un rapporto di causa ed effetto tra co-programmazione e co-progettazione, si riuscisse a superare una concezione eccessivamente ristretta di gratuità, affinché, come peraltro ribadito nel Codice del Terzo settore, gli enti pubblici possano rivolgersi alle organizzazioni non profit per co-programmare, co-progettare ovvero affidare per convenzione le attività di interesse generale di cui all'art. 5 del d. lgs. n. 117/2017.

Natascia Marchitelli

Avvocato

³ Cfr la recente pronuncia del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 7 settembre 2021, n. 6232.

Agricoltura sociale e ruolo del Terzo settore nell'erogazione di servizi alla persona

Francesco Amati

Breve premessa

L'Agricoltura sociale può essere considerata come l'insieme di attività che, grazie all'utilizzo delle risorse dell'agricoltura, realizza azioni di rilevanza sociale, sanitaria ed educativa nei confronti di persone interessate da disagi di natura fisica, psico-fisica e/o a rischio di esclusione sociale.

Si tratta dunque di interventi che, attraverso il recupero delle funzioni sociali tipiche dell'agricoltura mettono a disposizione importanti opportunità socio-lavorative (come anche servizi educativi e socio-sanitari) nei confronti delle fasce più vulnerabili della popolazione e contribuiscono, al fianco delle Istituzioni locali, a garantire servizi di welfare in grado di rispondere in maniera più incisiva alle esigenze della collettività (Giarè, Ricciardi, Ascani, 2020). Sono, infatti, tantissime su tutto il territorio nazionale le aziende di settore che attraverso specifici percorsi, di work experience e di formazione, coinvolgono persone "fragili" nei propri processi produttivi e di lavorazione delle risorse agricole; si tratta, a livello macro, di interventi rivolti ad una fascia molto variegata di destinatari che attraverso l'apprendimento di mansioni specifiche e di tecniche di lavorazione riescono, nella maggior parte dei casi, ad acquisire competenze e abilità tali da consentirgli l'ingresso nel mercato del lavoro. Nella maggior parte dei casi sono le stesse aziende "ospitanti" che, al termine del percorso formativo, decidono di assumere la persona destinataria dell'intervento stesso innescando così una sorta di "processo circolare" caratterizzato dal fatto che la persona formata diviene una risorsa per la stessa azienda.

Alla luce di quanto sin qui detto, possiamo quindi affermare che queste aziende, grazie alla loro capacità di generare nuove opportunità di lavoro, di erogare servizi rivolti ai più deboli e di contribuire attivamente alla produzione di capitale sociale e umano, assumono un ruolo di primaria importanza nei processi di crescita e di sviluppo sociale ed economico dei contesti rurali in cui operano.

Il ruolo del Terzo settore nell'agricoltura sociale. Dalla Legge 141/2015 al Codice del Terzo settore

Sin dal 1978, anno in cui furono messi in disuso i cd "manicomi", alcune cooperative, attive nel sociale, includevano nei loro percorsi di terapia e riabilitazione attività legate all'agricoltura e all'allevamento, lo stesso avveniva nelle prime comunità di recupero per le tossicodipendenze e per altre marginalità. Si trattava, sostanzialmente, di interventi realizzati in maniera del tutto informale visto che non esisteva una normativa che riconoscesse istituzionalmente il settore dell'agricoltura sociale¹.

Il processo di regolamentazione e di riconoscimento dell'agricoltura sociale ha avuto inizio, a livello europeo, solo nel 2013 attraverso l'emanazione del parere (2013/C 44/07) da parte del Comitato economico e sociale europeo, con il quale venivano poste le basi formali affinché gli Stati membri UE si adoperassero in tempi brevi per "... promuovere e sostenere questo settore, tra l'altro adottando, ai diversi livelli, un quadro normativo adeguato e favorevole, riconoscendone il valore aggiunto e migliorandone la governance...".

Sulla base di questa direttiva, nel 2015 in Italia viene emanata la Legge n. 141 recante "Disposizioni in materia di agricoltura sociale" attraverso la quale viene attribuita innanzitutto una definizione a questo tipo di attività (art. 1) e vengono, poi, elencate le finalità da perseguire, i soggetti idonei ad operare in questo settore, le modalità di riconoscimento pubblico degli operatori e l'individuazione dei beneficiari. Questa legge, oltre a promuovere l'agricoltura sociale "quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole finalizzato allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio lavorativo, allo scopo di

¹ In Europa l'agricoltura sociale si è sviluppata in tutte le aree rurali europee dalla fine del XX secolo e si è svolta prevalentemente in aziende agricole biologiche, dove vi era una forte diversificazione delle attività e di apertura nei confronti del territorio. Le esperienze si rivolgevano a persone con disabilità intellettuali, fisiche o sensoriali, con patologie mentali, affette da dipendenze, ex detenuti, disoccupati di lungo periodo, ovvero giovani in difficoltà, anziani, soggetti con patologie specifiche.

facilitare l'accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio nazionale e in particolare nelle zone rurali o svantaggiate”, descrive le funzioni e i compiti dell'Osservatorio dell'agricoltura sociale istituito presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e stabilisce i criteri di riconoscimento degli operatori agricoli ed i requisiti dei fabbricati in cui le attività vengono svolte. Su questo ultimo aspetto, la legge all'art. 3 dispone l'obbligo da parte delle Regioni e delle Province autonome di adeguare le proprie disposizioni normative in materia, al fine di stabilire gli specifici requisiti che gli operatori devono possedere per poter porre in essere interventi di agricoltura sociale, nonché le procedure che questi necessariamente devono esperire per poter divenire formalmente aziende agricole².

Oltre all'individuazione dei criteri generali ed organizzativi idonei allo svolgimento delle attività di agricoltura sociale, all'articolo 2, vengono espressamente menzionate le Cooperative Sociali tra i soggetti che possono svolgere tali interventi (comma 4): *“...le attività di cui al comma 1 sono esercitate altresì dalle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, il cui fatturato derivante dall'esercizio delle attività agricole svolte sia prevalente...”*³ mentre al comma 5 dello stesso articolo viene data la possibilità a queste aziende di poter operare *“in associazione con le cooperative sociali (...), con le imprese sociali di cui al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, con le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale previsto dalla legge 7 dicembre 2000, n. 383 nonché con i soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 8 novembre 2000, n. 328, fermo restando la disciplina e le agevolazioni applicabili a ciascuno dei soggetti richiamati in base alla normativa vigente”*⁴.

² Nel tempo tutte le Regioni e Province Autonome italiane, tranne la Valle d'Aosta, hanno disciplinato in vario modo la materia dell'agricoltura sociale, fornendone definizioni, dettando norme volte a regolamentarne l'attuazione e il monitoraggio e/o stabilendo specifiche misure di sostegno volte ad incoraggiare l'attivazione e lo sviluppo delle funzioni sociali delle attività agricole. Alcune Regioni sono intervenute in materia emanando leggi ad hoc, altre hanno disciplinato l'agricoltura sociale come aspetto della multifunzionalità dell'azienda agricola e/o della diversificazione delle attività agricole, in alcuni casi citandola nel titolo della legge (Friuli-Venezia Giulia, Campania, Calabria, Sardegna).

³ Nel 2018, con l'emanazione del decreto attuativo della legge n. 141/2015 (Decreto Ministeriale “MIPAAFT” n. 12550 del 21 dicembre 2018 sulla “Definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 141/2015”) vengono fornite, ulteriori indicazioni riguardanti i requisiti di carattere temporale e le modalità di esercizio delle attività di agricoltura e vengono, di conseguenza, definite attività di agricoltura sociale quelle esercitate *“...regolarmente e con continuità, anche con carattere stagionale...”*.

⁴ È opportuno precisare che gli Enti di Terzo settore attraverso l'acquisizione della qualifica di “Impresa agricola” possono divenire soggetti abilitati allo svolgimento delle attività di agricoltura sociale.

È evidente, dunque, che il riferimento esplicito alle Organizzazioni del Terzo settore rispetto agli interventi di agricoltura sociale rappresenta un incentivo alla creazione di forme di collaborazione tra il mondo dell'imprenditoria agricola e quello del sociale, al fine di garantire l'erogazione di servizi diretti a realizzare: a) inserimento socio lavorativo di soggetti svantaggiati; b) attività e azioni di inclusione sociale e lavorativa mediante l'utilizzo di risorse materiali e immateriali dell'agricoltura; c) prestazioni e servizi di affiancamento a supporto di terapie medico riabilitative; d) progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare nonché alla diffusione e conoscenza del territorio.

In coerenza con il dettato della Legge n. 141, anche il Codice del Terzo settore (D.lgs. 117 del 2017 modificato con D.lgs. 105/2018) inserisce *l'agricoltura sociale* tra le attività di “interesse generale” che gli Enti di Terzo settore devono svolgere in via esclusiva o principale per il perseguimento di finalità “civiche solidaristiche di utilità sociale” (art. 5, lettera f). Previsione che va a confermare quanto già stabilito dalla ormai superata normativa sull'impresa sociale del 2006 (D.lgs. n.155) che, all'articolo 2, inseriva questo tipo di attività nell'elenco dei settori di intervento che queste imprese potevano operare al fine di produrre beni e servizi di utilità sociale. Orientamento che è stato successivamente confermato dalla normativa dell'Impresa sociale del 2017⁵.

I numeri dell'Agricoltura sociale. Alcuni dati del Rapporto CREA 2020⁶

Il fatto che la normativa nazionale, dedicata all'agricoltura sociale, sia sopraggiunta solo sei anni fa, ha comportato non poche difficoltà anche rispetto al monitoraggio e alla misurazione quantitativa del fenomeno. Infatti, ad oggi, gli unici dati ufficiali a nostra disposizione sono quelli contenuti nel rapporto di ricerca realizzato nel 2020 dal “CREA” Centro di Ricerche, Politiche ed Bioeconomie (CREA, 2020) che, attraverso la ricognizione e la rielaborazione dei dati derivanti dagli albi regionali degli operatori di agricoltura sociale (istituiti in attuazione alle leggi che ciascuna Regione ha approvato), riesce a offrire un quadro molto completo sulla presenza di questo fenomeno in Italia, sulle diverse tipologie giuridiche di soggetti che operano nel settore, sui servizi che vengono erogati ed altro ancora.

Come prima cosa, il rapporto in esame mette in evidenza il dato secondo cui in Italia, al mese di ottobre 2020, risultano essere attive 228 realtà imprenditoriali che svolgono attività di agricoltura sociale (di cui 182 sono imprese agricole in senso proprio, 33 Cooperative sociali

⁵ D.lgs. 112/2017 - “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale”.

⁶ CREA (2020), “L'Agricoltura sociale: un'opportunità per le realtà italiane”. Rapporto CREA “Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, a cura di Borsotto” P., e Giarè F. (<https://www.crea.gov.it>).

e 13 altre tipologie organizzative), +76% rispetto ai dati di settembre 2018 e + 23% rispetto al 2019 (anno in cui è stato elaborato l'annuario CREA riferito agli anni 2017 e 2018). La maggior parte di questi soggetti si trova nel Nord Italia (41%), il 38% nel Sud (Isole comprese) e il 21% al Centro. Il 64% è rappresentato dalle Cooperative sociali, il 18% da aziende individuali e il 2% da altre tipologie di cooperative. Tra le cooperative sociali, quelle di tipo B e AB sono le più numerose, mentre meno rappresentate sono quelle di tipo A.

L'attività principalmente svolta dal campione esaminato (rispetto ai settori di intervento elencati dalla legge 141/2015) è l'inserimento socio-lavorativo (svolto dal 74% degli enti), troviamo poi le attività terapeutiche (45%).

I servizi destinati alla comunità locale interessano un terzo del campione, mentre il 15% degli intervistati dichiara di svolgere altre attività di carattere sociale che non rientrano in quelle definite dalla legge.

Le attività di agricoltura sociale nel 67% dei casi sono svolte in maniera continuativa durante l'intero arco dell'anno, mentre poco meno del 20% realizza le attività in modo continuativo ma solo in determinati periodi dell'anno poiché legate all'andamento stagionale delle attività agricole. Il restante 14% svolge in modo saltuario le attività di agricoltura sociale nel corso dell'anno.

Viene erogata, da questi soggetti, come già detto, una molteplicità di servizi. Alcuni più orientati all'inserimento lavorativo e alla formazione di soggetti svantaggiati, altri più finalizzati al supporto delle persone socialmente escluse e alle famiglie con soggetti svantaggiati o a rischio di esclusione sociale.

Oltre agli interventi di inserimento socio lavorativo, quasi la metà dei partecipanti all'indagine fornisce servizi di formazione e di alternanza scuola lavoro per i soggetti svantaggiati e servizi di educazione ambientale ed alimentare. Le attività di accoglienza, sia di donne vittime di violenza sia vittime di tratta, riguardano invece la minoranza degli intervistati.

Il 90 % degli enti rivolge i propri interventi a persone con disabilità, il 30% a specifiche categorie della popolazione come quella dei detenuti o ex detenuti (33%), dei disoccupati con disagi socio-economici (30%), degli immigrati (30%), delle persone affette da dipendenze (29%), dei rifugiati e dei richiedenti asilo (26%) e delle persone in terapia medico riabilitativa.

In conclusione, alla luce dei dati appena proposti, è facile dedurre che il settore dell'agricoltura sociale sia in costante espansione nel nostro Paese, così come in Europa. La capacità, da parte dell'agricoltura sociale, di mettere insieme attori così eterogenei (si pensi alle aziende agricole, ai consumatori, ai cittadini fruitori di servizi sociali, agli Enti del Terzo Settore e ai referenti delle Istituzioni pubbliche) che interagiscono per il perseguimento di un obiettivo comune implementa

la creazione di importanti esperienze di integrazione culturale, sociale (De Angelis, 2013) ed economica tra attività produttive agroalimentari in senso stretto e processi di inclusione delle fasce deboli della società.

Francesco Amati
Dipartimento di Scienze Politiche
dell'Università degli Studi di Napoli Federico II

Presidente dell'Associazione di Promozione Sociale
"Studio Legale nel Sociale"

Bibliografia

Amati F. (2021), Economia Politica del Terzo settore, in Amati F., D'Acunto S., Musella Marco (a cura di). Giappichelli, Torino 2021.

CREA (2019), L'agricoltura sociale nella normativa regionale italiana, rapporto a cura di CREA (Centro Politiche e Bioeconomia). Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020 - Scheda 21.1 "Promozione e supporto alla diffusione dell'Agricoltura sociale".

CREA (2020), "L'Agricoltura sociale: un'opportunità per le realtà italiane". Rapporto CREA "Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria", a cura di Borsotto P. e Giarè F. (<https://www.crea.gov.it>).

De Angelis C. (2013), "Le potenzialità dell'agricoltura sociale in Italia e in Europa" in "Gazzetta ambiente" -n. 2/2013.

Giarè F., Ricciardi G., Ascani M. (2020), La normative italiana sull'agricoltura sociale e il ruolo dell'impresa agricola, in "Italian Review of Agricultural Economics, 75(2): 45-64. DOI: 10.13128/rea-12069; <https://www.crea.gov.it>.

http://www.gazzettaambiente.it/scheda.cfm?id=912&le_potenzialita_dell_agricoltura_sociale_in_italia_e_in_europa

Leonardi F. (2019), Impresa, agricoltura sociale e riforma del terzo settore in "Diritto e Giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente" n. 2.

Senni S. (2020), L'agricoltura sociale, una risorsa per la comunità, "Georgofili info notiziario di informazione a cura dell'accademia dei geografi, <https://www.georgofili.info/>

Quanto costa la dispersione scolastica?

Melania Verde

Introduzione. Una breve riflessione sul “costo” della dispersione scolastica

Limitare il drop out, come è noto, è da sempre una delle priorità a livello europeo, la Strategia Europa 2020 prevedeva di ridurre, al di sotto del 10%, la quota di giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni, che abbandonano prematuramente l'istruzione o la formazione, che hanno completato al massimo la scuola media. Nel confronto con gli altri paesi europei, i dati Eurostat del 2020, ci dicono che l'Italia è al quartultimo posto per numero di early school leavers (13.1%), lontana ancora dal valore medio dell'Unione (9.9%). Fenomeno ancor più accentuato e grave nelle regioni del meridione d'Italia, contraddistinte da un quadro di maggiore difficoltà e disagio socioeconomico rispetto a quelle settentrionali.

Se, da un lato, sono chiari i “numeri” dell'abbandono scolastico, a livello nazionale ed europeo, così come le “cause”, siano esse di contesto, individuali, ed altro, e le “esternalità” negative connesse all'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, non è noto a quanto ammonta il “costo del drop out” a livello nazionale, né tanto meno a livello territoriale. Vi sono studi consolidati sull'impatto negativo che ne deriva al singolo individuo (sul piano morale, economico e sociale), alla collettività e all'economia in generale (ponendo ostacoli alla crescita economica e all'occupazione, e pesando negativamente sulla produttività e sulla competitività di un Paese) alimentando povertà ed esclusione sociale, ma quanto costa un disperso al singolo cittadino e/o contribuente? Studi e ricerche scientifiche sulla quantificazione dei costi dell'abbandono, a livello internazionale¹, ma soprattutto nazionale, sono particolarmente ridotti, i lavori si concentrano, in prevalenza, se non esclusivamente, sui rendimenti privati e sociali dell'istruzione, sull'importanza degli investimenti in Human capital (si pensi ai lavori di Schultz, Mincer e Becker che hanno rivoluzionato gli studi sul capitale umano).

¹ Un tentativo di calcolare il costo dell'abbandono è riportato in uno studio della Direzione generale delle politiche interne dell'UE del 2011, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460048/IPOL-CULT_ET%282011%29460048%28SUM01%29_IT.pdf.

Obiettivo, invece, di questo breve scritto è quello di provare a riflettere, da un lato, sulle variabili che determinano il costo della dispersione scolastica a livello territoriale, dall'altro, sulle molteplici criticità cui ci si imbatte nel momento in cui si tenta di quantificare a livello monetario il fenomeno in esame². Se è vero che la dispersione scolastica è una piaga sociale, che ha profonde ripercussioni sulla vita delle persone e delle comunità, è anche vero che i dispersi “costano” risorse alla collettività, sia perché è necessario contrastare il fenomeno, sia perché gli effetti negativi che si producono sulle capacità delle persone e sulla qualità dell'ambiente circostante non sono neutri dal punto di vista economico, ma determinano appunto “costi”.

Le parole “costi” “costa” sono state fin qui virgolettate perché, anche se sembrano avere un significato chiaro e univoco che conduce senza troppi problemi a misure precise e inconfutabili, non sono termini univoci e non danno luogo a misure indiscusse e indiscutibili.

Quando si parla di “costi” è vero che si intende fare riferimento sempre ad un onere che si sopporta, ma quest'onere può avere misure e, in qualche modo, significati diversi. Costo è il prezzo che si paga per disporre di un determinato bene o di un determinato fattore produttivo, ma costo è anche l'uso alternativo di una risorsa disponibile a cui si deve rinunciare o, in qualche caso, la perdita di un guadagno potenziale che si sopporta per non aver affrontato e risolto un problema.

A partire da queste considerazioni, nel paragrafo che segue si proverà ad individuare le diverse tipologie di fattori che influenzano la determinazione del costo della dispersione scolastica.

² Si tratta di un estratto di un lavoro più ampio sviluppato insieme a Marco Musella che aveva ad oggetto in particolare il caso Brindisi. Nello specifico, il lavoro è frutto di una ricerca commissionata per Brindisi Città Commovente, finanziata dal Fondo di Innovazione Sociale, disciplinato dal DPCM 21 dicembre del 2018, per la promozione di modelli innovativi che mirano alla soddisfazione di bisogni sociali emergenti, con il coinvolgimento di attori e finanziamenti anche del settore privato, secondo lo schema della finanza di impatto. Il progetto è del comune di Brindisi, Fondazione Foqus, Fondazione Nesta Italia. Si ringrazia infine Renato Quaglia per i preziosi suggerimenti e spunti di riflessione.

Le variabili che influenzano la quantificazione monetaria del costo dell'istruzione

Costi per il maggiore impiego della polizia locale e dei servizi sociali.

Tra i costi diretti, di breve periodo, occorre innanzitutto considerare i costi sostenuti da un Ente locale per l'espletamento delle misure relative all'assolvimento del controllo dell'evasione dall'obbligo scolastico. In particolare, il Comune - a seguito della verifica dell'evasione dall'obbligo scolastico³, da parte dei Dirigenti e/o su segnalazione e comunicazione di casi ad alto rischio dispersione, per frequenza saltuaria o a intermittenza - sostiene due tipologie di costi: da un lato, quelli per l'impiego della polizia locale, che ha il compito di "rintracciare" il minore "disperso" e relativo tutore; dall'altro, i costi per la messa in atto di procedure e strategie idonee a "riportare gli studenti a scuola". Si pensi al coinvolgimento dei servizi sociali per la determinazione e stesura di un progetto socio-educativo ad hoc e, in generale, a tutti gli interventi che mirano al "reinserimento" scolastico di chi abbandona o accumula ritardi, bocciature ed altro.

Costi connessi all'aumento della criminalità e della devianza: ripristino, recupero di beni pubblici depauperati e/o danneggiati a seguito di atti vandalici e incremento delle spese giudiziarie e penitenziarie.

Molti studi empirici hanno evidenziato un forte nesso tra insuccesso scolastico, devianza minorile e criminalità. Nello specifico, si registra una maggiore probabilità sia di assumere comportamenti devianti che di delinquere (soprattutto nel caso dei reati minori) per chi ha un basso livello di istruzione o in generale per chi non ha conseguito un titolo di studio (Buonanno e Leonida, 2006). In altre parole, l'abbandono scolastico "aumenta" l'incentivo a delinquere (in quanto si riduce il rendimento relativo delle attività legali alternative - come più volte ribadito qui e in letteratura, per i dispersi è alta la probabilità di permanere in una condizione di disoccupazione a reddito nullo o comunque basso) e si abbassa il costo (inteso come perdita di reddito da lavoro) dei periodi di detenzione (di contro l'istruzione "riduce" l'incentivo a delinquere, soprattutto rispetto ai reati minori, e aumenta il rendimento delle attività legali e i costi di una eventuale detenzione).

Secondo i dati OCSE (2018) nelle aree di maggiore dispersione scolastica si registrano i più elevati tassi di criminalità minorile. Secondo il V Rapporto di Antigone "Guarire i Ciliegi" (2020)⁴ sugli Istituti penali per i minorenni, il 62% dei minori detenuti ha commesso reati contro il patrimonio (furti, rapine,

truffe, danneggiamenti...). Inoltre, secondo dati Istat ("Giustizia, criminalità e sicurezza, dal 2014 al 2018") tra i presunti delitti compiuti da minori segnalati all'Autorità giudiziaria dalle forze di polizia risultano in aumento i reati per danneggiamenti (+28,03%). In generale, come spesso anche molti fatti di cronaca documentano, nei territori ad alto tasso di abbandono, sono molto diffusi gli atti di teppismo scolastico ed extrascolastico, così come i reati contro il patrimonio e la persona⁵.

Il contenimento di fenomeni di devianza comporta dunque, nel breve periodo, costi indiretti legati, ad esempio, all'impiego delle forze di polizia, non solo locale, nel controllo del territorio, ma anche i costi sostenuti dal Comune per il ripristino, la ripulitura o sostituzione dell'arredo urbano. O ancora per il recupero di beni immobili, o mezzi di trasporto danneggiati da atti vandalici. Nel medio-lungo periodo, inoltre, la messa in atto di comportamenti che violano la legge comporta certamente ulteriori costi per la collettività, in termini di maggiori spese giudiziarie e penitenziarie.

Costi connessi all'aumento del tasso di disoccupazione e alla riduzione dei redditi individuali: minore gettito fiscale e maggiori misure a supporto del reddito.

Un vasto filone di letteratura, sia nazionale che internazionale, evidenzia da sempre una stretta relazione tra il titolo di studio conseguito e il livello di reddito da lavoro di un individuo (Psacharopoulos, 1995). Nello specifico, al diminuire del livello di istruzione si registra un livello di reddito via via inferiore, dovuto al fatto che si svolgono lavori saltuari o comunque a bassa qualifica e mal pagati.

Inoltre, apposite ricerche hanno dimostrato che chi entra tardi e a fatica nel mondo del lavoro, a causa ad esempio degli insuccessi scolastici, *avrà una minore possibilità di essere occupato, e un salario più basso, rispetto a persone con le stesse competenze e nella stessa fascia di età che sono però entrate in un momento differente. Questo fenomeno* (noto in letteratura come effetto cicatrice (D'Isanto, Musella, 2013) investe in particolare quei giovani che, essendo rimasti fuori del lavoro per più tempo, hanno crescenti difficoltà a trovare una prima occupazione, o un nuovo posto di lavoro in caso di perdita del precedente. Di effetto cicatrice, però, si parla, retrodatandolo, anche con riferimento alle conseguenze della fuga dalla scuola dell'obbligo.

Non poche le conseguenze connesse a tali evidenze empiriche sia in termini di "minori entrate" che di "maggiori uscite" (Verde, Santoro, 2013).

Procediamo però con ordine, prendendo in considerazione, da un lato, la riduzione del gettito fiscale, dovuta alla riduzione delle "entrate", si pensi, ad esempio: a livello nazionale, all'esenzione del ticket sanitario per motivi di reddito, al minor gettito legato

³ La legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per l'anno 2007) ha introdotto l'obbligo di istruzione fino ai 16 anni.

⁴ Si veda <https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/GuarireciliegiStampa.pdf>

⁵ https://www.cittadinanzattiva.it/files/approfondimenti/scuola/bullismo/l_Indagine_comportamenti_violenti_a_scuola.pdf

all'Imposta diretta sul reddito percepito, come l'Irpef; a livello locale, invece, ciò si traduce direttamente nel più basso gettito generato dall'addizionale comunale Irpef; oppure all'Imposta Municipale Unica.

Dall'altro, l'incremento delle misure a sostegno del reddito. Secondo l'indagine Istat, "Sulle condizioni di vita, anno 2018", il 43% delle famiglie che hanno difficoltà ad arrivare a fine mese, non hanno conseguito nessun titolo di studio o posseggono la sola licenza elementare. Inoltre, il livello di istruzione è correlato negativamente sia ai maggiori trasferimenti pubblici, sia ai livelli di reddito medio annuale, ciò per tutte le aree geografiche e per tutte le fonti di reddito.

Le maggiori "uscite" possono, pertanto, scaturire dall'incremento delle misure di sostegno al reddito e contrasto alla povertà per aiutare chi si trova in difficoltà economiche, sia perché disoccupato o perché percepisce redditi medio-bassi. Si pensi agli assegni al nucleo familiare piuttosto che al Reddito di inclusione sociale.

Costi dovuti alla riduzione del benessere psico-fisico.

La relazione tra la salute e le sue determinanti è stata oggetto di numerosi studi empirici, con approcci sia microeconomici sia macroeconomici, che utilizzano come variabile dipendente la speranza di vita in buona salute e una serie di variabili socioeconomiche appartenenti alle dimensioni ricchezza, lavoro e istruzione come variabili esplicative (Jagger et al. 2018). Il legame tra livelli di istruzione e salute è basato sulla constatazione che la prevenzione è maggiore tra le persone più istruite, le quali attribuiscono un peso maggiore alla malattia. Diversi studi, infatti, hanno dimostrato che le persone con un più elevato grado di scolarizzazione tendono a godere più frequentemente di un migliore stato di salute (Grossman e Kaestner, 1997), Cingano e Cipollone et al. 2009).

Per l'Italia, Cannari e D'Alessio (2004) hanno stimato che un anno in più di istruzione riduce la probabilità di essere in cattiva salute di un valore pari al 4% della probabilità media.

Numerosi studi evidenziano, dunque, il legame tra livello di istruzione e livello di benessere fisico; altrettanto vasto è il filone di letteratura che analizza il nesso tra education e livelli di ben-essere. In particolare, al diminuire dell'education aumenta lo stato di infelicità o semplice disagio. In età evolutiva, questo malessere spesso sfocia in stati d'ansia e depressione che vengono sperimentati in misura maggiore soprattutto da coloro che hanno problemi nell'inserimento nella società. I costi aggiuntivi per la collettività sono evidenti: dai costi per l'attivazione di sportelli di ascolto, di centri per il trattamento dei disturbi dell'ansia, ecc.

Costi dovuti all'incremento degli sprechi di risorse pubbliche.

È importante, infine, prendere in esame i costi che gli enti sostengono al fine di garantire l'accesso all'istruzione (la stessa frequenza scolastica) attraverso la promozione di interventi volti a rimuovere impedimenti che ostacolano l'effettiva fruizione del diritto allo studio (come il servizio di trasporto scolastico; la refezione scolastica; altre agevolazioni per il diritto allo studio). I beneficiari, ma non fruitori di questi servizi - proprio perché frequentano saltuariamente la scuola - renderanno inefficiente l'impiego di queste risorse da parte del Comune o, in altri termini, comportano degli "sprechi". In questo caso si tratta di un costo-opportunità, perché vi è uno spreco di risorse che, attraverso percorsi non sempre facili, potrebbero essere impiegate per altro.

Le criticità della quantificazione monetaria dei costi della dispersione scolastica

La quantificazione monetaria del costo della dispersione scolastica, a livello di ente locale e di singolo cittadino, è sì un'operazione doverosa ma tuttavia molto complessa. Tra le criticità occorre, innanzitutto, evidenziare che vi è un problema temporale: alcuni costi sono di breve periodo (come, ad esempio, il costo per il ripristino dell'arredo urbano depauperato da atti vandalici), altri invece sono costi di medio-lungo periodo (si pensi agli interventi di supporto al reddito per le famiglie). Ai fini, dunque, della valutazione dei costi connessi all'abbandono scolastico, occorre considerare che una parte di quest'ultimi si esprimono in momenti diversi del tempo. Considerare, pertanto, i costi relativamente ad uno specifico anno t rappresenta una prima seria difficoltà perché andrebbero introdotti complicati algoritmi per attualizzare costi futuri attesi e, quindi, tecniche più sofisticate per quantificare ad oggi un costo che l'ente (e i suoi cittadini) sosterrà domani.

Anche la definizione dello stesso orizzonte temporale da prendere in considerazione è un'altra importante variabile. La dispersione scolastica è un fenomeno che produce conseguenze nel lungo periodo, cosicché ricadranno tra i costi sopportati da una collettività sia costi che sono prodotti dalla dispersione in uno specifico anno che si va ad analizzare, sia costi che derivano da dimensioni e caratteristiche che il fenomeno ha assunto negli anni precedenti, vi sono poi i costi che la dispersione produrrà sulla collettività negli anni successivi. Un giovane che abbandona oggi il suo percorso scolastico per quanto tempo tale abbandono darà luogo a costi per la collettività? Inoltre, pur assegnando una grandezza monetaria non possiamo essere certi dell'entità della grandezza assegnata, ci sarà quindi una certa distribuzione di probabilità intorno a quel valore.

Nel calcolare i costi dell'abbandono scolastico, andrebbe poi tenuto presente anche un altro aspetto: il movimento migratorio, ovvero lo spostamento (sia esso intra-regionale, interregionale o altro) degli individui dal luogo di origine. Tra chi si sposta vi è certamente anche chi ha un basso livello di reddito, o chi è in cerca di un lavoro, o ancora di un salario dignitoso, con un titolo di studio medio-basso (anche se la probabilità di emigrare è maggiore per chi ha un alto livello di istruzione) pertanto, nel lungo periodo, il costo del fallimento di chi abbandona oggi la scuola non è detto che domani gravi sulle casse comunali del territorio di origine. Naturalmente, per lo stesso principio, andrà considerato anche il flusso di ingresso di popolazione in un territorio, con conseguente possibile aumento (o riduzione) dei costi dovuti ad un abbandono scolastico "consumatosi" altrove.

Altro problema è la tipologia di costi da prendere in esame. Come si è detto, ma vale la pena ribadire, alcuni costi sono espliciti (contabili), nel senso che comportano un esborso monetario per il Comune (come ad esempio il costo sostenuto per l'impiego della polizia locale), altri invece sono costi impliciti o costi-opportunità⁶, cioè sprechi di risorse pubbliche che potrebbero essere utilizzate diversamente (si pensi ad esempio ai costi per l'utilizzo dello scuolabus che non viaggia a pieno carico). Ancora: altre difficoltà sono connesse alla metodologia utilizzata dall'ente locale per la raccolta dei dati economico-finanziari, che risponde ad esigenze rendicontative diverse da quelle necessarie per il calcolo del costo del drop-out. Non essendo stata definita in fase ex ante la tipologia di informazioni necessaria per giungere ad un calcolo, il più preciso possibile, del costo della dispersione scolastica, risulta quasi impossibile risalire a questo set di informazioni a posteriori, estrarre cioè dal bilancio comunale tutti i dati utili allo scopo. Si pensi ad esempio al costo sostenuto per la sostituzione di un arredo urbano: non è possibile distinguere il caso di una sostituzione effettuata in conseguenza di atti vandalici, da quella motivata invece da semplice usura, legata cioè al normale godimento.

Come è noto, inoltre, vi è anche il più generale problema della definizione del fenomeno. La *dispersione scolastica* è un *processo complesso che si struttura nel tempo* attraverso il ripetersi e/o il sommarsi di diversi fenomeni. La varietà delle *manifestazioni rientranti nella dispersione scolastica* e la pluralità e sovrapposizione degli indicatori rendono da sempre difficile l'elaborazione di dati quantitativi certi sul fenomeno. Di conseguenza, incerta è anche la determinazione del costo economico della dispersione.

Il costo della dispersione è, in ogni caso, certamente "sottostimato", sia perché è difficile contabilizzare i costi di lungo periodo sia perché è operazione complessa tener conto dei costi sostenuti dalla collettività a livello territoriale, nazionale e/o comunitario, dovuti alle spese che ricadono sui bilanci comunitari, statali o regionali e alle mancate entrate, in termini di minor gettito

⁶ Rappresenta il miglior impiego alternativo di una risorsa, in questo caso si tratta dell'alternativa tra varie opportunità di spesa.

connesso a imposte e tributi nazionali. La dispersione comporta un costo per lo stato e per la collettività, in termini di misure di protezione sociale e criminalità, oltre che di una minore ricchezza nazionale. Ecco perché è affare di tutti!

Melania Verde

**Esperta di economia sociale,
componente della redazione della rivista**

Impresa sociale

Riferimenti bibliografici

Antigone, V Rapporto di Antigone sugli istituti penali per minorenni, "Guarire i Ciliegi", 2020.

Buonanno P., Leonida L., Education and Crime: Evidence from Italian Regions, Applied Economics Letters 13(11):709-713, 2006.

Cannari L., D'Alessio G., Condizioni socio-economiche e mortalità, Banca d'Italia, Mimeo, 2004.

Cingano F., Cipollone P. et al, I rendimenti dell'istruzione, Occasional Papers, Banca d'Italia, 2009.

D'Isanto F., Musella M., "Disoccupazione giovanile e abbandono scolastico precoce. Un'estensione dello scarring effect", in Marco Musella (a cura di), Formazioni e relazioni sociali. Gli investimenti virtuosi per rimettere in moto il Mezzogiorno, Giappichelli, Torino, 2013.

Grossman M, Kaestner R., "Effects of Education on Health", in Behrman J.R., Stacey N. (a cura di), The Social Benefits of Education, University of Michigan Press, Michigan, 1997.

Psacharopoulos G., The Profitability of Investment in Education: Concepts and Methods. Human Capital Development and Operations Policy Working Papers No. 15280. Washington, DC: World Bank, 1995.

Santoro M., Verde M. L'investimento in capitale umano come motore dello sviluppo campano e del Mezzogiorno. Quali politiche sociali?, in Amendola A., Musella M. (a cura di), Formazione e relazioni sociali. Gli investimenti virtuosi per rimettere in moto il Mezzogiorno, Giappichelli, Torino, 2013.

La sfida della povertà lavorativa al welfare locale: quali prospettive per l'innovazione sociale?

Celestina Valeria De Tommaso

La povertà lavorativa è un fenomeno di recente, e ormai crescente, interesse in Europa. Secondo i dati Eurostat, circa l'11,7% dei lavoratori italiani sono "poveri". I paesi europei differiscono tra loro in termini di incidenza del fenomeno e in termini di fattori socio-demografici associati al rischio di avere un reddito familiare che non consente di vivere dignitosamente malgrado si abbia un lavoro. La complessità e l'urgenza del fenomeno - in assenza di politiche strutturali a livello nazionale - spingono gli enti locali a formulare strategie di policy innovative e volte a contrastare il fenomeno, lasciando spazio per ulteriori riflessioni sulla funzione della governance territoriale nel facilitare e/o ostacolare tali processi.

Nella prima sezione dell'articolo si ripercorrono le caratteristiche della povertà lavorativa, come si manifesta e i principali strumenti per risponderci. A seguire, la seconda sezione propone una ricostruzione delle logiche di *platform welfare*, in combinazione agli strumenti di contrasto al fenomeno. La penultima sezione presenta i fattori facilitanti alla transizione verso l'innovazione sociale a livello territoriale. Infine, la quarta sezione conclude e suggerisce alcune sfide aperte nel campo dell'innovazione del welfare locale di fronte alle sfide emergenti.

La povertà lavorativa: come si manifesta e quali misure per risponderci?

Quello dei working poor è un fenomeno ancora poco indagato nel nostro Paese e attualmente non esiste una definizione univoca del fenomeno. Tuttavia, nell'ultimo decennio il tasso di povertà lavorativa, in Italia l'*in-work at-risk-of-poverty rate*, è aumentato di circa 5 punti percentuali.

Ma chi sono i lavoratori poveri? L'Eurostat definisce povero il lavoratore ("working poor" o "in-work poor") di età compresa tra i 18 e i 64 anni che, pur lavorando almeno sei mesi durante l'anno, vive in una famiglia il cui reddito disponibile equivalente è inferiore al 60% del reddito equivalente mediano. La povertà lavorativa è una forma di povertà relativa che esprime la difficoltà

economica dei nuclei familiari in rapporto al livello economico medio e di vita dell'area territoriale in cui la persona vive.

La misurazione e la definizione del fenomeno considerano sia la condizione occupazionale (la tipologia contrattuale e l'intensità lavorativa) sia la composizione familiare dell'individuo (il numero di figli a carico, altri oneri di cura e la condizione occupazionale del coniuge/partner). A completare il quadro, le caratteristiche individuali e familiari si congiungono ai fattori istituzionali (ad esempio, l'assenza della legislazione sul salario minimo e la presenza di un reddito minimo, ecc.) e strutturali (ad esempio, il tasso di disoccupazione, la polarizzazione e la flessibilizzazione del mercato del lavoro, ecc.). I quattro fattori hanno chiaramente un peso differente a seconda della condizione specifica che interessa ciascun lavoratore povero e, almeno idealmente, non devono essere necessariamente compresenti per determinare una condizione di povertà lavorativa.

In altre parole, il lavoratore povero non è riconducibile alla sola "classe operaia" (come lo era, ad esempio, negli scritti di Marx e Engels) e si scontra con le sfide poste da un mercato del lavoro, nell'era post-industriale, più agile e competitivo, unitamente alle sfide socio-demografiche e al contenimento dei costi dei sistemi di welfare. In Italia, ad essere più colpiti dal fenomeno sono i lavoratori autonomi, i lavoratori temporanei e part-time e le famiglie con figli minori, questo a conferma del fatto che la componente "familiare" gioca un ruolo cruciale nel determinare i tassi di povertà lavorativa. Alla povertà lavorativa si associano poi rilevanti risvolti demografici, economici e sociali; ad esempio, l'insicurezza nella pianificazione familiare economica e l'aumento dell'età media al primo figlio e al matrimonio (Di Bartolomeo 2011).

La pluralità di dimensioni che costituiscono il fenomeno contribuiscono alla complessità delle policy per contrastarlo. Le misure di contrasto al fenomeno si suddividono in misure dirette (es. in Italia, il Reddito di Cittadinanza, l'Assegno Unico Familiare e il Bonus Irpef) e indirette (es. a livello locale, le misure di conciliazione vita-lavoro, le politiche attive del lavoro, le politiche

abitative). Quelle dirette fanno capo ai sistemi di protezione sociale e/o riguardano il mercato del lavoro: ad esempio, intervenendo sul rapporto tra datore di lavoro e lavoratore. Gli interventi "indiretti" fanno invece riferimento alle misure che contribuiscono ad alleviare la povertà lavorativa individuale e familiare, sebbene non abbiano un impatto diretto sui fattori strutturali o istituzionali del fenomeno. I Comuni e gli enti locali possono agire in maniera trasversale e "indiretta" nel contrasto alla povertà lavorativa, ed esercitano attività di erogazione, implementazione e intermediazione dei servizi di contrasto alle vulnerabilità (come nel caso dei servizi alla prima infanzia, di conciliazione vita-lavoro, e di supporto al reddito e all'occupazione).

Verso l'innovazione sociale: la logica "platform welfare" nel contrasto alla povertà lavorativa

La parcellizzazione e la rigidità delle misure di welfare - caratterizzate da una logica di erogazione "a silos" - limita la capacità degli enti locali di intercettare e rispondere a nuove forme di povertà, tra cui quella lavorativa. L'assenza di interventi strutturali nel mercato del lavoro a livello nazionale, hanno spinto gli enti locali a riorganizzarsi "dal basso" per far fronte alle sfide sociali emergenti. Ne è la prova il progetto Welfare Innovation Local Lab¹ (WILL), partito nel 2019 con l'intento di promuovere il rinnovamento del welfare locale. Il progetto WILL è un'iniziativa comunale nata dalla volontà di alcune città capoluogo distribuite in quattro regioni italiane del Nord (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto), al fine di cooperare per sperimentare risposte innovative ai problemi strutturali che rendono i sistemi di welfare difficilmente sostenibili. Tra gli ambiti di innovazione di WILL si colloca il fenomeno dei working poor.

Le linee di intervento di WILL, coadiuvate da un team di supervisor scientifici (Cergas/SDA Bocconi, dell'Università degli Studi di Milano insieme a Percorsi di secondo welfare) puntano a individuare gli strumenti tecnico-amministrativi per poter sperimentare in modo innovativo logiche di assegnazione degli incarichi e degli appalti *outcome-based* e frutto di co-programmazione e co-progettazione. In tal senso, i Comuni decidono di individuare le forme di sostegno più adeguate (economico, professionale, scientifico, culturale) e attivare piattaforme di ricomposizione sociale e/o di mercato, così come raggiungere la massa critica di utenti/partecipanti.

¹ Per ulteriori informazioni sulla genesi e le finalità del progetto, si rimanda al seguente articolo online: <https://www.secondowelfare.it/governi-locali/enti-locali/will-welfare-innovation-local-lab-un-progetto-per-innovare-i-sistemi-di-welfare-locale/>. La presentazione del progetto è inoltre presente nel Capitolo 9 della monografia "Platform Welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali" (Longo e Maino 2021).

Come si conciliano queste logiche con il contrasto alla povertà lavorativa? Come detto, il fenomeno è il risultato dell'interazione di più variabili. A livello comunale, le linee di intervento "indirette" riconducono a tre finalità di intervento:

- Il contrasto al rischio di povertà e di impoverimento (es. prestazioni monetarie per il sostegno alla casa o alle utenze, percorsi di educazione finanziaria);
- Il sostegno ai bisogni di conciliazione vita-lavoro (es. esenzioni dal pagamento di servizi comunali, voucher pubblici);
- Il supporto all'occupabilità e alle tutele (es. supporto alla domanda e all'offerta di lavoro, ad esempio per mezzo di piattaforme *marketplace* per generare opportunità lavorative maggiori e meglio retribuite).

Nel quadro dell'innovazione sociale, l'applicazione di tali logiche necessita la co-costruzione di piattaforme condivise - per mezzo di strumenti digitalizzati e non - con l'intento di riconfigurare i rapporti tra gli attori locali, da un lato, e favorire la co-ideazione e implementazione di spazi condivisi e inclusivi, dall'altro. L'innovazione, di prodotto e di processo, ambisce all'introduzione di nuovi (o rinnovati) strumenti e processi indirizzati a irrobustire le connessioni e i legami tra le iniziative, gli attori e le risorse disponibili sul territorio (Maino 2017). In letteratura, lo studio di tali processi origina dall'analisi dei processi di innovazione sociale nel campo delle relazioni sociali (Bunker & Alban 1992) e, a seguire, dal tentativo di stabilire un legame tra sostenibilità economica, efficienza e benessere collettivo, attraverso la congiunzione delle teorie sull'innovazione sociale e dei servizi ("service innovation") (den Hertog & Bilderbeek 1999; Berloto e Fosti 2019).

Nel campo della povertà lavorativa, questi processi si traducono nel coinvolgimento attivo di imprese, enti del Terzo Settore, organizzazioni di rappresentanza, enti bilaterali, con l'intento di ampliare il bacino di servizi rivolti ai lavoratori, alle lavoratrici e ai loro figli, riducendone la frammentazione nell'erogazione e nell'implementazione. I potenziali interventi spaziano dall'incremento del salario e del reddito disponibile (es. sostegno economico per la casa e agevolazioni fiscali), alle agevolazioni per l'accesso ai servizi e la conciliazione vita-lavoro (es. piattaforme di mutuo-aiuto e forme di *sharing costs* per l'accesso ai servizi), sino all'aumento della domanda di lavoro e, quindi, il miglioramento della *mismatch* tra domanda e offerta (es. tavoli locali *multistakeholder* e forme di *community building*).

I fattori facilitanti all'innovazione: il rapporto tra pubblica amministrazione e politica locale

La povertà lavorativa è spesso definita una povertà "invisibile". Negli ultimi vent'anni, il prevalere di un approccio *welfare-to-work* (si intendono, le iniziative pubbliche dirette a inserire o reinserire nel mercato del lavoro i soggetti più svantaggiati della popolazione, con l'introduzione di sussidi o aiuti accessibili con una prova dei mezzi e vincolati dalla ricerca attiva del lavoro), ha sorvolato sulle problematiche insite nel mercato del lavoro come, ad esempio, il progressivo indebolimento della legislazione sulla protezione del lavoro. Allo stato attuale, si riconosce come siano gli stessi lavoratori e le loro famiglie, e quindi non solo i disoccupati e gli inattivi, ad essere poveri: il lavoro non protegge più sufficientemente dai rischi sociali. Questo richiede, a tutti i livelli di governo, una chiara transizione verso un nuovo "paradigma". Come noto, l'intrappolamento dei sistemi di welfare territoriali in pratiche e norme stratificate rallenta i processi di transizione da un paradigma all'altro e, appunto, tali processi dipendono dalle caratteristiche del territorio in cui evolvono. Ed è qui che entra in gioco l'innovazione sociale.

Infatti, la realizzazione di iniziative innovative è strettamente correlata alle caratteristiche istituzionali del territorio (la cornice legislativa, il sistema di finanziamenti, la struttura organizzativa prevista e la scalabilità degli interventi). Tali fattori agiscono sull'intero processo di *policy-making* e influenzano ciascuna delle fasi del ciclo di policy, dall'agenda setting, sino all'implementazione e alla valutazione della politica.

Rispetto al secondo fattore facilitante, la "struttura organizzativa" (in riferimento al ruolo, agli interessi e alle responsabilità di cui ciascuno degli attori coinvolti nel processo decisionale è coinvolto), ad esercitare una pressione "endogena" al quadro istituzionale di riferimento è il rapporto tra politica e pubblica amministrazione. Secondo la letteratura, i processi di innovazione sociale si contraddistinguono per la neutralità dei fini e degli strumenti per raggiungerli (Phills *et al.* 2008). In particolare, tale neutralità è evidente nelle prime due fasi del ciclo di policy - la formazione dell'agenda e la formulazione delle policy - in cui i problemi sociali si definiscono come tali (per cui, un problema è collettivamente e oggettivamente percepito come tale) e conducono alla formulazione di strategie per rispondervi (secondo una logica "input-output", secondo cui ad essere rilevanti sono gli impatti sociali di lungo periodo).

E' nello scambio virtuoso tra pubblica amministrazione (ad esempio rappresentata dal dirigente dei servizi sociali o da altre figure che ricoprono posizioni organizzative nella struttura comunale) e attori politici (in primo luogo l'Assessore al Welfare, possibilmente in coordinamento con altri assessorati che direttamente o indirettamente

si occupano di politiche del lavoro) che si creano le basi per ridurre l'inerzia e/o la miopia che spesso limitano l'interazione sinergica tra gli stakeholder locali. In tal senso, i processi di innovazione sociale sarebbero allora perlopiù de-politicizzati mentre i "policy entrepreneur" agirebbero con l'intento di individuare le "crepe" dei sistemi territoriali, al fine di creare i presupposti per favorire aperture e opportunità in grado di affrontare nuove sfide e introdurre nuove modalità di risposta.

Le sfide aperte

Nonostante la narrativa ottimista, non mancano le difficoltà nella formulazione, nell'implementazione e nella valutazione dei processi di innovazione sociale soprattutto se applicati a fenomeni sociali complessi come è il caso della povertà, in continua crescita.

Sebbene i sistemi sociali si servano dei processi di "innovazione sociale" per accrescere la propria resilienza, nella fase di formulazione e implementazione delle policy non c'è ancora piena consapevolezza da parte degli attori locali dei risvolti operativi riguardanti l'introduzione di logiche e prodotti innovativi per far fronte alle sfide sociali. Inoltre, il tentativo di combinare le risposte di policy alla povertà lavorativa secondo logiche di innovazione sociale ha mostrato come, in assenza di iniziative politiche nazionali, questi processi da soli non siano sufficienti a colmare i gap strutturali. Questo, secondo alcuni, incentiverebbe i casi, già evidenti nello scenario nazionale, di frammentazione delle iniziative di policy locali.

Occorre, in ottica futura, guardare all'innovazione sociale partendo da un'altra dimensione: l'eco (ri)generativo di tali processi. Una volta avviati, questi sviluppi sono capaci di generare una risonanza tale da riuscire ad inglobare una molteplicità di attori nel maggior numero di ambiti sociali possibili (lavoro, sport, cultura, educazione...). Poiché l'innovazione sociale necessita, in prima istanza, di un cambio paradigmatico - sia nell'azione che nel pensiero - esso contribuisce a creare le condizioni per migliorare la "resilienza territoriale", incentivando un'alta flessibilità rispetto ai rischi e alle esigenze sociali. L'investimento di lungo periodo nel territorio è alla base di un rinnovato concetto di cittadinanza sociale "a geometria variabile" che, a fronte di esigenze diverse e in continua evoluzione, richiede risposte e interventi differenziati.

Celestina Valeria De Tommaso

Ricercatrice Junior presso

Percorsi di secondo welfare

Riferimenti

Berloto S., Fosti G. (2019), *Paradigmi di innovazione per i servizi di welfare locale: servizi, service management e innovazione*, in G. Fosti, E. Notarnicola, E. Ricciuti, S. Berloto e E. Perobelli (a cura di), *Il cambiamento nel welfare locale: lezioni per il riposizionamento dei servizi pubblici*, OCAP 2.2019, Egea, Milano.

Berloto S., Maino F., Meda F. (2021), *Progettare il welfare locale: il ruolo della governance*, in F. Longo e F. Maino (a cura di), *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Egea, Milano.

Den Hertog P., Bilderbeek R. (1999), *Conceptualising Service Innovation and Service Innovation Patterns*, Thematic essay within the framework of the research Programme Strategic Information Provision on Innovation and Services, Directorate for General Technology Policy, Utrecht.

Di Bartolomeo G., Di Bartolomeo A., Pedaci M. (2011), *Chi sono i lavoratori poveri?*, *Journal of Applied Economics*, Volume 2, pp. 42-61.

Maino F. (2017), *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 19-42.

Maino F. (2020), *WILL: il progetto per innovare i sistemi di welfare locale*, 5 novembre 2020, <https://www.secondowelfare.it>

Phills J., Deiglmeier K., Miller T.D. (2008) *Rediscovering Social Innovation*, *Stanford Social Innovation Review*, Volume 6, Issue 34.

SRM



Presidente: Paolo Scudieri

Direttore Generale: Massimo Deandreis

Centro Studi con sede a Napoli, collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo, nato come presidio intellettuale e scientifico, ha come obiettivo il miglioramento della conoscenza del territorio sotto il profilo infrastrutturale, produttivo e sociale in una visione europea e mediterranea. E' specializzato nelle analisi delle dinamiche regionali, con particolare attenzione al Mezzogiorno. Ha creato inoltre due Osservatori di ricerca a carattere internazionale che monitorano e analizzano i settori strategici come i Trasporti Marittimi, la Logistica e l'Energia.

www.sr-m.it

FONDAZIONE CON IL SUD



Presidente: Carlo Borgomeo

Direttore Generale: Marco Imperiale

La Fondazione CON IL SUD è un ente non profit privato nato per promuovere l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno, ovvero favorire percorsi di coesione sociale per lo sviluppo. La Fondazione sostiene interventi "esemplari" per l'educazione dei ragazzi alla legalità e per il contrasto alla dispersione scolastica, per valorizzare i giovani talenti e attrarre i "cervelli" al Sud, per la tutela e valorizzazione dei beni comuni, per la qualificazione dei servizi socio-sanitari, per l'integrazione degli immigrati, per favorire il welfare di comunità.

www.fondazioneconilsud.it



www.sr-m.it

Quaderni di Economia Sociale
ISSN 2421-0315
pubblicazione online di SRM
Reg. Trib. di Napoli n°37 del 29/07/2015

