

## **NORME PER LA PROMOZIONE ED IL SOSTEGNO DEL TERZO SETTORE, DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA E DELLA CITTADINANZA ATTIVA**

### **RELAZIONE**

Le istanze popolari e civili, di attivismo e di volontariato hanno segnato l'orizzonte sociale degli anni '70 e '80. Una risposta a bisogni e desideri nata e cresciuta al di fuori delle istituzioni, che poi ha cercato una sfera di legittimità pubblica promuovendo, ben prima della formulazione di leggi specifiche, ciò che oggi conosciamo come cooperazione sociale, volontariato e associazionismo di promozione sociale. Per lungo tempo questo insieme di organizzazioni è stato chiamato "non profit" e nel Codice civile è stato indicato come "enti non commerciali" fino a quando, con la riforma del 2016, ha trovato un riconoscimento giuridico diventando "Terzo settore".

L'apporto positivo delle formazioni comunitarie aveva già trovato piena legittimità nella modifica al Titolo V della Costituzione (art. 118)<sup>1</sup> attraverso l'introduzione del principio di sussidiarietà per lo svolgimento delle attività di interesse generale. Un concetto che richiama ciò che Raghuram Rajan, per anni capo economista del FMI, definisce "Terzo pilastro"<sup>2</sup>. L'economista indiano nei suoi studi mette in discussione la convinzione diffusa che Stato e mercato siano gli unici pilastri, le uniche due istituzioni che reggono una società. Esiste invece un terzo pilastro spesso ignorato, quello della comunità, che riveste un'ampia serie di funzioni economiche e sociali. Un ambito fondato su relazioni (e transazioni) cooperative, regolate dal principio di reciprocità. Un settore destinato a crescere di importanza perché, con la progressiva automatizzazione di molte attività produttive, è proprio dalla gestione delle relazioni e dei bisogni sociali emersi nelle comunità che possono nascere le professioni di domani.

L'autorganizzazione delle persone spesso ha saputo rispondere ai mutamenti della società rendendola più inclusiva e resiliente attraverso l'innovazione sociale, un processo di cambiamento basato su strategie e idee che portano a soddisfare lo sviluppo economico e sociale di una determinata comunità di riferimento, anche in complementarità con i servizi pubblici. Gli ambiti di azione maggiormente coinvolti sono istruzione e formazione, tutela ambientale, riuso ed economia circolare, sharing economy e social housing, miglioramento delle condizioni di lavoro, valorizzazione culturale, creativa e artistica delle competenze, delle identità e dei territori. Questo modello di economia sociale e relazionale si contrappone radicalmente ai sistemi economici classici

---

<sup>1</sup> Art. 118: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

<sup>2</sup> Raghuram G. Rajan (2019), *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*, Penguin (trad. it. *Il terzo pilastro. La comunità dimenticata da Stato e mercati*, Egea, 2019).

ed “estrattivi”. Si tratta infatti di attivare processi di co-produzione delle risposte ai bisogni e ai desideri della collettività, in una logica collaborativa capace di valorizzare le intelligenze, le propensioni dei singoli soggetti per determinare nuovi scenari. In questo senso si può determinare uno scenario che costruisca una “interdipendenza” tra le organizzazioni che attuano il progetto, capace di valorizzare la “biodiversità” delle varie forme e attività del Terzo settore, la cui ricombinazione può offrire opzioni davvero innovative e rispondenti ai cambiamenti che la società richiede<sup>3</sup>. A partire dal 2008, le continue crisi economiche e pandemiche hanno favorito lo sviluppo di un’economia alternativa al lucro, fondata sulla condivisione dei bisogni e delle risorse. I dati ISTAT dell’ultimo quindicennio confermano che in Italia, mentre si assisteva alla contrazione dei fattori economici classici, si registravano la crescita e il consolidamento di un’economia sociale e redistributiva. Merito di un Terzo settore in grado di contribuire alla prosperità collettiva, sia sotto il profilo tangibile e materiale, sia per quanto concerne il benessere dei cittadini.

L’ISTAT conduce un censimento permanente delle organizzazioni non profit, rilevandone le evoluzioni in termini numerici. Se nel 2015 in Italia si contavano 336.272 soggetti, capaci di impiegare una forza lavoro di 788.126 persone, l’ultima e più recente rilevazione, pubblicata nel 2022, evidenzia l’incremento nel 2020 a 363.499 organizzazioni per 870.183 addetti, in controtendenza rispetto ad altri ambiti più “tradizionali”. La stessa ricerca del 2020 per il territorio dell’Emilia-Romagna rileva 27.658 istituzioni non profit, con 82.291 addetti. Di queste la maggior parte sono associazioni, per un totale di 23.091 unità (pari all’83,48%), 881 sono cooperative sociali (3,18%), 713 fondazioni (2,57%) e 2.973 sono istituzioni con altra forma giuridica (il 10,74%). Per quanto riguarda i lavoratori e le lavoratrici, 57.306 (pari al 69,63%) sono collocati presso le cooperative sociali, 11.981 (14,55%) nelle associazioni, 5.786 (7,03%) presso le fondazioni e 7.218 (l’8,77%) presso le altre forme giuridiche. Dal punto di vista della storicità, 13.792 tra le istituzioni non profit operanti nel 2020 in Emilia-Romagna sono state costituite prima del 2005, ma tra il 2006 e il 2020 ne sono state attivate ben 13.866. Seguendo la medesima periodizzazione possiamo anche rilevare come i soggetti dal passato consolidato impieghino 73.281 persone, mentre per quelle costituite tra il 2006 e il 2020 hanno trovato collocamento 9.016 addetti.

La ricchezza e la capillarità delle organizzazioni di Terzo settore sul territorio regionale sono un’eccellenza dell’Emilia-Romagna. Si stima che siano oltre 500mila i volontari attivi sul territorio regionale, mentre l’ISTAT, come abbiamo visto, registra 82.921 dipendenti, di cui 63mila ascrivibili alla cooperazione sociale e alle fondazioni, i due soggetti maggiormente strutturati tra gli ETS. L’attività delle oltre 27mila organizzazioni non profit ha ricadute positive anche sulla spesa pubblica. Nella recente sentenza n. 72/2022, la Corte Costituzionale ha precisato che il Terzo settore “alimenta” – con la sua stessa attività, svolta senza fine di lucro – il finanziamento della spesa pubblica, non ricorrendo al classico modello del “prelievo tributario” ma convogliando risorse private verso attività di “interesse generale”: diversamente, dovrebbe essere lo Stato a raccogliere quelle

---

<sup>3</sup> Paolo Venturi, Flaviano Zandonai, *Neomutualismo*, Egea, 2022

stesse risorse mediante l'imposizione fiscale e a redistribuirle, con margini di inefficienza e inefficacia probabilmente maggiori.

La legge delega 106/2016, approvata nella temperie delle inchieste di "Mafia capitale", aveva come obiettivo dichiarato di "separare il grano dal loglio" e di garantire la trasparenza da parte dei soggetti non profit, che ancora non avevano ricevuto un riconoscimento giuridico se non indiretto attraverso la legge sulla disciplina fiscale delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) n. 460 del 1997. A questa norma si affiancavano le leggi sulla cooperazione sociale (L. 381/1991), sull'impresa sociale (L. 13/2005), sulle organizzazioni di volontariato (ODV) L. 266/1996 e sulle associazioni di promozione sociale (APS) L. 383/2000. Un quadro composito e dalla disciplina difforme per i diversi soggetti appartenenti a queste organizzazioni. La legge delega del 2016 ha una funzione definitoria che iscrive il Terzo settore al rango di soggetto costituzionale, riconoscendogli il valore di svolgere attività di interesse generale in forma autorganizzata. Uno dei decreti approvati con la legge delega è il Codice del Terzo settore (D.lgs. 117/2017), da cui discende l'intera articolazione del funzionamento delle nuove e rinnovate forme di enti di Terzo settore (ETS)<sup>4</sup>, il cui percorso per la piena attuazione è stato lungo e accidentato. Allo stato attuale, seppure manchino ancora alcuni decreti attuativi, la riforma del Terzo settore nazionale può dirsi vicina al suo completamento giuridico, soprattutto in seguito all'istituzione e all'attivazione del Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS). All'emanazione della norma deve però far seguito l'applicazione della stessa. A causa di un iter non lineare, spesso rallentato da proroghe e sospensioni, gli obiettivi della riforma continuano a non essere visibili né attuabili. Con l'entrata in vigore del RUNTS, sul finire del 2021 è stato attivato il processo di migrazione e consolidamento del registro, trasportando il non profit verso l'insieme degli enti di terzo settore.

Il quadro normativo oggi lascia ancora in ombra gli aspetti di valorizzazione del Terzo settore. A questo si aggiunge l'incertezza della pubblica amministrazione, in tutte le sue articolazioni, nell'applicare la nuova normativa. Riconoscere, supportare, promuovere, rispondere ai bisogni dei cittadini attraverso l'attuazione di una sussidiarietà orizzontale, con il coinvolgimento del Terzo settore nelle sue plurime forme organizzative, sono i principi a cui si ispira la legge regionale. La norma si inserisce all'interno della cornice strategica del Patto per il lavoro e il clima, un progetto volto a generare lavoro di qualità, contrastare le diseguaglianze e accompagnare l'Emilia-Romagna nella transizione ecologica, contribuendo a raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Ricorrono infatti all'interno di quel documento programmatico numerosi riferimenti alla promozione, alla valorizzazione, al supporto e allo sviluppo del Terzo settore, nonché all'innovazione sociale. Questi processi sono anche parte del quadro di

---

<sup>4</sup> Art 1. D. Lgs. 117/2017 "Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore."

programmazione della Regione Emilia-Romagna prima nel Documento strategico regionale e successivamente nei Piani regionali per il Fondo sociale europeo Plus e ancora più in generale nella programmazione 2021-2027 dei fondi strutturali che l'Unione Europea, tramite accordi di partenariato destina all'ente.

Per dare concretezza ai contenuti del Patto, la nuova legge si orienta su questi obiettivi principali: il riconoscimento e il sostegno alla rappresentanza del Terzo settore, la valorizzazione dei soggetti di sistema, il riordino e la semplificazione in alcune materie di pertinenza regionale, la legittimazione dei processi di amministrazione condivisa e il sostegno alle pratiche di innovazione sociale, la promozione e il sostegno al Terzo settore. Vengono pertanto individuati gli elementi del sistema di Terzo settore, ovvero quegli elementi di cui esso stesso si è dotato nel corso del tempo tramite gli organismi di rappresentanza, le reti associative e gli organismi unitari, i soggetti di servizio, i centri di servizio del volontariato, sostenuti direttamente dal Fondo unico nazionale (FUN) alimentato dalle fondazioni di origine bancaria (FOB), e gli strumenti di coordinamento regionale come le reti associative.

Gli organismi di consultazione della Regione Emilia-Romagna vengono riformulati con l'istituzione del Consiglio regionale del Terzo settore che prenderà in esame tutte le 25 attività indicate all'art. 5 del Codice di Terzo settore. Per conseguire questo obiettivo, il Consiglio, che sostituisce l'attuale Conferenza regionale del Terzo settore, si popolerà anche di altri soggetti finora esclusi: la rappresentanza dei centri di servizio del volontariato, le fondazioni di origine bancaria, gli enti locali, l'Assemblea legislativa stessa. Il Consiglio sarà affiancato dall'Osservatorio del Terzo settore e dell'amministrazione condivisa, attraverso il quale la Regione condurrà analisi e approfondimenti sulla consistenza e sulla qualità dei soggetti iscritti al Registro unico nazionale, e rileverà i processi di amministrazione condivisa attivati sui territori. A compimento del raccordo tra Regione e Terzo settore, sarà istituita l'Assemblea annuale dove dati e rapporti saranno messi a disposizione di tutti i soggetti iscritti al Registro unico.

Inoltre, poiché le attività degli ETS si praticano a livello territoriale, è previsto il sostegno ai soggetti unitari maggiormente rappresentativi su base provinciale. Per esercitare l'amministrazione condivisa è infatti necessario valorizzare lo scambio, il confronto e l'amalgama tra forme di Terzo settore diverse tra loro, con l'obiettivo di facilitare la partecipazione agli strumenti di programmazione anche territoriale per le materie di cui all'art. 5 del D.lgs. 117/2017.

La trasformazione degli enti non profit in enti di Terzo settore è ancora in corso, e per molti di questi soggetti l'iscrizione al Registro unico nazionale ha comportato un aggravio burocratico consistente. Nel riconoscere il valore di trasparenza e affidabilità degli ETS iscritti al RUNTS, la legge regionale ribadisce che per le amministrazioni pubbliche intenzionate a intrattenere rapporti amministrativi con gli ETS non sia necessario richiedere la documentazione già presentata da questi per il RUNTS.

La nuova legge regionale si pone anche come strumento di armonizzazione normativa in materia di urbanistica, edilizia, di concessione in comodato o canone agevolato di beni mobili e immobili pubblici per gli ETS di natura associativa, nonché di facilitazione per lo svolgimento di manifestazioni temporanee per gli stessi soggetti.

Tra le maggiori novità introdotte dal D.lgs. 117/2017, al Titolo VII (“Dei rapporti con gli enti pubblici”), rientrano le norme che si possono riassumere con il titolo di amministrazione condivisa. Agli articoli 55, 56 e 57 viene infatti indicato come, a integrazione del Codice dei contratti pubblici, l’ente possa intrattenere con gli ETS rapporti di co-programmazione, co-progettazione e convenzionamento. Si tratta a tutti gli effetti della messa in pratica del principio di sussidiarietà enunciato nel IV comma dell’art. 118 della Costituzione, dove si invitano gli enti territoriali a favorire l’autorganizzazione dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento delle attività di interesse generale, le stesse elencate anche nel Codice del Terzo settore. «L’amministrazione condivisa è fondata su relazioni di collaborazione o, meglio, di condivisione, che si ispirano a un complesso coerente di valori e principi generali, quali la fiducia reciproca, la pubblicità e trasparenza, la responsabilità, l’inclusività e l’apertura, le pari opportunità e il contrasto alle forme di discriminazione, la sostenibilità, la proporzionalità, l’adeguatezza e differenziazione, l’informalità, l’autonomia civica, la prossimità e territorialità. L’amministrazione condivisa, inoltre, si contrappone idealmente al modello di amministrazione tradizionale, basato sul “paradigma bipolare” e dunque imperniato su rapporti asimmetrici, di tipo verticale, autoritativo e gerarchico. Cionondimeno, nell’ambito dei rapporti sussistenti tra i cittadini e l’amministrazione, l’amministrazione condivisa non si sostituisce ad altri modelli preesistenti ma vi si affianca, come avviene con riferimento al modello di amministrazione tradizionale, che risulta comunque – è bene sottolinearlo – ineludibile per la configurazione dei poteri pubblici in genere, quali i poteri autorizzativi, concessori, sanzionatori e ordinatori»<sup>5</sup>. In particolare, la legge regionale per il Terzo settore e l’amministrazione condivisa intende tradurre in pratica questa formula teoricamente consolidata, manifesta nel Codice di Terzo settore ma ancora poco concretizzata.

Recentemente il DM 72 del 21 marzo 2021, che offre un quadro condiviso di analisi degli istituti introdotti dal Codice del Terzo settore, ha tracciato per la prima volta le linee guida ministeriali sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, compresi gli istituti di co-programmazione, co-progettazione e convenzioni, conferendo a questi istituti una legittimità che la legge regionale intende recepire e declinare sul territorio. Alla luce di questi principi la Regione è quindi chiamata a redigere in chiave territoriale e di prossimità tali linee guida, facilitando l’incontro tra gli enti pubblici del territorio e il Terzo settore. Poiché si tratta di una materia inedita e innovativa rispetto alle modalità con cui la pubblica amministrazione si relaziona abitualmente con i soggetti privati, la legge regionale, promuove strumenti di formazione congiunta tra ETS e pubblica amministrazione per favorire la definizione di procedure condivise, costruire un “linguaggio comune” e una pratica uniforme. È in questa chiave che si pone anche come strumento attuativo dell’articolo 69 del D.lgs. n. 117 del 2017 “Accesso al fondo sociale europeo”, istituendo un fondo dedicato per le pratiche di innovazione sociale con l’obiettivo di favorire la collaborazione tra enti locali, singoli e associati, enti del Terzo settore e altri enti pubblici e privati.

---

<sup>5</sup> <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa/>