



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA E SCIENZE DELL'EDUCAZIONE

Corso di Laurea Magistrale in Programmazione e Gestione dei Servizi
Educativi e Formativi

Tesi di laurea

in Valutazione dei contesti e delle azioni formative

**Le professioni educative nel panorama del Terzo settore:
una risorsa da non sottovalutare.**

**Indagine esplorativa sull'inserimento lavorativo di nuovi
educatori**

Relatrice:

Emanuela Maria Teresa Torre

Candidata:

Erminia Liuzzi

Matricola: 937480

Anno Accademico: 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE.....	6
CAPITOLO PRIMO.....	8
<i>L'ITALIA DEL NON PROFIT: IL VALORE DEL TERZO SETTORE IN UNA SOCIETA' IN CONTINUO DIVENIRE</i>	
1.1. Italia e non profit: un settore dal valore inestimabile.....	8
1.2. L'identità del Terzo settore tra storia, legislazione e innovazione.....	11
1.2.1. Gli anni '90: dal Welfare State al Welfare mix.....	13
1.2.2. La svolta del nuovo secolo: gli anni 2000 e il progresso del Terzo settore italiano.....	15
1.3. Dalle linee guida alla tanto attesa Riforma del Terzo settore.....	20
1.3.1. Un decreto non indifferente: il D.lgs. 117/2017.....	23
CONCLUSIONI.....	26
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....	27
CAPITOLO SECONDO.....	30
<i>LE COOPERATIVE SOCIALI E IL MONDO DEL LAVORO: LA PERSONA AL CENTRO DI TUTTO</i>	
2.1. La cooperazione sociale: storia, leggi e caratteri strutturali.....	31
2.1.1. La "rivoluzione copernicana" nella cooperazione sociale: la legge 381 del 1991.....	33
2.1.2. Le Cooperative di tipo A e di tipo B: alcuni caratteri strutturali.....	34
2.2. Le prime rilevazioni statistiche: cosa accade dal 1999 ad oggi.....	37
2.2.1. Tra il 1999 e il 2005.....	37
2.2.2. La compagine sociale e la sua nota eterogeneità.....	40
2.2.3 Tra il 2008 e i nostri giorni.....	42
2.2.4. Reinventarsi ai tempi della pandemia.....	45
2.3. La risorsa umana al centro del lavoro sociale.....	48

2.3. La gestione del personale: una sfida tutta nuova per il non profit.....	52
2.3.1. I primi punti di debolezza nella gestione delle risorse umane.....	54
CONCLUSIONI.....	56
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....	57
CAPITOLO TERZO.....	61
<i>DIVENIRE ED ESSERE PROFESSIONISTA NEI CONTESTI DI LAVORO NON PROFIT: TRA TIROCINIO, INSERIMENTO E SUPERVISIONE</i>	
3.1. Il tirocinio: l'esperienza che va oltre la mera formazione teorica.....	61
3.1.1. Caratteri generali del tirocinio.....	62
3.1.2. Cosa significa essere tirocinante nelle organizzazioni non profit.....	68
3.2. Diventare un lavoratore.....	75
3.2.1. Il neoassunto e l'organizzazione: i diversi punti di vista.....	76
3.2.2. Composizione del processo di inserimento in un nuovo contesto lavorativo.....	79
3.2.2.1. La programmazione e il reclutamento.....	80
3.2.2.2. La selezione e l'accoglienza.....	81
3.2.2.3. L'affiancamento e la socializzazione.....	82
3.2.3. I professionisti nell'odierno settore non profit.....	85
3.3. Il processo di supervisione nel sociale: definizioni, funzioni e tipologie.....	88
3.3.1. La figura del supervisore.....	94
CONCLUSIONI.....	96
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....	97

CAPITOLO QUARTO.....101

METODOLOGIA DELLA RICERCA

4.1. Il tema.....101

4.1.1. Il lavoro d'équipe, la formazione in itinere e l'inserimento lavorativo..101

4.2. L'obiettivo.....102

4.3. Il piano della ricerca.....103

4.3.1. Il campionamento.....103

4.4. La strategia di ricerca.....104

4.5. Lo strumento di ricerca.....104

4.5.1. Il questionario.....104

4.6. La definizione operativa dei fattori.....105

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....114

CAPITOLO QUINTO.....115

“EDUCATORI E COORDINATORI: TRA PROFESSIONALITÀ ED ESPERIENZA. INTERPRETAZIONE E ANALISI DEI DATI

5.1. Interpretazione e analisi dei dati.....115

5.1.1. Il tirocinio: cosa ne pensano gli educatori e i coordinatori.....116

5.1.1.1. Educatori.....116

5.1.1.2. Coordinatori.....122

5.2. L'inserimento in un nuovo servizio.....122

5.3. La supervisione iniziale.....131

CONCLUSIONI.....134

BIBLIOGRAFIA.....	136
CONCLUSIONI.....	137
ALLEGATI.....	141
BIBLIOGRAFIA.....	156
SITOGRAFIA.....	168

INTRODUZIONE

In passato la presenza di un'ideologia welfarista, secondo cui soltanto lo Stato avrebbe dovuto rispondere ai bisogni provenienti dall'intera comunità, impediva al settore privato di farsi strada specialmente dal punto di vista normativo. Infatti, il welfare italiano era caratterizzato da una regolamentazione che affidava solo alle istituzioni pubbliche la gestione dei servizi sociali, le quali per poter assere a tale compito avrebbero dovuto essere in possesso di tutte le risorse, economiche e umane, necessarie¹.

La consistenza dei mutamenti sociali che l'Italia ha dovuto affrontare ha condotto la totalità del settore non profit verso l'inizio di una nuova era: il Terzo settore incomincia ad essere l'ambito per eccellenza in grado di fornire risposte efficaci ai bisogni sociali, affiancando e integrando pubblico e privato sociale in un modello di welfare mix disposto a rendere il capitale sociale un elemento in grado di valorizzare istanze solidaristiche e partecipative, a fronte di un calo della partecipazione politica ed economica. «I tentativi di definire la distintività del Terzo settore rispetto a stato e mercato sono molteplici»²; è proprio in tale circostanza che la capacità di rivitalizzare e flessibilizzare il sistema dei servizi porterà piano alla crescita dell'occupazione. In tale ottica, l'obiettivo del presente elaborato è quello di ricostruire l'evoluzione che ha investito il Terzo settore nella sua totalità, la quale ha condotto a tante novità circa la gestione dei contesti e delle dinamiche legate al divenire lavoratori nel mondo non profit.

Il primo capitolo presenta il suddetto settore da un punto di vista storico e normativo ripercorrendo i numerosi tentativi di riforma intrapresi sin dai primi del Novecento.

Nel secondo capitolo viene presentata la realtà delle cooperative sociali, una particolare categoria di ente non profit impegnata nel perseguimento della promozione umana e dell'integrazione sociale dei cittadini attraverso la gestione di servizi operanti in numerosi ambiti, tra cui quello sanitario, educativo e formativo e

¹ Borzaga C., (2021), *A trent'anni dalla 381*, in "Impresa Sociale", editoriale, n. 4/2021, p. 5, (<https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/editoriale-trentennale-381>, ultimo accesso 12 maggio 2022).

²² Fazzi L., (2002), *L'incerto destino del settore «non profit» in Italia*, in "Politiche sociali e servizi", nuova serie, 4, 1, pp. 35-54, <https://politichesocialieservizi.vitaepensiero.it/>, ultimo accesso 9 giugno 2022.

che negli anni hanno rappresentato una fonte inesauribile di nuovi posti di lavoro. La natura complessa dei fattori che spronano le persone ad intraprendere la propria carriera professionale in tale ambito ha portato le imprese non profit non solo a riflettere sull'importanza di studiare e conoscere a fondo il clima lavorativo che si instaura all'interno di servizi educativi e formativi, ma anche a ripensare alle politiche di gestione del personale in entrata; a tal proposito il capitolo terzo si è occupato di descrivere alcune tematiche, come l'esperienza di tirocinio, il momento dell'inserimento in un nuovo ambiente di lavoro e l'importanza della supervisione, inerenti la condizione dei lavoratori operanti nel sociale.

La seconda parte dell'elaborato ha dedicato le proprie righe alla presentazione di una ricerca esplorativa volta a indagare la percezione che i professionisti del settore hanno in merito ad alcune tematiche strettamente legate al lavoro che svolgono ogni giorno. Il capitolo quarto ha delineato le diverse fasi della ricerca condotta al fine di esplicitarne il tema, l'obiettivo, la metodologia e gli strumenti utilizzati, mentre il quinto, e ultimo, capitolo si è occupato dell'interpretazione e dell'analisi dei risultati ottenuti attraverso la somministrazione di un questionario rivolto ai protagonisti dell'intero studio: educatori e coordinatori operanti all'interno di servizi educativi.

Seguirà quindi un ampio discorso a sostegno del settore non profit e del fatto che le politiche aziendali poco attente alla valorizzazione del personale spesso risultano anche poco adeguate alle principali missioni determinate dai vari enti protagonisti del Terzo settore; dunque è indispensabile attuare un cambio di rotta rispetto ai sistemi di gestione del personale, i quali solo attraverso regole e strumenti ben definiti possono investire sulle e per le persone che lavorano all'interno delle organizzazioni con finalità non lucrative.

CAPITOLO PRIMO

L'Italia del non profit: il valore del Terzo settore in una società in continuo divenire

Il Terzo settore rappresenta un "Prometeo incatenato"³, a detta dello storico americano David Landes. Non risulta né probabile né auspicabile che il potenziale di sviluppo di questo mondo rimanga ancora inespresso come lo è stato fino alla metà del Novecento. È necessario quindi "slegare questo Prometeo" per poterlo liberare da costrizioni di natura giuridica, organizzativa e culturale⁴. Nel presente capitolo si parlerà della culla in cui il Terzo settore ha potuto farsi strada, il non profit, insieme con tutte le sue sfaccettature. Saranno gli anni Novanta ad aprire il varco e a permettere a tale settore di ampliarsi: si partirà dai primi decreti riguardanti i vari enti del Terzo settore, poi si proseguirà con l'inizio del nuovo secolo e grazie alla Legge quadro n.328/2000 si andrà incontro ad una normativa ampia e condivisa. Tra il 2016 e il 2017, tale settore ha finalmente raggiunto l'obiettivo di una riforma (Legge 106/2016) e dell'istituzione di un Codice del Terzo settore (Legge n. 117/2017), elementi che finalmente porteranno le istituzioni a riporre fiducia nelle organizzazioni non profit e nella loro autentica identità.

1.1. Italia e non profit: un settore dal valore inestimabile

Organizzazioni non profit, enti senza scopo di lucro, associazioni di volontariato, enti del Terzo settore, e così via, sono davvero tante le denominazioni che vengono utilizzate per identificare particolari realtà organizzative nate con l'intento di soddisfare bisogni sociali senza ottenere un guadagno tangibile. Rappresentano una realtà sociale, culturale ed economica che si affianca alle attività dello stato e della pubblica amministrazione - primo settore - e delle imprese - secondo settore - e che racchiude tutte quelle attività che invece operano insieme per il bene comune.

³ La questione su Prometeo che rubò il fuoco agli dèi per darlo agli uomini, è assunta da David Landes come simbolo della maggiore trasformazione che l'umanità abbia conosciuto, ovvero la rivoluzione industriale. <https://storiaestorie.altervista.org/blog/david-s-landes-prometeo-liberato/> .

⁴ Zamagni S., (2011), *Libro Bianco Sul Terzo Settore*, Bologna, Il Mulino, p. 13.

Le differenti denominazioni che i soggetti privati, senza scopo di lucro, hanno assunto negli anni e negli svariati contesti di riferimento (società, cultura, assistenza, educazione) ci portano a comprendere come “No profit” e “Non profit” non siano termini equivalenti⁵: parlare di “Non profit” (è la contrazione di *not-for-profit*) significa sottolineare il principio dell’assenza di finalità di lucro da parte di organizzazioni che non hanno come fine ultimo, della propria attività, il perseguimento di un interesse economico, anche se ciò non esclude che queste possano comunque generare profitto⁶. Il “No profit” invece è un’espressione che sottintende il completo divieto di generare un qualunque profitto⁷. «Tale condizione va correttamente intesa: essa si rifà a una generale “estraneità” delle logiche operative e strategiche perseguite rispetto al profitto. Ciò operativamente si realizza non come una preclusione alla realizzazione di un’efficiente gestione, bensì come l’orientamento dell’attività aziendale non finalizzata all’assegnazione dei risultati economici ai portatori di capitale»⁸.

Rispetto alle imprese che operano sul mercato, il cui valore di riferimento è il risultato ottenuto dagli scambi economici realizzati in chiave utilitaristica, il valore di riferimento delle aziende non profit è spesso legato ad una visione solidaristica; quindi oltre al valore aggiunto economico, relativo all’aumento di ricchezza materiale, economica e finanziaria prodotta tramite le attività specifiche svolte, le aziende non profit creano valore aggiunto, sociale e culturale, che deve essere il più coerente possibile con la propria mission. Proprio perché spesso gli scopi di carattere sociale e le condizioni di efficienza devono convivere nella medesima organizzazione, le aziende non profit possono contare sia su forme di contribuzione volontaria da parte di persone “sensibili” alle tematiche trattate, «sia su sovvenzioni pubbliche o agevolazioni garantite in relazione agli scopi di ordine

⁵ Italia non profit, *Non profit o No profit: qual è la giusta locuzione?*, (<https://italianonprofit.it/risorse/definizioni/non-profit-vs-no-profit/>, ultimo accesso 2 maggio 2022).

⁶ Barbetta G. P., Maggì F. (2008), *Nonprofit. Il nuovo volto della società civile*, Bologna, il Mulino.

⁷ Rossi P., (2020), *L’organizzazione dei servizi socioassistenziali. Istituzioni, professionisti e assetti di regolazione*, Roma, Carocci Faber, p. 188.

⁸ Brusa L. (a cura di) (2013), *Le aziende pubbliche e gli enti non profit*, in Brusa L., *Lezioni di economia aziendale*, Torino, Giappichelli, pp. 57-58.

sociale perseguiti [...]»⁹. Essere un'organizzazione non profit significa quindi avere come obiettivo la produzione di beni o servizi socialmente utili, impedendo così qualsiasi interesse di tipo privato. Non avere scopo di lucro significa quindi considerare l'economicità come un vincolo e non come un obiettivo: ciò non impedisce l'ottenimento di un utile, ma richiede che esso venga totalmente reinvestito al fine di ottimizzare la capacità di perseguire la mission aziendale dell'organizzazione¹⁰. «Nell'economia sociale, l'assenza di finalità di lucro costituisce uno dei presupposti dell'azione organizzativa, ma non è l'unico tratto distintivo. È importante sottolineare come questo principio si sia imposto come uno dei fattori trainanti dello sviluppo delle organizzazioni non profit in Europa e ne abbia plasmato e contraddistinto l'identità»¹¹.

A proposito di identità, vediamo come le aziende non profit rientrano nel cosiddetto "Terzo settore", rappresentato da operatori economici che utilizzano forme giuridiche di carattere privatistico (come nel caso della cooperazione sociale, del volontariato, dell'associazionismo e delle fondazioni che erogano risorse alla collettività) per produrre beni o servizi destinati a soddisfare bisogni di stampo sociale. I servizi che queste tipologie di aziende sono volte ad erogare rientrano nell'area della soddisfazione dei bisogni umani, quindi parliamo di sanità, assistenza sociale, educazione, cultura, promozione delle comunità locali, tutela dei diritti, e così via; in alcuni casi queste aziende possono presentarsi anche come organismi imprenditoriali, professionali, religiosi o sindacali¹². Sono organizzazioni «immerse nella società e nelle sue contraddizioni, antenne sensibili delle trasformazioni che l'attraversano»¹³; la complessità che permea il Terzo settore va quindi a riprodurre, la complessità dei nostri giorni, presentandosi come un laboratorio del mutamento sociale. Pur operando in ambiti diversi, i soggetti del

⁹ Brusa L. (a cura di) (2013), *Le aziende pubbliche e gli enti non profit*, in Brusa L., *Lezioni di economia aziendale*, Torino, Giappichelli, p. 58

¹⁰ Ambrosio G, Bandini F., (1998), *La gestione del personale nelle aziende non profit*, Milano, Etas Libri, pp. 11-12.

¹¹ Rossi P., (2020), *L'organizzazione dei servizi socioassistenziali. Istituzioni, professionisti e assetti di regolazione*, Roma, Carocci Faber, p. 190.

¹² Gli ambiti di attività richiamati sono stati definiti dal ICNPO – International Classification of Non-Profit Organization, utilizzato negli studi di comparazione internazionale delle istituzioni non profit. Informazioni tratte da Brusa L. (a cura di) (2013), *Le aziende pubbliche e gli enti non profit*, in Brusa L., *Lezioni di economia aziendale*, Torino, Giappichelli, pp. 56-57.

¹³ Zamagni S., (2011), *Libro Bianco Sul Terzo Settore*, Bologna, Il Mulino, p. 80.

non profit sono tutti riuniti attorno ai problemi concreti delle comunità locali, e sono pronti a promuovere l'azione collettiva delle persone in nome dell'interesse generale e del bene comune¹⁴.

Tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, l'Italia ha avvertito l'esigenza di sfruttare le potenzialità di un settore, come quello del non profit, per rispondere ad alcuni dei problemi di un sistema che attraversava una fase di profondo cambiamento. Il ritardo dell'Italia nella scoperta di tale settore è scaturito dall'idea che un sistema di welfare volto a perseguire il benessere collettivo potesse provenire unicamente dall'azione di organizzazioni pubbliche, mettendo in secondo piano i soggetti privati. In questo modo il non profit ha sempre operato in ombra rispetto agli altri settori, meritandosi di conseguenza scarsa attenzione; è sempre stato poco riconosciuto soprattutto «dal punto di vista legislativo a causa di leggi che tendevano a identificarne e normarne singoli comparti, come ad esempio il volontariato, senza tuttavia essere in grado di fornire una regolamentazione unitaria»¹⁵. Sempre nello stesso periodo (fine anni '80/inizio anni '90), svariati sono stati i fattori che hanno contribuito a porre attenzione sul Terzo settore.

1.2. L'identità del Terzo settore tra storia, legislazione e innovazione

Per riuscire ad argomentare in maniera esaustiva le principali vicende legate all'evoluzione del suddetto settore, è importante tener presente che esso si lega strettamente ai cambiamenti che concernono il sistema dei servizi sociali; a tal proposito, vediamo come i numerosi tentativi di progresso sono incominciati sin dalla fine dell'800, ma per comprendere al meglio quali sono le condizioni attuali legate ai servizi sociali, e quindi al Terzo settore, ci si dedicherà al periodo che va dagli anni '90 del '900 sino ad arrivare ai nostri giorni. Fino agli anni '80, l'idea di beneficenza e di assistenza, volta a mantenere l'ordine sociale, affidava agli enti solidaristici una mansione perlopiù riparativa e residuale. Tale funzione comincia a

¹⁴ Forum nazionale del Terzo settore, (2010), *Le sfide dell'Italia che investe sul futuro. Libro verde del Terzo settore*, p. 16, <https://www.forumterzosettore.it/2010/05/13/le-sfide-dellitalia-che-investe-sul-futuro-libro-verde-del-terzo-settore-mag-2010/>.

¹⁵ Zamagni S., (2011), *Libro Bianco Sul Terzo Settore*, Bologna, Il Mulino, p. 211.

tramutarsi in un ruolo attivo nel raggiungimento delle pratiche di prevenzione sociale con l'intento di rimuovere le cause legate ad una società poco equilibrata.

Tra i più importanti fattori di cambiamento ritroviamo il D.P.R del 24 luglio 1977¹⁶, che prevedeva il decentramento del potere dello Stato a vantaggio delle Regioni e dei Comuni, la Legge 833/1978 che istituiva il Sistema Sanitario nazionale e l'istituzione della Caritas¹⁷, che ha portato le Regioni a adottare regolamenti e registri per tutte le organizzazioni solidaristiche. Nel periodo precedente a quello appena citato, sia la definizione che le informazioni relative al Terzo settore italiano e al settore non profit risultavano alquanto frammentate e imprecise;¹⁸ le diverse realtà organizzative, disciplinate da norme specifiche, hanno determinato una ingente proliferazione dei registri e degli elenchi di iscrizione degli enti interessati che a sua volta ha dato vita ad una misurazione statistica intrisa di fonti eterogenee, modeste e spesso inadeguate. Al superamento di tale situazione ha contribuito l'Istat, il quale ha dato avvio a rilevazione periodiche sul non profit a partire dal 1996¹⁹.

«Nel 2000, [...] con l'obiettivo di cogliere le caratteristiche e il ruolo del settore non profit nei Paesi coinvolti, l'Istat svolge la Prima rilevazione censuaria su istituzioni private e imprese non profit, in riferimento ai dati del 1999, che fornisce una definizione e una rappresentazione statistica ufficiale, affidabile e dettagliata del settore e delle sue dimensioni principali, confrontabile con i risultati rilevati a livello internazionale»²⁰. La presenza di rilevazioni statistiche attendibili,

¹⁶ Gazzetta Ufficiale, *Decreto del presidente della repubblica 24 luglio 1977*, n. 617, Serie Generale n. 234 del 29/08/1977; il testo del decreto si trova al seguente link <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1977-07-24;616!vig=> (ultimo accesso 2 maggio 2022).

¹⁷ Fondata nel 1971, seguendo il volere di Paolo VI, da Giovanni Nervo. L'organizzazione si proponeva di svolgere funzioni pedagogiche promuovendo all'interno delle famiglie e delle comunità lo spirito cristiano della solidarietà. Storia della Caritas Italiana (organismo pastorale della CEI) al seguente link https://www.caritas.it/home_page/chi_siamo/00003456_dal_1971_al_1999.html (ultimo accesso 2 maggio 2022).

¹⁸ Barbetta G. P., (1966), *Il settore nonprofit in Italia: una definizione*, in Barbetta G. P. (a cura di), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 35-74.

¹⁹ Venditti P. S., *Il terzo settore in Italia*, tesi di laurea, LUISS, 2018/2019, relatore E. De Blasio, p. 21.

²⁰ ISTAT, (2022), *Trent'anni di censimenti nel settore non profit*, in Censimenti permanenti. L'Italia giorno dopo giorno, informazioni tratte da <https://www.istat.it/it/files//2022/03/STORIA-NON-PROFIT.pdf> (ultimo accesso 2 maggio 2022).

insieme con la determinazione di norme e regolamenti per tutti gli enti del Terzo settore, aiuterebbe non poco interpreti, studiosi e operatori del diritto a razionalizzare un ambito normativo particolarmente articolato. Quello del riordino e della semplificazione di tutto ciò che concerne il Terzo settore, rappresenta un altro passo verso la ricerca di un'identità più salda, che potrà poi rispondere «[...] ad alcune tendenze "centrifughe" volte ad enfatizzare le specificità delle sue diverse componenti. Si avverte la necessità di individuare radici comuni da cui non possano prescindere tutti i soggetti che trovano la propria identità nel Terzo settore, pur consentendo a ciascuno di essi di mantenere le proprie peculiarità, senza assimilazioni forzose e, potenzialmente, nocive»²¹.

1.2.1. Gli anni '90: dal Welfare State al Welfare mix

Gli anni '90, per la legislazione italiana sul settore non profit, rappresentano un periodo di svolta; le principali tipologie di leggi attorno alle quali si sono concentrati gli anni '90 del '900 e i primi anni del nuovo secolo sono tre: leggi che definiscono e regolano l'attività di specifiche tipologie di enti, come ad esempio le leggi sulle associazioni di volontariato (Legge 266/1991), sulle cooperative sociali (Legge 381/1991), sulle Associazioni di promozione sociale (Legge 383/2000) o sulle imprese sociali (Legge 118/2005 e D.lgs. 155/2006), leggi che concedono sia sgravi fiscali alle donazioni effettuate nei confronti di organizzazioni non lucrative (Legge *Più dai e meno versi* - 80/2005), sia una parte delle imposte versate dai cittadini (*Cinque per mille*), leggi che forniscono un quadro normativo generale al settore (come nel caso del D.lgs. 460/1997 sugli enti non commerciali e le Onlus)²².

La prima grande stagione delle leggi speciali determina il possesso, da parte delle realtà organizzative succitate, di requisiti specifici quali l'assenza di finalità lucrative e la presenza di obiettivi solidali. Nel 1991 viene emanata la legge quadro sul volontariato, L. n. 266/1991, la quale chiarisce, in maniera esauriente, cosa rappresenta il volontariato e quali sono i valori che lo determinano: si pensi alla solidarietà, alla reciprocità e al pluralismo. Nello stesso comincia a farsi spazio

²¹ Zamagni S., (2011), *Libro Bianco Sul Terzo Settore*, Bologna, Il Mulino, p.98.

²² Zamagni S., (2011), *Libro Bianco Sul Terzo Settore*, Bologna, Il Mulino, pp. 235-236.

anche il fenomeno della cooperazione di solidarietà sociale, che inizialmente aveva come scopo principale l'integrazione sociale e lavorativa di persone svantaggiate. Infatti, nel 1991, viene approvata la normativa n. 381 sulle cooperative sociali, definendole organizzazioni che perseguono l'interesse generale della comunità²³.

«Dalla seconda metà degli anni '90, dopo l'importante fase del riconoscimento, si avvia quella dell'integrazione del Terzo settore nell'ambito delle politiche pubbliche»²⁴. Questa nuova fase è contraddistinta da un graduale «aumento del livello di regolazione dei rapporti con gli enti pubblici e dalla definitiva istituzionalizzazione del Terzo settore come soggetto corresponsabile della gestione dei servizi sociali territoriali»²⁵. A tal proposito è possibile notare una forte tendenza che sposta la prevalenza dell'occupazione dai settori pubblici e privati verso il Terzo settore. Ci si chiede a cosa si attribuisce tale spostamento e quindi, se è vero che l'imponente diffusione delle attività sociali e degli impieghi nel Terzo settore è legata al fenomeno di «preistorizzazione del lavoro subordinato nella grande impresa»²⁶, è importante affermare che tale fenomeno va di pari passo con l'incapacità mostrata da parte dello Stato nel sostenere l'incremento della domanda proveniente dalla collettività. Data la rapida diffusione di realtà con intenzioni solidaristiche, si necessita di una riforma e di un'equa revisione del modello di stato sociale centralistico (Welfare State), il cui modello è rappresentato dallo Stato come unico erogatore dei servizi per l'intera comunità, a favore di un sistema dualistico (Welfare mix) ma altrettanto collaborativo, nel quale l'azione pubblica viene rafforzata dalla presenza di organizzazioni senza scopo di lucro. A tal riguardo è necessario menzionare la nascita del Forum permanente del Terzo settore (nato il 28 novembre 1995, ma costituito formalmente il 19 giugno 1997) che il 12 febbraio 1999 ha stipulato un preciso Protocollo d'intesa

²³ Di Paolo P., (2016), *L'evoluzione storica del Terzo settore: nascita e progressiva affermazione – Terza parte*, in "Lavoro@confronto", n. 17, p. 1 <https://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-17/evoluzione-storica-del-terzo-settore-nascita-e-progressiva-affermazione-terza-parte> (ultimo accesso 2 maggio 2022).

²⁴ Ascoli U., Pavolini E., Ranci C., (2003), *La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto fra Stato e organizzazioni di terzo settore in Italia*, in Ascoli U., Ranci C., (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci, pp. 134-158.

²⁵ Fazzi L., (2016), *Il servizio sociale nel terzo settore*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, p. 28.

²⁶ Lamberti M., (2005), *Il lavoro nel terzo settore. Occupazione, mercato e solidarietà*, Torino, Giappichelli Editore, p.3.

con il Governo e ha raggruppato le principali associazioni di cittadini per conferire maggiore continuità ai principi delle organizzazioni non profit e per promuovere idee alternative ai vecchi modelli di welfare²⁷.

Un ulteriore passaggio importante, che porta al distacco dal passato, coincide con l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche sociali (L. 449/1997), il quale tenta di dare una svolta alle logiche assistenziali dispersive e frammentate; tuttavia continuano a mancare condizioni politiche e culturali per la definizione di un nuovo assetto organico dei servizi sociali e per l'approvazione di una legge quadro condivisa. Lo Stato tende a concepire i servizi sociali una materia quasi esclusivamente frammentaria e settoriale, come se si interessasse solo a gruppi particolari; esso dunque interviene con normative sporadiche, lasciando ai Comuni la gestione dei servizi sociali. Alcuni esempi a riguardo rimandano alla Legge n. 104/1992 – *“Legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”* – e alla Legge n. 285/1997 *“Disposizioni per promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza”*.

In seguito, è stato introdotto un altro atto normativo molto importante per la storia del Terzo settore, il D.lgs. n 460/1997 sulle Onlus, che offre una prima serie di sostegni e agevolazioni di natura fiscale per chi gestisce servizi pubblici. Attraverso tale strumento, soggetti che avevano come scopo principale della propria attività il perseguimento di fini solidali, come fondazioni e società cooperative, possono rientrare finalmente in una determinata categoria fiscale e tributaria.

1.2.2. La svolta del nuovo secolo: gli anni 2000 e il progresso del Terzo settore italiano

Di notevole importanza sono gli anni 2000, che permettono il riconoscimento e la valorizzazione di tutte le realtà che animano il Terzo settore. Basti pensare alla Legge n. 328/2000, alla riforma delle IPAB²⁸, al decreto

²⁷ Lamberti M., (2005), *Il lavoro nel terzo settore. Occupazione, mercato e solidarietà*, Torino, Giappichelli Editore, pp. 3-6.

²⁸ Le IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza) sono Enti pubblici sub regionali che organizzano e fruiscono attività nell'ambito dell'assistenza e della beneficenza pubblica.

ministeriale che avvia il funzionamento dell'agenzia per le Onlus (in seguito al D.P.C.M. n. 51/2011, Agenzia per il Terzo settore, con l'intento di promuovere il sistema del non profit italiano), e così via.

È proprio in questo contesto la Legge n. 328/2000 mette in risalto i cambiamenti più significativi già introdotti dalle leggi regionali, attribuendo così a Regioni, Province e, specialmente, ai Comuni, ulteriori competenze nel campo dei servizi sociali. Da questo momento in poi inizia ad essere riconosciuta, agli organismi facenti parte del Terzo settore, la facoltà di gestire l'erogazione delle prestazioni e di progettare e programmare gli interventi, mentre i soggetti istituzionali, come Stato e Regioni, cercano di assumersi la responsabilità dell'intero sistema²⁹. È proprio sul nascere del nuovo secolo che l'idea di una legge condivisa incomincia a concretizzarsi; ecco che la Legge quadro n. 328/2000 si impegna nella *realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.³⁰ Per la prima volta prende forma una legislazione nazionale non più settoriale, bensì organica in materia dei servizi sociali, che è pronta a seguire un principio universalistico basato sul fatto che l'attenzione debba essere rivolta a tutti gli individui (non solo a particolari categorie di soggetti in situazioni di marginalità) e per tutto il corso della loro vita. Si denota così il passaggio da un sistema di interventi riparatori ad un sistema di protezione attiva teso alla valorizzazione della persona.

Il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 12 (testualmente richiamato dalla Legge 328/2000) nel momento in cui attribuisce funzioni e compiti amministrativi relativi alle Regioni intravede proprio nelle «attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle

²⁹ Di Paolo P., (2016), *L'evoluzione storica del Terzo settore: nascita e progressiva affermazione – Terza parte*, in "Lavoro@confronto", n. 17, p. 2 <https://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-17/evoluzione-storica-del-terzo-settore-nascita-e-progressiva-affermazione-terza-parte> (ultimo accesso 2 maggio 2022).

³⁰ Gazzetta Ufficiale, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, Serie Generale n 265 del 13/11/2000; il testo della legge al seguente link <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/11/13/000G0369/sg> (ultimo accesso 2 maggio 2022).