

Cosa c'è nel PNRR per il terzo settore

di Giammaria Gotti, Alberto Arcuri

20-12-2021

Questo contributo fa parte della sezione "Il PNRR in dettaglio visto dalla Next Generation" del numero 2/2021 di Pandora Rivista "Next Generation EU. Leggere il PNRR" - nata da una collaborazione con l'esperienza di "Next Generation Research", un gruppo di giovani ricercatori e ricercatrici di diverse discipline della Scuola Superiore Sant'Anna e di altre Università. Per maggiori dettagli è possibile leggere l'introduzione a questa sezione, a cura di Francesca Coli e Alessandro Mario Amoroso, che presenta anche l'indice di tutti i 18 contributi di "Next Generation Research". Per ricevere il numero, e le altre riviste cartacee uscite, è possibile abbonarsi a Pandora Rivista per il 2021. Tutte le indicazioni si trovano a questo link.

Dopo aver scorso le pagine del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con le lenti del Terzo Settore, e trovandoci ora a scrivere di ciò che ne abbiamo ricavato, abbiamo pensato di partire dal 'posto' che esso occupa nel testo. Se si fa una ricerca testuale nel Piano, si può rapidamente verificare che al Terzo Settore si fa menzione solo nella Missione 5 (Inclusione e Coesione), e soprattutto nella Componente 2 dedicata a Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo Settore. Torneremo su questo punto (che vi invitiamo a tenere a mente) tra un attimo. Prima di provare a sviluppare una riflessione complessiva su ciò che c'è nel PNRR per il Terzo Settore, infatti, dobbiamo dar conto, seppur brevemente, dei riferimenti testuali che vi si trovano.

Dopo aver individuato i protagonisti della definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale e territoriale nei Comuni, il Piano precisa (p. 199), che «l'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo Settore». La clausola, posta in termini generali, viene immediatamente spiegata, chiarendo che: «la pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo Settore». Di Terzo Settore si parla poi nel secondo ambito di intervento della M5C2 (Rigenerazione urbana e housing sociale) nella parte dedicata ai Piani Urbani integrati (Investimento 2.2), in cui si prevede (p. 213) che gli interventi individuati per la riqualificazione delle periferie delle Città Metropolitane e quelli di pianificazione urbanistica partecipata «potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo Settore ai sensi dell'art. 55 decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117». Un cenno viene fatto anche nella componente successiva (M5C3, investimento 3), ove si prevede (p. 218) il finanziamento delle iniziative del Terzo Settore dirette a contrastare la povertà educativa delle Regioni del Sud attraverso il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori. Una misura che intende «attivare specifiche progettualità condotte da enti del Terzo Settore (fino a 2.000)» finalizzate a coinvolgere minori in situazione di disagio o a rischio devianza. Infine, il Terzo Settore compare anche nel Focus sulle dimensioni trasversali del piano, ove esso viene chiamato a contribuire alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie al fine di creare una nuova consapevolezza sociale sui temi del contrasto alla criminalità organizzata.

L'impressione che ci è rimasta dalla lettura di questi passaggi è stata quella (duplice) che molto spesso si prova davanti ai primi tentativi di realizzazione di cose che si ritengono sperabili: un'immediata contentezza per quel che vi si trova, seguita da un lieve inappagamento per ciò che di

più avrebbe potuto farsi. A scanso di equivoci: sappiamo bene, ovviamente, che non si tratta di un atto legislativo (e peraltro nella sua versione non definitiva), nondimeno però, non è possibile fingere di non vedere qual è l'importanza di un atto d'indirizzo (politico?) come forse mai se ne erano visti, verosimilmente destinato a conformare sensibilmente l'attività normativa del prossimo futuro. Torniamo, però, alla nostra impressione: la considerazione dimostrata dalle plurime (anche se non numerosissime) menzioni è sicuramente ed estremamente apprezzabile, allo stesso tempo, però, dimostra forse una visione soltanto parziale del coinvolgimento degli enti del Terzo Settore nei rapporti con la PA. Più concretamente poi colpisce l'assenza di riferimenti alla fase della co-programmazione - antecedente a quella co-progettazione - e alle convenzioni tra enti del Terzo Settore e PA, istituti oggi espressamente disciplinati dagli artt. 55-56 del Codice del Terzo Settore. Si tratta di difficoltà laboratoriali comprensibilmente legate ad un settore in qualche modo ancora in formazione. Nondimeno, all'esito di questa panoramica, non diremmo tutto se non dicessimo che a noi pare che avrebbe potuto essere dimostrata più chiaramente la volontà politica di supportare un coinvolgimento strutturale del Terzo Settore come protagonista insieme alla PA dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche pubbliche, e che invece sembra emergere in qualche modo ancora una concezione (antica) del Terzo Settore come mero esecutore di servizi.

Veniamo dunque alla considerazione 'geografica' che abbiamo posto in premessa: l'impressione è che ci sia ancora una certa difficoltà a concepire il Terzo Settore come un soggetto strutturale e trasversale e che, oltre a quelli in cui viene menzionato, ci sia tutta un'altra serie di ambiti in cui esso è già presente. Tra questi, colpisce l'assenza di un richiamo esplicito al Terzo Settore negli interventi previsti nel campo della cultura, dell'agricoltura sostenibile e della economia circolare, del potenziamento delle competenze e del diritto allo studio, delle politiche del lavoro e degli interventi per potenziare il Servizio sanitario nazionale verso un modello più incentrato sui territori. Per fare un esempio concreto: il punto 5.1.1 (Politiche attive del lavoro e formazione) e il 5.1.3 (Centri per l'impiego) sono sviluppati in una maniera piuttosto tradizionale, tutti esauriti dall'azione della pubblica amministrazione. Ancora, nella parte dedicata alla valorizzazione del patrimonio culturale e rurale (M1C3) si affida l'attuazione degli interventi alla «cooperazione tra attori pubblici», prefigurando genericamente un coinvolgimento anche dei «privati». E, se avessimo più spazio, gli esempi potrebbero continuare.

Quella del Terzo Settore è già oggi una realtà fatta di migliaia di soggetti privati e volontari impegnati quotidianamente in una più vasta opera di perseguimento dell'interesse generale. Non si dimentichi infatti che oggi l'art. 55 CTS - disposizione che, utilizzando il linguaggio della Corte costituzionale, costituisce la «chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici» (sentenza n. 131 del 2020) - pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS. Enorme è poi il potenziale di risorse, capacità e idee del Terzo Settore e, più in generale, della cosiddetta economia sociale^[1], caratterizzata dalle attività senza scopo di lucro e di utilità sociale realizzate dalle organizzazioni di Terzo Settore che nel loro agire sono mosse da principi quali la reciprocità e la democrazia. Che il margine di attenzione potesse essere più ampio lo conferma il PNRR francese (cosiddetta France Relance), ove assai frequente è il richiamo al ruolo degli attori dell'«économie sociale et solidaire (ESS)» e costante l'impegno a sostenere l'attività di tali soggetti in molteplici ambiti di attività: agricoltura e alimentazione, cultura e turismo, sport, contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale. Così, dopo aver affermato che gli attori dell'ESS parteciperanno a pieno titolo alla resilienza dell'economia francese contribuendo allo sviluppo di un modello di crescita verde e inclusiva, sostenendo la transizione ecologica e guidando la battaglia per l'occupazione e l'inclusione sociale, il Piano francese dichiara apertamente che «les structures de l'économie sociale et solidaire ont un rôle de premier plan (...) cela s'est vu au plus fort de la

crise et sera pris en compte dans la relance»[2]. L'economia sociale, di cui non si trova nel Piano italiano alcun riferimento specifico, è qui invece considerata come un vero e proprio modello economico e sociale il cui sviluppo viene incoraggiato in un'ottica di lungo periodo. Anche la Commissione europea ha annunciato nel suo Programma di lavoro per il 2021 intitolato Un'Unione vitale in un mondo fragile la pubblicazione per il IV trimestre del 2021 di un Piano d'azione per l'economia sociale, con l'obiettivo di «potenziare gli investimenti sociali, sostenere gli operatori dell'economia sociale e le imprese sociali». E il Regolamento UE n. 241/2021 istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede che «le riforme e gli investimenti [dei PNRR nazionali] dovrebbero promuovere ... l'economia sociale» (considerando 13).

Questi due esempi confermano che sarebbe stato possibile, anche per il Piano italiano, farsi carico di un approccio più ampio e meno settoriale al mondo dell'economia sociale in generale, e del Terzo Settore in particolare. Un passaggio importante del PNRR è il seguente: In coerenza con gli interventi del Piano, si prevede l'accelerazione dell'attuazione della riforma del Terzo settore, al cui completamento mancano ancora importanti decreti attuativi. Si intende inoltre valutare gli effetti della riforma su tutto il territorio nazionale. Questo passaggio non solo potrebbe spiegare i riferimenti limitati al TS nella bozza pubblicata, ma apre anche alla possibilità di un ruolo più importante del TS in bozze future.

Un focus necessario e meritorio sulla vocazione socio-assistenziale del Terzo Settore: gli interventi a sostegno delle persone vulnerabili

Rimane però, ovviamente, anche l'impressione di immediato apprezzamento delle cose importanti a cui il PNRR ha inteso dare impulso, che non possono ovviamente essere lette con sufficienza. Non dimentichiamo che la vocazione socio-assistenziale rappresenta comunque un elemento essenziale, per certi versi genetico, del Terzo Settore. E allora il PNRR merita, sotto questo aspetto, un'attenzione maggiore. È molta, ad esempio, l'attenzione che il Piano dedica alla componente dei servizi sociali, disabilità e marginalità sociale (M5C2.1), prevedendo specifiche misure volte a fornire «sostegno alle persone vulnerabili», «prevenire l'istituzionalizzazione» delle stesse e «aumentare l'assistenza domiciliare». Misure necessarie e meritorie, rese ancora più urgenti dall'emergenza sanitaria in corso, durante la quale i luoghi di cura (RSA e RSD) hanno spesso visto l'acuirsi della loro alienazione dalla società e, come tristemente noto, sono divenuti luoghi di facile trasmissione del virus. Anziani e persone con disabilità sono state, infatti, tra i soggetti più esposti agli effetti negativi della pandemia, tanto sul piano sanitario quanto su quello sociale. Dal punto di vista sanitario, come messo in rilievo dall'OMS[3], la loro condizione ha senza dubbio rappresentato un fattore di maggior rischio di contagio a causa delle difficoltà di attuare il distanziamento sociale per i costanti bisogni di supporto e della vicinanza con altre persone dovuta alla loro istituzionalizzazione. Dal punto di vista sociale, come sottolineato dalla Commissione europea[4], l'approccio emergenziale dettato dalla pandemia ha portato a privilegiare le esigenze di tutela sanitaria di tali soggetti, piuttosto che quelle correlate alla loro piena inclusione, secondo una prospettiva che le ha considerate più come oggetti di cura che come soggetti di diritto. In particolare, le persone con disabilità che vivevano in strutture di assistenza residenziale hanno sofferto dell'isolamento imposto dalle norme sul distanziamento sociale e quelle che vivevano all'interno della propria comunità e a casa propria hanno risentito della prestazione limitata dei servizi alla persona (si veda per esempio la sospensione delle attività dei Centri semiresidenziali disposta nei primi mesi della pandemia dall'art. 47 del DL 17 marzo 2020 n. 18).

La pandemia ha quindi aggravato l'esclusione sociale di tali soggetti, amplificando una condizione di isolamento e disuguaglianza che difficilmente può dirsi compatibile con la Costituzione (artt. 2, 3, 13, 14 e 32) e con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, in particolare con il diritto alla vita indipendente (art. 19). È in tale contesto che si inseriscono dunque le proposte di

investimenti e riforme in analisi. Anzitutto, la componente si pone l'ambizioso obiettivo di porre fine al modello di assistenza istituzionalizzata, rafforzando e costruendo infrastrutture per i servizi sociali territoriali e assicurando la massima autonomia e indipendenza della persona. In coerenza con tale proposito, si propone per esempio di finanziare la riconversione delle RSA e delle case di riposo per gli anziani in gruppi di appartamenti autonomi, dotati delle attrezzature necessarie e dei servizi attualmente presenti nel contesto istituzionalizzato (300 milioni di euro).

Inoltre, si prevede di introdurre con provvedimento legislativo, da adottare entro la scadenza naturale della legislatura a seguito di apposita delega parlamentare, un sistema organico di interventi in favore degli anziani non autosufficienti, finalizzato alla formale individuazione di «livelli essenziali delle prestazioni» (LEP). Il dichiarato intento di procedere alla individuazione dei LEP in materia sociale è da salutare con grande favore, dato che dall'emanazione della legge 328/2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) ad oggi si è sempre omesso di procedere ad una standardizzazione delle prestazioni sociali sul modello di quanto già avviene, invece, nel settore sanitario e socio-sanitario con i LEA (livelli essenziali di assistenza)[5]. Si tratterebbe di un'importante opera di omogeneizzazione degli interventi e delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, a fronte di una preoccupante «sperequazione territoriale» che caratterizza oggi la spesa sociale, come sottolineato dal recente Piano per la non autosufficienza 2019-2021[6].

Si conferma poi la scelta di arrivare presto ad una Legge quadro della disabilità (il cosiddetto Codice della persona con disabilità, già proposto dal governo Conte I), volta a semplificare l'accesso ai servizi e i meccanismi di accertamento della disabilità e a potenziare gli strumenti finalizzati alla definizione del progetto di intervento individualizzato. Si tratta non solo di un'apprezzabile opera di semplificazione e codificazione in un settore caratterizzato da una diffusa stratificazione di micro-interventi legislativi, ma anche di una preziosa occasione per il legislatore «di farsi carico dei diritti e dei bisogni delle persone con disabilità nell'ottica di un'autentica attuazione del dettato costituzionale in nome dei principi personalista, di solidarietà e di uguaglianza»[7]. Un disegno costituzionale che impone che ciascuno sia messo nelle condizioni di realizzare pienamente sé stesso, a prescindere dalle proprie condizioni di partenza[8].

Infine, è da notare che l'attuazione di tutti gli interventi sopra richiamati viene affidata, come già anticipato, ai Comuni, singoli o in associazione, coordinati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e in collaborazione con le Regioni. Il Terzo Settore è invece espressamente richiamato solo con riferimento alle attività relative al cosiddetto housing temporaneo per le persone senza dimora, nel quale si prevede il coinvolgimento delle associazioni di volontariato specializzate nei servizi sociali.

E poi una spinta, per la strada che ancora c'è da fare

In conclusione, ci è sembrato interessante provare a trarre qualche considerazione prospettica, a partire dalla clausola generale - di tipo residuale - presente nel corpo del Piano, con cui si è voluto dare impulso espresso all'accelerazione dell'attuazione della riforma del Terzo Settore, «al cui completamento mancano ancora importanti decreti attuativi». Si tratta di un passaggio molto interessante, perché il linguaggio della clausola appare immediatamente come un'alterazione di tutto ciò che già si è detto circa il ruolo 'settoriale' riconosciuto al Terzo Settore. Le parole scelte per formarla fanno infatti riferimento generale agli interventi del Piano (si dice, «in coerenza con gli interventi del Piano si prevede l'accelerazione [...]» di quanto già richiamato sopra). Il linguaggio della clausola è però di nuovo in distonia con il suo posto nel Piano. La si incontra infatti a pagina 210, in conclusione della descrizione introduttiva della seconda componente (M5C2: infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo Settore) della quinta missione (missione 5: inclusione e coesione). Si tratta di due elementi che fanno una polifonia scordata, che suona amplificata

soprattutto nell'inciso finale della clausola, che esprime la volontà, strutturalmente generale - ed estremamente meritoria - di «valutare gli effetti della riforma su tutto il territorio nazionale».

Al di là della criticità del suo posizionamento, a cui peraltro abbiamo già dato anche troppo spazio, resta il punto sostanziale: che è ormai (da tempo) il momento di dare finalmente attuazione completa ad un intervento di riforma pensato come organico ormai più di sette anni fa (le linee guida e l'approvazione del ddl di delega sono dell'anno 2014) e di intraprendere un processo, ugualmente organico, di valutazione dell'impatto della riforma. È di questi due aspetti che tratteremo, separatamente, in conclusione di questo commento.

Per comprendere l'impulso all'attuazione (rectius, all'approvazione dei decreti attuativi) della riforma, bisogna risalire il calendario di alcuni mesi, ad aprile 2021, quando il piano è stato approvato, per poter rilevare i decreti medio tempore approvati. A quanto ci risulta, il 23 aprile 2021 i decreti attuativi richiamati nel corpo complessivo della riforma non ancora approvati erano 21. Da questo insieme ne vanno espunti 4, quanti sono i casi di rinvio a decreti che non riguardano il funzionamento della riforma ma che 'possono' continuamente essere adottati per aggiornarla (come i decreti con cui si possono aggiornare le attività di interesse generale già definite dalla riforma). Ci risulta quindi in 17 il numero totale degli atti che dovevano essere ancora adottati. Di questi uno è stato nel frattempo adottato e di cinque è stato avviato il procedimento di approvazione.

Dentro questo insieme, l'attenzione va concentrata in buona parte sull'autorizzazione della Commissione Europea cui, ai sensi dell'art. 101, comma 10 del Codice del Terzo Settore, è subordinata l'efficacia delle disposizioni fiscali contenute nel titolo X del Codice stesso. L'attuale condizione di assenza dell'autorizzazione rappresenta un ostacolo operativo al funzionamento del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), uno dei cardini essenziali della riforma, in quanto strumento necessario alla qualificazione del perimetro soggettivo del Terzo Settore. Fino a quando l'autorizzazione della Commissione europea non consentirà l'attivazione dello specifico profilo fiscale degli Enti di Terzo Settore, mancherà un segmento fondamentale della riforma. Fino a quel momento, infatti, solo ONLUS, ODV e APS, che si porteranno in eredità, in via transitoria, il loro precedente regime fiscale, avranno un interesse concreto ad accedere al RUNTS.

Sono altri però gli interventi che mancano e per cui l'impulso del Piano potrebbe incontrare proficuamente la volontà del legislatore. Non essendoci lo spazio per un elenco esaustivo, abbiamo pensato di richiamare quelli che ci sembrano più urgenti. Tra questi, due riguardano, con perimetri diversi, le modalità di esercizio delle funzioni di vigilanza e monitoraggio attribuite al Ministero del Lavoro, e sono: il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali richiamato dall'art. 7 co. 4 della legge 106 del 2016 e dall'art. 96 co. 1 del CTS, che dovrebbe definire i termini e le modalità per il concreto esercizio della vigilanza, del monitoraggio e del controllo sugli enti del Terzo Settore esercitato (ai sensi dell'art. 7 della l. 106 del 2016) dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali; e il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che dovrebbe definire, secondo l'art. 15 co. del d. lgs. 112 2017, le forme, i contenuti e le modalità dell'attività ispettiva sulle imprese sociali.

Prima di concludere, vorremmo esprimere un'impressione sull'intenzione, espressa a pag. 213 del Piano, di valutare gli effetti della riforma del Terzo Settore su tutto il territorio nazionale. Si tratta di un passaggio particolarmente importante: la riforma, che in questo senso significa l'introduzione di una struttura normativa di promozione e sostegno dell'attività degli ETS, non ha una finalità essenzialmente (o senza dubbio, esclusivamente) economica. Per questo motivo, l'inciso finale («la valutazione degli effetti della riforma»), che nella costruzione del pensiero appare quasi un elemento di contorno se non un accidente, ci sembra non meno importante di quello che lo precede («l'accelerazione dell'attuazione della riforma»). Perché per definire le prestazioni di un ETS bisogna guardare anche all'impatto sociale, inteso come effetto migliorativo nelle condizioni delle persone o delle comunità.

Conclusioni: tirando le fila del discorso

Tirando le fila del discorso, possiamo dire che è ben possibile leggere il PNRR con gli occhi del Terzo Settore, e questo è già un fatto non scontato. Possiamo dire poi che almeno in parte il PNRR ha fatto sue le priorità indicate in questi anni dagli operatori del Terzo Settore, e, grazie al PNRR, sarà senz'altro possibile lavorare con investimenti (considerevoli) ad hoc sui temi dell'inclusione e della coesione sociale: e anche questo non è poco. L'occasione persa è forse, allora, soprattutto culturale e politica ma, con tutto quel che di positivo va detto, anche questo non ci sembra un fatto da poco.

[1] Secondo la definizione proposta dall'International Labour Organization (ILO), l'ESS (economia sociale e solidale) comprende le «imprese e organizzazioni, in particolare cooperative, società di mutuo soccorso, associazioni, fondazioni e imprese sociali, che producono specificamente beni, servizi e conoscenze nel perseguimento di obiettivi economici e sociali e nel favorire la solidarietà».

[2] Il testo completo è disponibile a questo indirizzo: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2020/09/07/le-plan-de-relance-est-lance>

[3] Organizzazione Mondiale della Sanità, Disability considerations during the Covid-19 outbreak, 26 marzo 2020.

[4] Commissione europea, Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, 3 marzo 2021, COM(2021) 101 final, p. 2.

[5] Sul punto, si v. R. Speciale, Legge 328/2000 e politiche per le persone con disabilità. A che punto siamo?, 17 novembre 2020. Disponibile in welforum.it

[6] Adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza e riparto del Fondo per le non autosufficienze del triennio 2019-2021, GU Serie Generale n. 28 del 04-04-2020, Allegato A, p. 7.

[7] E. Vivaldi e A. Blasini, Verso il "Codice per la persona con disabilità?". Introduzione, «Forum di Quaderni Costituzionali», 1 (2021).

[8] E. Rossi, Lo "statuto costituzionale della persona con disabilità": brevi considerazioni su un disegno di legge, «Forum di Quaderni Costituzionali», 1 (2021).