

Terzo Settore...

“Tertium non datur”

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



Come è noto il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 denominato “Codice del Terzo Settore”, composto da 104 articoli che sanciscono il perimetro, i soggetti coinvolti, le regole di funzionamento, il regime fiscale, ha dato attuazione al “riordino” e la revisione organica della disciplina vigente in materia di Enti del Terzo Settore. Si è quindi previsto, altresì, come tassello fondamentale, la costituzione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali di un apposito Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo Settore.

L’importante “riassetto” avvenuto, della normativa che interessa l’insieme del Terzo settore, nasce dall’esigenza di regolare l’accoglimento di buona parte delle organizzazioni non profit italiane impegnate nella tutela del bene comune come pure sul versante del sostegno alle comunità. Le esigenze che si sono appalesate sono quelle di disporre di precetti puntuali ma non di meno nel superamento della frammentazione legislativa che ha caratterizzato, per decenni, le tante organizzazioni impegnate sul sociale, nel nostro Paese.

L’art. 72 del citato d.lgs.117 prevede quindi l’istituzione di un Fondo destinato a sostenere, anche attraverso le cosiddette “reti associative”, lo svolgimento di attività di interesse generale, consistenti in iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni del Terzo settore, iscritti nel RUNTS - Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, il tutto perseguendo degli obiettivi generali, veicolati in aree prioritarie di intervento, da declinarsi rispetto alle concrete attività finanziabili.

A seguito dell’avviso 1/2017, emanato dal Ministero del Lavoro, è stata approvata la graduatoria dei primi 78 progetti e iniziative ammessi a detto finanziamento. Per tali progettualità, in stato di avanzamento, verrà corrisposto il saldo da erogarsi a seguito dell’esito positivo del “controllo amministrativo-contabile” curato, su delega del Dicastero Lavoro, dagli “Ispettorati territoriali del lavoro” competenti, sulla base della relazione e rendicontazione finale presentata dall’Associazione beneficiaria, al fine di attestare i risultati raggiunti in relazione agli obiettivi programmati come, altresì, i costi effettivamente sostenuti per il progetto.

Nel più recente passato è seguito un secondo avviso. Da ultimo con l’avviso 3/2020 si è dato corso ad uno specifico atto di indirizzo al fine di sostenere le attività delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale delle fondazioni del Terzo settore, tutte di rilevanza nazionale, volte a fronteggiare an-

che le emergenze sociali ed assistenziali determinate dall’epidemia di COVID-19.

Questa attività, inerente come innanzi detto le verifiche amministrativo-contabili, può quindi definirsi una ulteriore, nuova, impegnativa e gravosa incombenza istituzionale, affidata al personale dell’INL e nello specifico agli Ispettori del lavoro incardinati nei diversi ITL operanti sul territorio, in avvalimento del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali.

Un mondo, diciamo, quello del non profit, o meglio più precisamente denominato del Terzo settore, qualificabile quale comparto che raggruppa Enti senza scopo di lucro (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni) che con il passare degli anni ha acquistato una rilevanza economica ed occupazionale di crescente peso, in Italia come pure in Europa, anche in ragione del fatto che risultano in crescita sia il numero degli Enti che ne fanno parte che per l’entità dei loro dipendenti.

Il valore della produzione complessiva del terzo settore, quale comparto che raggruppa proprio gli Enti senza scopo di lucro, è stimato prossimo a circa 80 miliardi pari al 5% del Pil del Paese.

In Italia si contano poco meno di 400.000 istituzioni non profit, per un totale di circa 900.000 dipendenti. La maggior parte delle organizzazioni si interessa delle attività culturali, sportive e ricreative, ma non mancano entità e sodalizi dedicati alla assistenza sociale, le istituzioni di ricerca e quelle a carattere religioso,

infine nell'ambito si possono annoverare anche gli enti che si occupano specificamente di servizi sanitari e quelli di inserimento lavorativo.

Contesto e riferimenti normativi

In considerazione anche di questa rilevanza sociale, economica ed occupazionale, normativamente si è arrivati, sul finire del 2016, alla "riforma" complessiva del Terzo settore, (quale contesto di organizzazioni che operano con finalità solidaristiche e che si impegnano a reinvestire gli eventuali utili nel finanziamento delle attività delle organizzazioni stesse) che nell'ambito dell'omonimo Codice prevede, tra l'altro, uno strumento di fondamentale importanza, come di anzi accennato, ovvero il "Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale".

È opportuno a questo punto precisare che gli Enti del Terzo settore saranno vincolati, per definirsi tali, alla "iscrizione obbligatoria" nel già sopra menzionato RUNTS, ossia Registro unico nazionale del Terzo settore, che è subentrato ai vari elenchi fino ad oggi esistenti.

Il Registro viene costituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, anche se la gestione ed aggiornamento sarà curata a livello regionale. In tale ambito si inquadra il "Consiglio Nazionale del Terzo settore", quale "organismo" formato da circa trenta componenti che ha, come organo, compiti consultivi finalizzati alla armonizzazione legislativa dell'intera materia.

Sono pertanto esercitate, dagli Enti del Terzo settore, le "attività di interesse generale" che vengono a sostanzarsi e quindi perseguite, con tutta evidenza, senza scopo di lucro, per il rag-

giungimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale agendo in via esclusiva o anche principale.

Gli Enti del Terzo settore, è bene dirlo, con l'iscrizione al RUNTS, sono tenuti al rispetto di molteplici obblighi riguardanti: la rendicontazione, la trasparenza nei bilanci, la democrazia interna, la regolarità dei rapporti di lavoro, di natura previdenziale ed assicurativa, il rispetto dei CCNL per le corresponsioni salariali, l'assicurazione dei volontari, la destinazione degli eventuali utili.

La riforma, con l'istituzione del Codice del Terzo settore, riconosce e potenzia, altresì, il ruolo dei CSV - Centri di servizio per il volontariato. Tali centri diventano una cinquantina e allargano la propria platea di riferimento offrendo servizi a tutti i "Volontari negli Enti del Terzo settore", e non soltanto agli appartenenti alle organizzazioni di volontariato come definite dalla legge 266/91.

Con il nuovo impulso riformatore, evidentemente, viene a rilanciarsi il ruolo strategico delle "Imprese sociali", ribadendo il rilievo del Terzo settore quale motore strategico di una diversa e nuova economia, maggiormente responsabile e solidale.

Aggiungiamo l'evoluzione avuta, con nuove regole, anche per mezzo dello strumento finanziario del 5 x mille, storico dispositivo di sostegno del non profit, che si apre a tutti gli enti del Terzo settore iscritti al registro unico nazionale, snellendo alcune procedure burocratiche, accelerandone i tempi di erogazione e modificandone le soglie minime.

Lo stesso "Servizio civile" con tale riforma universale, oggetto di un apposito decreto, viene ad essere riorganizzato e ridefinito nella sua governance, rappresentanza, sistema di finanziamento e struttura.

Anche il mondo universitario, diciamo, risulta attento a tale realtà. Solo per mera citazione ricordiamo l'attivazione di uno specifico Master nell'a.a. 2022/2023 dal titolo "manager per il sociale" presso l'Università di Trento, che si annovera tra i principali e storici Atenei per quanto attiene la specializzazione nei percorsi di studio in Scienze sociali.

Ricordiamo anche che è stato pubblicato, da ultimo, la scorsa estate, dal Ministero del Lavoro, l'Atto di indi-



rizzo per l'anno 2022 che definisce le linee cui dovranno attenersi gli avvisi, nazionali e regionali, di prossima uscita. Addivenendo quindi al ruolo centrale assegnato alle "reti associative".

Parliamo insomma di istituzioni senza scopo di lucro ma non per questo prive di impatto economico. In Italia sono stimati in circa 20mila Enti del Terzo settore che pur mantenendo un orientamento no profit hanno assunto una vera e propria struttura imprenditoriale.

Per il 2022 saranno quasi 60 milioni (per la precisione 59.127.766 di euro) i fondi destinati agli enti del Terzo settore dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali come previsti dagli articoli 72 e 73 del codice del Terzo settore (Cts).

È stato infatti pubblicato il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 141 del 2 agosto 2022 che contiene, come sopra ricordato, l'Atto di indirizzo per l'anno 2022 in cui vengono individuati obiettivi generali, aree prioritarie di intervento e linee di attività finanziabili del fondo finalizzate pertanto al finanziamento di progetti e attività di interesse generale come pure delle altre risorse previste dall'art. 73 del Cts.

Nello specifico, sono destinati 37.167.766 di euro al Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore (art. 72 del Cts) e 21.960.000 di euro per altre risorse finanziarie specificamente destinate al sostegno degli Enti del terzo settore (art. 73 del Cts), ripartiti in dettaglio nel modo seguente:

- 21.797.766 euro per il sostegno alle attività di interesse generale di rilevanza nazionale;
- 27.000.000 euro per il sostegno alle attività di interesse generale di rilevanza locale;
- 7.750.000 euro per contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali;
- 2.580.000 euro di contributo annuo a Enti e Associazioni specifiche di cui alla legge 476/1987 (Anmic, Anmil, Ens, Uici, Unms)

È opportuno specificare che una parte rilevante delle risorse di sostegno alle attività di interesse generale ad impatto nazionale sono indirizzate alle reti associative.

A questo viene ad affiancarsi la collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri per facilitare interventi sinergici realizzati con il coinvolgimento di organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e Fondazioni, per potenziare la dimensione sociale e sanitaria nel contesto sportivo.

In questa annualità 2022, con l'Atto di indirizzo, si tiene conto di due rilevanti novità:

l'adozione delle "linee guida" sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo settore e l'avvio del Registro unico nazionale del Terzo settore (Runts). Quest'ultimo, infatti, è da considerarsi, con l'obbligo di iscrizione, elemento vincolante e unica "porta di accesso" al Terzo settore. Da segnalare però, al contempo, che allo stato le tempistiche dei procedimenti di verifica per le organizzazioni di volontariato e le Associazioni di promozione sociale risultano essere di tutta evidenza particolarmente dilatate, cagionando quindi un periodo forzato di transizione.

Passiamo ora ad affrontare, brevemente, la questione inerente all'esatta nozione di "interesse sociale" e di "particolare interesse sociale".

Sappiamo che si è tentato di chiarirla recentemente da parte del Ministero del Lavoro e Politiche sociali, con la nota ministeriale n. 11379 del 4 agosto 2022, che parte dall'assunto che non tutte le attività di "interesse generale" sono anche di "interesse sociale". Al riguardo in CNTS – comitato nazionale del terzo settore specifica ed evidenzia che "l'interesse diffuso", "l'interesse collettivo" e "l'interesse sociale" sarebbero, di fatto, tre differenti declinazioni poste in un rapporto interdipendente rispetto al più ampio e assorbente concetto di "interesse generale".

È comunque evidente che le possibili "interpretazioni" da parte di chi, a vario titolo, sarà investito istituzionalmente dall'obbligo o dalla necessità di "qualificare giuridicamente" ed "amministrativamente" la nozione di "interesse sociale", (ad esempio gli Ispettori del lavoro dell'INL ma anche la medesima DG competente del Ministero del Lavoro, quali entità vigilanti), rischiano di essere non univoche e quindi di generare elementi di contrasto più che di omogeneità di comportamenti.

Considerazioni ulteriori

È un fatto ormai acclarato che la cosiddetta "economia sociale" viva un momento di crescita, in Italia come pure nel resto d'Europa. Ma è altrettanto evidente che questa riscontrata tendenza rischia di avere pesanti contraccolpi in costanza dell'attuale momento storico di crisi post pandemica e non di meno a causa della esplosione di conflitti bellici, anche latenti, tensioni geo politiche, fermenti e rivolte popolari, come si osservano esserci in diversi ambiti e latitudini mondiali.

Situazione generale causata da una crisi sui generis che ingloba elementi certamente economici recessivi ma anche politici, ambientali, energetici, sociali, sanitari, ecc. che investono e penalizzano, come detto, anche e in maniera sferzante, appunto, il terzo settore ossia l'insieme degli attori/istituzioni, nazionali ed internazionali, che si collocano idealmente tra lo Stato gli Stati e il libero mercato e che svolgono funzioni di utilità sociale, di volontariato, di assistenza, per molteplici comunità umane.

In definitiva parliamo di quel mondo “non profit” composito, formato da organizzazioni non lucrative che operano con finalità solidaristiche e che si impegnano a reinvestire gli eventuali utili nel finanziamento ed ampliamento e diffusione delle attività delle organizzazioni stesse.

Ad onore del vero proprio in considerazione dell'attuale contesto economico recessivo, sempre più condizionato, di fatto, da una oggettiva realtà che possiamo definire, non troppo arditamente, da “economia di guerra” che inevitabilmente orienta investimenti e poderosi flussi finanziari, ci sarebbe bisogno di una rinforzata “rete protettiva di tutela” da parte di organizzazioni umanitarie, di volontariato, di protezione sociale, che dovrebbe essere sostenuta economicamente ma anche normativamente, proprio a beneficio di crescenti comunità e popolazioni interessate da questi “eventi estremi” umani e naturali che si stanno moltiplicando in questo tormentato inizio XXI secolo.

Altro elemento di riflessione si ritiene sia il fatto che, col divenire operativo a fine 2021 il Registro unico nazionale del terzo settore-Runts, voluto dalla Riforma, l'adeguamento degli Enti alle nuove normative risulta essere tuttora in fase di assestamento, ciò è testimoniato



dal fatto che poco meno del 20% dei sodalizi, potenzialmente soggetti ai nuovi obblighi assicurativi, ha provveduto alla sottoscrizione delle polizze previste per la tutela dei “volontari”.

Per dare quindi una idea della massa numerica da ricondurre al cosiddetto ecosistema di associazioni e imprese sociali, presenti in Italia, e oltremodo particolarmente articolato, basta constatare l'entità del numero di persone coinvolte a vario titolo nelle suddette realtà, testimonianza ne è data dagli oltre 5,5 milioni di “volontari italiani” e del ruolo centrale nella nostra comunità nazionale, ma anche oltreconfine.

Questi sono alcuni dei dati emersi da una recente indagine denominata “Il Non Profit in evoluzione” realizzata da Cattolica Assicurazioni, in collaborazione con Cesen - il Centro Studi sugli Enti ecclesiastici e sugli altri Enti senza fini di lucro dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Gli Enti Non Profit e di Terzo Settore, è del tutto evidente, stanno vivendo un momento di forte spinta ed evoluzione, per tale ragione sono chiamati a compiere un decisivo passaggio in termini di professionalità della gestione, programmazione organizzativa, project financing, capacità di fare rete e valutazione dei risultati, sostenibilità nel tempo, sapendosi misurare ed adeguandosi alle sollecitazioni contenute proprio nella Riforma del Terzo Settore.

Non meno importante l'indispensabilità di conoscere e governare la propria collocazione strategica di Ente per dotarsi di un adeguato assetto giuridico e istituzionale, valorizzando il proprio ruolo nei confronti del sistema, per così dire duale, delle Pubbliche Amministrazioni e delle realtà for profit.

A questo si può aggiungere la necessità di veder garantita, anche da parte della politica e di chi ha la responsabilità di gestire la cosa pubblica, la “partecipazione attiva” del Terzo settore rispetto la programmazione delle politiche sociali nei territori, con il supporto di percorsi condivisi.

Certamente porsi obiettivi di necessaria efficacia nell'agire, intesa come la capacità di raggiungere i propri obiettivi attraverso un'adeguata e oculata gestione delle risorse disponibili, quali: fondi pubblici, donazioni private, ricavi da attività commerciali,

introiti dal 5xmille, dovrebbe essere una stella polare.

Come spiega lo studioso Simone Grillo, ricercatore presso Banca Etica *“Occorre ripensare il welfare nel nostro Paese... Lo Stato non può indietreggiare rispetto a diffusi e crescenti bisogni collettivi primari, ma non può nemmeno pensare di farcela in solitudine... La società diventa più complessa e gli stessi bisogni sociali si diversificano aprendo nuovi segmenti ed interessi di mercato”*. E ancora: *“Oggi assistiamo già a collaborazioni tra profit e no profit, pensiamo ad esempio a forme di welfare aziendale nella contrattazione collettiva, al ricorso da parte delle imprese tradizionali ai servizi di welfare realizzati dalle cooperative”*. In altre parole, *“il Terzo settore deve saper innovarsi ed andare oltre rispetto a contesti obsoleti di ambiti e di azioni, per potersi espandere”*.

Proseguiamo verso la conclusione di questo redazionale rammentando parte dei contenuti dell'ultima Lettera Enciclica, firmata ad ottobre 2020 da Papa Francesco, *“Fratelli tutti”*. La stessa tratta in alcuni suoi rilevanti passaggi anche di economia civile, di terzo settore, e di tanto altro..... come la buona politica, la parità di genere. Il Pontefice l'ha voluta firmare non a caso ad Assisi luogo di sepoltura di San Francesco, incarnazione della povertà vissuta a modello di vita.

Quella menzionata è un'enciclica che parla molto della nostra società e in particolare delle sue distorsioni, di un'economia che rispetti l'uomo e l'ambiente, che includa, supportata dal binomio economia e politica dove quest'ultima si veda «al servizio del vero bene comune e che non sia ostacolo al cammino verso un mondo diverso»

Una delle rilevanti novità dell'enciclica papale è contenuta proprio in un intero capitolo, il quinto, dedicato proprio alla *“buona politica”*. I politici sono chiamati a prendersi *«cura della fragilità in genere, della fragilità dei popoli e delle persone. Prendersi cura della debolezza e fecondità in mezzo a un modello funzionalista e privatista che conduce inesorabilmente alla “cultura dello scarto”*.

L'enciclica stessa parla anche del Terzo settore.

Il Papa ribadisce l'importanza di un'azione a più mani perché la *“mano invisibile”* del mercato da sola non risolve i problemi. Cita come strumento fondamentale l'azione della società civile, cioè di tutti noi: *“Grazie a Dio tante aggregazioni e organizzazioni della società civile aiutano a compensare le debolezze della Comunità internazionale, la sua mancanza di coordi-*



namento in situazioni complesse, la sua carenza di attenzione rispetto a diritti umani fondamentali e a situazioni molto critiche di alcuni gruppi. Così acquista un'espressione concreta il principio di sussidiarietà, che garantisce la partecipazione e l'azione delle comunità e organizzazioni di livello minore, le quali integrano in modo complementare l'azione dello Stato e dei rappresentanti delle istituzioni”.

“Mentre, infatti, una parte dell'umanità vive nell'opulenza – si legge ancora – un'altra parte vede la propria dignità disconosciuta, disprezzata o calpestata e i suoi diritti fondamentali ignorati o violati”.

Ecco, queste sono le parole di Papa Francesco che ben sigillano il grande e fondamentale tema del ruolo del Terzo settore nella odierna realtà umana, tra volontariato, cura e rispetto della persona, per mezzo di un'economia maggiormente solidale ed etica e il ruolo del welfare diffuso realmente vicino ai bisogni delle comunità globali, perseguendo, al contempo, un non secondario *“monitoraggio civico”*.

Un imperativo dovrebbe essere investire su chi aiuta gli altri riscoprendo il valore del nostro inestimabile capitale sociale, per mezzo di incentivi a nuove forme di organizzazione sociale da poter attuarsi nei territori, costruendo cambiamenti nei paradigmi socio-economici ad iniziare dal concetto più ampio di *“mutualismo”* e di *“economia civile”* da applicarsi alle periferie urbane, come alle realtà rurali e dei piccoli borghi delle aree interne, recuperando però sempre la dimensione umana. ■

[*] Dirigente dell'INL, Direttore Ispettorato territoriale del lavoro di Prato e Pistoia - Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, titolare della cattedra di *“Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro”* nonché della cattedra di *“Diritto del Lavoro”*. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.