



# Il Terzo settore nello scenario della pandemia

Tra economia e politica

*REPORT FINALE*

Sandro Busso, Anna Reggiardo, Rocco Sciarrone

Dipartimento di Culture, Politica e Società – Università di Torino

Novembre 2022

**Il presente documento nasce nell'ambito dell'accordo di collaborazione tra il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino e Fondazione Finanza Etica, relativamente al progetto "Il Terzo settore nello scenario della pandemia".**

**La ricerca è stata condotta nel periodo luglio 2021 - settembre 2022.**

**Desideriamo ringraziare sentitamente tutte le persone che si sono rese disponibili ad essere intervistate contribuendo con il loro tempo e le loro riflessioni alla riuscita di questo lavoro di ricerca.**

## Sommario

1. INTRODUZIONE E DISEGNO DELLA RICERCA .....	1
<b>PARTE PRIMA - LA PANDEMIA E LE TRASFORMAZIONI DEL SETTORE A LIVELLO NAZIONALE ...</b>	<b>4</b>
2. DATI DI SINTESI SUL NONPROFIT ITALIANO E L'IMPATTO PANDEMICO .....	4
3. GLI STUDI DEL TERZO SETTORE SULL'IMPATTO DELLA PANDEMIA .....	8
4. LA PROSPETTIVA DEI TESTIMONI PRIVILEGIATI.....	13
4.1 <i>Instabilità continua e punti di rottura. Il posto della pandemia nelle trasformazioni del Terzo settore</i> .....	13
4.2 <i>Le dimensioni del cambiamento e della disuguaglianza</i> .....	16
4.3 <i>Nodi irrisolti e questioni di identità</i> .....	19
<b>PARTE SECONDA - LA PROSPETTIVA DEI TERRITORI: I CASI DI BIELLA E FOGGIA .....</b>	<b>21</b>
5. IL CASO BIELLA.....	21
5.1 <i>Il contesto biellese</i> .....	21
5.2 <i>I driver di cambiamento</i> .....	24
5.3 <i>Il Terzo settore in provincia di Biella</i> .....	34
5.4 <i>Osservazioni conclusive</i> .....	46
6. IL CASO FOGGIA.....	48
6.1 <i>Il contesto foggiano</i> .....	48
6.2 <i>I driver cambiamento</i> .....	52
6.3 <i>Il Terzo settore in provincia di Foggia</i> .....	61
6.4 <i>Osservazioni conclusive</i> .....	75
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>77</b>
<b>APPENDICE .....</b>	<b>82</b>
A.1 <i>DIFFUSIONE DEL NON PROFIT E EVOLUZIONE 2011-2019</i> .....	82
A.2 <i>DIFFUSIONE DEL NON PROFIT E VARIABILI SOCIOECONOMICHE</i> .....	86
A.3 <i>IMPATTO PANDEMICO, CRISI ECONOMICA E DIFFUSIONE DEL NONPROFIT</i> .....	95
B.1 <i>INTERVISTE AI TESTIMONI QUALIFICATI</i> .....	101
B.2 <i>DOCUMENTAZIONE EMPIRICA BIELLA</i> .....	102
B.3 <i>DOCUMENTAZIONE EMPIRICA FOGGIA</i> .....	104

## 1. Introduzione e disegno della ricerca

L'obiettivo di questo studio è la ricostruzione del quadro delle trasformazioni del Terzo settore innescate dalla pandemia di Covid-19. In particolare, il progetto si propone di ricostruire le trasformazioni e le strategie a partire da due dimensioni: quella politica e quella economica. Su entrambi i fronti, infatti, la crisi determina al contempo rischi e opportunità che possono impattare profondamente sulla vita degli enti e sul ruolo che il Terzo settore ricopre nella nostra società.

La prospettiva adottata si concentra nello specifico sulle conseguenze che questo scenario ha avuto e avrà sulle organizzazioni di Terzo settore: in che modo queste sono riuscite, e riescono, a sopravvivere alla fase emergenziale e come (e se) ne sono state trasformate. Per ragionare su queste dinamiche, è innanzitutto necessario collocare la pandemia all'interno di un quadro più ampio in cui altri driver di cambiamento impattano sulla struttura del variegato mondo del Terzo settore. L'orizzonte della ricerca, dunque, non è sì è concentrato unicamente sull'impatto di breve termine della pandemia, ma si è allargato fino a comprendere una riflessione di medio periodo che permettesse di delineare alcune linee di trasformazione che hanno radici più profonde. Coerentemente con queste domande di ricerca, resta sullo sfondo il ruolo che le organizzazioni nonprofit hanno avuto in questa delicata fase, e la ricostruzione del contributo dato in particolare in relazione all'implementazione delle misure previste dai vari DCPM che si sono susseguiti nel periodo pandemico.

Un ulteriore tratto distintivo della ricerca è quello di tenere insieme il livello nazionale con quello locale. La scelta muove dalla consapevolezza che solo sui territori è possibile cogliere quelle dinamiche di grana fine che permettono una migliore comprensione delle dinamiche innescate dalla pandemia, e delle interazioni con i contesti locali su cui innestano. Per questo motivo la ricerca si è articolata in due fasi: un primo step dedicato alle trasformazioni a livello nazionale, esplorate attraverso dati e interviste a testimoni qualificati, e un secondo in cui sono stati analizzati, attraverso interviste e analisi documentale, due contesti locali.

Il report prodotto ricalca dunque il disegno della ricerca, e si compone di due parti. La prima parte contiene una sezione introduttiva dedicata all'analisi dei dati, un affondo sulle precedenti ricerche sul Terzo settore nel contesto pandemico, e l'analisi dei temi emersi dalle interviste dei testimoni qualificati, che dispongono di uno sguardo privilegiato sulle dinamiche di livello nazionale. La seconda sarà invece dedicata all'analisi delle realtà locali di Biella e Foggia, oggetto di due studi di caso. Completano il documento alcune riflessioni conclusive e un'appendice contenente la totalità dei dati analizzati e il dettaglio della documentazione empirica raccolta.

### ***La ricerca empirica in sintesi***

La ricerca empirica si è strutturata in due fasi. Nella prima ci si è rivolti a quattordici testimoni qualificati sia appartenenti al mondo del Terzo settore, sia soggetti esterni, esperti, sindacalisti, politici (si veda la tab. B1.1 in appendice). Nella seconda parte sono stati individuati i due casi studio delle province di Biella e Foggia, rilevanti in chiave di effetto combinato fra l'impatto pandemico e la presenza del Terzo settore,

e sono stati intervistati diversi testimoni qualificati dei rispettivi territori (si vedano le tabelle B2.1 e B3.1 in appendice).

I due territori, infatti, condividono una forte presenza del Terzo settore sul territorio, elemento che facilita l'analisi del possibile impatto della pandemia (e della riforma). In provincia di Biella, infatti, su 100 occupati oltre 8 sono dipendenti non profit, la percentuale più alta in Italia; e la stessa provincia di Foggia si distingue dalle altre del Sud per l'alto numero di dipendenti nel Terzo settore. Per quanto riguarda l'impatto pandemico, Foggia, pur rilevandosi un saldo positivo delle imprese (fig. A3.17 in appendice), si caratterizza per un aumento del tasso di disoccupazione e un significativo picco di mortalità nel corso del 2020 (12,4%, dati ISTAT). Per quanto riguarda Biella, si colloca nella macro-area più colpita; nel corso del 2020 le imprese biellesi hanno registrato un calo (fig. A3.17 in appendice), mentre stabile è rimasto il tasso di disoccupazione (fig. A3.18 in appendice). La collocazione dei due casi studio in diverse macro-aree geografiche ha agevolato la riflessione sul ruolo dei fattori di contesto. Se la provincia di Biella è caratterizzata da alti redditi e bassa disoccupazione, la provincia di Foggia è connotata da una bassa spesa sociale ed una elevata disoccupazione (si vedano le figure A2.7 e A2.11 in appendice).

L'indagine empirica per il caso di Biella si è svolta prevalentemente tra marzo e maggio 2021; sono state realizzate 17 interviste semi-strutturate con diversi attori istituzionali e del Terzo settore biellese. L'indagine a Foggia, invece, si è articolata tra aprile e luglio 2022 e ha previsto un periodo di soggiorno a Foggia nel giugno 2022; sono state raccolte 25 interviste semi-strutturate a soggetti del Terzo settore e delle istituzioni locali.

Tutte le interviste sono state orientate a discutere lo stato di salute del Terzo settore nello scenario pandemico, analizzando in particolare l'impatto della pandemia sugli enti, tenendo in considerazione che nell'attuale momento storico essi sono coinvolti anche dal grande processo di riforma. L'obiettivo era dunque non tanto rilevare il ruolo che il Terzo settore ha rivestito in fase di emergenza, ma comprendere l'impatto della pandemia – e della riforma o altri fattori di contesto – sul settore.

Nelle interviste sono stati dunque affrontati diversi temi intorno ai quali sviluppare un'analisi del Terzo settore in un momento di cambiamento: l'impatto della pandemia e della riforma sugli enti (grandi e piccoli), le risorse materiali, il ruolo politico e la dimensione territoriale del Terzo settore.

L'analisi di sfondo e le interviste svolte hanno permesso di evidenziare alcuni driver di cambiamento del Terzo settore: a livello nazionale non solo la pandemia, ma anche la riforma di Terzo settore e la precedente normativa, il PNRR e altri interventi economici, la crisi post 2008; a livello locale sono emersi specifici elementi di contesto, a volte più disorientanti per il territorio della stessa pandemia. I dati raccolti, primari e secondari, sono stati analizzati tenendo in considerazione il contesto territoriale e ulteriori dimensioni di riferimento quali la rappresentazione, il ruolo politico ed economico del Terzo settore e la struttura e le caratteristiche specifiche del settore, decisamente eterogeneo. La tab. 1.1 di seguito riporta nel dettaglio le principali dimensioni analitiche.

Tabella 1.1 – Dimensioni analitiche per l'analisi della documentazione empirica

<b>Driver di cambiamento</b>	Pandemia	
	Riforma del Terzo settore	
	Precedente normativa del Terzo settore	
	PNRR e interventi economici	
	Crisi post 2008	
<b>Dimensioni e forme del cambiamento</b>	Rappresentazioni	Opinione pubblica
		Politica
		Terzo settore
	Risorse	Aree/tipi di intervento
		Destinatari
		Fonti di finanziamento
		Modalità di finanziamento
		Temporalità dei flussi
		Volume delle risorse
	Struttura	Advocacy/erogazione dei servizi
		Collaborazione/competizione
		Grandi/piccoli
		Omogeneità/eterogeneità
		Professionalizzazione/spontaneismo
		Relazionalità/mercato
	Voice	Volontariato/lavoro
		Forme di esercizio della voice
		Quali reti/associazioni/attori
		Rilevanza del Terzo settore
Temi in agenda politica		
<b>Dimensione territoriale</b>	Area (nord/centro/sud)	
	Scala (nazionale/locale)	
	Tipo (urbano/periferico)	
<b>Altro</b>	Altro	

## Parte PRIMA - La pandemia e le trasformazioni del settore a livello nazionale

### 2. Dati di sintesi sul nonprofit italiano e l'impatto pandemico

Un'analisi di sintesi sul nonprofit italiano dopo la pandemia sconta inevitabilmente il ritardo nella diffusione dei dati Istat. Al momento della stesura di questo report, infatti, sono appena stati rilasciati i dati aggregati sul 2020, che permettono alcune considerazioni preliminari sul primo anno dell'evento pandemico, mentre un'analisi su scala provinciale, utile a elaborazioni di grana più fine, è possibile solo sui dati 2019, dunque precedenti all'emergenza sanitaria.

I dati 2020, rilasciati a metà ottobre 2022, mostrano una sostanziale tenuta del settore. Il numero di istituzioni cresce dello 0,2%, mentre i dipendenti aumentano di poco più di 8mila unità, pari all'1%, facendo registrare un andamento analogo all'anno precedente. Su questo dato, però, pesa come in altri settori il blocco dei licenziamenti.

La geografia della crescita ricalca, come vedremo a breve, quella degli ultimi anni. L'incremento delle istituzioni, infatti, si registra unicamente al Sud (+1,7%), mentre il dato è stabile al Centro e nel Nord Ovest e in leggera diminuzione nel Nord Est (-0,5%). Leggermente difforme l'andamento del numero di dipendenti, in crescita ovunque ad eccezione del Nord Ovest, dove si rileva un calo dell'1%. Guardando alla dimensione delle organizzazioni, la crescita dei lavoratori si concentra su quelle di maggiori dimensioni (+1,3 per cento nelle realtà con più di 10 dipendenti), mentre la tendenza si inverte nelle organizzazioni di dimensioni minori (da 3 a 9 dipendenti). Ciò fornisce una prima conferma di una tendenza che avremo modo di evidenziare più avanti, ovvero la maggior capacità di tenuta di fronte alle emergenze delle realtà più grandi.

Infine, coerentemente con le aspettative, istituzioni e lavoratori aumentano principalmente nel settore della sanità e dell'assistenza.

Lasciando da parte queste prime, incomplete, considerazioni sui dati 2020, è utile guardare all'evoluzione pre-pandemica e alla distribuzione delle realtà del nonprofit sul territorio, per ricostruire una visione di insieme non solo del quadro su cui l'emergenza si innesta, ma anche le relazioni che è possibile cogliere tra le dimensioni.

Analizzando l'evoluzione del settore dal 2011 al 2019 è utile sottolineare come l'incidenza del nonprofit fosse già storicamente legata alla presenza di grandi realtà (si vedano le figg. 2.1 e 2.2), e che la presenza di queste ultime sia positivamente correlata alla crescita<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una panoramica completa dei risultati dell'analisi dei dati, si rimanda ai box riassuntivi, le tabelle e le figure raccolte in appendice.

Fig. 2.1 – Incidenza dei lavoratori del nonprofit sugli occupati

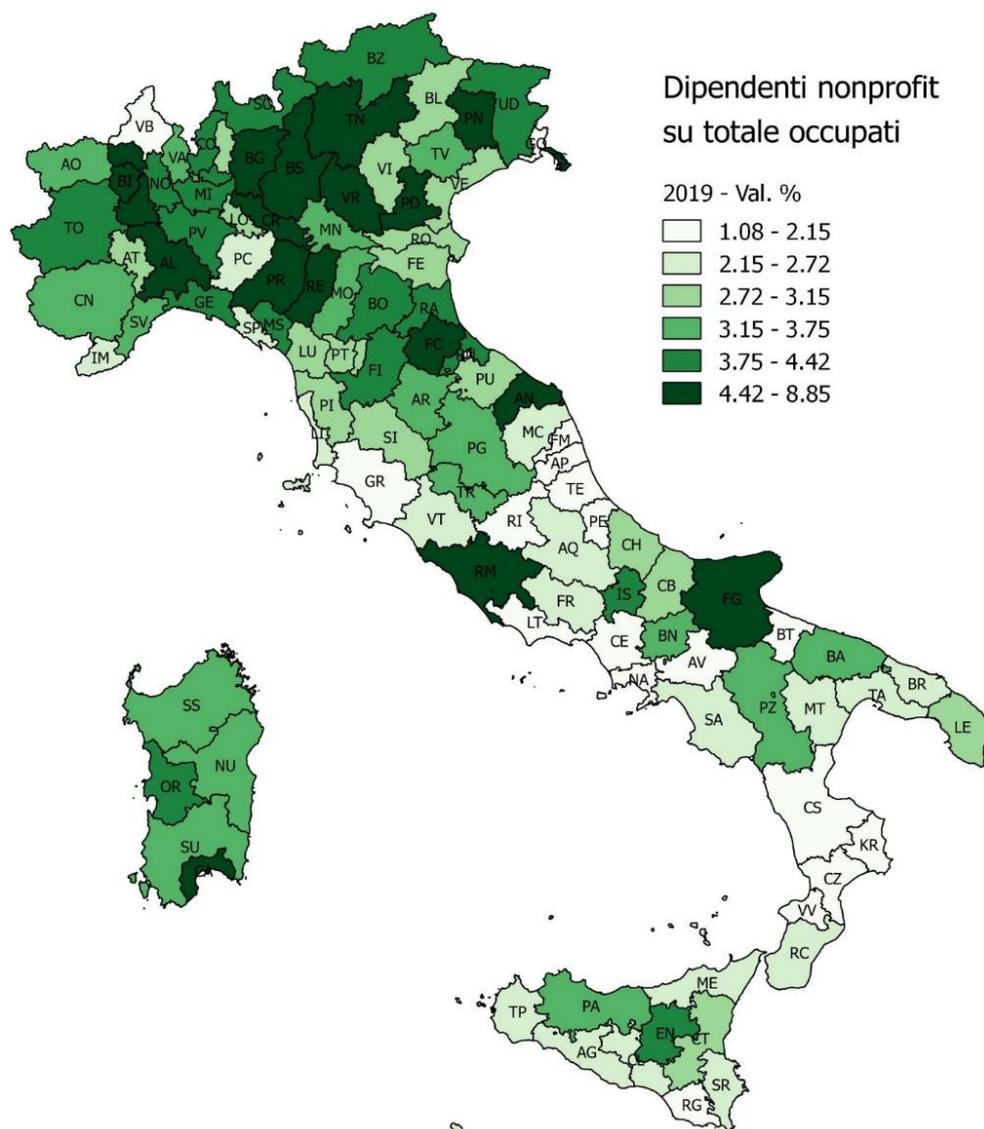
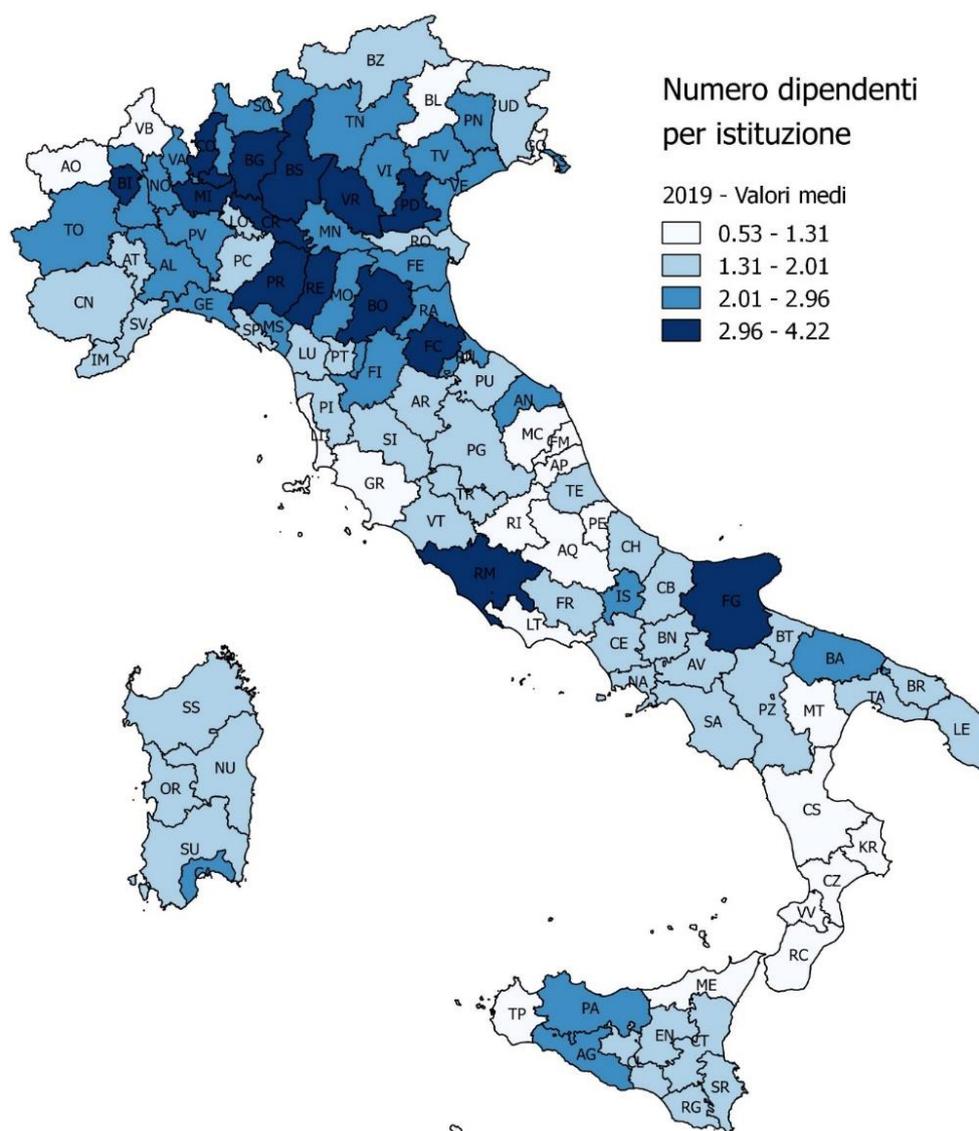


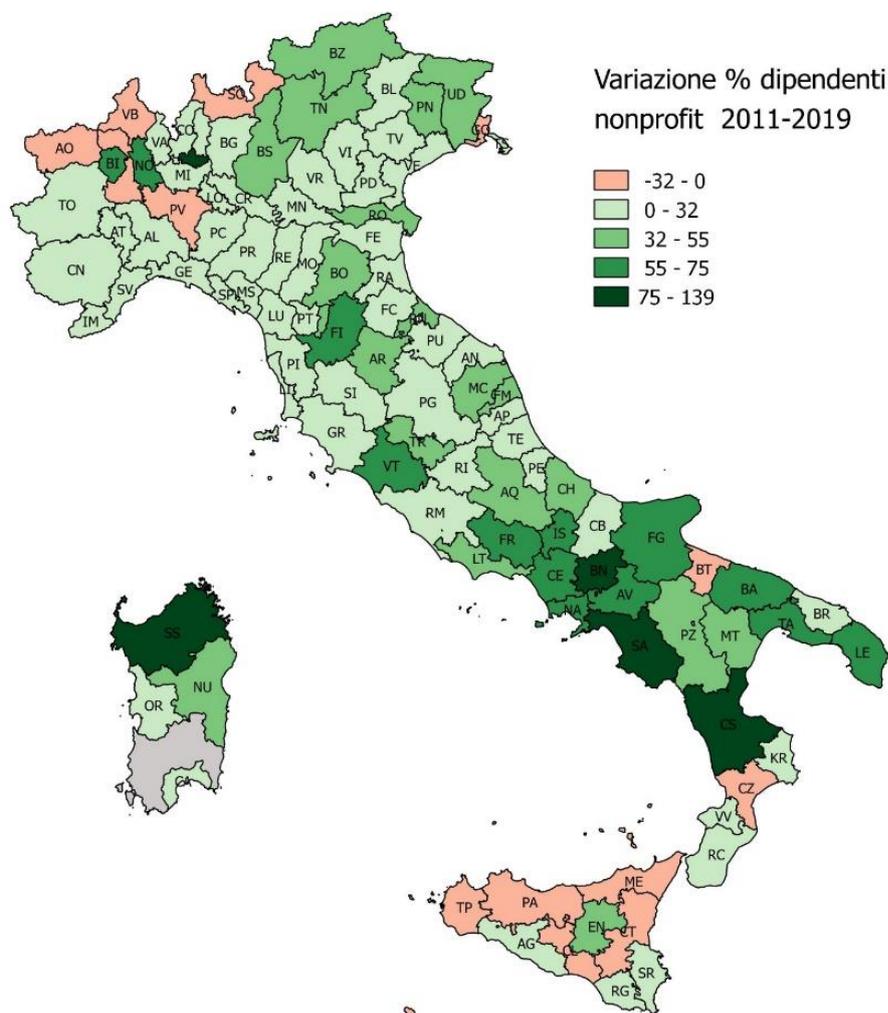
Fig. 2.2 – Numero medio di dipendenti per istituzione



Inoltre, dove la presenza era maggiore nel 2011, aumenta il numero delle istituzioni nel 2019. Fatto che potrebbe essere interpretato come conseguenza dei meccanismi di filiazione e continuo riassetto delle realtà più grandi e dinamiche. Questi elementi sembrano confermare una crescita del settore che riguarda e favorisce soprattutto le “grandi” organizzazioni di Terzo settore.

La crescita appare generalizzata in tutta Italia, a parte alcune zone isolate (nel Nord-ovest e in Sicilia) (fig. 2.3); sembra invece necessario rivedere la lettura, spesso condivisa, di una crescita “solo al Sud”. Infatti, i dati relativi al Mezzogiorno, se pesati sul numero di dipendenti e occupati, risultano allineati per la macroarea di riferimento e per i livelli di presenza al 2011.

Figura 2.3 - Variazione nel numero dei dipendenti delle istituzioni nonprofit

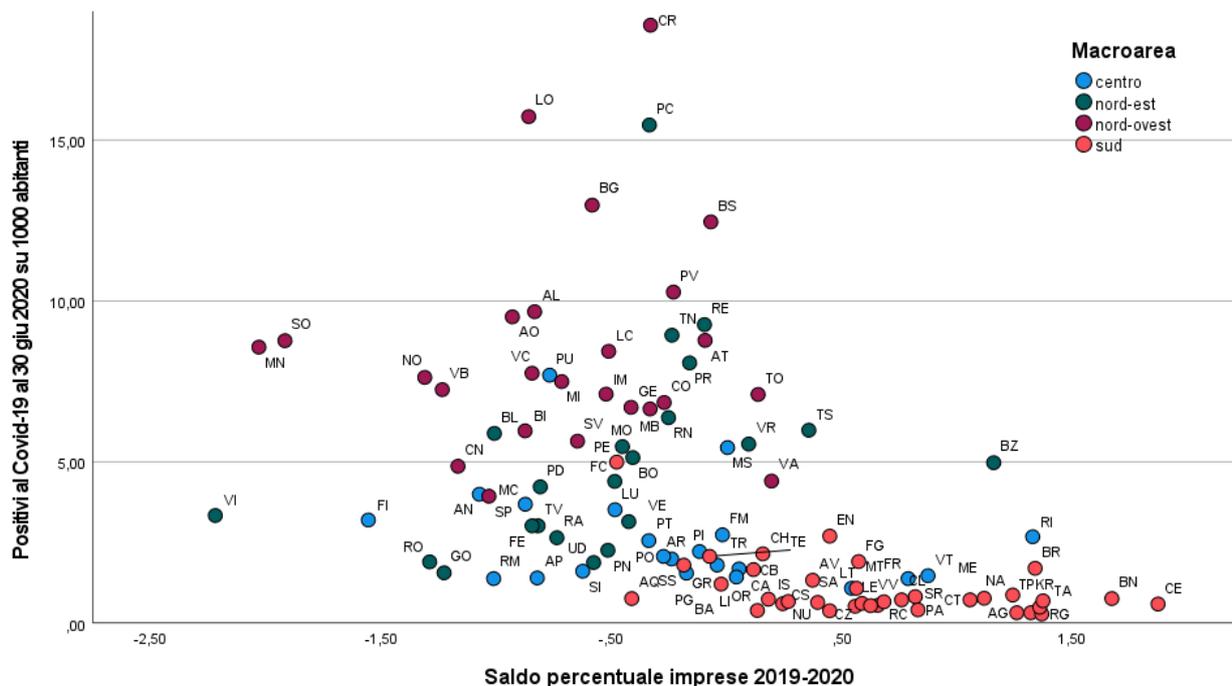


Confrontando i dati sulla diffusione del nonprofit ed alcune variabili socio-economiche, il dato più rilevante riguarda la presenza di forti correlazioni tra variabili sociali, economiche e demografiche e la presenza del non profit, e la quasi totale assenza di correlazioni con la crescita 2011-2019. In sintesi, le relazioni mostrate nelle varie aree considerate sono solide ma non sorprendenti: la presenza del nonprofit è maggiore in presenza di (1) una forte spesa sociale e sanitaria, (2) elevati redditi e patrimoni, (3) un mercato del lavoro in salute e (4) una buona partecipazione politica e sociale. Vista la circolarità delle relazioni tra le dimensioni questo non stupisce, e non ci sono andamenti controintuitivi.

Per quanto riguarda l'impatto pandemico, la crisi economica e la diffusione del nonprofit bisogna precisare che gli indicatori di impatto e crisi non hanno nessuna pretesa di suggerire nessi causali, ma servono unicamente a riflettere sulla sovrapposizione tra i due fenomeni, dal momento che i dati sulla diffusione del nonprofit, al momento dell'indagine, si fermavano al 31 dicembre 2019. I risultati dell'analisi mostrano che l'impatto di pandemia e crisi è maggiore nelle aree in cui il Terzo settore è più diffuso, ovvero nel Nord del Paese.

Rispetto alla relazione tra diffusione dei contagi e performance di economia e mercato del lavoro, la relazione appare netta (tab. A3.10 in appendice). Nello specifico, la correlazione più forte si verifica tra incidenza dei contagi e cessazione delle imprese nel corso del 2020 (fig. 2.4).

Figura 2.4 – Incidenza dei contagi nella prima ondata pandemica e saldo imprese



Ugualmente significativa ma di minore intensità è la relazione con l’incremento nell’anno del tasso di disoccupazione. Rispetto a questo punto, con ogni probabilità l’effetto è attenuato dal divieto di licenziamenti, e potrà essere meglio valutato sui dati 2021.

Sorprendentemente, la correlazione tra impatto della prima ondata e incremento della disoccupazione femminile non è significativa. Il dato sembra contrastare con la lettura diffusa di un maggior impatto dei lockdown sul mercato del lavoro femminile. Tra le possibili spiegazioni è da valutare l’ipotesi che ciò dipenda dal fatto che l’aumento della disoccupazione femminile sia stato, in realtà, di maggiore intensità ma più diffuso sul territorio – del resto i lockdown sono stati nazionali, soprattutto nel 2020.

Quanto alla differenza tra macroaree, le cessazioni di impresa sembrano avere una maggiore concentrazione territoriale nel nord e al centro, mentre al sud l’incremento è diffuso, con la sola eccezione dell’Abruzzo e delle province di Bari e Sassari.

### 3. Gli studi del Terzo settore sull’impatto della pandemia

Qui viene proposta una sintetica rassegna sulle numerose pubblicazioni su pandemia e Terzo settore, che consente di definire quali sono stati i principali oggetti d’attenzione del Terzo settore in fase pandemica.

Si può osservare che la prevalenza dei lavori è stata orientata da un lato a indicare l'impatto immediato dei provvedimenti anti-covid sulle organizzazioni e a sottolineare le strategie di resilienza delle stesse.

Per quanto riguarda le *indagini su dono e filantropia in Italia*, si può fare riferimento ai lavori di Italia Non Profit, Rete del Dono e Istituto Italiano di Donazione. I loro report evidenziano la riduzione delle donazioni, che nella fase pandemica sono state prevalentemente orientate alle strutture sanitarie, alla Protezione Civile e alla Croce Rossa, a discapito del Terzo settore. Italia non profit ha contribuito a costruire una [mappa della filantropia in Italia](#) tramite il report "Non Profit Philanthropy Social Good Covid-19 Report 2020" ed auspica un maggiore coordinamento fra enti filantropici italiani per la distribuzione delle risorse. Fondazione Italia Sociale ha realizzato un [report sui sostegni al non profit](#) durante l'emergenza covid-19 con uno sguardo comparativo ad altri contesti nazionali. Un'interessante rilevazione di respiro internazionale, sebbene faccia ricorso prevalentemente a fonti in lingua inglese, è stata realizzata da Candid "Philanthropy and Covid-19. Measuring one year of giving. Philanthropic funding for COVID-19". A marzo 2020, rilevando le prime risposte all'impatto pandemico, dal dataset Candid risultava che, a livello globale, dopo Stati Uniti e Cina, l'Italia era quella ad aver ricevuto più donazioni. Il [settimo "Giving Report" del settimanale VITA](#) ha evidenziato che sebbene le donazioni per il contrasto alla pandemia abbiano superato il miliardo di euro, molte siano rimaste bloccate, per esempio molte "donazioni finalizzate", gravate da vincolo specifico, sono state inutilizzate.

A livello di finanziamenti a favore del Terzo settore nella fase pandemica, gli interventi più significativi sono stati realizzati dalle fondazioni di origine bancaria, a partire dall'iniziativa "[Sollievo](#)" di ACRI e Banca Intesa San Paolo e il "[Bando Let's GO](#)" di Fondazione Cariplo con la Fondazione Peppino Vismara. Si segnalano anche il Bando "[Covid-19: insieme per la ricerca di tutti](#)" promosso dalle fondazioni Cariplo e Umberto Veronesi insieme alla Regione Lombardia e "[Non uno di meno](#)", realizzato da Regione Lazio con l'impresa sociale Con i Bambini.

Proprio sulla base dei dati raccolti con il bando "Let's GO", Fondazione Cariplo, in collaborazione con ISTAT, ha realizzato un primo report sugli *effetti della pandemia sulle non profit lombarde* che evidenziava la perdita di 1 miliardo di euro per gli enti considerati, indifferentemente dall'area di azione.

Sempre in chiave di misurazione dell'*impatto pandemico*, rivolgendo l'attenzione all'*universo delle ONG*, Open Cooperazione ha svolto due indagini, una dopo il primo anno di pandemia e una dopo due anni dall'inizio dell'emergenza. La [prima](#) evidenziava un arresto della crescita delle organizzazioni attive nella cooperazione internazionale, dove il 68% dei rispondenti al questionario prevedeva un bilancio in perdita, con particolare difficoltà nell'ambito della raccolta fondi, considerato lo spostamento delle donazioni nell'area sanitaria, come evidenziato anche dalle altre indagini. La [seconda indagine](#), a due anni dalla pandemia, ha evidenziato la tenuta del settore anche grazie all'accesso alle misure straordinarie del governo, ma evidenzia un timore rispetto ad effetti di "long covid", specialmente per le organizzazioni medio-piccole.

Spostando lo sguardo da considerazioni unicamente sull'impatto della pandemia, aprendosi a *riflessioni sul futuro delle organizzazioni nonprofit*, Banca Etica ha realizzato il report "[Il Terzo settore dopo la pandemia](#)", analizzando dinamiche economiche, finanziarie ed organizzative del Terzo settore nel contesto post-

pandemico. L'indagine ha evidenziato la resilienza e capacità innovativa del Terzo settore durante la pandemia, ponendo l'accento sul suo ruolo nella creazione di lavoro, organizzazione del volontariato ed erogazione di servizi essenziali, anche in rete con la pubblica amministrazione. Per quanto riguarda le difficoltà rilevate, dal report emerge che oltre un terzo dei dipendenti delle grandi organizzazioni di Terzo settore sia stato interessato dalla cassa integrazione e che in media il 20% delle organizzazioni abbia riscontrato una perdita di bilancio e di iscritti.

Anche il [Quinto rapporto sul secondo welfare](#), oltre all'impatto della pandemia, ha indagato le traiettorie di sviluppo del Terzo settore nell'ambito del welfare aziendale e territoriale, filantropico e di prossimità. Il rapporto da un lato rileva il "ritorno" del Pubblico nell'arena del welfare, evidenziando che ciò è avvenuto contemporaneamente, e dunque non in contraddizione, con un accresciuto protagonismo di quelli che sono definiti come attori di secondo welfare (aziende, fondazioni, sindacati, associazioni datoriali, consorzi, enti non profit e gruppi informali di cittadini).

Spostando lo sguardo dall'ambito della filantropia e della sostenibilità economica, alcuni report si sono focalizzati sull'*impatto pandemico sul volontariato*. Queste ricerche hanno evidenziato il ruolo dei volontari come risorsa nella gestione delle emergenze, su come rafforzare competenze in questo ambito e come sviluppare una capacità di previsione futura. In questo caso, elemento principale d'attenzione sono i territori e la capacità di tessere relazioni con enti locali, aziende e altre non profit.

Il CSVnet, in particolare, ha compiuto un'indagine sul [volontariato e la pandemia](#) nei mesi di giugno-luglio 2020. Molti singoli CSV hanno compiuto indagini sui loro territori. Le ricerche si sono prevalentemente concentrate sulle strategie di risposta alla pandemia e il suo impatto sui CSV e le ODV. Risulta che il 37% degli enti sia stati completamente fermi i primi mesi di pandemia. Tra le attività portate avanti durante la quarantena, l'attività principale risulta essere la consegna a domicilio di generi e servizi di prima necessità (cibo, farmaci, disbrigo pratiche) e le varie forme di assistenza "da remoto" (supporto psicologico, compagnia, tutorial ecc.). Si evidenzia anche una crescita dei partenariati tra associazioni diverse e con il settore pubblico.

Il centro di Ricerca Maria Eletta Martini ha svolto [un'indagine qualitativa sul Terzo settore](#), con un focus particolare sul ruolo agito dal volontariato, individuando tre elementi per indagare l'impatto della pandemia: il fenomeno di sussidiarietà invertita per ciò che riguarda le donazioni; il ruolo della pandemia quale acceleratore nell'emersione di nodi critici e polarità; la responsabilità del Terzo settore.

Anche il *mondo cooperativo e dell'impresa sociale* ha realizzato report orientati a evidenziare la capacità di resilienza e innovazione dell'economia sociale durante il periodo pandemico; IRIS network ha evidenziato tre strategie in particolare: la riprogrammazione delle attività, l'attivazione di nuovi servizi e prodotti; l'ampliamento dei servizi per rivolgersi a nuove fragilità. IRIS Network, peraltro, ha creato un database con 118 "storie di resilienza" e pubblicato il [report 2021](#), dove restituisce 53 interviste in profondità a rappresentanti di imprese sociali o enti di Terzo settore. Nel report, si evidenzia che nella fase acuta della pandemia vi sia stata una maggiore attenzione mediatica ai temi del dono e del volontariato, mentre si è assistito a una polarizzazione delle narrazioni sulle strutture sanitarie che ha opposto gli ospedali alle RSA. Sulla base, invece, del [XIV rapporto dell'Osservatorio ISNET](#) sulle imprese sociali risulta che oltre il 22%

delle cooperative sociali abbia interrotto la propria attività nei periodi di lockdown, e che uno dei principali limiti alla sostenibilità è stata l'insufficiente liquidità finanziaria, evidenziando ancora una volta la maggiore resistenza delle organizzazioni più grandi e solide.

Per quanto riguarda l'impatto pandemico sui patti di collaborazione e l'amministrazione condivisa, LABSUS vi ha dedicato spazio nel [rapporto 2020](#), evidenziando che anche in pandemia l'amministrazione condivisa è stata un'opzione praticata in virtù del fatto che le emergenze favoriscono un avvicinamento tra amministrazioni e cittadini.

A livello internazionale l'Institute of Development Studies si è concentrato sulla [restrizione degli spazi pubblici e di protesta durante la pandemia](#) e il rischio di marginalizzazione di alcune associazioni o movimenti in particolari contesti.

Complessivamente, si rileva relativamente sottotraccia il tema della digitalizzazione, limitato a cenni al lavoro e al volontariato da remoto.

## **BOX di sintesi sui principali report relativi all’impatto pandemico sul Terzo settore**

### Impatto della pandemia su dono e filantropia

- Italia Non Profit, Non Profit Philanthropy Social Good Covid-19 Report 2020, disponibile a <https://italianonprofit.it/covid-report/>
- Fondazione Italia Sociale, I sostegni al non profit nell’emergenza covid-19, 20 casi emblematici della filantropia istituzionale, Working paper 4, dicembre 2019, disponibile a [https://fondazioneitaliasociale.org/wp-content/uploads/2020/12/wp4\\_abstract\\_0.pdf](https://fondazioneitaliasociale.org/wp-content/uploads/2020/12/wp4_abstract_0.pdf)
- Candid, Philanthropy and Covid-19. Measuring one year of giving, disponibile a <https://www.issuelab.org/resources/38039/38039.pdf>
- Settimanale Vita, 7° Italy Giving Report, Gennaio 2022, disponibile a <http://www.vita.it/it/article/2022/01/10/donazioni-covid-quei-milioni-finiti-su-un-binario-morto/161509/>
- Rete del dono, Sondaggio Donare 3.0, a cura di Doxa, disponibile a <https://fondazioneretedeldono.it/donare3-0/>
- Istituto Italiano di Donazione, Osservatorio sul dono, Rapporto: NOI DONIAMO, edizione 2020, i rapporti sono disponibili a <http://osservatoriodono.it/rapporto-annuale/>

### Impatto della pandemia sulle ONG

- Open Cooperazione, La pandemia ferma il trend positivo delle ONG, cambiare per ripartire, febbraio 2021, disponibile a <https://www.open-cooperazione.it/web/news-la-pandemia-ferma-il-trend-positivo-delle-ong-cambiare-per-ripartire--PtSLKRkcCF8Xaz.aspx>
- Open Cooperazione, Dopo la pandemia le ONG si scoprono più resilienti, gennaio 2022, disponibile a <https://www.open-cooperazione.it/web/news-dopo-la-pandemia-le-ong-si-scoprono-piu-resilienti--CbAx7bLXSWAkLYXaz.aspx>

### Impatto della pandemia sul volontariato

- CSVnet, Il volontariato e la pandemia. Pratiche, idee, propositi dei Centri di Servizio a partire dalle lezioni apprese durante l’emergenza Covid-19, luglio 2020, disponibile a <https://csvnet.it/phocadownload/pubblicazioni/Report%20Consultazione%20Csv-Covid.pdf>
- Centro di Ricerca Maria Eletta Martini, Covid-19 e Terzo settore: uno sguardo in profondità, Working Paper 1, a cura di Irene Psaroudakis, dicembre 2020, disponibile a [https://centroricercamartini.it/wp-content/uploads/2020/12/1-Report-1\\_Covid-19-e-TerzoSettore-1.pdf](https://centroricercamartini.it/wp-content/uploads/2020/12/1-Report-1_Covid-19-e-TerzoSettore-1.pdf)

### Impatto della pandemia sulle cooperative e le imprese sociali

- IRIS Network, L’impresa sociale in Italia, IV Rapporto IRIS Network. Identità, ruoli e resilienza, a cura di Carlo Borzaga e Maco Musella, disponibile a <https://irisnetwork.it/2021/04/impresa-sociale-quarto-rapporto-download/>
- XIV rapporto dell’osservatorio ISNET, novembre 2020, disponibile a [http://www.impresasociale.net/osservatorio/xiv\\_osservatorio\\_isnet\\_-\\_comunicato\\_post\\_evento.php#:~:text=L'Osservatorio%20Isnet%20ha%20fotografato,a%20%2D3%2C9%25](http://www.impresasociale.net/osservatorio/xiv_osservatorio_isnet_-_comunicato_post_evento.php#:~:text=L'Osservatorio%20Isnet%20ha%20fotografato,a%20%2D3%2C9%25)

### Impatto della pandemia sull’universo Terzo settore

- Fondazione Cariplo, L’impatto del Covid-19 sugli enti di Terzo settore. Prime stime sui dati delle candidature al Bando LETS GO!, Quaderni dell’Osservatorio n. 35, anno 2021, disponibile a <https://www.fondazionecariplo.it/it/strategia/osservatorio/quaderni/l-impatto-del-covid-19-sugli-enti-di-terzo-settore-quaderno-n-35.html#>
- Osservatorio sul Terzo settore di Banca Etica, Il Terzo Settore dopo la pandemia. Dinamiche economiche, finanziarie e organizzative del Terzo settore, giugno 2022, disponibile a <https://www.bancaetica.it/app/uploads/2022/07/Banca-Etica-rapporto-Il-Terzo-Settore-dopo-la-pandemia-def-integrale-luglio-2022.pdf>
- Secondo Welfare, Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo settore e comunità oltre la pandemia, Quinto rapporto sul secondo welfare, a cura di Franca Maino, gennaio 2022, disponibile a <https://www.secondowelfare.it/rapporto-sw/quinto-rapporto-sul-secondo-welfare/>

### Impatto della pandemia sullo spazio civico

- Institute of Development Studies, Navigating Civic Space in a Time of Covid-19, marzo 2021, disponibile a <https://www.ids.ac.uk/projects/navigating-civic-space/>
- LABSUS, L’interesse generale, i patti e le nostre vite, Rapporto 2020 sull’amministrazione condivisa dei beni comuni, disponibile a [https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2020/01/Rapporto\\_LABSUS\\_2020.pdf](https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2020/01/Rapporto_LABSUS_2020.pdf)

## 4. La prospettiva dei testimoni privilegiati

### 4.1 Instabilità continua e punti di rottura. Il posto della pandemia nelle trasformazioni del Terzo settore

La riflessione sulle trasformazioni del settore innescate dalla pandemia convergono nel collocare gli effetti della recente crisi sanitaria e economica in un più ampio quadro di trasformazioni occorse negli ultimi trent'anni. Il periodo è contrassegnato dall'evoluzione del quadro normativo, dalle leggi quadro su Volontariato (l. 266/1991) e Cooperazione sociale (l. 381/1991) di inizio anni '90 fino alla recente riforma iniziata nel 2016 attraverso la l. 328/2000, e da trasformazioni socio economiche importanti, in cui spicca, prima della pandemia, la crisi economica iniziata nel 2008. In questo scenario appare quanto mai complicato distinguere gli effetti della recente congiuntura o più in generale isolare un singolo fattore. Le conseguenze di pandemia e riforma, inoltre, a detta di tutti, saranno pienamente evidenti solo tra anni:

“Ma secondo me si estenderà poi più progressivamente, lo potremo vedere l'impatto che ha avuto la pandemia sul Terzo settore e scorrendo nel prossimo quinquennio... *dandoci un intervallo a medio termine*” [Intervista Q13, corsivo nostro].

“*Ci vuole del tempo*, ci vorrà del tempo per capire se sarà una legge... sentita che produrrà un certo tipo di impatto e se ci saranno delle dimensioni rilevabili, significative” [Intervista Q12, corsivo nostro].

Piuttosto, emerge un quadro contraddistinto da equilibri instabili, alternanza tra grandi aspettative e frustrazioni per le promesse non mantenute, momenti di espansione e momenti di “resistenza”. Se il quadro di instabilità continua che accompagna il settore, tanto da diventarne un tratto costitutivo, rende difficile ricondurre le trasformazioni a un singolo evento o momento storico, i processi appaiono distinti (e distinguibili) almeno sul piano analitico. In particolare, è utile separare i due “fili rossi” delle riforme e delle crisi socio-economiche.

Relativamente al primo, il tema portante è ovviamente quello della regolazione del settore da parte dell'autorità pubblica (statuale), e della relazione con essa. A fianco ai temi da tempo noti in letteratura, in cui si contrappongono visioni “complementari” e visioni “alternative” di Stato e Terzo settore, emergono tre dimensioni interessanti su cui ordinare gli stimoli che derivano dalle interviste ai testimoni qualificati:

1) *La dimensione dell'inefficacia/ efficacia delle leggi.* Si contrappongono su questo asse due visioni opposte. La prima guarda all'azione del legislatore come a un forte stimolo per la crescita del settore: basandosi principalmente sui dati il riferimento è all'impennata dei numeri che fa seguito ai processi di regolazione, a partire dagli anni '90 fino ad oggi. La seconda, di senso contrario, mette in risalto la relativa inefficacia (o comunque la scarsa influenza) dell'azione legislativa.

“Se devo dir la verità, diciamo, noi sul pezzo la riforma ancora non avevamo sentito come dire... gli effetti, diciamo, né le potenzialità e né gli *effetti perché è tutto ancora diciamo... abbastanza, abbastanza, aleatorio*, finché

non ci saranno questi regolamenti, che insomma anche le regioni non si adegueranno... [...] ma noi effetti diretti diciamo noi ne abbiamo visto onestamente... un rallentamento, ma un rallentamento già c'era... Quindi non credo di doverlo attribuire alla pandemia, insomma, sinceramente" [intervistatore]: "Quindi pesa di più la pandemia in questo momento che non la riforma..." [intervistato]: "Assolutamente" [Intervista Q8, corsivo nostro].

"In Italia si dice sempre che le leggi ci sono ma non vengono applicate, noi possiamo fare tante leggi, sulla carta sono ottime buone, poi non vengono applicate. *Chi è che controlla se questa legge viene o non viene applicata?*" [Intervista Q14, corsivo nostro].

Si sottolinea qui come l'attuazione e l'implementazione sono gli anelli deboli di processi di riforma che sono solo uno dei driver del cambiamento, che fatica a trovare riscontro in una trasformazione delle pratiche che viene vista sostanzialmente come un processo autonomo e "interno" al Terzo settore. Rispetto alle leggi, in questa prospettiva, appaiono molto più efficaci nell'azione di trasformazione i cambiamenti dei flussi di risorse e le modalità con cui sono erogate.

2) *L'iniziativa legislativa vista come fattore "push" o "pull".* In questo caso le norme sono poste su un continuum che le vede ora come elementi in grado di innescare trasformazioni non solo pratiche ma anche culturali e simboliche (principalmente relative alla sfera del riconoscimento), ora come semplici "prese d'atto" di trasformazioni avvenute da tempo per dinamiche esogene. Si vedano in questo senso questi due diversi stralci:

"Quindi *il legislatore era intervenuto voglio dire in maniera retroattiva per andare a riconoscere alcune prassi* che le forme auto-organizzate di società civile un po' provavano a darsi, no?" [Intervista Q12, corsivo nostro].

"L'obiettivo principale perseguito, cioè l'uniforme applicazione della normativa su tutto il territorio nazionale, è un processo di culturale, un processo di mentalità no? che coinvolge la mentalità di ognuno di noi, statale e regionale, e naturalmente non si perfeziona dalla sera alla mattina, teniamo conto che *abbiamo prassi amministrative generate da legislazioni che sono dei primi anni Novanta, no?* i registri del volontariato sono stati istituiti da poco meno di trent'anni, a fronte di un consolidamento di questa mentalità serve appunto l'acquisizione di una nuova *forma mentis*, che ovviamente sta muovendo i suoi passi, li ha mossi non soltanto con la costruzione, no?" [Intervista Q10, corsivo nostro].

3) *La valutazione delle norme in termini di continuità/discontinuità.* Anche su questo punto abbiamo posizioni idealtipiche, che danno vita a narrazioni spesso anche incoerenti, in cui si alterna l'enfasi sulle novità introdotte dai provvedimenti (e sulle opportunità che ne derivano) alla presa d'atto che nulla di realmente nuovo è stato prodotto dall'azione del legislatore. In questo senso, elementi della recente riforma come, ad esempio, la coprogettazione e la coprogrammazione possono essere letti in termini di "rivoluzione" del rapporto pubblico-Terzo settore, o al contrario come semplici riproposizioni di quel "sistema integrato" al centro della legge 328/2000. In questo senso, alcuni intervistati, leggono la riforma come l'opportunità di rilegittimare il progetto partecipativo proposto dalla 328 ma rimasto inattuato:

"Si parla ovviamente di co-programmazione e co-progettazione a livello zonale, questa cosa qua già veniva introdotta dalla legge 328" [Intervista Q12].

“Abbiamo riflettuto a lungo sulla riforma 328, che è una riforma un po' mortificata, da tante cose” [Intervista Q11, corsivo nostro].

Un'analogia polarizzazione sul tema della continuità e discontinuità emerge anche sul secondo filo rosso analitico, quello del processo di trasformazione socio-economica innescato dalle crisi, e sul suo impatto sul settore. Tale impatto avviene a due livelli, che potremmo, semplificando, identificare con le etichette di “domanda” e “offerta”. Da un lato, infatti, la crisi economica innescata dalla pandemia e le restrizioni imposte dai lockdown rendono difficile mantenere la funzione di servizio, dall'altro lo stesso scenario aumenta la domanda di prestazioni sociali più o meno latamente intese.

“Una prima fase in cui il Terzo settore si è visto bruscamente inibito a fare la sua attività, poi dopo ha trovato molti spazi di intervento, per certi versi nella logica della supplenza, della tradizionale supplenza rispetto alla pubblica amministrazione [...] be' la pandemia in generale ha dato alcune risposte è chiaro che il Sud ha dimostrato ancora una volta di essere indietro dal punto di vista per esempio della offerta sanitaria tradizionale, pensiamo ai reparti, e poi quindi potrei dire che dal punto di vista del Terzo settore è stato chiamato a supplenze più drammatiche rispetto al nord” [Intervista Q4, corsivo nostro].

“E c'erano come dire nuove povertà che si affacciavano, che si erano già affacciate dalla crisi appena passata, ok?” [Intervista Q11].

Questa ambivalenza non rappresenta una novità in termini assoluti. Da più parti, infatti, si sottolinea come già in occasione della crisi iniziata nel 2008 si era assistito a una dinamica simile a cui, come vedremo, il Terzo settore aveva saputo reagire grazie alla sua flessibilità (come mostrano i dati relativi alla crescita e come avremo modo di vedere più avanti). D'altro canto, però, lo scenario pandemico introduce alcuni elementi di discontinuità forte. Se le difficoltà legate alla recessione post 2008 erano principalmente di tipo economico, e nello specifico legate alla contrazione dei flussi economici provenienti dal settore pubblico, le chiusure provocate dai lockdown impediscono materialmente l'apertura dei servizi, svelando tutti i limiti di forme di finanziamento legate a progetti e con temporalità limitate. Basti pensare, ad esempio, ai numerosi casi di progetti la cui scadenza è stata prorogata per effetto dell'interruzione obbligatoria delle attività, ma senza che a questo corrispondesse un incremento di risorse tale da permettere di coprire i costi fissi e di personale, che il lockdown non aveva sostanzialmente alterato.

In questo scenario trovano conferma alcune delle interpretazioni che hanno affollato il dibattito pubblico durante e dopo la pandemia. La prima è quella della crisi come elemento in grado di determinare contemporaneamente opportunità e vincoli tanto nel lungo quanto nel breve periodo. Tale tensione sembra però essere drasticamente influenzata dal ruolo del pubblico: in assenza di una forte assunzione di responsabilità di quest'ultimo, quantomeno nel garantire risorse, gli spazi di protagonismo potenziale rientrano nella logica della delega, della supplenza quando non dello “scaricabarile”.

“Tu arrivi da anni in cui invece il pubblico ha dismesso l'integrazione pubblico/privato sociale che aveva permesso in questo paese di svuotare i manicomi ma anche di fare una legge come la 328, ma anche di fare i servizi territoriali sulla salute mentale e le tossicodipendenze, per scegliere una integrazione [...] che guarda il Terzo settore o come luogo della delega delle proprie responsabilità - non mi voglio occupare di prostituzione e tratta perchè è un argomento scomodo... occupatene tu, non farmi scoppiare il conflitto... - oppure non

ho le energie per fare un servizio flessibile di prossimità - lo fai tu che sei flessibile, ma ti dico io come farlo - cioè di vedere noi *come soggetto erogatore di politiche altrui, peggio*” [Intervista Q8, corsivo nostro].

La seconda retorica diffusa è quella della crisi come “acceleratore” o “evidenziatore” di dinamiche già in atto piuttosto che di fattore di trasformazione strutturale profonda.

“La pandemia ha messo in luce processi, li ha reso evidenti, li ha addensati, allargati, sia come platea, sia come nuovi bisogni” [Intervista Q8].

Le due letture sembrano convergere sulla centralità della dimensione del *tempo*. La trasformazione invocata da molti dei testimoni è, infatti, innanzitutto una trasformazione culturale che deve verificarsi nel pubblico ma anche nello stesso Terzo settore: un processo che, al di là di norme e provvedimenti transitori, possa creare le condizioni per superare un modello di gestione emergenziale e di delega con scarse risorse e altrettanto limitata voce. Una trasformazione di questo tipo richiede ovviamente tempi lunghi, che spesso si dimostrano del tutto incompatibili con la rapidità dell'emergenza pandemica, ma anche più in generale con l'instabilità che sembra aver accompagnato gli ultimi trent'anni. Volendo forzare un'interpretazione, dunque, il Terzo settore sembra guadagnare la ribalta in momenti segnati dall'emergenza e dalla forte richiesta di flessibilità, ma tali momenti non sembrano creare le condizioni per una trasformazione che si vuole profonda, duratura e possibilmente condivisa.

## 4.2 Le dimensioni del cambiamento e della disuguaglianza

A fronte delle ambivalenze e delle tensioni innescate dai processi trasformativi di lungo e breve periodo non è certo possibile estrarre una lettura univoca delle loro conseguenze. Quel che sembra evidente, però, è che un effetto indiscutibile dello “stress-test” pandemico sia stato l'aumento delle disuguaglianze e dell'eterogeneità nel settore (tratto che da sempre è stato evidenziato dagli osservatori). La ricostruzione schematica delle dimensioni analitiche che segue è dunque utile per comprendere le dinamiche di polarizzazione legate a un impatto differenziale e differenziato della crisi, o se vogliamo per capire quali fattori hanno contribuito a cogliere le opportunità e limitare i vincoli.

a. *Territorio*. Da un punto di vista descrittivo, un tratto di accordo è la maggior sofferenza delle realtà del Mezzogiorno, che già prima della pandemia accusavano un ritardo relativo, pur in un trend di crescita che emerge chiaramente dai dati mostrati nel capitolo precedente. Le caratteristiche dei contesti territoriali che giocano un ruolo forte sono molteplici. La prima è, ovviamente, quella delle risorse economiche, in particolare quelle del settore pubblico che si rivelano cruciali in un momento di crisi. Emergono tuttavia altri fattori rilevanti, quali ad esempio la qualità e la densità delle reti territoriali, la stabilità degli assetti di governance, il radicamento degli attori del non profit. Più in generale, il livello di “infrastrutturazione” (su cui torneremo) che determina l'equilibrio tra opportunità e vincoli sembra andare ben oltre la dimensione economica, e può variare profondamente su scala locale, oltre che regionale e di macroarea.

“Sì, *le differenze sono evidenti*, e tutte le analisi, anche i dati di ISTAT, ce lo dicono chiaramente, fra un Nord e Centro dove il mondo associativo di Terzo settore è più radicato, più diffuso e più forte, e un Sud dove è più frammentato, fragile” [Intervista Q5, corsivo nostro].

b. *Rappresentazioni.* A fianco alla dimensione economica, la crisi ha investito anche il modo in cui il Terzo settore è visto nel dibattito politico e pubblico, e ha impattato profondamente anche sulla legittimazione delle organizzazioni. Laddove queste sono state investite, nel loro ruolo di erogatrici di servizi, dalle polemiche sul malfunzionamento del sistema di gestione della pandemia, esse sono state accomunate all'attore pubblico in un immaginario di scarsa competenza e capacità di reazione. Si pensi, ad esempio, alle infezioni e alle morti nelle case di riposo:

“A fronte anche di una *certa stampa contro questo sistema*, oggi a distanza di un anno, vediamo che tantissime realtà che stazionano sul territorio nazionale hanno difficoltà a produrre, a dare, questo servizio ai bisognosi, perché? perché naturalmente le famiglie non si rivolgono a queste strutture, proprio per l'effetto negativo che ha prodotto la stampa, la televisione, il parlare porta a porta, eccetera eccetera... di queste realtà, alcune volte avvicinandole, avvicinandole molto ai cosiddetti lager di una volta, cioè quelle strutture ove eventualmente portiamo alla morte quegli utenti che molto spesso non hanno familiari, questo è l'aspetto sicuramente prevalente, negativo, per questo settore, per queste realtà” [Intervista Q14, corsivo nostro].

Al contrario, quando ne sono stati valorizzati il ruolo di supplenza, la flessibilità e la prontezza di intervento, o la dimensione dell'autorganizzazione, del dono e della solidarietà, la pandemia ha determinato un ritorno di immagine positivo.

“Se uno facesse una rassegna ragionata degli editoriali dei grandi giornali la parola Terzo settore è comparsa più volte negli ultimi 6 mesi che nei precedenti 50 anni, c'è oggettivamente uno scenario più favorevole, io penso che quindi si apre per il Terzo settore una stagione molto importante, che però diventa molto importante se queste cose che ho detto non sono considerate un punto di arrivo, cioè un successo ma una nuova condizione, un nuovo scenario, e quindi un nuovo scenario che è pieno di opportunità ma da conquistare” [Intervista Q4].

“In questo senso in mezzo alla tragedia provocata dalla pandemia questa ha avuto un effetto positivo sul Terzo settore perché ha messo a nudo di fronte agli occhi di tutti gli italiani cosa succede quando il Terzo settore viene tenuto in disparte, ok?” [Intervista Q2].

In termini generali, però, quello che più conta sono i possibili effetti in termini di rappresentazione tout court del settore, e in particolare la possibilità di un ritorno a un'immagine semplificata e “buonista” non a tutti gradita.

“È tutta una descrizione eroica, ecco, come posso, dire tutta in “in chiaro”, secondo me non utile, tra l'altro, non utile, non necessaria, e mi sembra ancora diciamo figlia di una di un'idea, di *un'auto rappresentazione di questo mondo centrata sulla rivendicazione orgogliosa di una asserita alterità*, ecco, che francamente non serve, non serve, perché misconoscere le perdite è sciocco” [Intervista Q6, corsivo nostro].

c. *Modalità di finanziamento e accesso alle risorse.* L'impatto di questa dimensione può essere letto a diversi livelli. Appare innanzitutto determinante la capacità delle singole realtà di avere fonti di finanziamento

differenziate e legate a vari progetti e vari finanziatori, caratteristica che in molti casi ha determinato la sopravvivenza delle stesse. Al contrario, modelli di servizio molto specifici, se concentrati su settori su cui la pandemia ha impattato con maggior forza, hanno spesso affrontato difficoltà insormontabili. Un secondo livello è quello della prevalenza di risorse provenienti dal settore pubblico, i cui effetti, come anticipato sopra, variano a seconda dei contesti territoriali e delle realtà locali. In linea generale, però, la dipendenza dal pubblico è vista come un fattore di scarsa autonomia e di limitata possibilità di sviluppare orizzonti progettuali e strategici propri. Da ultimo, emerge con forza la rilevanza della temporaneità delle risorse. La crisi ha infatti spesso messo in ginocchio le organizzazioni che vivevano di progetti brevi e di piccoli bandi, svelando ancora una volta i limiti di questo sistema di finanziamento.

“Le conseguenze della pandemia, beh queste ci sono state, perché alcuni servizi hanno dovuto rallentare, *ci sono state delle... pause o dei prolungamenti dei progetti* e questo ha causato, sicuramente, una crisi finanziaria una difficoltà finanziaria, perché praticamente *lo stesso un budget è stato* – dalla pubblica amministrazione, ma anche da alcune fondazioni – *spalmato sul periodo maggiore* [...] le cooperative più piccole, le associazioni più piccole, legate a un solo committente, a un solo servizio, magari hanno anche chiuso su questa cosa qua, perché i tempi sono diventati improponibili o perché gli hanno fatto chiudere il servizio per tre mesi” [Intervista Q8, corsivo nostro].

d. *Struttura e organizzazione*. La dimensione organizzativa, spesso legata al precedente tema delle risorse, merita un approfondimento a sé. Nelle difficoltà sperimentate dalle realtà di piccole dimensioni la crisi sembra esacerbare quella *liability of smallness* che da più parti era stata rilevata nei decenni precedenti.

“Sulla fase sulle conseguenze strutturali secondo me è un po’ presto per misurarne la dimensione, sicuramente un dato c’è, e cioè che *alcune piccole organizzazioni*, piccole associazioni di volontariato, *non hanno retto*, quindi, ci sarà sicuramente un saldo negativo nel numero di piccole associazioni, mentre quelle grandi hanno potuto utilizzare l’allargamento degli strumenti tipo cassa integrazione e altri piccoli strumenti che sono stati progressivamente... [implementati]” [Intervista Q4, corsivo nostro].

Le criticità sul piano organizzativo non sono però legate solamente alle dimensioni e alle risorse economiche di cui si è detto sopra. Un elemento cruciale, ad esempio, è la composizione per età dei soci e dei lavoratori, e ancor di più l’equilibrio tra volontari e personale retribuito. La prevalenza tra i primi di pensionati, considerati per età tra la popolazione fragile, ha letteralmente privato alcune organizzazioni delle risorse umane per gestire le proprie attività.

e. *Voice*. Anche in questo caso la pandemia ha innescato processi di polarizzazione forte. A influenzare l’equilibrio opportunità/vincoli su questo piano sembra essere la centralità del ruolo suppletivo: alcune realtà hanno infatti visto migliorata la propria posizione nello scacchiere della governance locale proprio per il riconoscimento di un ruolo cruciale nel mantenere in piedi un sistema di offerta dei servizi messo in ginocchio dalla pandemia. In tal senso, secondo l’intervistato Q11, la pandemia ha fatto “riscoprire” la responsabilità politica del Terzo settore.

“*La responsabilità politica* è grande perché si rappresenta la comunità, e delle valenze sociali che spesso sono sottese, dimenticate, ecco perché le dicevo prima, tornare un po’ all’origine no? quando [il Terzo settore] era partner strategico, quindi, non si tirava indietro davanti alla richiesta, anche istituzionale locale, però era anche spina nel fianco no? [...] nella pandemia è venuto fuori che questa cosa c’è, che cosa si fa quando si distribuisce in maniera consapevole un buono alimentare in maniera veloce su una cosa inaspettata come la pandemia eccetera? si dà una mano all’istituzione locale, all’ente locale, si aiuta distribuire quelle risorse pubbliche in maniera corretta, senza sbavature, in maniera trasparente, una grande cosa ovviamente, mica una cosa banale, una cosa grandissima! ovviamente cosa succede, quello che dico che *c’è un po’ di spaesamento*, negli anni che abbiamo passato fino a ora c’è stato un po’ un annichilimento, perché le risorse sono venute meno, perché tutti si sono trovati ad avere delle strutture anche molto grandi, quindi adattarsi un pochino a quello che dovevano fare, *si è perso un po’ di vista* questo [...] che il Terzo settore rappresenta quella comunità, quindi ha una, ha una... più che peso politico, la responsabilità politica che è chiamato a esercitare...” [Intervista Q11, corsivo nostro].

Per contro, però, quanti hanno beneficiato di una delega strumentale e fortemente emergenziale – associata magari a una “sospensione” dei processi di concertazione territoriale – o più semplicemente non hanno contribuito alle attività al centro della gestione dell’emergenza, non sono stati in grado di tradurre in capitale politico il proprio impegno. In tal senso la fase attuale da alcuni è considerata un potenziale momento di svolta per il Terzo settore, se si dimostrasse capace di tradurre questo maggiore riconoscimento anche in capacità di orientamento delle politiche sociali.

“[Lo spazio del Terzo settore nell’arena politica] sta aumentando, ma non è detto che il Terzo settore sia in grado di cogliere questa opportunità, cioè tutta la questione è dentro al Terzo settore eh? dal mio punto di vista e cioè *se prevale una logica legittima*, rispettabilissima, in cui l’iniziativa è *volta al rafforzare i propri spazi*, oppure *se l’iniziativa è volta ad affermare una direzione politica*, e cioè non a chiedere nuovi spazi o a garantire i propri spazi, ma a *pretendere politiche complessivamente più attente ai temi di cui si occupa il Terzo settore*” [Intervista Q4, corsivo nostro].

#### 4.3 Nodi irrisolti e questioni di identità

Le cinque dimensioni sono ovviamente profondamente connesse tra loro, e segnate da relazioni forti che spesso hanno determinato circoli viziosi o virtuosi determinando la sopravvivenza delle organizzazioni. A margine di questa riflessione è dunque possibile cogliere alcuni nodi aperti e questioni che emergono dalle letture dei testimoni privilegiati e che sarà importante monitorare nei prossimi mesi/anni.

Una questione che sembra emergere con forza è la tensione tra la flessibilità e la ricerca di un’identità forte e di una maggiore strutturazione del settore, tensione che in qualche modo è riconducibile alle spinte opposte della pandemia e del processo di riforma. Quest’ultima, infatti, sembra costituire un tassello fondamentale nella costruzione di una immagine più specifica e coesa del settore e delle organizzazioni che vi fanno parte, anche (secondo alcuni) a rischio di privarsi di alcune realtà non in possesso delle caratteristiche strutturali per farne parte. L’esigenza di “mettere ordine” non sembra, almeno dal punto di vista discorsivo, pienamente compatibile con l’enfasi sulla capacità di adattamento e sulla flessibilità che si è rivelata determinante nel far fronte alla pandemia, in cui le “identità deboli” e la capacità di

ripensarsi e reinventarsi sono spesso state cruciali. La questione non è necessariamente dilemmatica, anzi esistono sicuramente interazioni positive. Ma laddove l'adattabilità e la trasformazione continua fanno della rinuncia a un'identità e a una struttura organizzativa stabile l'unica via per sopravvivere possono sicuramente innescarsi tensioni e generarsi trade-off.

Rimanendo nel solco di questo ragionamento, un altro nodo da sciogliere sul piano dell'identità del settore è quello dell'integrazione sistemica o, al contrario, di una "ostentata alterità". Anche in questo caso non ci troviamo di fronte a un elemento del tutto nuovo, ma la pandemia sembra avere acuito alcuni elementi di tensione, soprattutto nella misura in cui la reputazione è stata costruita sull'essere "altro" da un sistema pubblico inefficiente e inefficace. In questo senso, visioni che enfatizzano l'alterità quanto non l'alternatività del Terzo settore possono alimentare dinamiche di relazioni che si discostano profondamente da quelle del "sistema integrato" in stile 328 o della più recente "amministrazione condivisa". Se è opinione diffusa che il Terzo settore sia una componente strutturale delle società e dei sistemi economici, la sua possibilità di integrazione e collaborazione con le reti locali di governance dipende anche dalla costruzione di legami di fiducia che possono essersi incrinati nel periodo pandemico. In questo complesso scenario, sembra diffuso l'obiettivo di superare la visione del settore come "rimedio in caso di emergenza" a beneficio di una rappresentazione del non profit come infrastruttura sociale stabile e permanente.

"Oggi anche dentro al Terzo settore ci sono dei *traditori*, perché anziché rivendicare la loro dignità, la loro ragione d'essere *si accontentano di stare a rimorchio* di altri soggetti tipicamente pubblici ma anche spesso privati" [Intervista Q2, corsivo nostro].

D'altro canto, però, il Terzo settore stesso sembra aver bisogno di un livello di infrastrutturazione che gli consenta di continuare a operare in momenti di difficoltà e crisi. L'equilibrio tra integrazione e alterità sembra dunque una chiave di lettura particolarmente feconda.

"Laddove le amministrazioni territoriali sono più deboli, meno organizzate, meno performanti, anche il mondo del Terzo settore ha le stesse caratteristiche, *non è vero che se non c'è amministrazione c'è un Terzo settore più forte, è vero il contrario!*" [Intervista Q3, corsivo nostro].

## Parte SECONDA - La prospettiva dei territori: i casi di Biella e Foggia

### 5. Il caso Biella

#### 5.1 Il contesto biellese

##### 5.1.1 La scelta del caso

Il primo caso studio scelto è la provincia di Biella. Questa provincia si distingue per una forte presenza del settore non profit: su 100 occupati oltre 8 sono dipendenti non profit, la percentuale più alta in Italia (fig. 2.1 e 2.2 al capitolo 2). La presenza di grandi realtà nel biellese è correlata positivamente alla crescita del settore. Per quanto riguarda l'impatto pandemico, sebbene il Nord Italia sia stata la macro-area più colpita, nella provincia di Biella l'incidenza dei contagi della prima ondata è stata piuttosto bassa (fig. A3.13 in appendice). Nel corso del 2020 le imprese biellesi hanno registrato un calo (fig. A3.17 in appendice), mentre stabile è rimasto il tasso di disoccupazione (fig. A3.18 in appendice). Gli elementi che hanno suggerito di approfondire il caso biellese fanno quindi riferimento alla forte presenza del Terzo settore, alle condizioni socio-economiche più generali del contesto e agli effetti della pandemia in rapporto alla macro-area più colpita.

L'indagine è stata realizzata tra marzo e maggio 2022 (la documentazione empirica è raccolta nella sezione B.2 in appendice). Sono state raccolte 17 interviste a soggetti del Terzo settore e delle istituzioni locali (si veda in appendice, tab. B2.1). La documentazione empirica è stata organizzata sulla base dello schema analitico indicato nella tabella 1.1 al capitolo 1 di questo report. Le sezioni sono dedicate quindi ai driver di cambiamento (§5.2) e agli elementi strutturali (§5.3) del Terzo settore nel biellese. Prima di procedere alla descrizione del caso studio, la successiva sezione di questo capitolo (§5.1.2) sarà dedicata a tratteggiare gli elementi salienti e il contesto socio-demografico di Biella.

##### 5.1.2 La provincia di Biella

La provincia di Biella è un'area relativamente ridotta, istituita come ente amministrativo autonomo nel 1992 scorporandola dalla vicina provincia di Vercelli. Il territorio biellese è diviso in un'area pianeggiante, dove sono collocati i principali centri, tra cui Biella e Cossato, e in un'area collinare e montuosa, quella delle Prealpi biellesi. Si distinguono inoltre in cinque valli: la Val Sessera, la Valle Mosso, la Valle Cervo, la Valle Oropa e la Val Elvo. La valle Mosso ha una storica presenza dell'industria tessile laniera ed è la maggiormente abitata, mentre le altre valli, più isolate, si stanno progressivamente spopolando; la popolazione si sta spostando progressivamente in pianura avvicinandosi all'asse Torino-Milano.

## ***Il Contesto socio-demografico***

La popolazione in provincia di Biella, pari a circa 172mila abitanti, si distribuisce su 74 comuni. Le città hanno una dimensione media e piccola; il capoluogo, la città di Biella, ha circa 43mila abitanti, e i comuni più popolosi sono quelli di Cossato (14mila) e Valdilana (10mila), quest'ultimo il risultato di una recente unione di diversi piccoli centri (anno 2021).

Il movimento della popolazione è in calo, in parte compensato dalla presenza di cittadini stranieri residenti, che sono oltre 9,6mila persone in tutta la provincia (5,7% sul totale dei residenti, la percentuale quindi inferiore alla media italiana, pari circa al 10%). La comunità più numerosa proviene dal Marocco (22,6%), seguita dalla Romania (21,6%) (ISTAT 2021).

L'indice di dipendenza degli anziani è in crescita, passando dal 40,8% nel 2011 al 48,7% nel 2021 (37% in Italia), così come l'indice di vecchiaia passato da 215,6% nel 2011 al 281,5% nel 2021 (182,6% in Italia). Entrambi gli indici sono dunque di molto superiori alla media italiana: l'invecchiamento della popolazione è uno dei temi che suscita maggiore preoccupazione, sia per la tenuta del sistema di welfare, sia per la necessità di ricambio generazionale.

Per quanto riguarda il tasso di copertura dei servizi educativi della prima infanzia (0-2), pari al 41%, è da segnalare una copertura più alta rispetto alla media italiana (26,9%). Biella registra invece un basso livello di istruzione degli adulti (nessun titolo, licenza elementare, licenza media) pari al 41,8% (Piemonte 36,3%) (dati ISTAT, anno 2020).

Per quanto riguarda i dati (economici) disponibili sulla povertà, si possono innanzitutto indicare i dati sui percettori di Reddito di Cittadinanza (RdC) e Pensione di Cittadinanza (PdC) – sebbene consentano uno sguardo parziale sul fenomeno della povertà, considerato che non sono fruiti da tutti coloro che di fatto soddisferebbero i requisiti di accesso, a partire dagli stranieri. Il numero di nuclei beneficiari di RdC sembra in calo (confrontando il mese di giugno 2022 con i rispettivi mesi nel 2021 e 2020), appaiono stabili invece i richiedenti di PdC (tab 5.1). Tra maggio e dicembre 2020 è da considerare inoltre che in contemporanea vi erano nuclei percettori del Reddito di Emergenza (REM), elemento che incide sui percettori totali di RdC e PdC.

*Tabella 5.1 – Percettori RdC e PdC. Fonte: Osservatorio statistico INPS*

<b>Beneficiari</b>	Reddito di Cittadinanza							Pensione di Cittadinanza						
	6-20	12-20	3-21	6-21	12-21	3-22	6-22	6-20	12-20	3-21	6-21	12-21	3-22	6-22
<b>nuclei</b>	2073	1992	1819	2186	2201	1679	1685	258	259	147	253	295	196	263
<b>persone</b>	4502	4231	3779	4505	4524	3418	3386	282	278	162	274	317	216	286

Il reddito medio imponibile dei contribuenti nel 2019 era pari € 20.611, di poco superiore alla media italiana (20.075€) ed inferiore a quella piemontese (€ 21.382).

Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione è in media più basso se confrontato alla media italiana (tab. 5.2), in particolare per i giovani (tab. 5.3); il dato è tuttavia in tendenziale crescita nel corso degli anni. Per

quanto riguarda il divario di genere nel tasso di occupazione, pari a -7,8%, è più basso della media piemontese (-13,6%) e italiana (-18,2%); lo stesso vale per il tasso d'inattività delle donne, pari a 32,3% (Piemonte 36,6%; Italia 45,3%). Questi dati si inseriscono in un quadro che vede storicamente più stabile l'occupazione femminile nella provincia (Sulis 2011).

Tabella 5.2 - Tasso di disoccupazione (15-64 anni) (2020, ISTAT)

	<b>Italia</b>	<b>Piemonte</b>	<b>Biella</b>
<b>Uomini</b>	8,4%	6,5%	6,3%
<b>Donne</b>	10,2%	8,8%	7,8%

Tabella 5.3 - Tasso disoccupazione giovanile (15-24 anni) (2020, Istat)

	<b>Italia</b>	<b>Piemonte</b>	<b>Biella</b>
<b>Giovani</b>	29,4%	24,6%	9,2%

La [classifica delle province 2021 del Sole24ore](#) colloca Biella 59ª su 107 province, nel complesso infatti si registra una qualità della vita piuttosto buona, molto alta per quanto riguarda gli indicatori di ricchezza e consumi ma penalizzata in particolare dall'alto indice di vecchiaia.

### ***Una provincia in cerca d'identità***

Sono evidenziate qui di seguito alcune specificità del contesto biellese, che sarà utile tenere in considerazione per interpretare l'impatto della pandemia sul Terzo settore locale.

Innanzitutto, la provincia di Biella è stata uno dei più importanti *distretti industriali* italiani.

Ancora oggi questo territorio è caratterizzato dalla presenza di numerosi opifici dedicati alla filatura e tessitura della lana. La storia della proto-industria biellese si avvia nei primi decenni dell'Ottocento, e vede protagonista Pietro Sella che introduce la meccanizzazione nell'azienda laniera di famiglia – i Sella fonderanno nei decenni successivi l'attuale gruppo bancario. L'industrializzazione si rafforza nel corso del Novecento, prima a cavallo fra le guerre, e negli anni Settanta vede l'evoluzione dell'intero sistema produttivo da modello verticale a orizzontale, con la specializzazione delle singole aziende in diverse fasi di produzione. A partire dagli anni Novanta, quando era già in atto un calo progressivo delle imprese biellesi operanti nel tessile e un calo degli occupati, si assiste invece a processi di concentrazione e diversificazione della produzione, accompagnati da processi di delocalizzazione (Maggioni 2008).

A partire dagli anni Duemila l'intensità della *crisi* diventa chiara, tra il 2005 e il 2015 vi è stato un calo del numero delle imprese del settore manifatturiero del 31,5% e un calo del valore aggiunto del 10% (Città di Biella 2018). Facendo un confronto tra il 1981 e il 2020 per quanto riguarda il numero degli addetti è evidente la crisi del settore manifatturiero, in provincia di Biella molto più che nel resto del Nord-Ovest (tab. 5.4).

Tabella 5.4 – Numero addetti per imprese attive. Fonte ISTAT, Censimenti 1981, 2001 e registro statistico delle imprese attive per l'anno 2020

	BIELLA				NORD-OVEST ITALIA			
	Addetti 1981	Addetti 2001	Addetti 2020	Var. % 1981/ 2020	Addetti 1981	Addetti 2001	Addetti 2020	Var. % 1981/ 2020
<b>Totale</b>	85.229	80.017	54.698	-35	5.709.541	6.147.598	5.927.428	+3,8
<b>Attività mani- fatturiere</b>	47.729	33.804	17.804	-62	2.500.495	1.823.480	1.398.999	-44

Questi dati evidenziano una crisi del settore tessile e una progressiva riduzione della ricchezza sul territorio, cambiamento che si traduce nelle parole degli intervistati nella percezione della riduzione del benessere e, al contempo, nella crescita dell'incertezza rispetto al futuro del proprio territorio.

La salute dell'industria biellese ha inciso – e incide tutt'oggi – a livello identitario (Vinai e Sulis 2019) e sulla qualità della vita dell'intero territorio, non solo in termini di ricadute occupazionali, di reddito e ricchezza, ma anche per via della *stretta relazione fra l'industria e il sistema di welfare territoriale*. Il ruolo dell'industria è stato infatti determinante nella costruzione di grandi infrastrutture, non solo stradali e ferroviarie ma anche di edifici scolastici e ricreativi – in particolare ad opera delle famiglie Sella e Poma (Conca Messina 2017).

Al momento attuale la dismissione di molte delle grandi infrastrutture e la delocalizzazione delle industrie incide in maniera rilevante sul territorio biellese. Il ridimensionamento di Biella è riscontrabile anche da un punto di vista territoriale, osservando l'abbandono delle vecchie infrastrutture, l'aumento di spazi dismessi, i movimenti demografici e la localizzazione di attività verso la pianura, la riduzione dei servizi nei territori più isolati e montani, nei quali risiede per altro una più alta percentuale di anziani (Cerruti But 2018).

## 5.2 I driver di cambiamento

### 5.2.1 La pandemia

La pandemia ha avuto un impatto sul *mondo imprenditoriale*, già in crisi. Nel 2020 le imprese biellesi hanno registrato un saldo negativo (-0,77%) (Piemonte -0,23%), in particolare ciò ha riguardato le imprese nei settori del commercio (-2,01%), dell'industria in senso stretto (-1,27%) e dell'agricoltura (-0,95%). Anche le imprese artigiane nel corso del 2020 hanno avuto un calo dell'1,2% (Camera di Commercio 2021). Nel 2021 il sistema imprenditoriale biellese è rimasto stabile (+0,13%) (Camera di Commercio 2022). Nello stesso anno il sistema manifatturiero ha tuttavia registrato un aumento della produzione industriale (+8%), evidenziando una ripresa dopo le difficoltà incontrate quale conseguenza delle restrizioni pandemiche.

Il rapporto OsservaBiella 2021 mette in luce alcuni dati sulle *persone e famiglie in povertà*. Il numero di persone che accede ai servizi di mensa (della rete Caritas) è rimasto stabile fra 2020 e 2021; i 120 beneficiari sono prevalentemente persone con meno di 65 anni (90%) e di origine straniera; proprio il numero di stranieri è cresciuto dal 51,67% del 2020 al 63,87% del 2021. Ugualmente anche nei dormitori è cresciuta la componente di persone con cittadinanza straniera, mentre si è ridotto complessivamente il numero di ospiti dal 2020 al 2021 (da 92 persone a 60).

“Le persone in povertà sono aumentate, a Biella c’è una buona rete che monitora l’andamento della povertà estrema, c’è un progetto che si chiama accoglienza plurale, un patto di sussidiarietà, c’è una filiera di servizi, che si vuole implementare con il PNRR, [invece] non sono aumentate le persone in strada, perchè si trova soluzione per tutti” [Intervista B3].

Per quanto riguarda *i servizi sociali territoriali*, sul territorio sono presenti i due consorzi IRIS e CISSABO. Dal rapporto OsservaBiella risulta che la maggioranza delle attività sono rivolte ad adulti in condizioni di povertà, disagio e dipendenze (37,34% CISSABO e 40,12% IRIS); per quanto riguarda invece la popolazione anziana, un 20% è dedicato agli anziani autosufficienti e un ulteriore 12% circa agli anziani non autosufficienti. Si può evidenziare che l’incidenza sulla popolazione residente degli utenti dei servizi sociali a Biella è più elevata rispetto alle altre province piemontesi, specialmente per quanto riguarda gli anziani autosufficienti (4,19%, media piemontese 2,52%), gli adulti non disabili (5,20%, media piemontese 4,24%) e i minori non disabili (11,04%, media piemontese 8,19%) (Servizi sociali territoriali in cifre 2021). Facendo un confronto fra gli interventi nel 2019 e nel 2021, questi paiono essere in crescita per il consorzio CISSABO e in calo per il consorzio IRIS (tab. 5).

Tabella 5.5 – Tipologia di interventi dei servizi sociali in provincia di biella. fonte: servizi sociali territoriali in cifre, Regione Piemonte (anno 2019) e OsservaBiella (anno 2021).

Ente/ anno	Minori non disabili		Minori disabili		Adulti non disabili		Adulti disabili		Anziani autosufficienti		Anziani non autosufficienti		Totale	
	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021
<b>IRIS</b>	2086	1014	174	70	4059	2476	1024	619	1592	1326	855	666	<b>9790</b>	<b>6171</b>
<b>CISSABO</b>	438	592	77	149	1164	1609	246	521	538	858	553	580	<b>3016</b>	<b>4309</b>

I consorzi hanno segnalato comunque l’arrivo di *nuovi utenti*:

“Al consorzio socio-assistenziale [omissis] negli ultimi 6 mesi sono arrivate circa 200 telefonate al numero unico, di queste c’erano persone che non erano conosciute dai servizi sociali” [Intervista B16].

Per quanto riguarda l’impatto della pandemia, un tema particolarmente sentito è stato quello dell’aumento delle *difficoltà relazionali per i più giovani*.

“[Un] fenomeno riscontrato è un acuirsi delle condizioni di disagio giovanile, [ci sono] tanti fenomeni di patologia adolescenziale, non ci sono volontari giovani, abbiamo appena concluso la selezione servizio civile e sono pochi i ragazzi, è un momento di disimpegno di queste generazioni, c’è poco protagonismo

e questo è acuito nella pandemia come il malessere. Chi stava male è peggiorato e per chi aveva supporto da scuola questi aspetti sono venuti meno” [Intervista B5].

Un secondo tema frequentemente riportato è stato quello dell’aumento della *violenza domestica* di cui si interessa una vasta rete di associazioni che si occupa di diritti delle donne [Interviste B5; B11; B16].

### ***Effetto pandemia sul Terzo settore in particolare***

Innanzitutto, la pandemia ha colpito prevalentemente le associazioni di volontariato, specie quelle con i *volontari più anziani*, che ancora nell’estate 2022 faticavano a riprendere i ritmi pre-pandemici.

“Abbiamo avuto il blocco, quello sicuramente l’abbiamo patito tutti, perchè vivevamo una vita normale e ci siamo ritrovati in una situazione surreale no? e quindi dove tutta la parte, soprattutto della socializzazione è stata toccata, quindi tutto quello che si faceva fuori casa si è completamente bloccato, quello sicuramente ha toccato in maniera profonda l’associazione, di volontariato, culturale [...] La pandemia ha bloccato tutto, quindi in un primo momento si è completamente bloccato tutto, il mercoledì prima del famoso sabato del 20 di febbraio, noi eravamo 100 persone a Città studi... fino a quel momento la vita era tranquilla. Abbiamo patito tantissimo questo primo periodo di paura, di dubbio, di ansia, con una chiusura quasi totale, anche perchè ognuno era concentrato sulla propria situazione, quindi la parte culturale, quella roba lì, non aveva molta valenza, poi bisogna dire che noi come associazione abbiamo cercato, come tutte le altre associazioni, di rimanere vive sul territorio” [Intervista B11].

Il fermo delle attività è stato compensato in parte dagli incontri *online*, che per molte associazioni sono rimasti la modalità principale di incontro fra i soci e i volontari.

“Inizialmente c’è stato un blocco, causato anche dall’elevata età dei volontari. I volontari hanno sofferto il distanziamento, ed è stato difficile riprendersi, ancora oggi il 50% delle associazioni prosegue i suoi incontri online” [Intervista B7, corsivo nostro].

“Per noi è stato soprattutto per alcuni della nostra associazione, che sono persone non giovanissime, e quindi c’è stata una difficoltà nell’approccio alle nuove tecnologie anche solo per fare la riunione online, per parlarsi, quindi è stato un momento in cui dovevamo metterci tutti in gioco e capire come potevamo procedere per non perderci, sia a livello di associazione, sia a livello di territorio” [Intervista B11].

Nella fase più critica alcune associazioni, quelle più tradizionali – quelle legate ai patronati e il volontariato cattolico con volontari anziani – hanno fermato le attività durante la fase pandemica più critica; invece, altre associazioni in precedenza meno presenti si sono attivate nella fase di emergenza e vi è stata una crescita di gruppi informali di mutuo-aiuto, al di fuori del contesto associativo. Alcuni intervistati hanno dunque riscontrato che nella fase acuta dell’emergenza c’è stato un *cambio degli equilibri fra associazioni* che ha fatto emergere associazioni che prima erano più sotto-traccia, l’equilibrio precedente è stato però ristabilito dopo la fase acuta della pandemia [Intervista B4]. In effetti i nuovi gruppi e le nuove modalità di partecipazione sono stati giudicati come un impegno passeggero e affiorato solo in fase di emergenza, ma non capace di fornire un supporto di tipo continuativo; ciò probabilmente per via della presenza di una rete già solida, solo momentaneamente disorientata dalla pandemia:

“La sensazione è che non ci sia stato tutto questo impulso, sì, è cresciuto all’inizio, nel primo anno ci sono state attività di servizio di domiciliarità leggera, la spesa per tanta gente, la farmacia, all’inizio c’è stato un

boom di cooperazione con il volontariato e la protezione civile, era una rete più basata sulla concretezza, per quello che conosco, una rete di vicinanza, di piccoli comuni e anche di azione concreta, un impegno che spesso è il più facile da reperire, [cioè] azioni concrete momentanee vicine ai bisogni ma [poi, la persona] non si impegna costantemente, non si prende in affido un anziano, per esempio” [Intervista B5].

La prospettiva del mondo cooperativo e delle realtà più grandi è diversa, infatti, gli intervistati di questo gruppo ritengono che la pandemia non abbia avuto un impatto a lungo termine per quanto riguarda la sopravvivenza degli enti, ma abbia favorito l'unione di alcune realtà e, soprattutto, la creazione o il rafforzamento di reti.

“C'è stata volontà di migliorare, non si è sentita una crisi” [Intervista B10].

Per quanto riguarda gli ETS di questo ambito, lo spostamento o l'ampliamento delle attività online è stato un vantaggio per quelle che già avevano e hanno potuto rafforzare attività di e-commerce online e la spesa a domicilio.

“Un servizio che avevamo già è stato potenziato durante covid: la borsa della spesa a domicilio, un servizio che offriamo sul territorio del biellese, e dell'alto Piemonte in generale [...] c'era la piattaforma di e-commerce funzionante quindi quando è partito il covid e le persone non potevano muoversi, i supermercati non erano il massimo in quanto a sicurezza, tanti hanno iniziato ad acquistare da casa. [...] [questa è una] attività a bassa marginalità ma ha mantenuto liquidità e non ci siamo bloccati, quando invece il catering invece era bloccato [...] Siamo passati in due settimane a fare 30 consegne a settimana, e a Pasqua più di 400, [è proseguito così] anche nel 2021, poi ora [luglio 2022] è tornato ai vecchi traffici” [Intervista B17].

L'accelerata digitalizzazione ha anche favorito lo sviluppo di una piattaforma online per facilitare l'accesso ai servizi di welfare, rimasta attiva anche una volta superata la fase acuta dell'emergenza. “Biella Welfare” è parte della piattaforma multicanale welfareX®, che è stata sviluppata da CGMoving<sup>2</sup>, ed è attiva in 88 comuni italiani e mette insieme servizi pubblici, privati e aziendali. Si tratta di “Piattaforma digitale che racchiude un'ampia selezione di servizi alla persona, tutti realizzati dalle cooperative che operano nel biellese, disponibile per tutti i residenti del territorio e per le imprese che adottano piani di welfare” (Santoni 2022, p. 216). Sulla piattaforma i cittadini possono accedere a diversi servizi e durante la pandemia, per esempio, hanno potuto rispondere al bando “SOS BOLLETTE” per famiglie in difficoltà promosso dalla Fondazione CRB. Non tutte le cooperative hanno riscontrato lo stesso livello di traffico e gli stessi benefici dalla partecipazione alla piattaforma Biella Welfare; è da considerare infatti la complessità di lavorare su un'unica piattaforma per la gestione di tutti i servizi socio-assistenziali del territorio.

Oltre allo sfruttamento delle tecnologie digitali, diverse sono state le idee per ovviare al problema dell'impossibilità degli incontri in presenza e al chiuso. Alcune associazioni hanno spostato *l'offerta educativa all'aperto*, oppure hanno cambiato le modalità di incontro, per esempio coinvolgendo non più il gruppo, ma la singola persona [Interviste B4; B12; B14].

---

<sup>2</sup> Che nasce dall'incontro del gruppo cooperativo “consorzio Gino Mattarelli” e da Moving che si occupa della realizzazione di piattaforme WEB.

Legato al ripensamento delle attività associative, alcune associazioni di volontariato hanno ideato *nuovi laboratori*, legati alla gestione delle tensioni emergenti nel momento pandemico:

“Altro aspetto che ci stanno chiedendo molto è un sostegno per insegnanti, genitori e ragazzi, laboratori su comunicazione e non violenza perché la pandemia, e ora poi la guerra, ha acuito tantissimo la tensione nelle relazioni, no? La più eclatante è quella novax, sivax, eccetera ci sono gruppi di genitori che si sono organizzati per fare scuola parentale... quindi anche qui abbiamo fatto una forma di mediazione” [Intervista B13].

Per ciò che riguarda le limitazioni nei servizi alla persona, un consorzio ha attivato uno sportello telefonico per rispondere alle emergenze legate alla pandemia, che è diventato poi strutturale. Riguardo all'ampliamento delle attività dei consorzi in fase emergenziale, si riscontra una condizione di sofferenza di alcune cooperative che si sentono schiacciate su rapporti di mero servizio, fattore che è stato esacerbato durante la crisi sanitaria:

“Ora il Terzo settore è una comodità perchè se serve un operatore in più le cooperative hanno maggiore flessibilità, per esempio lo sportello telefonico del consorzio [*omissis*] attivato durante la pandemia è diventato un servizio permanente gestito da OSS [operatori socio-sanitari]. Inizialmente dovevano essere OSS dipendenti del consorzio, doveva essere un servizio interno all'ente, ma hanno chiesto alle cooperative di coprire i venerdì pomeriggio. *La cooperativa fa quindi da tappabuchi, il mio responsabile a volte dice «siamo diventati il bancomat degli enti»* perchè ci chiedono in continuo operatori, è una situazione che possono gestire solo perchè ci siamo noi, gli togliamo molte grane, se un loro dipendente si ammala diventa un problema nostro” [Intervista B4, corsivo nostro].

In effetti alcuni intervistati hanno evidenziato la differenza di impatto della pandemia sui diversi lavoratori. Oltre alle citate differenze fra dipendenti dei consorzi e delle cooperative, vi è da considerare che se assistenti sociali e educatori hanno potuto lavorare in smart working e hanno dovuto (e potuto) rimodulare le proprie attività, gli OSS inevitabilmente hanno continuato il lavoro in presenza.

Per quanto riguarda la necessità di ripensare le proprie attività anche in seguito alla fase acuta dell'emergenza, le associazioni che svolgono attività in presenza, incontri o manifestazioni, hanno percepito un cambiamento nelle *modalità di partecipazione* del pubblico, che le ha condotte a riflettere su come rimodulare i propri momenti di incontro:

“Quello che abbiamo comunque visto è che è *cambiata la modalità di approccio* [...] abbiamo visto che intanto la prenotazione [agli eventi] la gente non la fa più, la gente non si prenota e infatti abbiamo questi caffè [letterari] che erano seguiti da 50, 70 anche 100 persone [...] abbiamo provato a farlo, facendo prenotazioni, perchè in quel periodo era così [erano necessarie le prenotazioni per via delle restrizioni pandemiche], e per il caffè letterario si sono iscritte 5 o 6 persone e quindi l'abbiamo eliminato. La gente non si prenota, mentre prima si prenotava da noi come associazione e il pubblico aveva un suo programma di vita, aveva messo in conto che avrebbe fatto questo o quello, al giorno d'oggi non si fa più così, si vive molto alla giornata, fino all'ultimo non si sa se si può fare quella cosa e fino all'ultimo non si decide, infatti *mentre una volta noi avevamo quasi sempre la sicurezza di avere questo zoccolo duro nelle nostre serate, adesso non c'è più...* e siccome noi collaboriamo spesso con i comuni, con altre associazioni, potevamo quasi sempre garantire un tot di persone mentre al giorno d'oggi non è più possibile [...] *la gente non si organizza se non all'ultimo*

*minuto e la gente ha voglia di cose leggere...* siccome il nostro argomento non è leggerissimo, dato che ci occupiamo di tematiche impegnative, stiamo cercando di organizzare questi impegni che abbiamo cercando di tenere una forma un po' più leggera, magari facciamo un reading con canzoni..." [Intervista B11, corsivo nostro].

Le cooperative e il mondo della filantropia, come accennato, hanno invece riscontrato con favore un miglioramento dei rapporti nel mondo del Terzo settore e avviato una riflessione sulla *necessità di rafforzare le reti*.

"La pandemia ha evidenziato la mancanza di un coordinamento, cosa c'era sul territorio e come la rete di enti potesse intervenire per evitare la replica di progetti, la dispersione di risorse" [Intervista B10].

In particolare, uno dei risultati tangibili in risposta alla pandemia è stata l'istituzione dell'osservatorio *OsservaBiella* su impulso della Fondazione Cassa di Risparmio di Biella, diventato successivamente permanente.

"La pandemia ha evidenziato la necessità di fare scelte sui dati, per questo la nascita dell'Osservatorio della Fondazione CRB" [Intervista B9].

Relativamente ai rapporti fra il mondo della cooperazione e la dimensione istituzionale durante la crisi pandemica le opinioni non sono uniformi. Fra coloro che si occupano di RSA, terza età, centri diurni e semi-residenziali si è creata una rete di coordinamento con anche gli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali per avere un canale continuo di comunicazione. Su impulso della Regione si è formata una cabina di regia istituzionale in provincia per la gestione in particolare di questi settori.

"Rispetto quello che è variato durante la pandemia per il Terzo settore c'è stata *una cabina di regia, coordinata dalla provincia di Biella*, dove c'erano ASL, comune, e Terzo settore, nello specifico: case di riposo e centri di accoglienza per soggetti fragili o con dipendenze, perchè le regole imposte dalla pandemia hanno fatto modificare tutto il funzionamento del Terzo settore, delle case di riposo che a vario titolo si occupano di soggetti in stato di fragilità, questo è iniziato e finito con la fase pandemica, è intervenuta per risolvere problematiche sorte in occasione dell'evoluzione della pandemia. Su richiesta della Regione Piemonte ogni provincia ha attivato questa cabina di regia, luogo di condivisione virtuale di tutte le problematiche e aggiornamenti, penso utilissima per il Terzo settore perchè non sono stati lasciati soli a interpretare norme e fronteggiare emergenza di tale portata. A volte ci si vedeva ogni 15 giorni, nella prima fase c'erano spesso incontri, si era più impreparati, c'era difficoltà della ASL di fronteggiare l'emergenza e poi dopo i primi mesi incontri mensili [...] si affrontava carenza di personale anche con sindacati, i problemi delle mascherine [...] *il Terzo settore era proprio coinvolto in maniera diretta e beneficiava dei lavori del tavolo perchè si sono trovati in forte difficoltà*" [Intervista B16, corsivo nostro].

Per alcuni intervistati i tavoli sono nati anche dall'esigenza di "non sfilarsi reciprocamente gli operatori, sempre gli stessi" [Intervista B5] che nel momento di emergenza mancavano, ma vi è stato anche il rafforzamento di un intento comune di gestione, che normalmente si sente ancora debole.

Invece nell'ambito della non autosufficienza e della disabilità c'è stata una chiusura delle strutture, l'impossibilità di accesso dei famigliari e una serie di difficoltà che hanno richiesto un lavoro logistico per la fornitura di DPI e tamponi.

In generale gli ETS intervistati hanno riportato una certa assenza dell'attore pubblico, a discapito di un rafforzamento dei rapporti fra ETS e filantropia.

“Aldilà degli aspetti critici, per il mondo dell'impresa sociale è stata un'opportunità per riconnettersi ai bisogni dei cittadini, bisognava tenere aperti i centri diurni per le persone con disabilità, oppure portare a casa delle persone oggetti di prima necessità, la gestione dei centri estivi, sono state una serie di occasioni che hanno dato prova che il Terzo settore ha competenze per gestire questi momenti e una riconnessione con la comunità [...] *abbiamo passato lunghi mesi durante il periodo della pandemia dove c'eravamo solo noi che lavoravamo, il pubblico è completamente sparito*, e quindi questa cosa è stato comunque un passaggio interessante, ci ha fatto capire che la nostra mission è quella di lavorare per la comunità e le persone. Perché sai quando cominci a diventare un'impresa che comincia ad avere 150 soci, a Biella alcune ne hanno 2000, quella dimensione li rischia di distrarti dal collegamento diretto, perché è una dimensione più industriale [...] La collaborazione con la PA per il momento è ferma, avendo già problemi con la programmazione ordinaria, con il covid ancora peggio, con lo smart working è come se si fossero intorpiditi e questo sta incidendo parecchio” [Intervista B9, corsivo nostro].

Oltre alla necessità di interrompere e rimodulare le proprie attività molti ETS hanno fatto fronte a una *crescita dei costi, minori entrate e relative problematiche per i propri dipendenti*.

“Le cooperative più colpite sono quelle delle RSA che si occupano di anziani e di disabili, per via del numero di decessi e il blocco degli accessi, sono state in notevole difficoltà e tutt'ora i costi non sono coperti. In pandemia la Regione e il SSN si sono attivati per pagare le rette scoperte” [Intervista B8, corsivo nostro].

Oltre alle RSA, altre cooperative hanno riportato un calo del fatturato [Interviste B12; B17]. Un elemento di sostegno per loro è stata la possibilità, introdotta con il decreto “Agosto” (l. 126/2020), di sospendere l'ammortamento delle immobilizzazioni materiali e immateriali.

“Un altro fattore di supporto è la norma introdotta dal governo che permetteva di abbassare per il 2020 e poi 2021 gli ammortamenti da mettere in bilancio [...] Dato che noi avevamo comprato un nuovo capannone e riadattato la cucina per il catering, gli ammortamenti hanno inciso significativamente sul bilancio. I soldi li abbiamo pagati, abbiamo fatto i mutui, ma a bilancio pesa per 50mila euro l'anno, nel 2020-21 dato il covid si sono potuti mettere a 0. Questo provvedimento è stato di aiuto, l'ammortamento è stato allungato di un anno” [Intervista B17, corsivo nostro].

Per quanto riguarda i lavoratori, la cassa integrazione è stato uno strumento, assieme alle integrazioni dell'INPS, utilizzato da diverse cooperative; per alcuni è continuata fino al 2022 [Interviste B12; B17].

“Abbiamo sempre lo stesso personale, siamo subito entrati in cassa integrazione parziale, lavoravamo al 30% del ritmo normale, i negozi chiusi. Con la cassa integrazione avevamo la sospensione dei tirocini e nessuna nuova assunzione. I servizi di ristorazione sono ripresi da maggio 2022, infatti ancora nel 2022 hanno tolto la cassa integrazione generalizzata ma alcuni [ancora] l'hanno fatta” [Intervista B17, corsivo nostro].

Il giudizio complessivo di molti degli intervistati è che la pandemia abbia accelerato diversi processi già in atto nel territorio biellese:

“È chiaro che la pandemia è stato un acceleratore, tutti gli elementi, in positivo o in negativo, si sono accelerati” [Intervista B17, corsivo nostro].

In particolare, i soggetti di Terzo settore giudicano positivamente il rinsaldamento della rete fra mondo cooperativo – specialmente legato all’universo Confcooperative – e la filantropia e il rafforzamento dell’orientamento alla professionalizzazione del Terzo settore; reputano invece carente la presenza delle istituzioni, che si traduce anche in un maggiore affaticamento delle cooperative e dei loro lavoratori.

### 5.2.2 La riforma di Terzo settore

Per quanto riguarda l’impatto della riforma, un nodo di attenzione è quello della trasmigrazione delle associazioni nei registri del RUNTS. Il Centro Territoriale per il Volontariato (CTV) di Biella e Vercelli a maggio 2022 riportava che l’85% fossero già registrate, mentre il 15% non ancora, per diverse ragioni: molte sono cessate prima dell’iscrizione e una minore parte ha deciso volontariamente di non iscriversi. Il CTV insieme alla Regione Piemonte ha supportato le organizzazioni nella trasmigrazione dei dati sul RUNTS, sono infatti necessarie competenze tecniche perchè la registrazione avviene tramite il Sistema Informatico di Supporto alla Trasmigrazione al RUNTS (SIS-TRA).

Gli ostacoli formali all’iscrizione al registro del RUNTS e i cambiamenti richiesti dalla riforma hanno indotto diverse associazioni a chiudere ed accorpate le proprie attività all’interno di altre associazioni-ombrello, più radicate e stabili [Interviste B13; B14].

“Quando un gruppo di genitori vuole fare un’attività [di dopo scuola] si trova di fronte a un bivio: o si fa una associazione oppure si appoggia a una associazione esistente, il fatto che da un lato la riforma del Terzo settore abbia ampliato tutta la parte burocratica e la complessità delle rendicontazioni, delle spese dei bilanci, ha indotto più gruppi di persone a rivolgersi alla nostra associazione dicendo per esempio: «possiamo fare la sezione di [associazione] di Mongrando, invece che fare un’associazione autonoma?», cioè prevalentemente aiutavamo volontari a creare volontariato” [Intervista B13].

Altre associazioni, per via di un effetto combinato fra le pressioni della riforma, che ha richiesto anche un ripensamento della propria veste giuridica (e in parte identitaria), e le complicazioni logistiche e organizzative proprie della fase di restrizione pandemica, hanno accelerato il processo di professionalizzazione:

“Il covid ha creato difficoltà all’ingresso di persone nella struttura [scolastica], c’erano bambini divisi in bolle, fare attività per tutti nel pomeriggio era complicato per mantenere separazione dei gruppi. [...] Da un lato quindi questa difficoltà, dall’altro lato il fatto che con il tempo abbiamo avuto la possibilità di fare le cose attraverso personale qualificato [ha condotto alla] trasformazione dell’associazione, che ci ha messo in crisi anche per capire se siamo ODV o no [...] Da un lato siamo contenti di questa deriva, perché significa che [...] la qualità dei servizi e delle attività sono state considerate utili e importanti anche in ragione della pandemia” [Intervista B13].

Per quanto riguarda il mondo cooperativo e la ridefinizione dei rapporti con i consorzi alla luce della riforma le opinioni non sono uniformi. Alcune cooperative e i consorzi esprimono scetticismo rispetto

alla capacità innovativa della riforma e alla mancanza di chiarezza sul futuro dei rapporti fra enti locali o i consorzi con gli ETS. Riscontrano che spesso vi sia un coordinamento schiacciato sulla spartizione delle risorse e poca possibilità o capacità di programmazione.

“[Un rafforzamento della co-progettazione] è auspicabile, ad oggi non ci sono grandi... *non rilevo grandi cambiamenti in questo senso*” [Intervista B12, corsivo nostro].

“*La normativa è un po' idealizzata* [...] quando facciamo corsi di formazione nessuno ce l'ha chiaro qual è il modo di incardinare una cooperativa sociale, è inutile che ci raccontiamo... [...] ora ci troviamo a cavallo tra il codice dei contratti e il codice del Terzo settore, e non è ancora finita e nessuno sa in un caso o nell'altro cosa è meglio fare, in un caso o nell'altro. Chi ci detta le regole ci dice “boh?”, scendendo nel piccolo chi lo sa qual è la forma [corretta]? [...] *Poi qualsiasi legge va bene, basta non cambiarla in continuazione*, ci va tempo per conoscere le modalità procedurali, e costruire la realtà sociale” [Intervista B5, corsivo nostro].

Altra parte del mondo cooperativo, già in rete con la filantropia nel biellese, è più ottimista rispetto al futuro impatto della riforma, anche perché considerano Biella un territorio all'avanguardia sul tema della co-progettazione e co-programmazione.

“La riforma di Terzo settore ha avuto un importante impatto sulla crescita della co-progettazione, ora le istituzioni sono meno timorose di derogare al codice degli appalti. Le co-progettazioni riguardano principalmente il tema casa e la ricerca del lavoro. *Si sta superando il modello classico via appalto*” [Intervista B8, corsivo nostro].

Da questo punto di vista, le preoccupazioni sono legate ai rallentamenti sul completamento della riforma per ciò che riguarda la parte fiscale, che sono interpretati come un mancato riconoscimento del ruolo pubblico del Terzo settore.

“Si paga ancora il mancato completamento della riforma, manca il regime fiscale. *Le ragioni sono visioni politiche interne molto divisive, nonostante il riconoscimento del Terzo settore in Italia, la funzione pubblica è ancora riconosciuta solo agli enti pubblici* [...] la parte politica preponderante, e anche abbastanza trasversale, non riconosce la funzione pubblica in soggetti che non siano altri che gli enti pubblici, e questa cosa è un grosso minus, perché fondamentalmente comporta poi che non si riescano a fare i decreti fiscali, non facendo i decreti fiscali tutta la parte dell'impresa sociale non viene attivata” [Intervista B9, corsivo nostro].

### 5.2.3 Altri driver di cambiamento relativi al contesto

Nella prima sezione di questo capitolo si è evidenziato il ruolo dell'industria e la sua crisi e le conseguenze sul disfacimento e il tentativo di ricostruzione dell'identità territoriale a Biella. In questa sezione si intende evidenziare come questi elementi abbiano contribuito a modellare anche il Terzo settore biellese.

Innanzitutto, si può tenere presente la *relazione fra gli industriali biellesi e il welfare territoriale*. Il ruolo dell'industria, come accennato, è stato infatti determinante nella costruzione di grandi infrastrutture. Questo atteggiamento è riconducibile a un paternalismo industriale di lunga data, che risulta ben presente nell'immaginario degli intervistati:

“L’Unione Industriale Biellese ha sempre fatto molto per l’ospedale, già nel 1920 un Presidente dell’Unione Industriale ha chiesto ai suoi operai di donare una giornata per l’ospedale, la somma raccolta sarebbe stata raddoppiata dall’Unione” [Intervista B15].

Nonostante la crisi, questa relazione è rimasta vitale, dal momento che molte delle famiglie industriali che hanno contribuito alla infrastrutturazione del biellese ancora oggi investono sul territorio. In particolare, vi è molta attenzione alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale per rafforzarne la fruizione turistica, limitare l’allontanamento dei giovani e attrarre nuovi abitanti dalle grandi città vicine. Un esempio di questo tentativo di ricostruzione identitaria sono i progetti realizzati dalla Fondazione “Bellezza”<sup>3</sup>, sostenuti e realizzati da numerose aziende e da privati per il rilancio del territorio; tra questi è rilevante la collaborazione con l’Azienda Turistica Locale (ATL Biella-Vercelli-Valsesia) per aumentare le presenze turistiche sul territorio, oppure il progetto “[Silver-life – disegnare il proprio futuro](#)” che mira ad attrarre nuovi residenti. In questa fase Biella è dunque alla ricerca di una nuova identità e sta investendo molto sul proprio patrimonio culturale, ambientale e artistico, richiamandosi alla propria eredità industriale ma provando a ricostruirla in chiave di turismo *lento* e di valorizzazione del territorio, mobilitando in questo senso anche il Terzo settore locale.

Questo desiderio di ricostruzione è favorito dalla presenza di un mondo della filantropia per vocazione attento allo sviluppo dell’infrastrutturazione del Terzo settore nel territorio. Basti citare la presenza della Cassa di Risparmio di Biella, che si colloca nel gruppo delle Fondazioni medio-grandi (con un patrimonio di oltre 258milioni – ACRI 2021), capace quindi di supportare diverse iniziative territoriali (questo elemento è approfondito nella sezione 3.2).

Nonostante un buon livello di coesione sociale, favorito appunto dall’investimento delle Fondazioni e delle grandi famiglie industriali sullo sviluppo territoriale, rimane forte la percezione di una *crisi identitaria*, non solo legata alla crisi del settore tessile, che ha comportato un indebolimento delle infrastrutture e l’abbandono di intere aree, ma al progressivo invecchiamento della popolazione, all’allontanamento dei giovani e alla crescita di povertà definite “orgogliose” [Intervista B6], perché di nuova emersione e proprie di persone maggiormente restie a farsi assistere.

“Biella è caratterizzata da un forte cattolicesimo sociale, ci sono tanti piccoli paesi, una struttura industriale in dismissione, tante importanti famiglie, gli Zegna, i Piacenza... che ancora non ha trovato la strada nuova dopo la crisi del tessile. I giovani scappano finito il liceo, c’è invecchiamento della popolazione, bassa natalità. La soluzione che vedo è la valorizzazione del paesaggio e il turismo lento – che può crescere ancora molto ed è promosso dal Terzo settore e dai privati: Fondazione Bellezza, Pistoletto, Cassa di Risparmio di Biella...” [Intervista B14].

“Sicuramente Biella, purtroppo, è un posto sicuramente che patisce di questa staticità a livello imprenditoriale, nel senso che i grandi imprenditori c’erano, adesso non ci sono più, o se ce n’è qualcuno sono pochi, e la ricaduta sul territorio è veramente minima, ecco, quindi, effettivamente è un grandissimo problema, io lavoro nelle scuole superiori e il problemi più grossi sono che i giovani, i giovani che hanno voglia di studiare, vanno via, e quindi il problema grosso di Biella è che non c’è un popolo universitario, non ci sono gli universitari, e

---

<sup>3</sup> La Fondazione Bellezza è stata fondata dal gruppo Sella, dal gruppo Zegna e dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Biella, con socio onorario la Fondazione Pistoletto-Cittadellarte.

questo crea una frattura, nella popolazione, perchè c'è la popolazione molto giovane e poi la popolazione anziana, manca quella fetta, anche perchè i giovani molto spesso vanno via e poi non tornano [...] purtroppo la condizione del territorio biellese [è come] il cane che si morde la coda, i giovani vanno via e quindi manca una imprenditorialità giovane e quindi il lavoro è molto limitato e dispiace perchè Biella è una città che potrebbe essere più florida dal punto di vista economico e culturale [...] finché non ci sarà qui una università secondo me la situazione non potrà cambiare molto” [Intervista B11].

In questo contesto, dunque, il Terzo settore è uno spazio che non solo offre nuovi posti di lavoro, ma è identificato come la possibilità di una nuova costruzione identitaria per i biellesi.

### 5.3 Il Terzo settore in provincia di Biella

In questa sezione si approfondiscono le dimensioni e i processi di cambiamento del Terzo settore biellese per quanto riguarda la sua struttura, le risorse, la voce e le rappresentazioni.

#### 5.3.1 La struttura

In questa parte, dopo una breve mappatura degli ETS nel territorio biellese, si vogliono identificare alcune dimensioni strutturali del settore, collocandole su alcune dicotomie analitiche, da considerare come poli di un continuum, quali: professionalizzazione e spontaneismo, collaborazione e competizione, volontariato e lavoro, ruolo di advocacy o erogazione dei servizi.

Una delle motivazioni che ha condotto alla scelta di questo caso studio è l'elevato numero di dipendenti non profit (tab. 5.6), specialmente rilevante in un territorio dove da tempo il settore manifatturiero non è più quello prevalente per numero di occupati.

Tabella 5.6. Istituzioni non profit e dipendenti in Italia, Piemonte e Biella. Fonte: Istat, anno 2019

Anno 2019	Biella		Piemonte		Italia	
		Per 10mila abitanti		Per 10mila abitanti		Per 10mila abitanti
INP	1511	86	30.011	69,6	362.634	61
Dipendenti	6377	366	74.669	173,2	861.919	145

Per quanto riguarda l'intero universo cooperativo, la Camera di commercio registra un calo costante nelle sedi di impresa cooperativa registrate in provincia di Biella (da 319 nel 2014, a 270 nel 2019). Sul totale delle cooperative l'11,9% opera nell'ambito “sanità e assistenza sociale”, di cui una prevalenza nella assistenza sociale non residenziale (9,6%) (tab. 5.7).

Tabella 5.7 – Consistenza delle sedi di impresa cooperativa registrate per settore. Fonte camera di commercio di biella e vercelli, anno 2019

RAMI DI ATTIVITÀ ECONOMICA	SEDI IMPRESA	DI	% su totale	% sul settore
Agricoltura, caccia e pesca	8		3	0,5
Attività manifatturiere	11		4,1	0,5
Costruzioni	31		11,5	1,2
Commercio e turismo	42		15,6	0,8
Trasporti e magazzinaggio	22		8,1	10
<i>Di cui magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti</i>	16		5,9	43,2
Servizi alle imprese	80		29,6	1,7
<i>Di cui attività di servizi per edifici e paesaggio</i>	32		11,9	10
Sanità e assistenza sociale	32		11,9	33,7
<i>Di cui assistenza sociale non residenziale</i>	26		9,6	59,1
Istruzione e attività artistiche, sportive etc	7		2,6	2,6
Altri settori e n.c.	37		13,7	4,4
Totale	270		100	1,5

Nel report OsservaBiella sono mappate le cooperative sociali e le associazioni e organizzazioni di volontariato. Risultano essere presenti 20 cooperative di tipo A, 6 cooperative di tipo B e 3 cooperative sia A che B. Dalle interviste emerge un *mondo della cooperazione sociale* diviso nei due blocchi tradizionali Legacoop e Confcooperative, pur non escludendosi progettazioni comuni.

Le organizzazioni di volontariato sono 254 e le APS 36, riguardo questo punto il CSV prevede – e ha riscontrato – una crescita del numero delle APS quale effetto della riforma, perché giudicato come un modello giuridico preferibile per le organizzazioni culturali e ricreative.

Il CSV territoriale comprende le ODV di Biella (254) e Vercelli (199). Le piccole associazioni del territorio sono attive nell’ambito socio-assistenziale (tab. 5.8), soprattutto in relazione agli ospedali; tra queste ABIO e altre piccole associazioni. Sono poche le associazioni con tanti volontari, tra queste l’associazione biellese di volontariato A.B.V. conta quasi 100 volontari. Si riscontra una prevalenza delle piccole associazioni locali rispetto alle grandi reti.

Tabella 5.8 - ODV nei registri di Biella al 2020. Fonte: Bilancio sociale centro territoriale volontariato Vercelli – Biella.

SEZIONI del registro regionale ODV	ODV Biella	% su totale
Socio-assistenziale	89	35
Promozione della cultura, istruzione e educazione permanente	43	16,9
Protezione civile	40	15,7
Impegno civile e tutela e promozione dei diritti	28	11
Sanitaria	23	9
Tutela e valorizzazione del patrimonio storico e artistico	11	4,3
Tutela e valorizzazione dell’ambiente	10	3,9
Educazione motoria, promozione attività sportive e tempo libero	9	3,5
Organismi di collegamento e coordinamento	1	0,4
TOTALE	254	100

Nella banca dati Biella Insieme le organizzazioni registrate superano le 1500 unità, molto più numerose di quelle che risultano interfacciarsi con il CSV territoriale, ma il dato può risultare sovradimensionato considerato che alcune associazioni si collocano in più ambiti di intervento (Sulis e Vinai, 2019). In questa

indagine (*ibidem*) la maggioranza risulta distribuita nel biellese occidentale e nel capoluogo, con la maggioranza che opera nell'ambito dello sport (370) e della solidarietà e salute (332).

Dopo questo rapido sguardo alla presenza e distribuzione del Terzo settore in provincia di Biella, si possono evidenziare alcune dimensioni strutturali emerse nel corso delle interviste.

Un elemento da tenere in considerazione relativamente alla strutturazione del Terzo settore biellese è la conformazione territoriale della provincia. In generale Biella è considerata una provincia *chiusa*, anche per via del suo isolamento geografico dai grandi centri del Nord-Ovest, elemento rafforzatosi a partire dagli anni Ottanta, con il progressivo declino dell'industria manifatturiera. Questa conformazione territoriale, caratterizzata dalla presenza di tanti piccoli centri sparsi, ha da tempo favorito la gestione dei servizi sociali tramite due consorzi: IRIS e Cissabo, che si spartiscono rispettivamente l'area occidentale e orientale del biellese.

Per questa ragione il Terzo settore è abituato alla *co-progettazione* e nel tempo ha accresciuto le competenze tecniche necessarie all'ottenimento dei finanziamenti, in particolare in corrispondenza del periodo pandemico.

“Il Terzo settore ha maggiore consapevolezza delle risorse che si possono attivare e maggiore conoscenza degli strumenti amministrativi” [Intervista B3].

L'esternalizzazione dei servizi ha quindi da sempre caratterizzato il Terzo settore biellese e ha visto la costruzione di *reti stabili nel tempo e tendenzialmente chiuse*, tanto è vero che per alcuni ETS è più semplice ampliare le proprie attività al di fuori della provincia, in aree con una maggiore dinamicità e apertura nella formazione di nuove reti.

“Il nostro lavoro è su più province, avere rapporti di collaborazione con tutti è complesso. Quest'anno abbiamo collaborato con la Camera di Commercio, abbiamo realizzato un progetto nelle scuole su base interprovinciale, su Novara, Biella e Vercelli. Non abbiamo grosse relazioni con la provincia di Biella, abbiamo fatto molto lavoro con il consorzio di Borgomanero, ci sono enti di formazione che sono del consorzio nell'area di Vercelli, con [associazione ambientalista] di Borgomanero, [abbiamo realizzato] progetti in quell'area, mentre *nel biellese ci sono cooperative e consorzi strutturati, quindi, c'è meno spazio [per fare coprogettazione]*” [Intervista B17, corsivo nostro].

“L'ente locale ha interesse ad allargare la platea ma poi è difficile trovare varchi e candidarsi per cose su cui ci sono già altri. Su questo esiste un *patto di non belligeranza* [fra ETS], a meno che non ci siano temi nuovi... si vedrà con il PNRR chi riuscirà a entrare e fare proposte anche non esclusive” [Intervista B4, corsivo nostro].

In generale la conformazione territoriale e la riduzione delle spese dei consorzi per il welfare penalizzano le aree montane più difficilmente raggiungibili e sparse, così che è garantito un migliore servizio nelle zone di pianura. Contemporaneamente il minore “affollamento” di servizi e organizzazioni nelle valli, garantisce una maggiore flessibilità e dinamicità nelle co-progettazioni in queste aree [Intervista B4].

Il territorio è dunque generalmente caratterizzato da grandi reti – fra cooperative, volontariato e filantropia – molto radicate e da una buona collaborazione con le istituzioni e con i consorzi. Se la

maggioranza degli ETS sono impegnati nell'erogazione dei servizi, specialmente in ambito sanitario, appare più ridotto lo spazio per le associazioni di advocacy. Per quanto riguarda queste ultime, spicca un attivismo territoriale sui temi ambientali, che vede una rete mista di associazioni, non solo ambientaliste, impegnate relativamente alla diffusa presenza di discariche in Vallemosso e preoccupate per l'annunciata costruzione di un termovalorizzatore.

Da ultimo si può evidenziare la propensione del Terzo settore alla costituzione di osservatori e finanziare ricerche per poter orientare le proprie progettazioni sulla base di dati ed evidenze empiriche. Oltre al già citato OsservaBiella, è stato istituito l'Osservatorio per il Turismo Biellese; precedentemente il CST e Caritas avevano costituito una sorta di "pre-osservatorio" sulla povertà; il CST è tutt'ora attivo nel finanziamento di diverse ricerche; infine ulteriori ricerche sul volontariato territoriale sono state compiute a partire dalla piattaforma BiellaInsieme, banca dati che raccoglie informazioni sul Terzo settore locale – realizzata su impulso del CTV, della Fondazione CRB e dell'InformaGiovani di Biella.

### 5.3.2 Le risorse

In questa sezione sono descritti il volume e le fonti di risorse a disposizione del Terzo settore biellese, i principali destinatari e le modalità di erogazione più usate.

Innanzitutto, il Terzo settore biellese ha un ampio bacino a cui attingere per il proprio finanziamento.

Per quanto riguarda le *collaborazioni con la pubblica amministrazione* si possono considerare i nuovi bandi ex artt. 72 e 73 per finanziamenti a sostegno di progetti di rilevanza locale promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e dalle fondazioni del Terzo settore.

A livello di Regione Piemonte, si possono fare due esempi. Nel [2022 sono stati assegnati alla Regione Piemonte 1.419.364€](#), di cui 50% per le ODV, 35% per le APS, e 15% per le Fondazioni. Un altro esempio è il bando "[WE.CA.RE – la strategia regionale per l'innovazione sociale](#)", elaborato da Regione Piemonte e dalle fondazioni piemontesi, che coniuga diverse misure e risorse provenienti da Fondi Strutturali (Fondo Sociale Europeo, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) per 20 milioni, per sviluppare progetti di welfare comunitario. Questo bando evidenzia una stretta collaborazione fra politica regionale e mondo della filantropia nell'ambito del welfare, e promuove sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriale, tra cui una buona parte legata allo sviluppo del welfare aziendale (4 milioni).

Per quanto riguarda la dimensione provinciale, fondamentale per molti ETS è il rapporto con i consorzi. Fra le altre collaborazioni, sono attivi tre "patti di sussidiarietà" tra consorzi ed ETS, in alcuni casi co-finanziati dalla Fondazione CRB:

- 1) Progetto "[Accoglienza plurale](#)". Progetto destinato a adulti in situazione di povertà estrema, senza fissa dimora nel territorio dei due consorzi;
- 2) Progetto "[Viva](#)". Progetto che promuove percorsi di autonomia nella disabilità;

- 3) Progetto “Dal Filo alla Rete”. Progetto per la promozione dell’informazione e la domiciliarità per anziani non autosufficienti.

In termini di risorse, i consorzi appaiono in ogni caso affaticati, per via dell’aumento dei costi che ha quale conseguenza anche una minore disponibilità per gli appalti con i quali esternalizzano i servizi; questa fatica si è resa particolarmente evidente durante la pandemia, pur essendo presente in precedenza.

“Se parliamo di cooperative, alcune hanno una mission sociale, altre una più imprenditoriale, dipende molto dal tipo... abbiamo visto che qualcuno è più in difficoltà e cerca di ottenere più fondi. Noi che siamo gestiti nelle nostre esternalizzazione all’interno di appalti di servizi, ci sono gli strumenti degli appalti, l’IVA è aumentata quindi non so come andrà a finire, un costo di un educatore fa 1 euro di IVA in più, quindi è chiaro che insomma... non è difficile capire, i costi sono aumentati come enti pubblici, noi viviamo di trasferimenti, quindi l’energia aumenta anche per noi... *il problema è che aumenteranno costi per l’ente pubblico e i gestori chiederanno di più, la risposta è che un po’ si taglieranno i servizi...*” [Intervista B1, corsivo nostro].

Sebbene la ricchezza del territorio abbia garantito ad alcune cooperative di ricercare i propri finanziamenti unicamente sul mercato, in seguito a riflessioni sulla sostenibilità del proprio progetto compiute nel corso della pandemia, hanno deciso di ampliare il proprio sguardo anche al finanziamento pubblico.

“Prima avevamo zero euro da bandi, la sfida era creare una cooperativa di commercio equo solidale e volevamo stare sul mercato, dopo questa difficoltà e per valorizzare l’aspetto sociale dell’impresa, che ha anche costi maggiori rispetto a un’impresa profit, per esempio per l’acquisto di prodotti di qualità che costano, o [perché abbiamo] lavoratori svantaggiati che sono meno produttivi, abbiamo deciso di partecipare a bandi, visto che abbiamo un impatto sociale sul Terzo settore *ci siamo detti: perché non valorizzarle queste nostre qualità e affiancare alla quota di mercato un 10% da bando?*” [Intervista B17, corsivo nostro].

Per quanto riguarda *i finanziamenti dal settore privato*, come si è visto, la presenza delle famiglie industriali e di un vasto panorama di fondazioni garantisce una particolare attenzione alla sostenibilità del Terzo settore, innanzitutto tramite l’Unione Industriale Biellese e la Camera di Commercio.

“La crisi ha colpito il biellese ma è anche uno spunto per fare delle valutazioni e aggiornarsi su alcuni ambiti, nonostante tutto a Biella la possibilità di lavorare c’è, la disoccupazione non è così elevata, questo è grazie a una rete molto attiva di imprenditori, tra cui l’Unione Industriale che si muove in maniera capillare sul territorio, e altre progettualità che vogliono avvicinare i giovani al mondo del lavoro” [Intervista B10].

Del resto, come evidenziato in precedenza, esiste da sempre un legame stretto fra mondo imprenditoriale, sistema di welfare e infrastrutture sociali.

Per quanto riguarda le fondazioni, molto rilevante in tutti i contesti di Terzo settore è il lavoro della Fondazione Cassa di Risparmio di Biella (CRB). La fondazione nel 2022 ha previsto di investire in totale 8,5 milioni di euro sul territorio, divisi fra 6,5 milioni per l’attività istituzionale (in ambito educativo, culturale e welfare) e 2 milioni per interventi trasversali (tab. 5.9).

Tabella 5.9 - Risorse della fondazione CRB per l'attività istituzionale. Fonte: Documento programmatico previsionale 2022, Fondazione CRB

AREE DI INTERVENTO	IMPORTO	PERCENTUALE
Area educazione e ricerca	2.275.000 €	35%
Area arte e cultura	1.950.000 €	30%
Area welfare e territorio	2.275.000 €	35%
<b>TOTALE attività istituzionale</b>	<b>6.500.000 €</b>	<b>100%</b>
<b>+ Plafond per iniziative di rigenerazione urbana e salvaguardia del patrimonio culturale e naturale biellese</b>	<b>2.000.000€</b>	

La fondazione si descrive come soggetto “superpartes e apolitico” che ha l’obiettivo di rafforzare la rete costruita con altre fondazioni territoriali e le istituzioni e di favorire una riflessione collettiva sul futuro del territorio anche tramite strumenti quali l’Osservatorio territoriale del Biellese. La fondazione evidenzia la necessità di mettere al centro il futuro, quale tema “quasi «esistenziale» per la sopravvivenza stessa del distretto”, volendo promuovere una nuova immagine del biellese basata su “creatività, sostenibilità, inclusione e capacità di attrazione di nuovi abitanti” (Documento programmatico previsionale 2022, p. 5).

“Un’immagine e uno sviluppo a cui la Fondazione vuole contribuire attivamente attraverso nuovi bandi e progetti e mettendo a disposizione della riflessione collettiva strumenti di grande concretezza come l’Osservatorio territoriale del Biellese. Al centro del processo di rinnovamento vi sarà la capacità di fare rete con tutti i soggetti istituzionali per convogliare nuove risorse e progettualità nelle aree sanitaria, formativa, sociale. A questo proposito si citino a titolo di esempio i progetti di clinicizzazione universitaria dell’Ospedale di Biella, il potenziamento del Polo di Città Studi con la proposta di nuove lauree e percorsi formativi d’eccellenza nel campo del green, della cultura e del sociale/accoglienza e il progetto di Cascina OREMO, un moderno Polo per la formazione e l’inclusione di bambini e ragazzi con e senza disabilità attraverso sport, laboratori e servizi personalizzati” (Documento programmatico previsionale 2022, p.5).

I contributi della fondazione vogliono quindi orientare verso un preciso modello di sviluppo territoriale:

“Ormai non c’è più l’idea di contributi a fondo perduto, bisogna eliminare il loro bisogno, nutrire la loro capacità. La fondazione supporta piccole associazioni ancora con progetti, ma l’obiettivo è orientarsi a co-progettare e creare reti, per cui anche nella valutazione dei progetti presentati è molto importante nella valutazione che l’ente non sia isolato ma inserito in una rete sia sociale, sia finanziaria, la fondazione non può essere unica a sostenere le attività” [Intervista B10].

La capacità di orientamento della Fondazione è evidente anche tramite lo sguardo degli altri soggetti istituzionali.

“Un altro elemento che sul territorio gioca a favore è quello della Fondazione CRB, è diventato un importantissimo soggetto di matching e coordinamento delle dinamiche. Dato che le fondazioni si muovono in modo coordinato sarebbe utile trovare un ruolo di questo tipo per loro, *potrebbero diventare i volani della programmazione, dell’animazione di questo processo della sussidiarietà* [...] L’osservatorio [della fondazione CRB] è stata una mossa importante, ora c’è un tavolo che segue il PNRR, ha potuto farlo perchè ha le finanze, ha soldi extra, noi [consorzi/settore pubblico] siamo collegati ormai a azioni standard,

tutti questi soldi in più del PNRR saranno sprecati... se penso al livello nazionale senza programmazione più alta, agli enti [locali] che faticano a avere equilibri di bilancio... non hanno progetti da fare, fanno fatica ad assumere” [Intervista B5, corsivo nostro].

Sul territorio sono presenti, oltre alla Fondazione CRB, diverse fondazioni collegate fra loro sia tramite progetti, sia a livello di relazioni familiari. Si possono citare la Fondazione Zegna e la Fondazione Pistoletto-Cittadellarte legate strettamente al territorio, come anche il ruolo della Fondazione San Paolo che opera sul territorio piemontese, e le progettazioni di Fondazione con il Sud, attenta al tema delle povertà educative. Nel corso del 2020, la Fondazione CRB insieme al Gruppo Banca Sella, al Gruppo Zegna e con socio-onorario la Fondazione Pistoletto-Cittadellarte hanno costituito la Fondazione Bellezza, a cui hanno poi aderito diversi altri enti ed aziende territoriali. Come già accennato, l’obiettivo della fondazione è favorire l’attrattività turistica e residenziale della provincia di Biella, anche tramite la collaborazione con organizzazioni della società civile e in ogni caso favorendo reti miste pubblico-private.

Per quanto riguarda la *raccolta fondi da singoli donatori* è da segnalare un picco di donazioni per l’associazione Amici dell’Ospedale nel corso del 2020 in risposta all’emergenza pandemica; l’associazione ha raccolto 1 milione e 224 mila euro da donazioni dirette da cittadini biellesi. Questo evidenzia la presenza di una grande ricchezza territoriale che può essere attivata nei momenti di emergenza da parte di alcune reti associative.

Sebbene la maggioranza delle associazioni non sia stata favorita in questa misura dalle donazioni dirette, alcune hanno sperimentato la raccolta fondi online durante il periodo della pandemia; dall’analisi dei bisogni del Centro di Servizio Territoriale (2022) è emerso che il 25% degli intervistati continuerà a usare il fundraising online come strumento di raccolta fondi, mentre il 38% solo in assenza di altre possibilità.

### 5.3.3 La voice

In questa sezione si esamina la rilevanza delle organizzazioni del Terzo settore rispetto ai temi che riescono a portare nell’agenda politica, alle modalità attraverso cui fanno esercizio della propria voice, alle reti e alleanze che cercano di stringere sul territorio.

#### ***Una pubblica amministrazione esternalizzata***

Nella provincia di Biella i servizi sociali sono storicamente molto esternalizzati, e i tentativi di renderli interni ai consorzi sono falliti [Intervista B4]. Questo è anche conseguenza della conformazione territoriale, per via della presenza di molti piccoli comuni che ha favorito la gestione consortile dei servizi alla persona. Di conseguenza da sempre la gestione dei servizi sociali è affidata al mondo cooperativo mentre pochi sono i dipendenti di consorzio.

Il rapporto fra il mondo del Terzo settore e le istituzioni è regolato in parte tramite i tavoli istituiti dal CTV (a tema tratta, migranti, comunità educante, carceri, e altro).

“Per ogni tavolo c’è una persona che gestisce e tiene le fila, generalmente sono presenti 10 o 12 associazioni, anche Caritas, le cooperative territoriali... Si incontrano una volta al mese per trattare di problematiche reali, per esempio se mancano degli occhiali o la lavatrice alle persone carcerate, le associazioni si attivano per segnalare la problematica alle istituzioni e agiscono in prima persona per soddisfare il bisogno” [Intervista B11].

Le associazioni territoriali fanno dunque azione di monitoraggio delle problematiche emergenti e presso il tavolo le segnalano al comune o alla provincia, per poi chiedere autorizzazioni su come poter agire. L’ente pubblico non è sempre presente ai tavoli, e in alcuni casi questa assenza è molto sentita:

“Faccio un esempio: senza andare lontano, a Vercelli, lì il CTV (che è anche il nostro) ha fatto tre diversi tavoli, dato che siamo dispersi come territorio, tre forum della comunità educante, uno per Vercelli, uno per Biella e uno per la Valsesia, già solo a Biella in questo tavolo di cui noi facciamo parte non c’è nessun ente pubblico, mentre al tavolo di Vercelli c’è il Comune, l’ASL, cioè le strutture pubbliche sono a tutti gli effetti sul pezzo e diventa tutto un po’ più facile, qua ci sono quando ci sono alcuni grandi bandi... però è la Fondazione che tiene in piedi tutto, di fatto è così, un po’ per incapacità della classe politica, un po’ perchè le cose si sono trascinate, un po’ non so nemmeno io perchè” [Intervista B13].

Sebbene, come viene descritto in seguito, il ruolo della Fondazione CRB sia percepito come prevalente nel tenere insieme la rete territoriale, sul territorio vi è anche una solida struttura di collaborazione con la pubblica amministrazione. Si è accennato ai patti di sussidiarietà già attivi tra consorzi e cooperazione sociale, ma è ad esempio attiva anche una co-progettazione con il Comune di Biella per la gestione di un “condominio solidale” [Intervista B3]. Un altro esempio di collaborazione è il lavoro compiuto fra il Comune di Biella, la Fondazione CRB e la Fondazione Cittadellarte che ha permesso di far entrare Biella nel network città creative UNESCO, al fine di valorizzarne l’artigianato e l’industria tessile. Un ulteriore tema sul quale si sta costruendo una rete fra Terzo settore e istituzioni è quello della comunità educante, che ha l’obiettivo di tenere insieme le iniziative scolastiche, della Fondazione Pistoletto, del volontariato e dell’Impresa Sociale con i Bambini.

Progettare nelle città o nelle valli è in ogni caso differente, per via della mediazione dei consorzi che nelle aree cittadine rende il dialogo tendenzialmente più rigido rispetto ai piccoli comuni, isolati geograficamente ma più flessibili nella co-progettazione.

“Noi a Biella abbiamo due consorzi socio-assistenziali che praticamente si dividono il territorio in due parti, con loro lavoriamo spesso anche in appalto e lì c’è un dialogo un po’ più rigido, perchè comunque alcune realtà lavorano su appalto o concessione a seconda delle situazioni, però diciamo anche loro sono coinvolti e diciamo c’è un dialogo costante da questo punto di vista. Diciamo che per come è fatto il territorio rispondono molto di più le zone della valle – ci sono tante valli come una mano – *nelle valli dove i servizi sono più diradati, dove c’è anche un po’ più di difficoltà di movimento e mobilità abbiamo notato che è più semplice il coinvolgimento anche dei singoli cittadini, anche del singolo comune, che è un po’ più vicino e attento.* Sulle due grandi città, Biella e Cossato, facciamo un po’ più fatica, sono un po’ più rigidi [...] Il Terzo settore è abbastanza ben distribuito, ma mentre nelle valli sono spugne, capaci di co-progettare con il desiderio di condividere, nelle città si fa un po’ più fatica perchè ci sono piani già preordinati, [con] le associazioni dei piccoli comuni o i piccoli comuni stessi c’è un dialogo più aperto, forse è anche più facile, il consorzio che racchiude tanti ha un livello di comunicazione diverso” [Intervista B12, corsivo nostro].

Da parte di alcuni c'è un certo scetticismo verso le collaborazioni, che sembrano dettate dalle necessità di ottenere risorse, ma poi non si sostanziano in un lavoro comune, che rimane piuttosto parcellizzato fra i diversi ETS.

*“La sensazione è che la pandemia non abbia molto cambiato, nemmeno la riforma, è la necessità dettata dai finanziamenti stessi che porta a lavorare insieme, nel senso che ormai qualsiasi finanziamento arriva se c'è una rete di partenariato importante che coinvolge enti locali, Terzo settore, profit... quindi è gioco forza dover lavorare insieme. Per esempio, abbiamo partecipato al bando di fondazione con i bambini e c'era una rete di 50/60 soggetti coinvolti. Le iniziative rimangono abbastanza slegate fra loro, non c'è stato un lavoro di sistema per cui si sono fatte cose insieme. Sono nate collaborazioni, ma l'impressione è che ognuno faccia il suo pezzettino, difficile cambiare questo approccio”* [Intervista B4, corsivo nostro].

### ***Il ruolo della Fondazione CRB***

Come già emerso più volte nella descrizione di questo caso studio, la Fondazione CRB riveste un importante ruolo sia di indirizzo, sia come fonte di risorse per il Terzo settore biellese. Come risposta alla pandemia la Fondazione ha avviato l'osservatorio [OsservaBiella](#), esito finale di un lungo percorso sul territorio. In effetti, come ricordato, già negli anni 2000, assieme alla Caritas, era stato avviato un “pre-osservatorio” sulla povertà [Intervista B6].

Il primo esito della costituzione dell'Osservatorio è la redazione del Rapporto annuale 2021, che ha lo scopo di fotografare la realtà biellese mettendola a confronto con gli obiettivi dell'agenda ONU 2030. I report annuali sono affiancati da report tematici, nel 2021 hanno prodotto un approfondimento annuale a tema “[Occupazione femminile e opportunità di conciliazione nel biellese](#)”, nel 2022 l'approfondimento riguarda “[I giovani nel biellese: istruzione, formazione, e mercato del lavoro](#)”. L'iniziativa nata inizialmente come risposta alla pandemia è stata resa stabile e proseguirà negli anni successivi tramite il supporto dei ricercatori di Secondo Welfare. Il tavolo dell'Osservatorio ha già svolto numerosi incontri e vede la presenza di numerosi soggetti, sia del Terzo settore sia delle istituzioni locali (tab. 5.10).

Sia le istituzioni, sia il mondo del Terzo settore, considerano il tavolo come:

*“Un luogo privilegiato di programmazione [...] un tavolo di osservazione e decisione politica, dove indirizzare sia le risorse economiche, sia progettuali”* [Intervista B16].

La fondazione è dunque un punto di riferimento per la politica territoriale, in un contesto dove i differenti intervistati sentono in maniera più o meno forte la debolezza dei riferimenti politici istituzionali.

*“Mancando la politica, la strategia da parte degli assessori, anche i presidenti dei consorzi, la fondazione assume un ruolo politico, non dal punto di vista istituzionale ma territoriale, in più Fondazione, mettendo i soldi, permette di costituire dei tavoli di confronto che funzionano molto meglio di quelli che in questo momento potrebbe attivare il pubblico. È come se ci fossero due circuiti, che in parte sono comuni, ma l'attivazione è diversa, se il circuito è attivato dal pubblico si scatenano tutte le rigidità classiche del pubblico che rendono complessa la risposta, se invece questa cosa viene attivata nel privato sociale che anche ha strumenti molto più agevoli... faccio un esempio, durante la pandemia era emerso il problema del pagamento delle bollette e degli affitti da parte delle famiglie,*

e nel giro di pochissimo tempo la Fondazione ha messo a disposizione dei soldi e ha costituito un tavolo fra comuni, consorzi e cooperative, quindi anche quella poteva essere una co-progettazione, è stato fatto un tavolo di co-progettazione, il fatto di poter gestire questi soldi che arrivavano dal privato ha permesso di usare strumenti innovativi, per esempio non valutare l'ISEE, perchè se si fosse valutato non si riusciva a agganciare le famiglie in crisi in quel momento, perchè l'ISEE faceva riferimento al reddito prima del covid..." [Intervista B9, corsivo nostro].

"C'è una vera dinamicità negli ultimi anni perchè tutti siamo consapevoli di questo [della crisi], per un banale motivo che tutti quelli che sono amministratori si rendono conto che i figli vanno via e quindi il problema del combinato disposto fra una bassissima natalità, che è collegato al fatto che molti vanno all'estero [...] evidentemente non è solo una questione biellese, ma questo ci può stare, è bello che si facciamo esperienze all'estero [...] ma il problema è: queste risorse ritornano? e in che modo? molto poco, c'è un'attenzione devo dire da parte delle varie istituzioni, se posso essere polemico, c'è una scarsa sensibilità dalla parte politica, più invece molto vivace la parte associativa, però per esempio c'è Fondazione Bellezza, Biella città dell'UNESCO, la Fondazione di Pistoletto, il consorzio del Filo da tessere, questi stanno facendo molto sul territorio, ma manca totalmente, non totalmente ma manca... [allora] tutte queste associazioni che si sono messe insieme per fare qualcosa per il territorio si sono chiamate *arcipelago*: la dice lunga perchè sono isole e non ponti, *è più una somma di attività che ognuno fa per i fatti suoi, la differenza negli ultimi anni è che si sono messi un po' più in rete* e conoscono cosa fa uno e cosa fa l'altro, *ma da lì a vedere un progetto complessivo del territorio manca proprio la gamba dell'amministrazione provinciale* – anche con il dubbio l'aboliamo o non le aboliamo [le province] –, con anche la gente che è andata via [...] ci sono dei tentativi nobili e anche interessanti però c'è sempre una certa diffidenza non so che... vedo che c'è questo tentativo da parte della fondazione sostanzialmente" [Intervista B13, corsivo nostro].

Tabella 5.10 - Enti aderenti a OsservaBiella

Ente promotore	Cassa di Risparmio di Biella
<b>Partecipanti al tavolo</b> <i>Terzo settore</i> <i>(associazioni, cooperative, fondazioni)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acli Provinciali Biella APS</li> <li>• Ail Biella Clelio Angelino ODV</li> <li>• Anteo Impresa Cooperativa Sociale</li> <li>• Associazione Confcooperative Piemonte Nord</li> <li>• Associazione Emanuele Lomonaco – Far Pensare</li> <li>• Associazione Pacefuturo ODV</li> <li>• Centro Territoriale Per Il Volontariato</li> <li>• Città Studi SPA</li> <li>• Cittadellarte-Fondazione Pistoletto ONLUS</li> <li>• Comitato Regionale Piemonte Della Lega Nazionale Cooperative E Mutue</li> <li>• Consorzio Sociale Il Filo Da Tessere</li> <li>• Coordinamento Libera Biella</li> <li>• Diocesi di Biella – Caritas Diocesana</li> <li>• Fondazione Clelio Angelino ETS – ONLUS</li> <li>• Fondazione Olly Onlus</li> <li>• Fondo Edo Tempia Per La Lotta Contro i Tumori ONLUS</li> <li>• G.A.L. Montagne Biellesi</li> <li>• Lega Italiana per la Lotta Contro i Tumori – Associazione Provinciale di Biella Onlus (LILT Biella)</li> </ul>
<i>Mondo imprenditoriale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CNA Associazione Artigiani e PMI del Biellese</li> <li>• Confartigianato Biella</li> <li>• Federazione Interprovinciale Coldiretti Vercelli e Biella</li> <li>• Unione Industriale Biellese</li> </ul>
<i>Istituzioni</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenzia Piemonte Lavoro</li> <li>• ASL BI</li> <li>• Camera Di Commercio Monte Rosa Laghi Alto Piemonte</li> <li>• Comune di Biella</li> <li>• Consorzio CISSABO</li> <li>• Consorzio I.R.I.S.</li> <li>• ENAIP Piemonte - CSF Biella</li> <li>• Provincia di Biella</li> <li>• Regione Piemonte</li> <li>• Ufficio Scolastico Regionale Per Il Piemonte - Ufficio X – Ambito Territoriale Di Biella</li> </ul>
<i>Sindacati</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Camera del Lavoro Territoriale di Biella (CGIL)</li> <li>• Camera Sindacale Territoriale Uil di Biella Vercelli (UIL)</li> <li>• CISL Piemonte Orientale</li> </ul>

## Il rapporto fra ETS

Come già indicato, vi è una forte connessione fra mondo cooperativo, in particolare l'universo Confcooperative, l'unione industriale biellese e le Fondazioni, che si sostanzia non solo nella collaborazione su progettazioni, ma anche nello scambio di personale che presta servizio sia nelle cooperative sia nelle fondazioni nel corso del tempo.

Il panorama del Terzo settore viene descritto dagli intervistati come un mondo chiuso, dove tutti si conoscono ed è difficile modificare le reti già esistenti. Questa chiusura previene l'accesso di ETS dalle

altre province, e favorisce la rete di associazioni e cooperative di matrice cattolica. La percezione di un blocco “forte” di alcune cooperative e associazioni può generare in alcuni casi tensioni, e come accennato, in alcuni casi conduce a co-progettazioni dove la collaborazione, orientata al finanziamento, mantiene le singole organizzazioni nel proprio ambito specifico di competenza.

Per quanto riguarda il mondo associativo, dall’indagine sui bisogni del CTV (2022) risulta che i settori in cui ci sono più frequenti collaborazioni sono il sociale e il socio-sanitario. In questo senso molte associazioni sono nate come emanazione del mondo cooperativo che ha necessità di volontari di supporto ai servizi. Non sono presenti, dunque, grandi associazioni di volontariato sul territorio e la presidenza del Centro Territoriale del Volontariato è solitamente espressione della volontà di piccole associazioni.

Rispetto a questo quadro che rappresenta un Terzo settore prevalentemente orientato ai servizi, esiste una rete di associazioni che si occupa di advocacy sui temi ambientali in Valledora, una valle a cavallo tra Biella e Vercelli. L’annuncio del progetto di costruzione del termovalorizzatore a Cavaglià, infatti, ha messo insieme associazioni per l’ambiente, per il turismo sostenibile e associazioni di genitori. Questa rete di associazioni ha elaborato e presentato oltre 60 osservazioni in sede di procedura di Valutazione d’impatto ambientale del progetto, ed è riuscita a ottenerne il ritiro del progetto, di fatti nel settembre 2022 sono scaduti i termini perché i proponenti lo modificassero sulla base delle osservazioni compiute; il tema è però ancora aperto perché l’azienda proponente ha annunciato che ne sarà presentato uno nuovo in tempi brevi.

La Valledora vede da anni il lavoro di associazioni ambientaliste perché è da tempo interessata dalla presenza di diversi impianti per il trattamento dei rifiuti e sul territorio si teme la costruzione di nuove discariche. In questo ambito, la rete di associazioni si attiva anche in chiave conflittuale con le istituzioni territoriali per avanzare le proprie richieste.

“Le istituzioni e la politica biellese è più decisa a sud e nelle valli, mentre a Biella alta sono troppo poco decisi su questo tema, anche a causa di un amore per il compromesso di stampo cattolico” [Intervista B14].

#### 5.3.4 Le rappresentazioni

In questa sezione conclusiva si vogliono tratteggiare le rappresentazioni che la politica e l’opinione pubblica hanno del Terzo settore, ma anche quelle che il Terzo settore ha di sé stesso. Entrambi i tipi di rappresentazioni sono fortemente interconnessi con le immagini che gli intervistati hanno del proprio territorio.

La ricchezza del mondo associativo è interpretata in alcuni casi come l’esito di una propensione all’individualismo e di difficoltà nella composizione delle diverse istanze associative.

“In realtà il nostro territorio ha grandi risorse e contraddizioni. Faccio un esempio, il CTV [centro territoriale del volontariato], se apri la sua newsletter si presenta dicendo che il biellese ha più di 600 realtà associative, e naturalmente dal punto di vista del CTV lo mette come un fatto positivo, un fatto di dinamicità del territorio,

*io ti posso dire però che questa ricchezza la metto tra virgolette perchè il problema del biellese è la fortissima litigiosità e individualità per cui le associazioni sono tante per il banale motivo che io e te abbiamo litigato e ne abbiamo fatta un'altra, la ricchezza del numero di associazioni è anche legata al fatto che ci sono più associazioni che si occupano delle stesse cose perchè non andavano d'accordo, questo è un aspetto" [Intervista B13, corsivo nostro].*

In effetti, per quanto riguarda il mondo associativo, sembrano avere maggiore difficoltà ad affermarsi le reti di volontariato di secondo livello, diffuse sul territorio nazionale, e pare esserci maggiore presenza di piccole realtà associative. Ciò si riscontra anche nella presidenza del CTV che solitamente è espressione dei soggetti provenienti dal piccolo associazionismo e non di grandi associazioni [Intervista B7].

Un altro elemento tramite il quale gli intervistati descrivono il mondo associativo è la chiusura nei confronti di realtà esterne – intese come provenienti dalle vicine province di Torino o Vercelli – e la tendenziale rigidità delle reti già esistenti.

Per quanto riguarda invece il mondo cooperativo, è prevalente una rappresentazione del settore come molto ben interconnesso con il mondo imprenditoriale, delle fondazioni e delle istituzioni. In questo senso spesso è richiamata la tradizione alla co-progettazione e co-programmazione dei servizi sociali territoriali. Il Terzo settore e gli attori a esso strettamente connessi riflettono sul loro ruolo specialmente in relazione alla necessità di reinventare – e mantenere – un'identità territoriale biellese. La crescita dell'attenzione alle attività di valorizzazione del territorio e del turismo vede nel Terzo settore uno dei principali driver di questa trasformazione. Il nonprofit, inoltre, è considerato l'attore ideale per rispondere alle necessità socio-sanitarie legate all'alto indice di vecchiaia.

In questo quadro gli enti pubblici tendenzialmente riconoscono alle organizzazioni di Terzo settore un ruolo rilevante nella ridefinizione dell'identità biellese, e individuano nella Fondazione un vero e proprio punto di riferimento per la politica territoriale.

#### 5.4 Osservazioni conclusive

Il distretto biellese, in crisi ormai da diversi decenni, sta tentando di non perdere la propria identità territoriale, distinta dai territori limitrofi e fortemente *cercata*, ma messa a rischio dalla crisi del settore industriale manifatturiero, dall'allontanamento dei giovani e dalla costante crescita dell'invecchiamento. Per ricostruire la propria identità, si intende fare di Biella un centro di attività turistiche e a valorizzare il territorio in chiave di sostenibilità ambientale e sociale. Il Terzo settore è individuato dal mondo imprenditoriale e filantropico come uno dei driver principali di questa reinvenzione. L'impatto della pandemia ha rafforzato le motivazioni che spingono in questa direzione, tanto è vero che dal 2020 sono emerse diverse iniziative che vedono il solidificarsi della – già pre-esistente – rete fra mondo delle imprese, della filantropia e del Terzo settore. In questo contesto il settore pubblico, sebbene sia inserito in questa stessa rete di attori, non è percepito – e non sembra percepirsi – come il detentore principale del ruolo d'indirizzo politico, ovvero è visto, e si vede, come un partner ma non come promotore e regista di iniziative e attività. È quindi piuttosto evidente la composizione di un "settore pubblico allargato", dove un ruolo forte di indirizzo è rivestito dalla fondazione Cassa di Risparmio di Biella.

Questo “progetto a più voci” si è ulteriormente attivato durante l'emergenza della pandemia, considerando questa situazione come un'opportunità per rafforzare le reti esistenti, favorito in ciò dal ricco bacino di risorse pubbliche e private a disposizione del Terzo settore biellese, garantite dalla Fondazione CRB e da altri attori filantropici e imprenditoriali. In questo quadro il mondo associativo appare subordinato alla rete cooperativa-filantropica, orientato prevalentemente a una dimensione di servizio, e in visibile maggiore sofferenza in seguito alla pandemia, per via dei cambiamenti nelle modalità di partecipazione.

In questo bilancio è significativo evidenziare che la stretta coesione fra gli attori presenti è vissuta con difficoltà da parte degli attori più marginali nella rete, e restituisce l'immagine di un territorio che tende alla chiusura e fatica a cambiare gli equilibri pre-esistenti, anche in occasione di eventi potenzialmente disorientanti come il momento pandemico o la riforma di Terzo settore. Dunque, la forza del Terzo settore biellese è quella di trovarsi in uno spazio bene attrezzato, sebbene in fase di ricostruzione, proprio di un territorio molto forte nella volontà di mantenere la propria autonomia identitaria – elemento che viene vissuto ovviamente come problematico da chi non è già inserito nelle reti. Queste ultime appaiono infatti fortemente territorializzate, attraversate da tensioni ma tenute insieme da un insieme di vincoli culturali e finanziari, ovvero da risorse identitarie ed economiche.

Un ultimo elemento da considerare è che nei momenti di crisi il “sistema Biella” ha percepito, e percepisce, la necessità di raccogliere informazioni sul proprio territorio tramite indagini e osservatori per riflettere sul proprio futuro e prendere decisioni. In questo senso riappare la sua vocazione ad agire come sistema, dove il ruolo delle istituzioni politiche non prevale per capacità di indirizzo e si tende piuttosto a favorire una riflessione “tecnica” fondata sui dati ed evidenze empiriche.

## 6. Il caso Foggia

### 6.1 Il contesto foggiano

#### 6.1.1 La scelta del caso

Il secondo caso studio scelto è la provincia di Foggia (la Capitanata). Questa provincia si distingue dalle altre del Sud per l'alto numero di dipendenti nel Terzo settore (fig. 2.1 e 2.2 al cap. 2), mentre, alla pari di queste ultime, è caratterizzata da una bassa spesa sociale (fig. A2.7 in appendice). Per quanto riguarda l'impatto pandemico, pur rilevandosi un saldo positivo delle imprese, Foggia si caratterizza per un aumento del tasso di disoccupazione (fig. A3.18 appendice) e un significativo picco di mortalità (ISTAT 2022). Gli elementi che hanno suggerito di approfondire il caso foggiano fanno quindi riferimento proprio alla congiunzione tra forte presenza del Terzo settore ed effetti causati dalla pandemia sulla provincia.

L'indagine si è articolata tra aprile e luglio 2022 e ha previsto un periodo di soggiorno a Foggia nel giugno 2022 (la documentazione empirica è indicata in appendice alla sezione B.3). Sono state raccolte 25 interviste a soggetti del Terzo settore, della politica e delle istituzioni locali (si veda in appendice, tab. B3.1). Le interviste e il materiale raccolto sono stati organizzati in questo capitolo sulla base dello schema analitico indicato in tabella 1.1 nella sezione introduttiva di questo report. Le sezioni sono dedicate quindi ai driver di cambiamento (§6.2) e agli elementi strutturali (§6.3) del Terzo settore nel foggiano. Prima di procedere alla descrizione del caso studio, la successiva sezione del capitolo (§6.1.2) sarà dedicata a tratteggiare gli elementi salienti e il contesto socio-demografico di Foggia.

#### 6.1.2 La provincia di Foggia

Il foggiano è noto per il suo ampio territorio – è la terza provincia più vasta in Italia – dedicato in larga parte all'agricoltura; infatti, il 39% delle imprese attive sono occupate nel settore primario.

Nonostante questa vocazione agricola, il territorio non è uniforme, ma si compone di tre diverse aree. La prima è il *Tavoliere delle Puglie*, regione pianeggiante, intensamente coltivata per lo più a grano, con densità di popolazione tra le più basse in Italia, nota per il fenomeno del caporalato. Il secondo distretto è il *promontorio del Gargano*, area prevalentemente turistica, la più popolata, che affaccia sul Mare Adriatico. La percezione degli intervistati dell'impatto pandemico sull'economia di queste due aree appare meno forte rispetto al Nord Italia, dal momento che l'agricoltura non ha incontrato interruzioni, e il turismo estivo è stato intenso già dall'estate 2020:

“La pandemia riguardava più il Nord, la mazzata era il lockdown, non si avvertiva come pandemia in sé, ma [per] le leggi sulla pandemia che bloccavano tutto” [Intervista F20].

Nonostante questo, è da evidenziare che nel 2020 il settore agricolo pugliese ha segnato un calo dell'8,5%, rispetto a una contrazione dell'intero settore primario italiano del 3,8%. Questo andamento si inserisce

peraltro in un trend di lungo periodo, che a partire dal 2008 ha registrato indicatori negativi nel comparto agricolo meridionale, con conseguente riduzione dell'occupazione (Svimez 2021). Il terzo distretto, individuato nell'area dei *monti della Daunia*, è l'area più montuosa, caratterizzata dalla presenza di piccoli borghi ad alto rischio di spopolamento.

### ***Il contesto socio-demografico***

La popolazione della provincia di Foggia pari a circa 598mila abitanti si distribuisce in 61 comuni; il capoluogo, la città di Foggia, ha circa 146mila abitanti, seguita dai principali centri: Cerignola (57mila), Manfredonia (54mila) e San Severo (50 mila) (anno 2021).

Il movimento della popolazione (il saldo fra nascite e decessi) è in calo costante dal 2011, tendenza che è stata accentuata dalla pandemia da Covid-19. I dati ISTAT riferiti all'anno 2020 riportano un incremento del tasso di mortalità in Puglia (dal 9,9‰ del 2019 all'11,2‰ nel 2020), direttamente o indirettamente riferibile alla pandemia, che ha visto il suo picco proprio nella provincia di Foggia (12,4‰).

Oltre al calo demografico, si riscontra un progressivo invecchiamento della popolazione, con indicatori che tuttavia registrano valori inferiori a quelli medi nazionali. L'indice di vecchiaia al 2021 per la provincia di Foggia risulta essere di 166,8 anziani ogni 100 giovani (182,6 in Italia), con un indice di dipendenza degli anziani (il rapporto fra popolazione over 65 e popolazione in età attiva) pari a 34,5% (37% in Italia) (ISTAT 2020).

L'invecchiamento della popolazione residente è parzialmente mitigato dai fenomeni migratori: nel Comune di Foggia gli stranieri residenti al 1° gennaio 2020 erano 7.605, e 30.406 nella provincia, in crescita costante. La comunità straniera più numerosa proviene dalla Romania (22,5% per il comune e 38,9% per la provincia), seguita dal Marocco (rispettivamente 8,2% e 9,9%).

Per quanto riguarda l'istruzione e il carico del welfare familiare un indicatore sempre rilevante è rappresentato dai posti ogni 100 residenti negli asili nido (0-2 anni) e i servizi per la prima infanzia. Se la Strategia "Europa 2020" ha stabilito come obiettivo il raggiungimento di una copertura al 33%, Foggia risulta al 15,80%, indietro rispetto alla Puglia (18,9%) e all'Italia (26,9%).

La Puglia è la regione italiana con l'incidenza di povertà relativa familiare più alta: 27,5% nel 2021, mentre la media italiana è 11,1%. Foggia risulta tra le province d'Italia più povere per quanto riguarda il reddito annuo (14.657€ annui, ISTAT 2019).

Il tasso di disoccupazione (tab. 6.1), particolarmente elevato a Foggia, è in aumento e colpisce significativamente i giovani.

Tabella 6.1 – Tasso di disoccupazione. Fonte: ISTAT 2021

	<b>Italia</b>	<b>Puglia</b>	<b>Foggia</b>
<b>Uomini (15-64)</b>	8,9 %	13.1 %	20.3%
<b>Donne (15-64)</b>	10,8 %	17.6 %	25%
<b>Giovani (15-34)</b>	17.9 %	27.2 %	37.3%
<b>totale</b>	9.7%	14.8 %	22%

Non stupisce che l’allontanamento dei giovani dal territorio sia un tema spesso indicato nelle interviste.

“Questo perché San Severo, per una serie di circostanze, basta digitare su google “San Severo”, si è ritrovata ad avere oltre un calo demografico - un trend comune a molte realtà - un esodo molto forte, innegabile, di gente, ragazzi soprattutto, che scelgono di andare a studiare e rimanere fuori e lo scelgono molto spesso - lo dico perché ho 26 anni, non è che sia una adulta realizzata - perché molto spesso a San Severo c’è mancanza di opportunità, non solo in termini lavorativi, perché ti assicuro che il lavoro molto spesso è l’ultimo... proprio in termini di condizioni di vita, se io devo avere paura di iniziare una attività, aprire un negozio, avviare un’attività professionale, e avere paura di ritorsioni, penso che tutti quanti sceglierebbero di andare a lavorare via. Dico tutto questo con molto rammarico perché io per scelta ho fatto un percorso diverso, ho scelto di rimanere a San Severo, di studiare a Foggia e sono stata accolta da una università fantastica” [Intervista F12].

In generale, la qualità della vita nella provincia di Foggia è molto bassa, come evidenziato dalla [classifica 2021 del Sole 24 ore](#), che la colloca 106<sup>a</sup> su 107 province.

“Il cittadino di questo territorio dice «Ma dove vivo? perché accade sempre questo dove già piove? Perché le cose vanno sempre male in un posto dove le cose già vanno male? Perché c’è la disoccupazione?» Perché i nostri figli, i nostri giovani, devono partire perché qui il lavoro non si trova, eppure abbiamo una grande università da quasi 15 anni che sta funzionando [...] però perché studiare per diventare avvocati, economisti, medici, periti agrari eccetera se poi il lavoro qui è una chimera? infatti spesso si dice specie per Foggia che il cittadino ha di sé un’autodenigrazione, sente di vivere in un posto che non ama, allora un posto che non si ama non si cura, e questo vale per tutto il sud ma specie vale in un territorio come questo dove l’autodenigrazione di sé stessi è una cosa che si percepisce” [Intervista F7].

### ***Uno scenario problematico***

Dopo questo rapido sguardo ad alcuni fattori sociodemografici, è utile soffermarsi su alcune specificità del contesto foggiano, che terremo in considerazione per interpretare l’impatto della pandemia sul Terzo settore locale.

Il primo elemento è la forte presenza del fenomeno del *caporalato*. I caporali fanno da intermediari con gli imprenditori agricoli per il reclutamento e l’organizzazione della manodopera, che lavora privata di qualsiasi tipo di tutela di diritto del lavoro. Molti di questi lavoratori sono migranti privi di permesso di soggiorno che nel tempo hanno costruito e abitato numerosi insediamenti informali distribuiti in tutta la provincia, il più famoso dei quali è l’enorme ghetto di Borgo Mezzanone. Il fenomeno è legato a un

mercato agroalimentare fondato sulle logiche della grande distribuzione organizzata che impongono un abbassamento dei prezzi del prodotto, che viene realizzato mediante lo sfruttamento del lavoro.

In secondo luogo, il fenomeno del caporalato è collegato alla presenza delle mafie che intercettano il problema. I diversi rapporti “Agromafie e Caporalato”, a cura dell’osservatorio Placido Rizzotto, evidenziano efficacemente questa relazione. Il Quarto Rapporto documenta proprio come i reati di contrabbando e tratta di persone siano realizzati da gruppi criminali in relazione con la malavita foggiana (2018, p. 212). Risultano attivi in particolare gruppi di nazionalità bulgara – in alcuni casi Rom – e gruppi di nazionalità italiana che organizzano il trasferimento di manodopera a basso costo.

La *mafia di Capitanata* è composta da quattro diverse consorterie criminali: la società foggiana, la mafia garganica, la malavita cerignolana e la mafia sanseverese. Queste mafie, presenti sul territorio almeno sin dalla fine degli anni Settanta, considerate fra le più brutali, e pur ancora sottovalutate, sono state oggetto di crescente attenzione dell’opinione pubblica negli ultimi anni. Proprio la preoccupante ascesa di queste organizzazioni criminali – il cui carattere di associazioni mafiose è stato riconosciuto solo recentemente in sede giudiziaria – ha comportato anche l’istituzione, il 15 febbraio 2020, di una Sezione Operativa della Direzione Investigativa Antimafia a Foggia.

L’infiltrazione delle mafie foggiane nelle amministrazioni locali ha condotto allo *scioglimento di diversi comuni* nella provincia. Il commissariamento di Foggia ad agosto 2021 è stato preceduto da quello di altri quattro comuni della provincia: Monte Sant’Angelo (2015), Mattinata (2018), Cerignola (2019), Manfredonia (2019). Il ruolo dei commissari consiste nella gestione dell’ordinario senza particolari attività d’indirizzo; la loro attività, inoltre, spesso viene ostacolata dal mancato ricambio del personale dirigente delle pubbliche amministrazioni, in quanto lo scioglimento coinvolge, com’è noto, solo gli attori politici. Tutto ciò spesso comporta il fermo delle politiche cittadine per un lungo periodo, che può durare fino a un massimo tre anni. Le diverse criticità della gestione commissariale sono state da ultimo evidenziate nella [Relazione della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie](#) del 26 aprile 2022.

Un ulteriore elemento per leggere il contesto foggiano è la sua collocazione in una regione che negli ultimi anni ha posto particolare attenzione all’introduzione e sviluppo dei nuovi *processi partecipativi*, sviluppatasi a partire dai governi Vendola. La Legge Regionale n. 19 del 2006 ha definito un sistema integrato dei servizi sociali che dovrebbe favorire co-progettazione e co-programmazione fra Enti del Terzo settore e pubblica amministrazione. Con la Legge Regionale n. 28 del 2017, inoltre, la Puglia è una delle poche regioni in Italia che si è dotata di una norma sulla partecipazione (con Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Marche e le province di Trento e Bolzano)<sup>4</sup> ed è la terza più attiva nella promozione di questi processi. Dalle interviste si rileva il significativo rapporto del Terzo settore locale con la dimensione regionale, particolarmente attenta al suo coinvolgimento, a fronte di una maggiore distanza dalle amministrazioni

---

<sup>4</sup> Legge regionale n. 28/2017, art. 4 c. 2: “La Regione Puglia promuove la partecipazione di cui al comma 1 nell’attuazione del programma di governo regionale e nell’insieme delle politiche pubbliche regionali e specificamente per quanto attiene gli atti di programmazione sociale, dello sviluppo economico e del lavoro, della salute e del benessere delle persone, della pianificazione territoriale, turistica e culturale, delle infrastrutture e della formazione, ricerca e innovazione, dell’ambiente, dell’agricoltura e del governo del territorio”.

comunali. In definitiva, per i temi e gli attori al centro della nostra indagine, nel contesto foggiano il livello politico e istituzionale più rilevante sembra essere quello regionale, a fronte di un livello locale descritto come debole o assente.

## 6.2 I driver cambiamento

In questa sezione sono indicati i driver di cambiamento rilevanti per comprendere le trasformazioni del Terzo settore foggiano. Si ritiene infatti che, per comprendere l'impatto della pandemia, sia necessario considerare sia elementi emersi nel quadro generale d'indagine, primo fra tutti la riforma di Terzo settore, sia altri elementi specificamente legati al contesto foggiano. In questo caso studio, in effetti, l'impatto pandemico risulta essere notevolmente "diluito", quando messo a confronto con le criticità derivanti dalla debole gestione delle amministrazioni locali.

### 6.2.1 La pandemia

La pandemia ha contribuito alla crescita delle famiglie in *povertà*. La Caritas di Foggia riporta un aumento delle richieste che sono passate da 400 nel 2019 a 2700 famiglie nel 2021; un trend confermato nell'anno in corso, con già 900 richieste di famiglie al 30 giugno 2022.

La crescita delle difficoltà economiche di molte famiglie avrebbe favorito la diffusione di quello che una nostra intervistata ha chiamato "welfare mafioso di prossimità" [Intervista F19] e l'arruolamento di nuova manovalanza nelle varie organizzazioni criminali alla ricerca di "consenso sociale" (Graziani e Lavanna, 2020, p. 161).

Altro elemento correlato al peggioramento delle condizioni economiche, in un territorio già fragile, è la diffusione del fenomeno dell'*usura*. Riguardo a quest'ultima, un'opera di contrasto è messa in atto dalla Fondazione anti-usura, che nel 2021 ha collaborato con Confindustria Foggia e la Fondazione Monti Uniti di Foggia.

"Abbiamo finanziato una campagna su questo [usura], [il fenomeno] è legato alla pandemia perché con la crescita dei bisogni e l'impoverimento si è segnalato l'aumento del ricorso all'usura, e noi abbiamo finanziato una campagna di sensibilizzazione" [Intervista F13].

Tra il 1° maggio 2021 e il 30 giugno 2022 sono stati effettuati 108 ascolti con persone in difficoltà; negli ultimi due anni, tuttavia, la possibilità di domandare aiuto unicamente da remoto ha ridotto il numero delle richieste:

"Quando si utilizzano questi strumenti [informatici] non sempre chi sta dall'altra parte ha la capacità o volontà di usare gli strumenti, quindi molti non riuscivano a usare gli strumenti" [Intervista F22].

Solo dall'estate 2022 sono stati ripresi gli incontri di persona. Il contrasto al fenomeno dell'usura è considerato da parte di alcuni intervistati meno significativo di quanto auspicabile proprio per via del

contesto particolarmente difficile, dove il Terzo settore riesce a ritagliarsi solo un limitato spazio di intervento [Intervista F3].

La pandemia ha avuto sicuramente un impatto sulle *imprese* del territorio, sebbene, come indicato nelle sezioni precedenti, il saldo sia rimasto positivo per l'anno 2020 (fig. A3.17 in appendice). Alcune sono state chiuse per un periodo, altre hanno ridotto gli orari dei propri lavoratori da full time a part time; in maggiore sofferenza sono state le imprese più piccole e quelle artigiane [intervista F15]. Alcune aziende attive nella grande distribuzione non hanno accusato specifiche difficoltà.

Il *settore agricolo*, inserito fra le attività essenziali, ha proseguito le attività, sebbene ci siano stati periodi di lockdown che hanno comunque coinvolto i lavoratori e le lavoratrici, e le loro famiglie.

La condizione di *vita nei ghetti* durante gli anni della pandemia è stata oggetto di attenzione da parte delle istituzioni, ma il loro ruolo è stato ritenuto insufficiente dalle organizzazioni di Terzo settore locale.

“Riguardo alla pandemia nei ghetti non si è fatto nulla, le migliaia di persone non hanno tenuto nessun comportamento di sicurezza, impossibile rispettare le distanze o rispettare protocolli sanitari, la politica semplicemente sperava che il covid non prendesse piede... ed è andata così perché gli abitanti dei ghetti non sono stati male in maniera grave, ci sono stati pochi morti, anche data l'età giovane dei lavoratori” [Intervista F21].

Gli intervistati riportano che durante i primi momenti di lockdown gli insediamenti erano controllati dai militari e solo 10 persone per campo potevano uscire per comprare beni di prima necessità, numero insufficiente se si considera che a Borgo Mezzanone risiedevano 1500 persone e a Rignano 800. Per questa ragione durante questi primi mesi solo due associazioni umanitarie avevano accesso ai ghetti; Caritas forniva cibo e altri materiali necessari, mentre INTERSOS si occupava e si occupa tutt'ora dei problemi sanitari e di prevenzione.

Per quanto riguarda la condizione sanitaria, ci sono stati casi di quarantena negli insediamenti informali, dove non erano rispettate le condizioni igieniche di base per lavorare in sicurezza; nella maggioranza dei casi questi focolai non sono stati considerati preoccupanti dal momento che la popolazione non ha avuto sintomi gravi.

“Alcuni giovani hanno scoperto di avere il covid perché [erano] in ospedale per altre ragioni, per esempio per un male al braccio, se no non ci sono stati casi di persone davvero malate, però all'epoca la situazione era molto confusionaria e molti sono rimasti bloccati in ospedale e in struttura anche se si sentivano bene. Qualcuno si è un po' risentito perché non capiva perché non poteva lavorare se si sentiva bene quindi è stato difficile spiegare perché dovevano stare in quarantena [...] noi anche abbiamo fatto lavoro di mediazione interculturale per far capire ai ragazzi che cosa fosse il virus e la pandemia” [Intervista F25].

Sin dal marzo 2020, si è rafforzata la presenza di INTERSOS (tramite due unità mobili) negli insediamenti, grazie a un progetto co-finanziato dalla Commissione Europea (Su.Pr.EME. Italia) in convenzione con AReSS Puglia (Agenzia Regionale Strategica per la Salute e il Sociale). Uno degli interventi è consistito nell'installazione di cinque punti di accesso all'acqua potabile a Borgo Mezzanone: prima della pandemia, infatti, erano presenti solo tre accessi ad acqua non potabile.

Per quanto riguarda le condizioni di lavoro, durante la pandemia le imprese agricole hanno avuto difficoltà a reperire i lavoratori stagionali, perché una parte di questi durante l'inverno fa rientro al proprio paese d'origine, ed era impossibilitata, per via delle restrizioni pandemiche, a tornare nella primavera 2020 in occasione della riapertura della stagione della raccolta dei pomodori. La maggioranza della forza lavoro rimasta era costituita da tutte le persone che per mancanza di permesso di soggiorno non si erano spostate durante l'inverno.

Proprio in ragione della carenza di lavoratori stagionali nelle campagne, nel decreto Rilancio è stata prevista una sanatoria dei lavoratori irregolari che doveva essere orientata principalmente al settore agricolo. Questa regolarizzazione non ha però avuto un effetto significativo sul settore: sul totale delle richieste solo il 13% ha riguardato i lavoratori agricoli, mentre la maggior parte ha interessato il lavoro domestico (colf, badanti, etc). Sulla base del Quinto Rapporto di FLAI-CGIL, "le domande presentate al 15 agosto [2021] ammontavano a circa 207.542, di cui circa 30.694 riguardanti il settore primario".

La possibilità di regolarizzazione ha attivato le organizzazioni di Terzo settore locale che proprio durante la fase pandemica hanno lavorato intensamente per supportare dal punto di vista legale i tanti migranti che volevano accedere alla procedura. Per esempio, Casa Sankara, associazione di volontariato fondata nel 2016 da un gruppo di migranti africani, ha assistito nel percorso di regolarizzazione 15 persone. Le regolarizzazioni necessitano di una documentazione molto dettagliata sui luoghi di abitazione del richiedente nel corso degli ultimi anni al fine di dimostrarne la regolare residenza, documentazione che difficilmente viene posseduta per intero. In effetti, la complessità d'accesso a questo tipo di processi è confermata dal fatto che, nel caso citato, inizialmente tutte e 15 le pratiche sono state rigettate per difetto di forma e solo successivamente riaccolte.

Un ultimo tema di cui si sono occupate anche le organizzazioni locali per quanto riguarda le condizioni di vita dei lavoratori migranti è l'obbligo vaccinale e il relativo greenpass. Per quanto riguarda i vaccini, per i lavoratori senza documenti l'accesso era naturalmente più complesso. Frequentemente chi ha fatto richiesta di regolarizzazione è stato dotato di una tessera sanitaria provvisoria con codice numerico (e non alfanumerico) che non permette di accedere ai sistemi online della sanità.

Per quanto riguarda gli spostamenti, i lavoratori che uscivano per andare al campo hanno avuto difficoltà a dimostrare alle forze dell'ordine di avere diritto di potersi muovere per motivazioni di lavoro; la "prova" era particolarmente complessa perché per raggiungere il luogo di lavoro la maggioranza si sposta a piedi o tramite mezzo pubblico anche per lunghe tratte. Queste difficoltà di circolazione si sono rafforzate con l'introduzione del greenpass obbligatorio perché, per via del possesso di una tessera sanitaria provvisoria, molti non sono riusciti a scaricare il QR-code indispensabile per gli spostamenti, pur dimostrando l'adempimento all'obbligo vaccinale. Con il supporto di alcuni operatori legali delle associazioni di volontariato molti si sono dotati del codice STP (Straniero Temporaneamente Residente), che ha finalmente permesso loro di poter scaricare e utilizzare il greenpass.

“Poi abbiamo fatta una lista e abbiamo provato a far fare l'STP a tutti per poter scaricare il greenpass [...] con il codice STP si riusciva a scaricare il greenpass [...] Il problema, infatti, della tessera sanitaria è che serve la residenza, e per la residenza serve un permesso valido e non è detto che ci sia, e per la residenza

serve un contratto, in questa catena se in qualche modo si interrompe l'unico modo per aiutare le persone è l'STP." [Intervista F25]

In sintesi, "la mala gestione dell'immigrazione è stata amplificata dalla pandemia" [Intervista F25], dunque le associazioni operanti nei ghetti si sono trovate a gestire, oltre all'emergenza sanitaria, un inteso lavoro di mediazione interculturale e di supporto legale per la popolazione presente.

### ***Effetto pandemia su Terzo settore in particolare***

Il quadro appena delineato ha permesso di evidenziare i molteplici effetti della pandemia sul territorio foggiano, qui di seguito si vuole invece descrivere l'impatto specifico sul Terzo settore.

Come molte altre organizzazioni di Terzo settore italiano, molti ETS del foggiano hanno dovuto *sospendere le attività in presenza*. Da [un'indagine del CSV territoriale](#) di maggio 2020 risultava che oltre il 40% avesse sospeso completamente le attività e un altro 41% una parte. Solo ove possibile si sono trasferite online [Intervista F5] e molte associazioni hanno attivato centri telefonici di ascolto psicologico [Interviste F14; F24; F22]. La maggioranza delle attività in presenza ha iniziato a riprendere i ritmi pre-pandemici dall'estate 2022.

"I centri sono rimasti chiusi, sono riusciti a rimodulare le azioni dei progetti che avevano in atto, quelle che erano rimodulabili online. Abbiamo messo su una specie di programma, c'era una regia, siamo riusciti a portare avanti laboratori di teatro, video con dei ragazzi, siamo riusciti a rispondere senza fermarsi e senza sospensione del lavoro, era importante non perdere il lavoro con la comunità educante, vedersi era importante, difficile e disorientante ma anche momento di vicinanza" [Intervista F5].

Lo spostamento delle attività online non è stato ugualmente efficace per tutti, infatti mentre le associazioni rivolte ai giovani riportano un'esperienza tendenzialmente positiva e replicabile in futuro [Interviste F5; F12]; per quanto riguarda invece altri attori che per diversi obiettivi tengono aperto uno sportello per il pubblico, questi hanno riscontrato difficoltà nel proseguire le attività, specie con le persone che non possedevano i mezzi tecnologici o non erano preparate a un'assistenza a distanza (Interviste F15; F23; F22); da questo punto di vista alcune associazioni come AUSER hanno rafforzato ed investito in progetti per l'alfabetizzazione digitale dei propri soci. Il rafforzamento dei contatti a distanza è stato invece generalmente positivo nel rafforzare i contatti fra le diverse realtà associative che vivono in un territorio male infrastrutturato [Intervista F7].

Le associazioni che meglio hanno resistito sono quelle facenti parte di una rete nazionale più ampia che ha permesso alle sedi più deboli di essere supportate a livello centrale.

"Ora sono tre anni che siamo fermi, *la pandemia ci ha stroncato fortemente, grazie alla rete nazionale siamo riusciti a non chiudere*, [considerato che] la sede di Foggia non paga gli affitti, con il 5x1000 nazionale ci hanno rinnovato la tessera i soci di Foggia e siamo riusciti a sopravvivere" [Intervista F24, corsivo nostro].

Le cooperative che operano in agricoltura hanno proseguito le attività e potenziato le vendite online, riscontrando prevalentemente difficoltà nell'applicazione dei protocolli sanitari.

“L’agricoltura [...] non si è mai bloccata, essendo un settore primario. Ci sono [però] elementi che sono di difficile applicazione, anche in termini di sicurezza, per la parte pandemica abbiamo fatto fatica anche noi con i nostri lavoratori: dovevano tenere la mascherina anche se all’aperto, la dinamica di lavoro agricolo porta per forza dei contatti, quindi non è stato semplice convincerli sulla sicurezza. Pensa che alla potatura ci va uno sulla scala collegato a un moschettone con il casco, quello sotto che tiene la scala, [quindi] devo assumere 10 persone per 4 che lavorano, è chiaro che queste leggi le fa chi non ha fatto manco un giorno di lavoro in campagna. Per la pandemia era differente ma non è stato facile, ma il settore agricolo ha continuato” [Intervista F18].

Ci sono anche *alcune eccezioni* al panorama di chiusure, si può citare ad esempio l’associazione di volontariato Poliferie, che organizzandosi sin dalla nascita prevalentemente online (tramite le piattaforme SLACK e NOTION), è nata e cresciuta proprio nel periodo pandemico. L’associazione lavora in tutta Italia con studenti fra i 17 e i 19 a rischio di diventare NEET e propone una serie di incontri formativi nelle scuole per favorire l’inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, tra le varie sedi una è attiva nella città di San Severo.

Anche in questo territorio le RSA si sono ritrovate in estrema difficoltà, e i sindacati hanno riscontrato che molto personale di queste strutture private ha deciso di passare alle dipendenze degli ospedali pubblici.

“Il Terzo settore in senso stretto ha avuto una bella batosta perché se pensiamo alle RSA e le RSSA con i casi pandemici che ci sono stati, le chiusure, il trasferimento degli ospiti nei reparti ospedalieri dedicati al covid, ha avuto un’altra bella batosta, a parte i decessi degli anziani che sono non di poco conto [...] il personale sanitario e parasanitario e OSS sono stati richiamati dalla sanità pubblica e molti infermieri hanno lasciato le strutture private per andare a fare gli infermieri negli ospedali dove era fortemente richiesta la loro presenza. Gli OSS sono rimasti in queste strutture” [Intervista F15].

Molto colpite sono state anche le associazioni e le cooperative che fanno attività di contatto: le attività ludiche e ricreative e quelle con i minori sono quelle che sono state interrotte inevitabilmente.

Alcuni *volontari* non potendo svolgere le attività ordinarie si sono messi a disposizione per collaborare con i servizi sociali e offrire collaborazione per fornire informazioni alla cittadinanza, portare la spesa o medicinali e accompagnare alle visite mediche gli anziani non auto-sufficienti. Su questo tipo di attività il CSV di Foggia ha elaborato una “[mappa della solidarietà](#)” della città di Foggia dove individuare i servizi offerti dalle organizzazioni di Terzo settore durante l’emergenza. Il CSV ha inoltre coordinato i volontari che si sono occupati della distribuzione dei primi dispositivi di protezione, finanziati dalla Fondazione Monti Uniti.

La collaborazione con i servizi sociali, sebbene positiva nel rapporto fra operatori e volontari, è stata oggetto di critiche per quanto riguarda il rapporto con gli uffici:

“Per la questione della pandemia i servizi sociali dovevano essere il nucleo centrale, il punto di riferimento, e noi non siamo stati chiamati! [anche] sulla questione Ucraina, della guerra, i servizi sociali dovevano essere un punto di riferimento no? dare direttive e dire come potevamo aiutare queste famiglie foggiane che hanno accolto gli ucraini [ma] non siamo stati chiamati. C’è stato solo un comunicato stampa dove il

Comune diceva, «ci sono questi numeri di telefono a cui potete rivolgervi»: sfido a trovare il comunicato stampa chiamare e vedere se rispondono e che tipo di informazione ti danno. Mentre noi con [omissis] e altre associazioni abbiamo assistito in una fase di ascolto prima le famiglie, i bambini e le mamme per il conforto psicologico, il supporto, aspettando il Dipartimento della Protezione Civile con la sua ordinanza per chiedere contributo dei 300 euro per ogni minore, per chiedere il permesso temporaneo in Questura, cose che abbiamo studiato noi tramite la nostra rete nazionale ma il Comune è stato assente” [Intervista F14].

“Ci sono stati periodi di lockdown dove il privato sociale c’è stato, mi ricordo a portare pacchi alle famiglie; quindi, è un privato sociale che si muove, sicuramente non è sostenuto, perché penso che ci debba essere una concezione diversa da parte di alcuni, da parte di chi lavora ai servizi sociali. Mentre con gli assistenti sociali abbiamo un bel rapporto con la gestione, diverso è il rapporto con i dirigenti” [Intervista F16].

Trova dunque conferma l’esistenza di rapporti problematici con le amministrazioni locali, anche per quanto riguarda il coordinamento e l’erogazione dei servizi sociali.

L’associazione Fratelli della Stazione, che offre supporto ai senza tetto nei pressi della stazione di Foggia, ha cambiato le proprie modalità di distribuzione degli alimenti – e di relazione fra volontari e poveri: nel periodo pre-pandemico consisteva in momenti di socialità dove veniva condiviso un pasto caldo insieme in un luogo comune, con la pandemia invece l’attività si è trasformata in una consegna di pasti confezionati persona per persona; durante l’estate 2022 i volontari dell’associazione avvertivano la necessità di tornare a un momento di incontro simile a quelli precedenti la pandemia e non limitarsi unicamente alla distribuzione.

*L’accoglienza per persone senza tetto e migranti* è stata complessa specialmente durante il 2020, alcune strutture sono state riaperte solamente verso la fine dell’anno. La chiusura del dormitorio di Sant’Alfonso de’ Liguori da parte della ASL per ragioni di sicurezza all’inizio della pandemia, ha trovato inizialmente soluzione con l’apertura di alcune palestre da parte delle istituzioni locali, fino all’avvio dell’accoglienza con il Pronto Intervento Sociale nel dicembre 2020. Le attività di accoglienza, fino all’attivazione del PIS sono state sostenute economicamente dal Terzo settore locale [Interviste F13; F11].

Una difficoltà rilevante riscontrata dal Terzo settore è stata quella relativa all’incertezza sulle *modalità e le autorizzazioni necessarie per potersi muovere sul territorio*: riguardo questo punto, se le organizzazioni più note (a livello nazionale) non hanno avuto particolari problemi, la situazione è stata diversa per altre associazioni di dimensioni minori, che si sono adoperate con la Regione per ottenere le autorizzazioni agli spostamenti e in alcuni casi sono state costrette a fermarsi per alcuni mesi [Intervista F11].

Pur considerate queste limitazioni, molte associazioni – Protezione Civile, Caritas, Banco alimentare fra le altre – hanno continuato ad operare senza particolari limitazioni, rispecchiando anche una certa vocazione alla risposta alle emergenze del Terzo settore foggiano [Intervista F3].

Per quanto riguarda la Protezione civile vi è stato un vero e proprio aumento delle associazioni e dei gruppi spontanei, che nel corso di questi anni sono state poi anche riconosciute ed accreditate come associazioni di protezione civile.

Questo evidenzia il ruolo delle emergenze nello sviluppo di questo tipo di volontariato; effettivamente, molte delle associazioni nate prima della pandemia hanno avuto origine quale effetto dell'incendio di Peschici del 2007 nel Gargano [Intervista F9]. Le attività della protezione civile si sono inoltre decisamente intensificate per via della loro partecipazione di primo piano nei Centri Operativi Comunali (COC) attivati per l'emergenza – in alcuni casi tutt'ora attivi, legandosi all'emergenza Ucraina.

“I COC sono serviti per coordinare le attività dei volontari, sono dei centri operativi di coordinamento che vengono aperti in qualsiasi tipo di emergenza [...] è un punto del Comune dove si coordina tutta l'attività di protezione civile, non solo dei volontari ma degli stessi operai comunali, delle forze dell'ordine, delle stesse istituzioni, ci deve essere una sala regia. Ovviamente *durante il covid questo COC è stato aperto due anni, perché ogni giorno era emergenza* [...] il caso del mio Comune è stato emblematico. Il Comune ha detto “dobbiamo aprire il COC”, quindi apriamo un ufficio del Comune dove ci deve essere qualche dipendente del Comune che deve rispondere, e ci deve essere una linea telefonica dedicata, e ci deve essere qualcuno che deve rispondere alle esigenze e qualcuno che deve coordinare gli interventi dei volontari, ma chi era questo dipendente comunale da mettere a rispondere a tutte le esigenze? e un ulteriore dipendente a coordinare i volontari? *il mio Comune ha optato per spostare il COC nella sede della mia associazione*, che è ancora sede del COC; quindi la mia associazione è diventata proprio la sala regia, tutti per due anni hanno chiamato il mio numero per avere informazioni sui vaccini, sui buoni spesa, tutti hanno chiamato noi e noi dalla nostra sede abbiamo coordinato gli interventi. Molto più facile! Io ho messo i ragazzi di servizio civile negli orari di maggiore affluenza, il telefono all'ora di pranzo lo giravo sul mio cellulare così se qualcuno chiamava per qualsiasi esigenza avrebbe potuto avere informazioni, soprattutto un momento di grande richiesta è stata quello in cui venivano diffusi i bollettini, che passavano tramite noi [...] *eravamo diventati un punto di riferimento per qualsiasi informazione*, ovviamente il Comune doveva fare tutto questo con i dipendenti comunali? ma! [incredulo] facciamolo da noi e da noi è rimasto” [Intervista F9, corsivo nostro].

Molti intervistati lamentano una *lenta ripresa delle attività in presenza*. Ad esempio, se a gennaio 2020 vi era stata una grande manifestazione antimafia con oltre 20mila persone in piazza, gli eventi organizzati anche successivamente all'eliminazione delle restrizioni non sono stati fortemente partecipati [Intervista F19].

“Stiamo recuperando i servizi e nuove attività... ma c'è un effetto capanna, le persone hanno difficoltà a uscire di casa, anche se negli ultimi mesi vediamo un miglioramento. Sicuramente non sarà come prima, senza contare che la guerra ha immesso nuove paure e preoccupazioni da parte dei genitori sugli adolescenti” [Intervista F14].

### 6.2.2 La riforma di Terzo settore

Per quanto riguarda l'applicazione della riforma, alcuni intervistati hanno rimarcato il rallentamento dell'applicazione per via della pandemia.

Sono state evidenziate le difficoltà burocratiche legate all'adempimento della riforma, a partire dalle difficoltà nella comprensione delle modulistiche ministeriali. A fronte di queste difficoltà, alcune associazioni hanno deciso di rinunciare all'iscrizione al RUNTS.

*“Le più piccole con pochi volontari, sotto ai sette, hanno deciso di chiudere la propria attività. Altre stanno lavorando, il CSV offre consulenze gratuite per adattarsi al RUNTS, molte scoprono la personalità giuridica. Per esempio, in Puglia ci sono cinque associazioni del club alpino italiano (CAI), di queste cinque l’unica che ha formalizzato la posizione è quella di Foggia pur con numerosi eventi informativi del CAI. Le piccole associazioni temono la burocrazia, i rapporti col comune, il bilancio”* [Intervista F7, corsivo nostro].

Il CSV territoriale riveste un ruolo rilevante di divulgazione della riforma, e organizza diversi momenti di formazione e incontro che hanno lo scopo di sottolineare l’importanza dell’iscrizione al RUNTS anche al fine di poter partecipare agli avvisi e ai bandi proposti. Il ruolo del CSV nel facilitare l’implementazione della riforma è evidenziato anche dal fatto che nell’alveo dei diversi servizi di consulenza offerti dal CSV per le organizzazioni foggiane nel 2021 la parte preponderante è stata relativa alle consulenze sugli adeguamenti statutari (38%) (Bilancio Sociale 2021 CSV Foggia).

Sebbene comporti un aumento degli adempimenti burocratici alcune associazioni considerano la riforma come una garanzia del miglioramento dell’interazione della PA con gli ETS:

*“La riforma del Terzo settore la aspettavamo da tanto, ci sono ombre e luci, da un lato diventa più burocratico, con scadenze meno flessibili, tenere a posto le carte diventa sempre più difficile, anche perché il nostro mondo si basa sul volontariato anche se retribuito, si accumula tanto lavoro da fare, [dall’altro lato] è stimolante perché permette di mettere in sicurezza con la riforma una progettazione che ci vede sempre più come protagonisti, perché gli enti locali sono costretti, tra virgolette, a interloquire con il Terzo settore visto che c’è la co-programmazione e la co-progettazione che va dai piani sociali di zona, al nuovo ripensare il welfare, ogni comune deve essere attento ai piani sociali di zona, quindi la riforma ci vede sempre più protagonisti. La difficoltà è che poi non tutti i comuni attuano questo principio”* [Intervista F14, corsivo nostro].

Pur considerati questi elementi, che indicano una particolare attenzione alle possibilità di un rafforzamento della co-programmazione, si può evidenziare che la riforma sia un tema tendenzialmente trascurato dagli intervistati, che lo vedono principalmente come un mero adempimento burocratico.

### 6.2.3 Altri driver di cambiamento relativi al contesto

Nella prima sezione di questo capitolo già sono state richiamate quattro specificità che contribuiscono a modellare il Terzo settore foggiano, li si approfondisce qui di seguito.

Innanzitutto, il fenomeno del *caporalato* ha un profondo impatto sul territorio foggiano. Ad oggi, le grandi estensioni di terra sono coltivate, in prevalenza, da manodopera straniera a basso costo. I migranti, che passano da una presenza di 2000 persone in inverno fino a 6500 persone in estate, risiedono nei 10 insediamenti informali distribuiti in tutta la provincia. Oltre all’area più grande presso l’ex pista aeroportuale di Borgo Mezzanone, nei 55km che si dispiegano intorno alla città di Foggia se ne trovano numerosi altri: il Gran Ghetto di Rignano Garganico, Borgo Tre Titoli e zone limitrofe, Palmori, l’ex fabbrica Daunialat di Foggia, Borgo Cicerone, Borgo San Matteo e la zona fra Poggio Imperiale e Lesina (INTERSOS 2021).

Diverse organizzazioni non governative e di volontariato si trovano ad operare, ancora più diffusamente dopo la pandemia, negli insediamenti per dare supporto di tipo materiale, sanitario e legale.

Se le condizioni di vita negli insediamenti sono oggetto d'attenzione di numerose organizzazioni di volontariato e ONG locali, le condizioni di lavoro sono monitorate dalle associazioni sindacali. Il territorio, già noto quale terra di diritto del lavoro negli anni del secondo dopoguerra a partire dalle mobilitazioni di Giuseppe Di Vittorio, ora vede protagonisti gli stessi lavoratori migranti della Capitanata: un celebre caso è quello dell'attivista Yvan Sagnet fondatore dell'associazione NoCap. Nel 2022 sono state avviate inoltre alcune sperimentazioni, quali uno sportello mobile del Centro per l'Impiego di San Severo e del coordinamento provinciale di Foggia dedicati al contrasto al caporalato e all'inclusione dei lavoratori stranieri.

Molti esponenti del Terzo settore richiamano poi l'attenzione sulla relazione esistente fra caporalato e presenza delle mafie:

“Nel caporalato le mafie intercettano un problema a cui lo Stato non ha saputo dare risposta” [Intervista F18].

La *mafia di Capitanata* è distinta dalla Sacra Corona Unita che opera prevalentemente nelle province di Brindisi, Lecce e Taranto. Come si è detto, è composta da quattro diverse consorterie criminali: la società foggiana, la mafia garganica, la malavita cerignolana e la mafia sanseverese. Il carattere mafioso di questa criminalità organizzata, presente nel territorio almeno dalla fine degli anni Settanta, è stato riconosciuto solo recentemente, tanto è vero che la mafia garganica fino al 2006 era ancora ridimensionata a “faida tra pastori”. La magistratura ha riconosciuto per prima l'esistenza della mafia foggiana nel 1994 con la sentenza “Panunzio”, il cui processo è giunto all'ultimo grado di giudizio il 13 ottobre 1999; mentre la mafia cerignolana è stata riconosciuta nel 1997 con la sentenza “Cartagine”. Queste mafie sono state oggetto di attenzione a livello istituzionale e di opinione pubblica soltanto negli ultimi anni, anche se particolarmente violente e presenti ormai da oltre quarant'anni sul territorio foggiano.

Un recente volume *L'altra città. Mafia e Antimafia di Capitanata*, a cura di Annalisa Graziano e Roberto Lavanna, ha contribuito a porre l'attenzione alle numerose manifestazioni di antimafia sociale nella provincia di Foggia. Oltre alla presenza di numerose associazioni impegnate nell'antimafia, ultimamente ci sono state importanti mobilitazioni. Come anticipato, nei primi giorni del gennaio 2020, in risposta all'esplosione di numerose bombe nella provincia di Foggia, Libera ha organizzato una manifestazione pubblica in piazza con l'adesione di oltre 20mila persone.

Come si è detto, l'infiltrazione delle mafie foggiane nelle amministrazioni locali ha condotto allo scioglimento di diversi comuni nella provincia. Il più recente ha riguardato il Comune di Foggia il 5 agosto 2021 che si aggiunge a quello di ben altri quattro importanti comuni della provincia (Monte Sant'Angelo, Mattinata, Cerignola, Manfredonia). Il prefetto di Foggia Carmine Esposito ha evidenziato come la società foggiana condizionasse gli appalti anche tramite politici compiacenti. È un evento particolarmente grave per la tenuta democratica della comunità locale, tenendo anche conto del fatto che Foggia è il secondo capoluogo di provincia (l'altro è Reggio Calabria) sciolto per infiltrazioni mafiose in Italia.

In questa sede è opportuno evidenziare l'impatto particolarmente complesso provocato dalla diffusa *gestione commissariale* su questi territori e naturalmente sul Terzo settore locale. Un impatto riconosciuto dagli stessi commissari prefettizi:

“La presenza della Commissione viene percepita dalla cittadinanza come un corpo estraneo: da un lato simbolo del fallimento della politica locale e credo per questo attaccata da taluni esponenti locali che si accaniscono a dimostrarne l'inadeguatezza, presunte inefficienze magnificando i tempi della loro presenza e dall'altro una sorta di stregone cui si chiede di risolvere in breve problemi magari annosi e complessi.” [Adriana Sabato, Commissario Straordinario del Comune di Cerignola (in Graziano e Lavanna, 2020, p. 227)].

Lo scioglimento del Comune di Foggia da un lato non ha portato a un rinnovamento della gestione amministrativa locale dal momento che l'apparato dirigenziale non è stato toccato dal commissariamento, dall'altro la gestione straordinaria ha inciso in maniera significativa sulle politiche sociali cittadine e spesso ha comportato un blocco delle progettazioni e delle risorse indirizzate al Terzo settore locale.

Un'ultima specificità è relativa al contesto regionale pugliese che, come si è detto ha favorito nel corso degli anni, tramite risorse e leggi specifiche, il coinvolgimento degli enti di Terzo settore nella progettazione e programmazione locale.

La *partecipazione* è favorita dalla Legge Regionale n.19 del 2006 che definisce un sistema integrato dei servizi sociali. Un'indagine sul volontariato pugliese realizzata tra il 2009 e il 2010 (Russo 2011) ha evidenziato una particolare propensione del Terzo settore foggiano a queste attività; infatti, il 47% delle OdV in provincia di Foggia dichiarava di aver partecipato ai tavoli di concertazione per la realizzazione dei piani di zona (la media pugliese è del 32%).

Inoltre, come già evidenziato, con la Legge Regionale n. 28 del 2017, la Puglia è una delle poche regioni in Italia che si è dotata di una norma sulla partecipazione. Dal rapporto IPRES Puglia 2021 risulta che dei 76 processi finanziati, la maggioranza siano concentrati nelle province di Lecce (41%) e Bari (30%), mentre nella provincia di Foggia costituiscono al momento il 6,6%. Questo dato non stupisce più di tanto, tenuto anche conto l'elevato numero di enti locali commissariati in provincia di Foggia negli ultimi anni, contemporaneamente all'avvio del finanziamento di questo tipo di progetti nel territorio pugliese.

### 6.3 Il Terzo settore in provincia di Foggia

Dopo aver individuato l'impatto della pandemia e di altri driver di cambiamento sul Terzo settore foggiano, in questa ultima sezione sono scomposti ed evidenziati gli elementi strutturali, le risorse, la voce e le rappresentazioni della società civile in Capitanata.

#### 6.3.1 La struttura

In questa sezione si vogliono identificare alcune dimensioni strutturali del Terzo settore foggiano, collocandolo su diverse linee di continuum: tra professionalizzazione e spontaneismo, eterogeneità ed

omogeneità, tra grandi e piccole organizzazioni, tra collaborazione e competizione, tra volontariato e lavoro, tra il ruolo di advocacy e quello di erogazione dei servizi.

Una delle motivazioni che ha condotto alla scelta di questo caso studio è l'alta incidenza dei lavoratori non profit sugli occupati (fig. 2.1 al cap. 2) e l'alto numero medio di dipendenti per istituzione non profit in provincia di Foggia (fig. 2.2 al cap. 2; tab. 6.2). La variazione percentuale dei dipendenti in crescita (fig. 2.3 al cap. 2) è significativa specialmente in un territorio caratterizzato da alta disoccupazione.

Tabella 6.2 - Istituzioni Non Profit e dipendenti in Italia, Puglia e Provincia di Foggia. Fonte: ISTAT, anno 2019

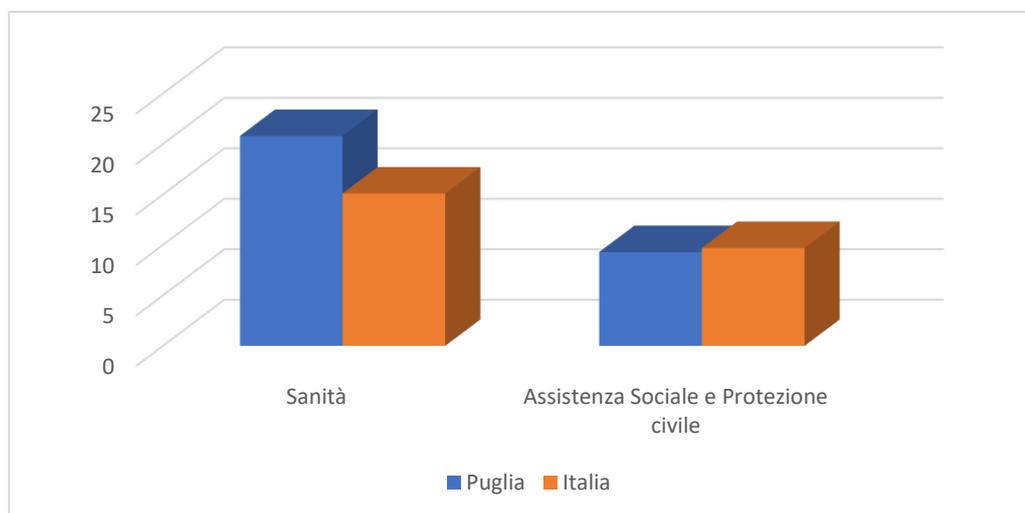
Anno 2019	Foggia		Puglia		Italia	
		Per 10mila abitanti		Per 10mila abitanti		Per 10mila abitanti
INP	2794	46	18.968	48	362.634	61
dipendenti	8933	147	39.132	99	861.919	145

Esaminando nello specifico la presenza di dipendenti non profit nei settori della sanità e dell'assistenza sociale e protezione civile (tab. 6.3), è evidente che la dimensione media delle INP pugliesi in sanità è sensibilmente maggiore rispetto all'Italia (fig. 6.1). Per quanto riguarda la provincia di Foggia numerosi ETS sono attivi in collaborazione con numerose strutture sanitarie, tra le quali il Policlinico Riuniti di Foggia e l'IRCC Casa Sollievo della Sofferenza.

Tabella 6.3 – Istituzioni non profit e dipendenti nei settori Sanità e Assistenza Sociale e Protezione Civile in Puglia e Italia. Anno 2017 Fonte: ISTAT (2020).

Anno 2017	Sanità		Assistenza sociale e protezione civile	
	Puglia	% su Italia	Puglia	% su Italia
istituzioni	482	3,9	1.586	4,9
dipendenti	10.002	5,4	14.816	4,8

Figura 6.1 - Dimensione media istituzioni non profit nei settori Sanità e Assistenza sociale e Protezione Civile. Puglia e Italia. Anno 2017. Fonte: ISTAT (2020).



Per quanto riguarda nello specifico il Terzo settore foggiano, sulla base dei dati dell'ultimo bilancio sociale del CSV territoriale (2021) questo comprende 1435 organizzazioni. Questi ETS sono in prevalenza Organizzazioni di volontariato e Associazioni di Promozione sociale (tab. 6.4).

*Tabella 6.4 - ETS a Foggia. Fonte: CSV territoriale di Foggia*

<b>Tipo di organizzazione</b>	<b>Numero di organizzazioni</b>	<b>% sul totale</b>
<b>OdV</b>	581	40,5
<b>APS</b>	364	25,3
<b>Cooperative sociali</b>	244	17
<b>Ass. di altra natura</b>	164	11,4
<b>Onlus</b>	52	3,6
<b>Fondazioni</b>	30	2
<b>Totale</b>	1435	100

Dall'ultima indagine svolta sulla distribuzione delle organizzazioni di volontariato, risultava che i settori più popolati fossero “famiglia, infanzia e adolescenza” (20%), “protezione civile” (19%), “donazioni” (17%), “disabilità” e “tutela della salute” (11%) (Russo 2011).

Il CSV ha anche elaborato una mappa della distribuzione delle associazioni sul territorio (fig. 6.2).



il sentimento è quello che ci ha condotto a parlare con le persone, ma se alle spalle non c'è un minimo di conoscenza, di formazione, vai random, vai a caso, ci sono certe associazioni importanti pure che viaggiano su questo binario dell'emozionalità e si trovano a parlare con prefetti, magistrati, forze dell'ordine, tu *là devi essere concreto, devi saper parlare di numeri, di fenomeni, di percentuali, non puoi andare solo sull'emozionalità che fai un lavoro importante*, devi saper parlare dei fenomeni, devi aver studiato non puoi parlare di camorra, di sacra corona unita, così per sentito parlare, bisogna leggere i dossier... perché ti trovi davanti 40 o 50 ragazzi in mezzo a quelli ci sono che possono saperne più di te e devi saper rispondere a domande o provocazioni. Noi dobbiamo essere pronti a dare risposte, all'inizio noi eravamo così a sentimento, ma con il tempo abbiamo capito che era importante studiare" [Intervista F17, corsivo nostro].

"Il sociale ha cambiato, si sta professionalizzando e noi lo vediamo, anche i bandi, i giovani che stanno lavorando con noi" [Intervista F16].

Altro punto di forte attenzione, legato al tema della professionalizzazione, è relativo all'acquisizione di competenze di *scrittura bandi* e all'abilità di *co-progettazione con la pubblica amministrazione*. Ciò è sia incentivato dalle istituzioni locali – quelle attive – e dal CSV territoriale, sia sentito dalle associazioni con volontari e staff più giovane [Interviste F5; F12].

"A livello del centro sud soprattutto su San Severo durante la Formazione Quadri del Terzo Settore (FQTS) siamo stati l'unica realtà che ha partecipato alla formazione integrando l'amministrazione comunale e gli enti del Terzo settore, quindi, abbiamo partecipato come rete e non solo ETS. Ciò ha consegnato a ognuno di noi la prospettiva dell'altro, abbiamo capito meglio le difficoltà a candidarsi a un bando e a loro [ETS ndr] ha restituito importanza dei termini e dell'uso della grammatica tecnico-amministrativa" [Intervista F10].

Pur considerato ciò, la dimensione della co-progettazione spesso è più una speranza per il futuro che espressione di passate esperienze positive, sebbene si possa citare all'interno della provincia la non omogeneità delle esperienze, alcune delle quali più virtuose di altre. In questo senso vi è una percezione nettamente differente fra territori dove è attiva e presente l'amministrazione locale rispetto ai comuni che sono stati o sono tutt'ora commissariati. Questo aspetto è approfondito nella sezione 3.3 "Voice".

Per quanto riguarda la dimensione di confine fra lavoro e volontariato, dalle interviste emerge la promozione del volontariato come attività di giustizia riparativa [Intervista F6]. L'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (UEPE) di Foggia ha definito una fitta rete di relazione con gli attori di Terzo settore del territorio.

Le attività di advocacy riguardano prevalentemente il contrasto al caporalato e l'antimafia. Riguardo a questo ruolo le organizzazioni sono tendenzialmente coese e unite da orientamenti valoriali comuni, ma alcuni testimoni evidenziano il rischio che queste battaglie siano strumentalizzate dalla politica o siano appiattite su una dimensione "di facciata".

Per quanto riguarda il ruolo di servizio, si è evidenziato nelle sezioni precedenti la rilevanza del Terzo settore foggiano nella gestione delle emergenze, tale a volte da sostituirsi all'amministrazione locale.

### 6.3.2 Le risorse

In questa sezione ci si interroga sul volume delle risorse a disposizione del Terzo settore foggiano, sulle modalità e le fonti principali di finanziamento e sui principali destinatari.

Innanzitutto, il Terzo settore foggiano ha un bacino piuttosto limitato a cui attingere per reperire le proprie risorse.

Questa è la ragione per cui la maggioranza degli ETS pone estrema attenzione alla costruzione di competenze per la *scrittura di progetti* relativi a bandi di livello regionale, nazionale ed europeo. Un esempio sono i fondi ex artt. 72 e 73 del d.lgs. 117/2017, da cui è stato pubblicato il bando regionale [“PugliaCapitaleSociale 3.0 per gli enti di Terzo settore”](#) che ha stanziato oltre 8,6 milioni di euro per ODV, APS e Fondazioni, prevedendo due linee di finanziamento. La prima relativa a progetti di innovazione, la seconda per le spese ordinarie delle associazioni sostenute nel corso del 2020 e il primo semestre del 2021, le quali, per effetto delle disposizioni di contrasto alla pandemia, hanno faticato ad avere continuità.

Più complesso è il finanziamento da parte dei *comuni*, che quando coinvolti tendono a essere non affidabili nei pagamenti dei crediti. Peraltro, molti bandi aventi come partner un comune commissariato vengono meno successivamente allo scioglimento; in alcuni casi sono compensati dal finanziamento di fondazioni che sentono l'esigenza di surrogare ai mancati adempimenti del comune (per esempio nell'ambito di risposta all'emergenza abitativa), togliendo risorse ad altre attività di tipo culturale-ricreativo.

Nell'insieme l'amministrazione del Comune di Foggia precedente allo scioglimento ed ora quella commissariale sembrano contraddistinte da un generale rallentamento dei pagamenti e della pubblicazione dei bandi e relative proroghe. Molte associazioni hanno riportato di avere crediti non pagati da oltre un anno e mezzo:

“Adesso purtroppo ci scontriamo come cooperativa e come realtà del Terzo settore con la gabbia della burocrazia e questo atteggiamento di non rispetto del lavoro sociale da parte dei burocrati e responsabili dei servizi sociali. *Da un anno e mezzo non veniamo pagati* [...] abbiamo difficoltà finanziarie perché ci viene chiesto di anticipare delle spese e poi non veniamo pagati da un anno e mezzo. Parliamo di 300-400mila euro” [Intervista F16, corsivo nostro].

“Con il commissariamento, il sociale che normalmente è messo da parte, non ha una interlocuzione, [i commissari] si occupano dei bilanci, di situazioni economiche-amministrative, [la nostra organizzazione] è in attesa di un bando ma è tutto bloccato, noi siamo rimasti [presso il parco che utilizzano per le attività dato in concessione dal Comune] perché conveniva lasciarci lì pur di non lasciarlo in abbandono, però non si può fare una programmazione, non si può citare nei bandi [il fatto che il parco è la sede delle loro attività]” [Intervista F5].

In alcuni casi i bandi sono stati scritti con requisiti non raggiungibili dagli ETS locali:

“Per esempio, il Comune ha fatto gli ultimi bandi – non so se è questione di qualche dirigente che ha qualche problema con il privato sociale – però gli ultimi bandi sono stati deserti, anche l'ultimo bando [omissis], dopo un anno e mezzo di lavoro [su questo stesso progetto], hanno chiesto requisiti alti, per noi

non sostenibili e quindi non abbiamo partecipato, e nessun altro. È successo anche in un altro bando [...] *Ho l'impressione che dobbiamo commissariare i commissari*, perché ci devono chiarire un po' di cose, stiamo vivendo una situazione brutta nel privato sociale, non è che abbiamo vissuto bene con Landella [sindaco in carica al momento dello scioglimento, ndr] [...] ma d'altra parte c'è sofferenza perché comunque *il Comune ha il coltello dalla parte del manico*, basta dire «oh, questo foglio mi serve di nuovo» e così sta succedendo, all'integrazione di un foglio non segue poi la delibera, la liquidazione, ti dicono «manca il documento» tu lo mandi e poi aspetti mesi prima che ti paghino. Noi abbiamo provato a farci sentire ma secondo me il fare mafioso è proprio di una amministrazione tecno-burocratizzata che usa la voce grossa e ti minaccia pure!» [Intervista F16, corsivo nostro].

Nonostante queste difficoltà, anche le risorse limitate di un piccolo comune sono rilevanti in questo territorio:

Non ci si unisce in consorzi anche per questioni di campanilismo, di piccolo potere che poi un sindaco, anche di un piccolo comune, ha perché gestisce anche risorse interessanti *per un territorio che spesso vede nell'ente pubblico l'unico interlocutore attivo sul piano anche dell'impresa*, perché se vuoi fare impresa spesso qui in provincia di Foggia anche come cooperativa sociale, come associazione, devi rivolgerti all'ente locale perché è il primo motore di tutta l'attività economica che gira in quel territorio, quello che apre le scuole, gestisce l'immondizia, aggiusta le strade, perché magari non ci sono altre attività economiche, questo purtroppo accade in molti ambiti di questo territorio [Intervista F2, corsivo nostro].

Per quanto riguarda fondi *nazionali*, il PNRR indirizza forti finanziamenti per lo smantellamento degli insediamenti informali presenti sul territorio foggiano (si veda M5C2.2, investimento 2.2a). All'interno del progetto Piani Urbani Integrati è prevista una linea di 200 milioni di euro proprio per le condizioni abitative dei lavoratori del settore agricolo. Di questo investimento dovrebbe beneficiare per metà la provincia di Foggia e, in particolare, 53 milioni saranno indirizzati per lo smantellamento di Borgo Mezzanone. Sebbene il tema dello smantellamento dei ghetti esista da molto tempo, si ravvisa scetticismo rispetto l'intera operazione:

“È impossibile che la politica dia servizi a persone che non li possono nemmeno votare, non si fa nulla perché non sono nemmeno degli elettori” [Intervista F20].

Per quanto riguarda altre risorse orientate al miglioramento della vita nei ghetti, Regione Puglia ha finanziato la realizzazione di 400 posti letto e di un servizio mensa all'interno dell'azienda agricola Fortore tramite i fondi PON Legalità e FSC, che ora sono in gestione a un'associazione fondata da un gruppo di migranti africani proprio all'interno del ghetto.

Relativamente a queste risorse pubbliche, comprese quelle indirizzate al contrasto della pandemia, alcuni intervistati riportano il rischio d'infiltrazione mafiosa o malavitosa nella gestione delle risorse [Interviste F19; F21]. Riguardo a ciò, proprio a dicembre 2021 in Regione Puglia è stato arrestato l'ex capo della protezione civile, colto in flagrante mentre riceveva una tangente da un imprenditore edile, con in attivo numerosi appalti con la protezione civile.

Vanno inoltre segnalati i problemi del mancato utilizzo dei fondi pubblici legati a una macchina amministrativa poco attenta, che viene, quando possibile, compensata dagli attori di Terzo settore o privati locali.

“Purtroppo, la sensazione della [nostra organizzazione] è di dover necessariamente, ma oborto collo perché non dovrebbe essere questa la nostra funzione, di essere surrogatori e non integrativi delle istituzioni pubbliche, ma certe volte ci dobbiamo sostituire, questo anche prima dello scioglimento, *e c'entra poco il covid*. Altri tipi di morbi con cui abbiamo a che fare... spesso abbiamo dovuto finanziare noi il piano per i senza tetto nella stagione invernale, pur essendoci dei fondi regionali che non sono stati utilizzati. Non si riusciva ad avere un'interlocuzione, una risposta o la risposta tardava... però a noi risulta che sia un obbligo, se la Regione stanziava quei fondi e li dà ai comuni, poi devi anche utilizzarli invece sono utilizzati per altre cose [...] Abbiamo surrogato spesso il Comune intervenendo noi sul piano finanziario” [Intervista F13].

Per quanto riguarda le *fondazioni*, sul territorio è presente la Fondazione Monti Uniti di Foggia, che ha finanziato diverse iniziative di contrasto alla pandemia e supporta il Terzo settore locale nell'attività ordinaria. Per il contrasto all'emergenza sanitaria e dei suoi effetti socio-economici ha finanziato le organizzazioni che operano negli insediamenti; l'acquisto di un ecografo per l'Ospedale Monti Riuniti di Foggia; ha reso disponibili fondi per la popolazione carceraria che durante il lockdown non aveva accesso ai beni di prima necessità; ha finanziato un bando per l'acquisto di auto-ambulanze; insieme a Confindustria ha finanziato l'acquisto di mascherine. In parte il finanziamento di queste attività è stato possibile per via della riassegnazione di alcune risorse, normalmente dedicate ad attività ricreative e culturali, interrotte durante l'emergenza.

È da evidenziare però che rispetto al contributo di cui possono godere gli ETS avente sede nelle province del Nord Italia, il Mezzogiorno è un territorio in cui sono presenti solo 7 delle 88 Fondazioni Bancarie italiane. Sebbene la Fondazione Monti Uniti abbia quale vantaggio una competenza territoriale circoscritta unicamente al territorio foggiano, è una fondazione relativamente piccola (al 76esimo posto su 88) e con capacità di finanziamento relativamente limitate. Le sue linee di finanziamento sono in alcune occasioni finanziate anche da Fondazione con il Sud, la fondazione nata proprio per promuovere lo sviluppo del Terzo settore e delle politiche sociali al Sud.

Per quanto riguarda il versante delle *aziende*, in un unico caso gli intervistati hanno riportato di essere supportati dalle imprese locali. Alcuni attori della grande distribuzione promuovono una filiera etica del prodotto agricolo e dunque sostengono le cooperative locali impegnate nella lotta al caporalato.

Rispetto alla possibilità di aumentare le proprie risorse in termini non monetari si può fare cenno a due temi. Da un lato il ruolo degli ETS nella gestione e recupero dei beni pubblici, sia per quanto riguarda la gestione dei beni confiscati alla mafia, sia in senso più ampio in tutti i casi di riappropriazione di spazi pubblici che spesso tendono ad essere utilizzati come privati e cadono in stato di abbandono. Il riutilizzo dei beni confiscati è uno spazio non ancora completamente sfruttato, anche per via della necessità di un ruolo attivo delle amministrazioni locali nell'affidamento dei beni. Riguardo a questo punto, sulla base del rapporto “RimanDATI” (2020) in Puglia su 98 comuni destinatari di beni, solo 42 ne hanno pubblicato l'elenco e le informazioni sui loro siti internet, fattore che impedisce i beni siano utilizzati.

Una seconda risorsa di cui beneficiano molti ETS è il tempo di molti volontari provenienti da percorsi di giustizia riparativa o beneficiari di reddito di cittadinanza. Il contributo non è irrilevante, considerando che queste persone possono essere impiegate nel lavoro agricolo senza spesa da parte delle cooperative. Nonostante ciò, numerose cooperative lamentano la mancanza di contributi di Regione Puglia, a differenza ad esempio di quanto accade in Campania, per lo svolgimento di queste attività nell'area della giustizia riparativa.

### 6.3.3 La voice

In questa sezione si esamina la rilevanza delle organizzazioni del Terzo settore rispetto ai temi che riescono a portare nell'agenda politica, alle modalità attraverso cui fanno esercizio della propria voice, alle reti e alleanze che cercano di stringere sul territorio.

#### ***Il rapporto tra Terzo settore e Pubblica Amministrazione***

Nel momento in cui il caso studio è stato avviato l'intera Regione Puglia aveva intrapreso il percorso di definizione del Piano Regionale delle Politiche Sociali, pubblicato il 14 marzo 2022. Gli ambiti territoriali, tra cui la provincia di Foggia, dovevano nei mesi successivi presentare i piani di zona (2022-24). Sulla definizione dei piani alcuni intervistati coltivano particolari speranze, anche in virtù di un possibile "effetto riforma" che dovrebbe favorire il coinvolgimento delle organizzazioni di Terzo settore ai tavoli di concertazione [Interviste F7; F10; F14]. Vi è da dire, su questo punto, che le esperienze precedenti sono state valutate negativamente, ovvero definite come unicamente formali e non capaci nella sostanza di includere il Terzo settore nel processo decisionale.

Spesso la redazione dei piani di zona è resa complessa dall'elevato numero di piccoli comuni che hanno discrete difficoltà di coordinamento, e le capacità di programmazione dell'ente locale si riflettono sul mondo dell'associazionismo [Intervista F2]. Il rapporto fra Terzo settore locale e PA non è comunque omogeneo sul territorio, vi sono esperienze sia di collaborazione sia di conflittualità.

In alcuni casi, gli attori di Terzo settore sentono di non avere un'interfaccia a cui rivolgersi, per quanto riguarda sia le risorse sia le linee d'indirizzo, per proseguire le proprie attività; contemporaneamente il rapporto con la pubblica amministrazione è ritenuto indispensabile, soprattutto nella fornitura di servizi.

*"C'è un vuoto istituzionale comunale, il Comune di Foggia non riesce a fare da raccordo. I vuoti istituzionali sono colmati dalla buona volontà delle persone che lavorano nei servizi [...] I servizi sociali comunali sono latitanti, a fronte di questa latitanza intervengono le associazioni?"* [Intervista F6, corsivo nostro].

*"Abbiamo su Foggia un distacco del palazzo dal contesto, abbiamo un sociale che richiede interventi di continuità, interventi specializzati, professionali, ma abbiamo una macchina amministrativa incapace di stare con i tempi"* [Intervista F16, corsivo nostro].

Il deterioramento dei rapporti fra società civile e amministrazione comunale ha favorito l'avvicinamento delle diverse associazioni foggiane e mobilitato l'opinione pubblica cittadina. A partire dal 2020 nella città di Foggia è attivo il Comitato "La società civile Foggia" (il nome richiama volutamente per contrasto l'associazione mafiosa "La società foggiana") che si è speso attivamente in opposizione alla giunta Landella prima del suo scioglimento e successivamente alle criticità della gestione commissariale. Il Comitato è attivo in particolare su temi di interesse cittadino e la tutela dei beni pubblici, che spesso vengono impropriamente utilizzati come privati.

Per favorire un coordinamento e una interlocuzione del Terzo settore foggiano con il Comune, inoltre, a maggio 2022 il comitato provinciale AICS ha promosso la costituzione di una consulta delle associazioni a Foggia. La rete associativa così rafforzata è intervenuta nella prima giornata di discussione dei piani di zona, nel settembre 2022, chiedendo e ottenendo tempi più dilatati e una partecipazione più ampia per definire una programmazione di zona maggiormente condivisa. È significativo che la sede dei nuovi incontri sia stata spostata dal Comune al CSV territoriale.

In altri contesti, invece, appare esserci maggiore sinergia fra associazioni e amministrazione locale. Ad esempio, a San Severo dal 2015 è stata creata un'anagrafe delle associazioni del Comune e la consulta delle associazioni, con circa 70 enti, che ha l'obiettivo di favorire il loro rapporto con l'amministrazione locale.

"Abbiamo iniziato con una anagrafe del Terzo settore dell'ambito territoriale, con l'ambizione che questo diventi poi l'elezione di una consulta di ambito che diventi il riferimento principale durante i momenti di programmazione sociale" [Intervista F10].

"Una delle cose che [è stata fatta dall'amministrazione comunale] è l'istituzione di un tavolo permanente per il lavoro. Tavolo che anche esso ha lavorato sempre in smart working. Quest'anno è stato paradossalmente molto proficuo anche se i ritmi post-pandemici sono molto accelerati, l'istituzione di questo tavolo ha proprio questo obiettivo, fare in modo di mettere insieme amministrazione, aziende, enti del Terzo settore, scuola e chiaramente [la nostra organizzazione] in quanto associazione ibrida fra voglia di orientare al lavoro e mondo scolastico per fare in modo di creare davvero un progetto unificato che possa permettere ai giovani del territorio di avere accesso a più opportunità" [Intervista F12].

"Alcune persone ora hanno la residenza [presso la nostra associazione], abbiamo fatto un accordo con il Comune di San Severo, una lista di convivenza [dell'associazione], molte persone riescono con la nostra dichiarazione di ospitalità a rinnovare il permesso di soggiorno, a convertirlo, negli anni siamo riusciti ad avere un rapporto stabile con il Comune per le pratiche dei migranti. Abbiamo un buonissimo rapporto con il Comune, inizialmente erano spaesati perché con la chiusura del ghetto molte persone sono venute a vivere [presso l'associazione] e si presentavano al Comune, che non sapeva che pesci prendere, non avevano dimestichezza con la documentazione. Poi abbiamo fatto un accordo, noi ci occupiamo di tutta la parte documentale [...] Facciamo parte della Consulta delle Associazioni, penso sia l'unica in Italia, o forse una delle poche città con la consulta, che ha 80 associazioni all'interno. Spesso [la nostra associazione] fa anche attività in città e con supporto e in rete con le altre associazioni" [Intervista F25].

Il doppio ruolo del Terzo settore, di intermediazione con le istituzioni e di interfaccia con il pubblico è dunque vissuto differentemente anche sulla base dei rapporti con gli attori istituzionali. È evidente che

alcune tensioni pre-esistenti non siano temperate dalla gestione commissariale, anzi molti intervistati hanno riportato di preferire comunque i rapporti con le istituzioni ordinarie – anche se discutibili – con cui appare comunque più semplice stabilire un confronto.

Oltre alle amministrazioni comunali, molte associazioni si trovano a confrontarsi con altre istituzioni territoriali (la Regione, la prefettura, la questura, la ASL, i centri per l'impiego), con le quali tendono a instaurarsi in alcuni casi anche rapporti di tipo conflittuale [Interviste F17; F25]. Ad esempio, il sito “libera il bene” di Regione Puglia, che normalmente viene utilizzato come “vetrina” del recupero dei beni confiscati nella Regione, è stato usato da una cooperativa per denunciare dei rallentamenti nell'assegnazione dei beni confiscati. In questo caso le cooperative sociali hanno messo in evidenza il rischio di strumentalizzazione delle campagne antimafia da parte della politica.

“C'era un portale, «libera il bene», promosso dalla Regione, veniva utilizzato per [pubblicizzare] le buone pratiche, sia del riutilizzo dei beni confiscati, ma anche dell'utilizzo dei beni comuni, e noi siamo stati gli unici a non utilizzarlo nel modo in cui voleva la Regione, cioè raccontando favole: «Che bello abbiamo detto, abbiamo fatto», noi abbiamo scritto postando le foto dicendo quello che era la realtà, loro ci hanno scritto dicendo che non avrebbero messo le foto e ci hanno chiesto di usare altri canali perché saremmo stati un pugno nello stomaco, e questo ci ha fatto capire che non sarebbe stata una passeggiata [...] Poi abbiamo capito che la politica bisognava utilizzarla in una certa maniera e non farsi utilizzare. Perché poi erano belli i beni confiscati sai, attirano molto, nel bene e nel male, e quindi bisogna anche fare attenzione a questo, a non farsi strumentalizzare e tirare le orecchie quando serve farlo. La politica fa la politica e utilizza questi posti come cassa di risonanza perché sono beni confiscati, ma poi siamo noi che ci facciamo il culo” [Intervista F17, corsivo nostro].

## ***Il commissariamento***

La presenza dei commissari a Foggia, Cerignola, Manfredonia è stata ed è tutt'ora vissuta in modo prevalentemente negativo, innanzitutto perché comporta un blocco delle attività, in secondo luogo perché priva di un – seppur debole – riferimento politico il Terzo settore, il quale spesso è vincolato in termini sia di risorse sia di programmazione delle attività all'amministrazione locale.

“Vedi Foggia che è un Comune commissariato, sciolto per mafia, i servizi sociali sono chiusi, non c'è ascolto, c'è netta chiusura di interlocuzione, siamo soli, abbandonati, siamo ridotti a lumicino, navighiamo a vista per conto nostro, non abbiamo interlocutore [...] prima no [del commissariamento], nonostante la politica abbia le sue responsabilità, c'era una agibilità che oggi non abbiamo più. C'erano dirigenti che potevano anche ascoltare, oggi manca sia la politica sia i dirigenti [amministrativi]” [Intervista F14].

“Il commissariamento è una delle più grandi sciagure che può avere una città” [Intervista F20].

“Il commissariamento è un annichimento” [Intervista F18].

“I commissari stanno immobili per non fare errori” [Intervista F17].

“Noi abbiamo dato la disponibilità per alcuni bandi che necessariamente dovevano prevedere la partnership con il Comune, è scaduto il termine... i commissari devo dire hanno suscitato anche polemiche,

comprensibilmente se io vengo dal di fuori inizialmente inizio a gestire una amministrazione sto un po' attento ai contatti, però passato un anno non ricevono quasi nessuno, anche in seguito a proteste che ci sono state, interventi nella stampa, "L'Attacco" [quotidiano locale] è stato molto polemico su questo. Questo è un grosso problema, molte delle nostre iniziative sono bloccate anche dalla mancanza di interlocuzione..." [Intervista F13].

Diverse associazioni, comitati e cooperative ed anche personaggi politici in effetti sono intervenuti per criticare la gestione commissariale, denunciandone i problemi sui quotidiani locali [Interviste F8; F11; F15]. Più moderata appare la posizione dei sindacati, che sembrano avere, a differenza delle associazioni, un rapporto privilegiato con i commissari, probabilmente per via di una maggiore facilità di accesso, ascolto e comunicazione [Intervista F15].

### ***Reti territoriali***

Con riferimento alla capacità di creare rapporti integrati di cooperazione sul territorio, diversi attori hanno riportato la necessità di creare una rete dei "buoni" che metta al centro anche le istituzioni considerate ancora non corrotte dal contesto. Al riguardo molto positiva è la valutazione delle potenzialità che vengono attribuite all'Università di Foggia.

"È importante che i "buoni" si mettano in rete contro "i cattivi", per esempio si favorisce il fatto che il personale universitario sia anche nel mondo del Terzo settore" [Intervista F3].

"L'università è l'unica istituzione a livello provinciale - opinione non personale, ma opinione di tutti, verificata - che è l'unico baluardo di legalità, di positività, di innovazione, anche di sviluppo, ma molto spesso non viene seguita dalle realtà che per naturale percorso dovrebbero seguirla, vedi le istituzioni. Molto spesso fuori dal territorio foggiano, dalla Puglia, c'è proprio questo, un collegamento tra università e vita sociale [che a Foggia manca ndr], però l'università di Foggia è cresciuta, siamo diventati medio ateneo e questo ci incoraggia... [...] piano piano qualcosa sta cambiando" [Intervista F12].

"Il rapporto con il Comune è più un problema che un interlocutore negli ultimi tre anni, già quando c'era l'amministrazione, ora che non c'è per certi versi a maggiore ragione, ma anche prima per quanto mi riguarda era partita bene la collaborazione ma negli ultimi tempi si era deteriorata. Eppure, il Comune è essenziale nelle nostre iniziative. Mentre ottimo è il rapporto con l'università e le fondazioni" [Intervista F13].

Esiste quindi un rapporto fra sistema scolastico, università e Terzo settore, così come una stretta collaborazione fra il mondo delle fondazioni e il CSV territoriale che si sostanzia non solo nella collaborazione istituzionale ma anche nello scambio di personale che presta servizio nel tempo in diverse organizzazioni.

Anche l'emergenza sanitaria ha rafforzato alcune reti di collaborazione, in particolare per ciò che riguarda la prevenzione della pandemia nei ghetti, ciò è particolarmente significativo se si considera che ha contribuito al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori che vivono da lungo tempo in quelle

aree (ad esempio la collaborazione tra INTERSOS e Regione Puglia, la ASL di Foggia, e l'azienda ospedaliera Ospedali Riuniti di Foggia).

Si può segnalare infine una rete interregionale fra le cooperative pugliesi e campane che gestiscono i beni confiscati. Proprio a giugno 2022 le cooperative di Cerignola si sono riunite con la Nuova Cooperazione Organizzata (di origine campana) per avviare una rete anche in Puglia e prendere spunto dall'esperienza più consolidata delle cooperative campane. In questo ambito si riscontrano comunque visioni differenti sulle modalità di gestione dei beni confiscati che fanno trasparire una certa tensione fra le diverse organizzazioni coinvolte. In particolare sul significato di cosa è un bene confiscato, se debba rimanere aperto a tutti e restituito alla cittadinanza, o rimanere maggiormente legato al soggetto gestore; sulle modalità di comunicare l'antimafia, in chiave più o meno conflittuale; in che rapporti interagire con la politica locale nel caso in cui sia sospetta di infiltrazioni mafiose: se mantenere le distanze o porsi in chiave maggiormente conflittuale; in chiave di tensione fra la prevalenza del ruolo simbolico del bene confiscato e la necessità sia, innanzitutto, uno spazio imprenditoriale capace di auto-sostenersi.

### ***Il Caporalato e le mafie***

La presenza del caporalato e delle mafie comporta una forte attenzione ai temi della legalità, della tutela del lavoro e dell'antirazzismo in nome dei quali sono state organizzate mobilitazioni molto partecipate.

Come si è detto, nel gennaio 2020 Libera ha organizzato una grande mobilitazione antimafia, in risposta ad alcuni attentati dinamitardi avvenuti nei giorni precedenti, con 20mila persone in piazza. Due anni prima, in occasione della giornata per le vittime di mafia, il 21 marzo, erano scese in piazza oltre 40mila persone. Secondo l'associazione, in seguito alla pandemia, il tema antimafia è passato in secondo piano, pur non venendo meno l'attivismo delle mafie sul territorio.

Il gruppo Campagne in Lotta ha più volte organizzato manifestazioni contro il razzismo e le aggressioni subite dai braccianti nei campi a Foggia, le condizioni di lavoro di forzata illegalità nel comparto agro-alimentare per via della regolamentazione sull'immigrazione e le precarie condizioni di vita dei ghetti.

L'antimafia e la promozione della legalità sono parte della mission di molte organizzazioni del territorio, declinate in chiave di prevenzione, reinserimento e memoria: sono frequenti corsi di antimafia sociale nelle scuole e presso beni confiscati, e il volontariato è spesso usato come strumento di giustizia riparativa. Come accennato in precedenza, alcuni intervistati percepiscono il rischio di una strumentalizzazione del tema o lo svuotamento del concetto:

“La legalità non è un obiettivo, siamo saturati da lezioni sulla legalità, raccontate di rispettare le regole sì ma dovete anche raccontare che la legalità la fa la persona, quindi, bisogna insegnare ad avere un rapporto critico con la legge, per non rischiare di avere degli automi, non dei cittadini, [pensa all']obiezione di coscienza, [alle] leggi razziali. È chiaro che è una riflessione provocatoria ma serve un approccio dinamico, *se no rischiamo di raccontare che siamo i chierichetti della legalità*, qual è la nostra funzione? quella di chiuderci qua dentro e dire che noi siamo quelli bravi che fanno antimafia e hanno i contratti in regola? I nostri lavoratori mica lavorano sempre con noi, magari potessero, ci sono le ragazze che lavorano con noi nel periodo della

trasformazione del pomodoro, e poi vanno ai broccoli, dove lavorano 12 ore al giorno, in una condizione lontana da quello che può essere accettabile e poi vanno a lavorare ai carciofi, si fanno altre 12 ore al giorno, aspettando che noi possiamo riaprire l'attività per la trasformazione. Come fai a dire che la tua azione è salvifica? non lo è, riusciamo a creare opportunità e riuscire a essere contaminanti con il territorio, confrontandoci apertamente, se no non cambiamo nulla. I beni confiscati come strumento devono incidere sulla realtà sennò non rispondono del sacrificio fatto affinché noi potessimo essere qui” [Intervista F18].

La lotta al caporalato è diventato l'obiettivo di diverse associazioni fondate da lavoratori migranti proprio a Foggia, probabilmente favorita dalla vita comune dei ghetti [Interviste F25; F20]. L'interconnessione fra gli attivisti di queste associazioni e gli operatori dei centri per l'impiego ha incentivato lo sviluppo di sperimentazioni, come ad esempio il già richiamato sportello mobile del centro per l'impiego per i lavoratori nei campi.

#### 6.3.4 Le rappresentazioni

In questa sezione conclusiva si vogliono tratteggiare le rappresentazioni che la politica e l'opinione pubblica hanno del Terzo settore, ma anche quelle che il Terzo settore ha di sé stesso. Entrambi i tipi di rappresentazioni sono fortemente interconnessi con le immagini che gli intervistati hanno del proprio territorio.

“Tutto è meno al sud [...] Questa bassa spesa sociale si riflette su un grande bisogno di cose che su un altro territorio come Biella immagino siano normali: servizi sociali che funzionano, assistenza sociale con cui parlare dei tuoi problemi, qui invece tutto è difficile, quindi noi abbiamo anche un'utenza che non è solo quella dell'associazionismo ma anche del cittadino normale che ci chiama per dire: «Cosa devo fare con questo problema?», allora noi facciamo spesso da sostituti di questi bisogni elementari che ha la popolazione perché non possiamo fare altro” [Intervista F2].

Il Terzo settore appare affaticato, in conflitto con le istituzioni, pur con alcune eccezioni. La pubblica amministrazione e la politica sono rappresentate come senza capacità o volontà di governo, dove il fare mafioso è associato al comportamento iper-burocratizzato:

“La politica è un'antagonista” [Intervista F3].

“Il fare mafioso è proprio di una amministrazione tecno-burocratizzata che usa la voce grossa e ti minaccia pure!” [Intervista F16].

In rapporto al tema dell'antimafia, la sensibilità sul tema appare ancora poco radicata e strutturata, con rischi di strumentalizzazione da parte della politica; contemporaneamente la presenza della criminalità organizzata indebolisce il tessuto istituzionale e mette in discussione i tradizionali riferimenti politici sul territorio.

“Le mafie qui arrivano tardi, negli anni '80 con Raffaele Cutulo, arrivano con la nuova camorra organizzata [...] e nascono le varie organizzazioni, la società foggiana, la malavita Cerignolana, e quindi storicamente è

molto giovane come fenomeno, è stato giovane quanto violento e prepotente [...] si afferma in maniera emblematica togliendo tutti i riferimenti politici, tanto è vero che la mia infanzia e adolescenza è stata caratterizzata da nomi come quello di Giovanni Ferraro, Giuseppe Mastrangelo, Leonardo Di Tommaso, che sono tutti quanti rimasti emblematici nella nostra memoria, quando vado nelle scuole a parlare io dico sempre che sapevo chi era Nardino Taddone, del clan Di Tommaso, ma non sapevo chi era il sindaco, chi era il vescovo, perché in quella fase le mafie compiono un'azione di egemonia culturale molto importante, *alla potenza mafiosa l'autorevolezza della politica è inversamente proporzionale*" [Intervista F18, corsivo nostro].

Del resto, si rileva da parte degli attori del Terzo settore e della politica intervistati un certo fastidio per un'attenzione mediatica e dell'opinione pubblica concentrata esclusivamente sul fenomeno mafioso.

Oltre all'antimafia, un forte richiamo identitario è quello legato alle lotte sindacali. Se da un lato questa eredità storica sembra essere stata raccolta e valorizzata dai lavoratori delle campagne, dall'altro alcuni intervistati percepiscono il suo indebolimento nella capacità di influenzare l'orientamento politico territoriale proprio per via dell'egemonia delle mafie.

In definitiva, pare largamente diffusa la convinzione che il Terzo settore sia uno dei pochi spazi di tutela del principio di legalità e dei diritti:

*"Il Terzo settore è l'unico che crea spazio pubblico e permette l'esercizio di diritti. Forse c'è fin troppa sussidiarietà ma è l'unico spazio che protegge i diritti"* [Intervista F3, corsivo nostro].

Contemporaneamente, tuttavia, sente di non essere riconosciuto nel suo ruolo da parte delle istituzioni e della politica. In particolare, in quest'ultima prevale una visione legata al ruolo di volontariato, che non ne riconosce la professionalità, sia in termini di risorse sia in termini di coinvolgimento. In aggiunta, in alcuni casi, le attività del Terzo settore sono persino oggetto di ostilità da parte della popolazione locale: ne sono un esempio le aggressioni ai volontari che operano nei ghetti o in favore dei senza tetto e la vandalizzazione dei beni pubblici o dei beni confiscati affidati al Terzo settore.

#### 6.4 Osservazioni conclusive

Il Terzo settore foggiano si inserisce in uno scenario problematico, per via della presenza delle mafie, del forte fenomeno del caporalato e dei numerosi commissariamenti di comune che rendono il ruolo delle istituzioni, già fragile, quasi completamente assente. In questo quadro, il Terzo settore è uno dei pochi attori che riesce a supplire a un mercato del lavoro molto debole, che colpisce in particolare i giovani. Lo scenario pandemico si inserisce quindi in una provincia frammentata, che fatica a fare sistema, dove, a parte alcune eccezioni, il Terzo settore riesce a costruire reti solide solo con la filantropia e con l'Università. Nei confronti delle istituzioni si percepisce una forte sfiducia, che non viene temperata dall'insediamento della gestione commissariale, che viceversa ne aumenta la percezione di distanza dalla cittadinanza. Nonostante questo, il rapporto con il settore pubblico rimane l'unico punto di riferimento, in assenza di altro, sia in termini di indirizzo, sia di risorse. Quando questo viene a mancare, come nel caso della città di Foggia, il rapporto conflittuale con i commissari ha comportato un rafforzamento della rete associativa.

Dalla ricerca svolta, emerge un Terzo settore che si attiva in risposta alle emergenze e che, anche una volta rientrate, rimane, perché si sviluppa in un contesto tendenzialmente privo di pre-esistenti punti di riferimento.

In questo territorio la pandemia ha evidenziato le forti contraddizioni delle politiche migratorie e conferma da parte delle istituzioni una visione dei lavoratori migranti in chiave di minaccia socio-sanitaria – ponendo attenzione, dopo decenni, alle condizioni sanitarie dei ghetti unicamente nei termini di protezione della cittadinanza foggiana dalla minaccia pandemica – o di necessaria forza lavoro – con la proposta di regolarizzazione tramite sanatoria per non fermare il mercato agroalimentare durante l'emergenza. In questo scenario, le associazioni che operano nei campi hanno visto crescere il proprio lavoro sia in termini di assistenza alla regolarizzazione dei lavoratori migranti, sia come supporto alla necessità di rafforzamento delle misure sanitarie – scontrandosi, nel loro quotidiano, con le contraddizioni di queste politiche.

La pandemia, ma non solo, evidenzia inoltre lo spostamento delle (poche) risorse per il Terzo settore dalle attività culturali ricreative a quelle in ambito socio-sanitario. Per quanto riguarda le modalità di partecipazione si ravvisa un generale indebolimento della partecipazione agli eventi e uno spostamento delle priorità, mettendo in secondo piano anche il tema dell'antimafia.

Per il futuro, in molti ripongono speranze nelle nuove opportunità di co-progettazione e co-programmazione prospettate dalla riforma. Si riscontrano alcune realtà virtuose in questo senso, sebbene queste speranze si scontrino a volte con la realtà di contesto, dove vi è a volte proprio la mancanza dell'interlocutore con cui costruire una co-progettazione o co-programmazione.

## Conclusioni

La pandemia di Covid-19 ha innescato profonde trasformazioni del Terzo settore, delineando nuovi scenari non solo di rischi ma anche di opportunità. Come si è visto, molti testimoni intervistati in questa ricerca sottolineano proprio le nuove opportunità aperte dalla situazione di emergenza, nonostante l'acuirsi di difficoltà sul piano dei finanziamenti e delle risorse disponibili. A fronte di un'elevata capacità di resilienza, gli stessi intervistati evidenziano come la crisi abbia messo in primo piano anche una serie di questioni che il Terzo settore dovrebbe affrontare per consolidare la sua fisionomia e il suo ruolo: problemi organizzativi, identitari, di professionalizzazione, di relazione con la pubblica amministrazione, e così via dicendo.

Negli ultimi anni, a livello macro si osserva una crescita del Terzo settore che riguarda soprattutto le grandi organizzazioni e i territori già caratterizzati da presenze significative sul piano quantitativo, con un maggiore incremento registrato in alcune aree del Mezzogiorno, non sufficiente però a colmare il divario esistente con il Centro-Nord in termini sia di dipendenti sia di istituzioni. Nel complesso, come si è visto, il quadro è più positivo nelle aree più dinamiche dal punto di vista economico, e caratterizzate da più elevati livelli di spesa sociale e sanitaria. Le stesse aree in cui l'impatto della pandemia, come sappiamo, è stato maggiore.

I primi dati aggregati diffusi dall'Istat a ottobre 2020, che permettono una prima, incompleta, lettura dell'impatto della pandemia sembrano confermare la maggior capacità di tenuta e di sviluppo delle organizzazioni di dimensioni maggiori, ma mostrano una maggior sofferenza del settore nel Nord del paese, area più colpita dall'emergenza. Il livello di disaggregazione è però insufficiente per ipotizzare nessi causali solidi, considerata l'elevata variabilità a livello provinciale e l'impatto differenziato per caratteristiche delle organizzazioni, di cui diremo a breve.

Come si è visto, l'indagine non ha preso in esame soltanto gli effetti della pandemia. Per cogliere a pieno le trasformazioni in atto, è stato infatti necessario allargare la prospettiva di analisi, adottando un'ottica di medio periodo in grado di includere altri processi di cambiamento oltre a quelli direttamente determinati dall'emergenza sanitaria. Questi ultimi sono stati pertanto analizzati insieme agli effetti prodotti dall'evoluzione del quadro normativo e, in particolare, dalla riforma del Terzo settore, così come dalle trasformazioni indotte nel tempo dalla grande crisi economico-finanziaria del 2008.

L'organizzazione e il funzionamento del Terzo settore sono caratterizzati, come noto, da una forte incertezza sul piano della regolazione, che riguarda sia la dimensione propriamente normativa sia quella relativa ai rapporti con lo Stato. Da un lato, il problema riguarda l'attuazione delle norme e le aspettative che ne derivano in termini di cambiamento non solo delle pratiche, ma anche dei significati culturali e simbolici. Dall'altro, ritorna la travagliata questione del rapporto – più o meno complementare oppure alternativo – del Terzo settore con la pubblica amministrazione, contrapponendo visioni polarizzate (negative e positive, vecchie e nuove, statiche e dinamiche). Sullo sfondo di questi dibattiti e rappresentazioni resta ovviamente di fondamentale importanza il tema delle risorse e delle loro modalità di erogazione. D'altra parte, è proprio su questo aspetto che emergono con forza le conseguenze della crisi economica e di quella sanitaria. Come si è visto, gli effetti sono ambivalenti: il Terzo settore si rivela

fortemente adattivo e reattivo, ma al tempo stesso mostra tutte le fragilità dovute ai suoi incerti e limitati – quantitativamente e temporalmente – canali di finanziamento.

La pandemia ha reso più evidenti e, in alcuni casi, ha accresciuto differenze e disuguaglianze interne al Terzo settore. Ha infatti avuto un impatto fortemente diversificato innanzitutto per quanto riguarda l'aspetto dimensionale delle organizzazioni, il tipo di struttura che le caratterizza e la loro collocazione territoriale. Di conseguenza, si registrano differenze non solo tra enti grandi e piccoli, ma anche tra organizzazioni che hanno una composizione del personale squilibrata per età, o in termini di rapporto tra volontari e lavoratori retribuiti, o ancora per la diversa possibilità di ricorrere a tecnologie digitali. Queste differenze si intrecciano con quelle altrettanto rilevanti tra Nord e Sud, e più in generale tra aree più centrali e più periferiche. Come si è detto, conta al riguardo il grado di infrastrutturazione dei contesti: non solo la disponibilità di risorse economiche, ma anche di risorse immateriali, come pure il radicamento territoriale degli attori non profit, la configurazione delle reti sociali, la qualità degli assetti istituzionali. Proprio per questa ragione, la nostra ricerca si è posta l'obiettivo di cogliere le trasformazioni a diversi livelli di scala, privilegiando il livello locale per approfondire le dinamiche che hanno interessato gli enti di Terzo settore in rapporto a specificità di contesto, di ordine storico e geografico. Questo livello è peraltro fondamentale per l'accesso alle risorse: sono ovviamente rilevanti la presenza di una pluralità di fonti di finanziamento e il grado di attivismo e di autonomia del settore pubblico,

Più in generale, il Terzo settore riesce meglio nei contesti in cui sono stati predisposti – ovvero progettati intenzionalmente – “spazi attrezzati di interazione cooperativa”, in cui attori diversi si riconoscono e agiscono di concerto, e in cui è chiaro e riconosciuto anche il ruolo del settore pubblico, nelle sue diverse articolazioni e funzioni (dalle decisioni politiche all'erogazione dei fondi, alla regolazione e organizzazione di servizi e prestazioni).

Del resto, la crisi ha provocato profonde trasformazioni anche sul piano delle rappresentazioni, veicolando un'immagine positiva del Terzo settore, anche se il più delle volte semplificata e “buonista”, spesso contrapposta al cattivo funzionamento del settore pubblico. Non a caso, peraltro, un altro elemento di polarizzazione emerso nella ricerca riguarda la diversa capacità di voce degli enti di Terzo settore nel sistema della governance locale, ovvero il loro ruolo “politico” e il riconoscimento di questo ruolo anche da parte dell'attore pubblico.

Queste dinamiche sono state esplorate nei due nostri studi di caso, a Biella e Foggia, entrambi caratterizzati da una forte presenza del Terzo settore. Nel primo caso, come si è visto, il Terzo settore ha un ruolo riconosciuto a livello collettivo, soprattutto per quanto riguarda la rete di attori da tempo attivi nel territorio e meglio inseriti nel sistema di governance locale: a fronte di un settore pubblico che “lascia fare”, sono cruciali le risorse e gli orientamenti che provengono dal mondo delle imprese e della filantropia. Per quanto riguarda la costruzione di reti tra attori di Terzo settore, istituzionali e di mercato, il contesto appare tuttavia contraddistinto da un forte individualismo e da una tendenza al mantenimento dello status quo. Questa situazione sarebbe stata favorita nel tempo da una gestione consortile caratterizzata da una vigorosa esternalizzazione dei servizi sociali al mondo cooperativo. Si delinea quindi uno scenario attraversato da tensioni e ambivalenze: lo spazio del Terzo settore appare ben strutturato e

attrezzato, ma fatica ad aprirsi e allargarsi, attento a preservare equilibri pre-esistenti che rischiano però di essere di ostacolo ai processi di innovazione, ritenuti comunque sempre più necessari per agire in modo maggiormente sistemico e inclusivo. Si avverte dunque l'esigenza di allargare le maglie della rete, rendendola più partecipata. Proprio per questo si rilevano molte aspettative nei confronti dell'amministrazione condivisa. Quest'ultima può tuttavia giocare in un senso o nell'altro, rafforzando cioè la chiusura delle reti o favorendo la loro apertura. Non basta infatti richiamare questo strumento, se non si pensa al tempo stesso alle concrete modalità di implementazione, per le quali sono comunque necessarie una vera programmazione comune e un ruolo più attivo dell'amministrazione locale.

La situazione di Foggia è molto diversa: il contesto mostra molteplici elementi di fragilità e problematicità, compresa la presenza di una forte criminalità organizzata di tipo mafioso. Il settore pubblico, molto debole e vulnerabile, non gode di elevati livelli di fiducia, ma in assenza di altri punti di riferimento costituisce un interlocutore imprescindibile per il Terzo settore. Quest'ultimo riesce ad attivarsi di fronte alle emergenze, cercando di intrecciare e di estendere reti di collaborazione, nonostante la scarsità di risorse e la debolezza della politica locale. Il rapporto con il mondo delle istituzioni pubbliche, a parte alcune eccezioni, è tendenzialmente problematico e la politica è considerata una parte "antagonista". Il riconoscimento del ruolo del Terzo settore a Foggia è una relativa novità e pare essersi rafforzato quale conseguenza della creazione e del rinsaldamento di reti tra attori diversi, che negli anni recenti si sono confrontati conflittualmente con l'amministrazione locale proprio in risposta alla sua debolezza (o assenza). Rispetto a quanto descritto nel caso di Biella, le reti foggiane appaiono più aperte e flessibili. Al tempo stesso sono però più fragili e frammentate, con meno risorse, in cerca di una direzione e di una regia condivisa. Si tratta di uno scenario caratterizzato da grandi potenzialità di trasformazione, ma da occasioni ristrette e da condizioni di contesto avverse. Risulta tuttavia molto rilevante in questo caso il ruolo della Regione Puglia, che attraverso risorse e norme specifiche sembra favorire il coinvolgimento del Terzo settore in attività di co-progettazione e co-programmazione. Si tratta però di esperienze che attendono ancora di essere pienamente sviluppate.

Gli approfondimenti operati con gli studi di caso confermano la rilevanza di una prospettiva "situata": focalizzare l'attenzione sui contesti implica osservare le dinamiche del Terzo settore a livello locale, per coglierne le specificità e peculiarità, ma al tempo stesso consente di rilevare anche la presenza di differenti forme di interdipendenza tra livello locale, regionale e nazionale. Tale prospettiva permette inoltre di individuare la configurazione e le caratteristiche delle reti di relazioni – sociali e istituzionali – presenti nel territorio, il loro grado di radicamento, il tipo di legami e di interazioni tra tutti gli attori in gioco.

La prospettiva situata è particolarmente proficua se affiancata a un'ottica processuale e di *path dependence*, utile non solo per tenere conto dei rischi legati a un certo grado di continuità con il passato, ma anche per comprendere l'evoluzione dei rapporti tra il non profit e il settore pubblico. Come si è visto, un elemento che accomuna i due contesti analizzati è il ruolo di relativa marginalità dell'attore pubblico, pur riconducibile a cause diverse. Ne consegue che le dinamiche di cooperazione, conflitto e fiducia si

rivelano fondamentali, così come cruciale risulta il trade-off tra risorse necessarie a mettere in atto processi di trasformazione e l'interesse, o la volontà, di alterare gli equilibri esistenti.

Vista dai territori, la congiuntura attuale appare dunque più saldamente connessa con i processi evolutivi di medio e lungo periodo, e l'enfasi sulle trasformazioni innescate dalla crisi e dalla riforma si attenua notevolmente. Dinamiche inerziali, frammentazione dei campi e forme di difesa attiva degli assetti attuali possono infatti contribuire a far sì che gli equilibri preesistenti non vengano alterati o, al più, vengano ripristinati nel più breve tempo possibile. All'interno dei contesti locali, in altri termini, l'ipotesi di una "nuova normalità", significativamente diversa da quella che l'ha preceduta, appare legata a una molteplicità di fattori differenti.

In conclusione, dalla ricerca emerge che gli effetti della pandemia e della riforma richiamano aspetti diversi, in apparenza contrapposti. La prima evidenza, come si è detto, la flessibilità e la capacità di reazione del Terzo settore, valorizzando il suo carattere aperto e poco definito. La seconda invece spinge per dotare il Terzo settore di una maggiore strutturazione e di un'identità più forte. Le due diverse esigenze possono provocare tensioni, ma anche offrire occasioni di interazioni positive.

In questa ottica, merita un'ulteriore riflessione proprio la questione – ancora molto aperta – dell'identità e del grado di strutturazione. Da un lato, continuano a essere in campo visioni che enfatizzano l'alterità del Terzo settore. Dall'altro, si fanno sempre più spazio visioni che puntano all'integrazione e alla collaborazione. Un forte impulso in questa direzione potrebbe giungere dalle possibilità offerte dall'amministrazione condivisa, ovvero dalla diffusione di pratiche di co-progettazione e co-programmazione. Queste pratiche mostrano un notevole potenziale di impatto, rispondendo all'esigenza fondamentale di superare il modello di assegnazione delle risorse basato su bandi e progetti brevi. Un orientamento di questo tipo registra un ampio consenso e pare essere favorito da quanto accaduto durante il periodo di crisi, ovvero dalla necessità di trovare equilibri innovativi nel rapporto tra pubblico e Terzo settore, e nuove modalità di accesso e distribuzione delle risorse.

La sfida dell'amministrazione condivisa richiede infatti la tessitura di reti aperte e allargate, quindi un forte investimento di fiducia e la creazione di spazi di partecipazione reale e non ritualistica, evitando il rischio di privilegiare la dimensione tecnico-gestionale a scapito di quella politico-sociale. D'altra parte, la crisi pandemica ha messo in luce i limiti di una logica di semplice coordinamento tra gli attori, richiamando invece la necessità di adottare una logica di cooperazione, per fare in modo che essi non soltanto agiscano ma decidano insieme. Si tratta di una logica che richiede profondi processi di trasformazione, che non possono essere realizzati per via normativa, e che devono tenere conto delle interdipendenze multiple tra attori, contesti, cerchie sociali e ambiti istituzionali.

Se è chiaro che gli effetti concreti dell'emergenza pandemica saranno visibili solo nel medio periodo, la situazione attuale suggerisce di riflettere tanto sulla direzione che il cambiamento prenderà quanto sulla possibile portata delle trasformazioni. A un anno dal termine della fase più acuta, infatti, l'idea che lo scenario maturato comporti "necessariamente" una profonda ridefinizione del settore appare più una possibilità legata all'effetto combinato di molteplici fattori che una certezza. Del resto, la storia recente di adattamento e resilienza (intesa in senso letterale) mostra che una "via bassa" all'uscita dalle crisi è stata

in molti casi l'opzione più facilmente percorribile, e che le strategie di sopravvivenza hanno spesso prevalso su quelle mirate alla trasformazione del sistema. Resta dunque da riflettere su quali siano le azioni necessarie a creare l'infrastruttura necessaria a valorizzare le opportunità aperte dalla congiuntura attuale. Confidare come spesso è accaduto nella sola energia, creatività e capacità di innovazione delle organizzazioni del settore, trascurando ad esempio le trasformazioni in atto nel settore pubblico, potrebbe rivelarsi un approccio miope.

## APPENDICE

### A.1 Diffusione del non profit e evoluzione 2011-2019

#### **BOX 1. Sintesi dei principali risultati**

1. Incidenza superiore al Nord, mentre Centro e Sud sono allineati. Esiste però un buon livello di eterogeneità (fig. 2.1 e tab. A1.1).
2. Incidenza legata alla presenza di grandi realtà (le fig. 2.1 e 2.2 nel secondo capitolo sono pressoché sovrapponibili). La presenza di grandi realtà è inoltre correlata positivamente con la crescita (tab. A1.4).
3. Crescita generalizzata con l'eccezione di alcune province isolate e due "sacche" nel Nord-Ovest e in Sicilia.
4. Al 2019 (fig. A1.4) non c'è correlazione tra presenza e crescita percentuale. La distinzione in quadranti offre però una tipologia che può essere interessante. Al contrario la relazione esiste (tab. A1.3) se si guarda alla presenza 2011 (correlazione negativa). In sintesi: in questi anni la crescita percentuale è stata maggiore dove la presenza era inferiore.
5. La crescita percentuale è quindi maggiore dove la presenza era inferiore (dunque in particolare al Sud, tab. A1.1, tab. A1.2, tab. A1.3). Il dato però risente del denominatore basso: si tratta di una crescita più elevata *unicamente in termini relativi*. Se guardiamo ai nuovi occupati pesati su dipendenti e abitanti i valori sono sostanzialmente allineati per macroarea e per livelli di presenza al 2011. Anzi, la tab. A1.2 suggerirebbe che la crescita in termini assoluti è maggiore nei due quartili estremi (top 25% e bottom 25%).
6. Dove la presenza era maggiore aumenta invece il numero delle istituzioni (tab. A1.5). Dato che potrebbe fotografare quei meccanismi di "filiazione" e continuo riassetto delle realtà più grandi e dinamiche.
7. Esiste una (debole) relazione positiva tra aumento dei dipendenti del nonprofit e aumento occupazione (Fig. A1.5). La dispersione però suggerisce che esistano diversi contesti in cui il nonprofit ha un andamento anticiclico.

Figura A1.4 – Relazione tra presenza e crescita nel nonprofit

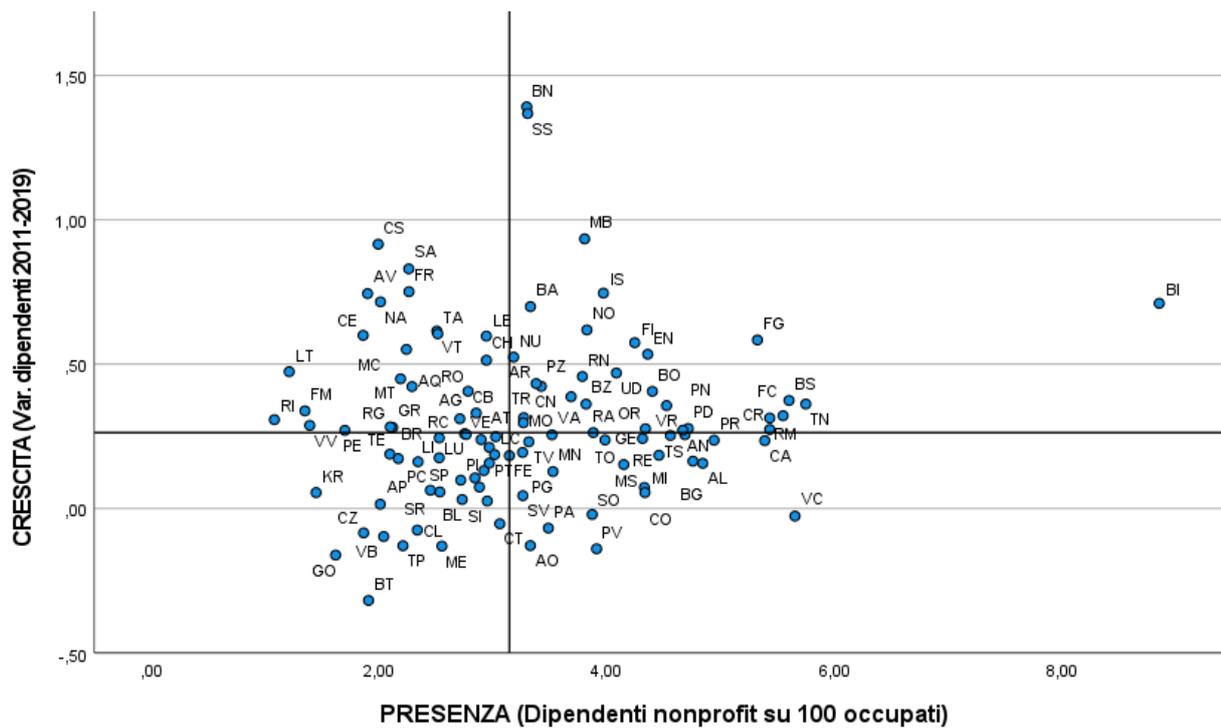
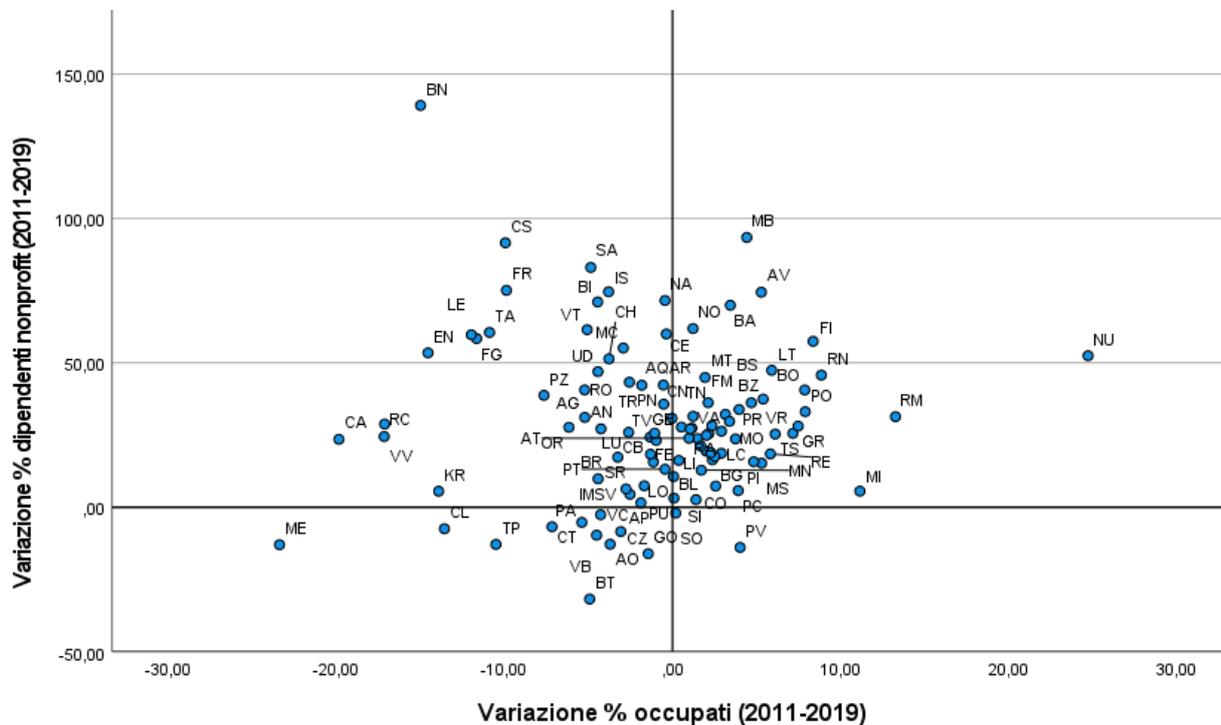


Figura A1.5 – Relazione crescita del nonprofit e crescita dell'occupazione



Tab. A1.1 – Incidenza e variazione dipendenti nonprofit. Confronto tra macroaree

Macroarea		Istituzioni Nonprofit 2019 (V.A.)	Dipendenti Istituzioni Nonprofit 2019 (V.A.)	Dipendenti Nonprofit su 100 occupati	Dipendenti per istituzione (2019)	Variazione % Dipendenti Nonprofit (2011-2019)	Nuovi dipendenti 2011-2019 su 1000 residenti
Nord-Ovest	Media	4027,88	11702,60	4,0193	2,54	19,93	2,66
	N	25	25	25	25	25	25
	Dev. std.	3976,67	14358,68	1,38	0,91	25,27	3,69
Nord-Est	Media	3736,59	9427,36	3,8434	2,42	25,98	3,64
	N	22	22	22	22	22	22
	Dev. std.	1776,64	5655,44	1,04	0,79	14,59	2,00
Centro	Media	3667,73	8804,64	2,8647	1,66	31,09	2,58
	N	22	22	22	22	22	22
	Dev. std.	4988,42	20824,82	1,09	0,76	19,70	1,72
Sud	Media	2606,37	4427,63	2,7721	1,62	38,99	2,18
	N	38	38	38	38	37	37
	Dev. std.	1794,61	3690,20	0,97	0,52	38,83	2,20
ITALIA	Media	3389,10	8055,32	3,3028	2,01	30,16	2,68
	N	107	107	107	107	106	106
	Dev. std.	3258,37	12330,81	1,24	0,84	0,29	2,54

Tab.A1.2 – Crescita 2011-2019 per livelli di presenza nel 2011 – Confronto medie per quartile

Incidenza dipendenti nonprofit su occupati – QUARTILI (2011)		Variazione % dipendenti (2011-2019)	Variazione dipendenti su 1000 abitanti (2011-2019)	Variazione dipendenti su 1000 occupati (2011-2019)
1 (top 25%)	Media	21,79	2,02	7,67
	N	27	27	27
	Dev. std.	19,76	3,59	9,03
2	Media	22,01	1,56	5,28
	N	27	27	27
	Dev. std.	20,02	1,99	5,63
3	Media	27,65	1,84	5,60
	N	28	28	28
	Dev. std.	35,33	2,48	5,60
4 (bottom 25%)	Media	51,66	2,19	7,06
	N	24	24	24
	Dev. std.	28,67	1,21	4,20
ITALIA	Media	30,16	1,89	6,38
	N	106	106	106
	Dev. std.	28,97	2,48	6,40

**Tab. A1.3 – Crescita 2011-2019 per livelli di presenza nel 2011 – Correlazioni**

		Dipendenti nonprofit su 1000 occupati 2011	Dipendenti nonprofit su 1000 abitanti 2011
Variazione % dipendenti del nonprofit (2019-2011)	Correl.	<b>-,347**</b>	<b>-,327**</b>
	Sign.	0,000	0,001
	N	106	106

**Tab. A1.4 – Crescita 2011-2019 per dimensione istituzioni 2011 – Correlazioni**

		Incremento numero dipendenti su 1000 abitanti	Incremento percentuale dipendenti (scostamento media macroarea)
Numero medio dipendenti per istituzione 2011	Correl.	<b>,235*</b>	<b>,566**</b>
	Sign.	0,015	0,000
	N	106	106

**Tab. A1.5 – Incremento istituzioni 2011-2019 per presenza 2011 – Correlazione**

		Incremento % numero istituzioni
Dipendenti istituzioni nonprofit 2011	Correl.	<b>,309**</b>
	Sign.	0,001
	N	106

## A.2 Diffusione del non profit e variabili socioeconomiche

### **BOX 2. Sintesi dei principali risultati**

1. Il dato generale e più rilevante riguarda la presenza di forti correlazioni tra variabili socio-economiche e presenza del nonprofit, e la quasi totale assenza di relazioni con la crescita 2011-19. Ad eccezione di una leggera correlazione negativa con i redditi (che però sembra molto spuria), non ci sono dimensioni che si associano in modo forte alla crescita percentuale (e dunque relativa) e nessuna che sia in relazione con la crescita in termini assoluti. Questo sembra confermare che la lettura della crescita “solo al Sud” è una forte semplificazione. Del resto, se si torna indietro alla tab. A1.2, la crescita maggiore in termini assoluti si è verificata nei due quartili estremi.
2. Coerentemente con quanto ipotizzato, dimensioni medie e presenza viaggiano sostanzialmente a braccetto, andamento prevedibile vista la forte correlazione tra le variabili. In generale però le relazioni tra le variabili socio-economiche e la dimensione media del nonprofit sono leggermente più deboli.
3. Altro caveat di carattere generale riguarda il forte rischio di correlazioni spurie (che pare qui più forte che nella sezione precedente (A.1), dedicata ai soli indicatori sul nonprofit).
4. Le relazioni mostrate nelle varie aree considerate sono solide ma non sorprendenti: la presenza del nonprofit è maggiore in presenza di (1) una forte spesa sociale e sanitaria, (2) elevati redditi e patrimoni, (3) un mercato del lavoro in salute e (4) una buona partecipazione politica e sociale. Vista la circolarità delle relazioni tra le dimensioni questo non stupisce, e non ci sono andamenti controintuitivi.
5. Merita una menzione particolare la dimensione di genere. Probabilmente le relazioni forti sono spurie (dove l'occupazione è elevata lo è per un'elevata partecipazione femminile al MdL), ma vista la composizione della forza lavoro nel nonprofit il dato sembra da tenere d'occhio.

**Tab. A2.6 – Diffusione, crescita e struttura del nonprofit e offerta di servizi – Correlazioni**

		Presenza		Crescita			Struttura
		Dipendenti del nonprofit su residenti	dipendenti del nonprofit su occupati	Variazione % dipendenti del nonprofit (2019-2011)	Variazione dipendenti del nonprofit su occupati (2019-2011)	Variazione dipendenti del nonprofit su abitanti (2019-2011)	Numero medio dipendenti per istituzione nonprofit
Medici specialisti per 10mila abitanti (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,253**</b>	<b>,281**</b>	<b>-0,082</b>	<b>0,0607</b>	<b>0,0117</b>	<b>,233*</b>
	Sig.	0,009	0,003	0,401	0,536	0,905	0,016
	N	107	107	106	106	106	107
Posti letto per specialità ad elevata assistenza per 10mila abitanti (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,250**</b>	<b>,266**</b>	<b>0,0046</b>	<b>0,1223</b>	<b>0,0898</b>	<b>,260**</b>
	Sig.	0,009	0,006	0,963	0,212	0,360	0,007
	N	107	107	106	106	106	107
Posti letto negli ospedali per 10mila abitanti (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,409**</b>	<b>,409**</b>	<b>0,1327</b>	<b>0,1905</b>	<b>0,146</b>	<b>,301**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,175	0,050	0,135	0,002
	N	107	107	106	106	106	107
Emigrazione ospedaliera in altra regione	<b>Corr.</b>	<b>-,412**</b>	<b>-,373**</b>	<b>0,134</b>	<b>-0,017</b>	<b>0,0008</b>	<b>-,486**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,171	0,860	0,994	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Anziani in residenza su 100 over 65 (2018)	<b>Corr.</b>	<b>,239*</b>	<b>,192*</b>	<b>-0,014</b>	<b>0,0409</b>	<b>0,0438</b>	<b>0,042</b>
	Sig.	0,013	0,048	0,890	0,678	0,656	0,668
	N	107	107	106	106	106	107
Bambini in asilo nido su 100 residenti 0-2 anni (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,551**</b>	<b>,400**</b>	<b>-0,126</b>	<b>0,0683</b>	<b>0,0695</b>	<b>,335**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,200	0,487	0,479	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Spesa Sociale procapite dei soli Comuni (2018)	<b>Corr.</b>	<b>,384**</b>	<b>,336**</b>	<b>0,0311</b>	<b>0,0465</b>	<b>0,0522</b>	<b>,483**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,752	0,636	0,595	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Spesa Sociale su popolazione di riferimento (2018)	<b>Corr.</b>	<b>,444**</b>	<b>,362**</b>	<b>-0,036</b>	<b>0,0998</b>	<b>0,128</b>	<b>,220*</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,714	0,308	0,191	0,023
	N	107	107	106	106	106	107
Spesa Sociale Procapite 2018	<b>Corr.</b>	<b>,416**</b>	<b>,290**</b>	<b>-0,096</b>	<b>0,0285</b>	<b>0,051</b>	<b>0,180</b>
	Sig.	0,000	0,002	0,326	0,772	0,603	0,064
	N	107	107	106	106	106	107

Fig. A2.6 – Posti letto negli ospedali

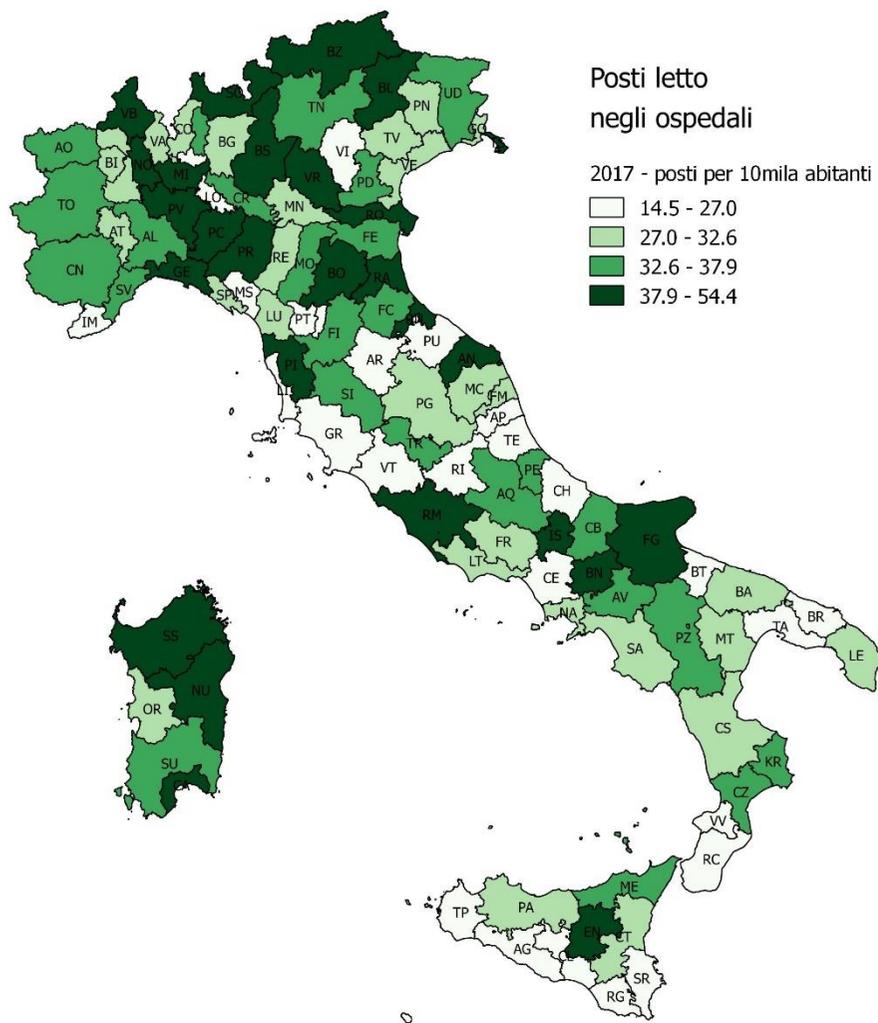
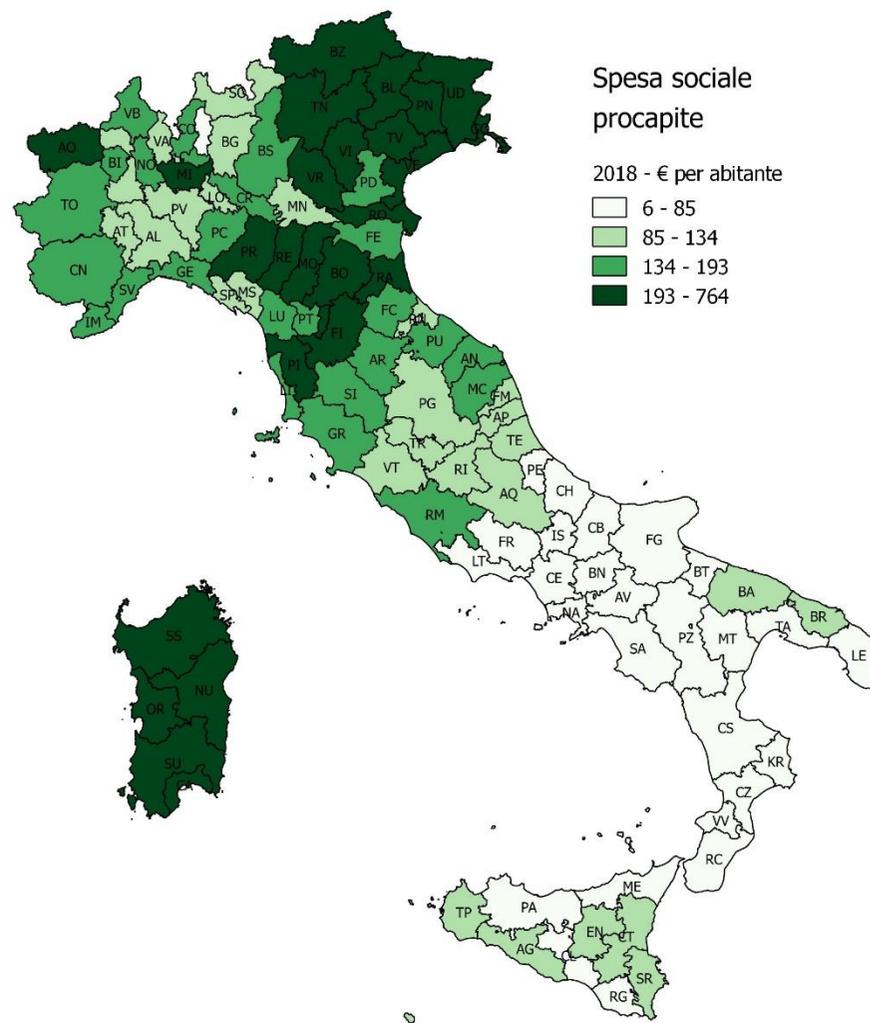


Fig. A2.7 – Spesa sociale procapite



Tab. A2.7 – Diffusione, crescita e struttura del nonprofit e ricchezza – Correlazioni

		Presenza		Crescita			Struttura
		Dipendenti del nonprofit su residenti	dipendenti del nonprofit su occupati	Variazione % dipendenti del nonprofit (2019-2011)	Variazione dipendenti del nonprofit su occupati (2019-2011)	Variazione dipendenti del nonprofit su abitanti (2019-2011)	Numero medio dipendenti per istituzione nonprofit
Retribuzione media annua dei lavoratori dipendenti (2017)	<b>Corr.</b>	<b>,555**</b>	<b>,434**</b>	<b>-,203*</b>	<b>0,0166</b>	<b>-0,061</b>	<b>,412**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,037	0,866	0,538	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Patrimonio pro capite 2017	<b>Corr.</b>	<b>,641**</b>	<b>,445**</b>	<b>-,253**</b>	<b>-0,068</b>	<b>-0,105</b>	<b>,491**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,009	0,489	0,285	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Reddito medio disponibile pro capite 2017	<b>Corr.</b>	<b>,642**</b>	<b>,446**</b>	<b>-,193*</b>	<b>0,0213</b>	<b>0,0042</b>	<b>,492**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,048	0,828	0,966	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Reddito medio disponibile pro capite. Diff. media macroarea (2017)	<b>Corr.</b>	<b>,256**</b>	<b>,219*</b>	<b>0,0392</b>	<b>0,1216</b>	<b>0,1401</b>	<b>,248*</b>
	Sig.	0,008	0,024	0,690	0,214	0,152	0,010
	N	107	107	106	106	106	107
Importo medio annuo procapite dei redditi pensionistici (2017)	<b>Corr.</b>	<b>,623**</b>	<b>,450**</b>	<b>-0,181</b>	<b>-0,003</b>	<b>-0,027</b>	<b>,480**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,064	0,976	0,787	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Tasso di ingresso in sofferenza dei prestiti bancari alle famiglie (2019)	<b>Corr.</b>	<b>-,549**</b>	<b>-,399**</b>	<b>0,013</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,106</b>	<b>-,336**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,895	0,310	0,278	0,000
	N	107	107	106	106	106	107

Fig. A2.8 – Relazione tra presenza del nonprofit e redditi

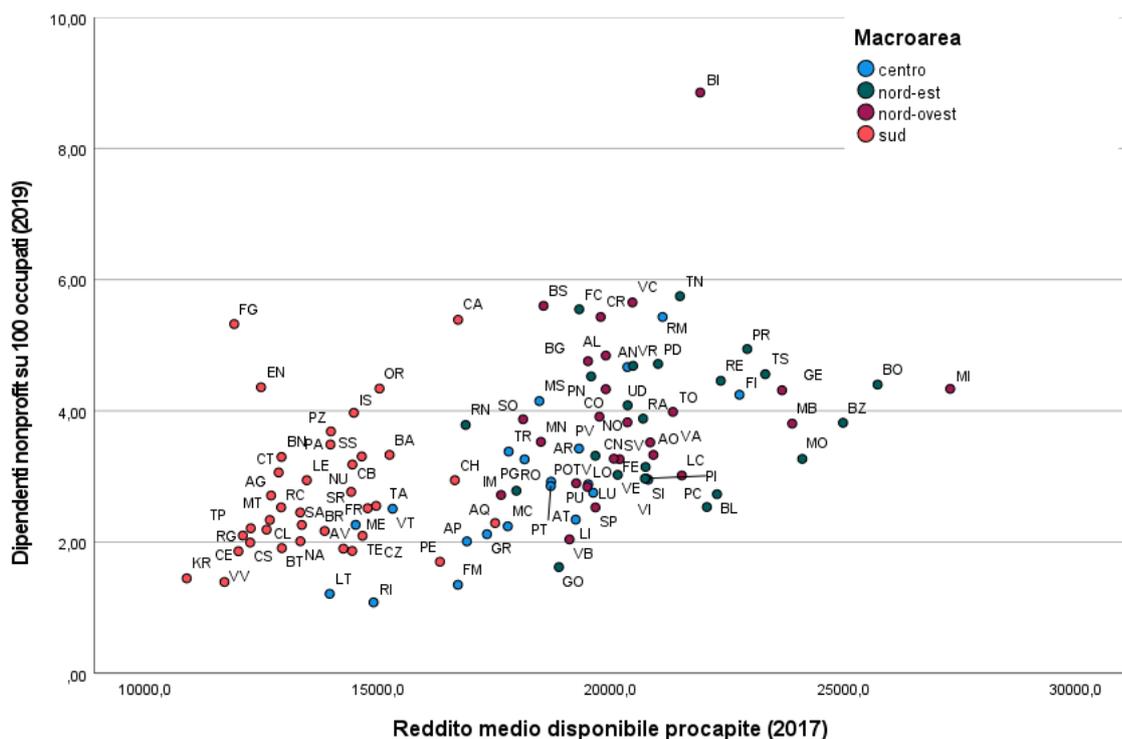
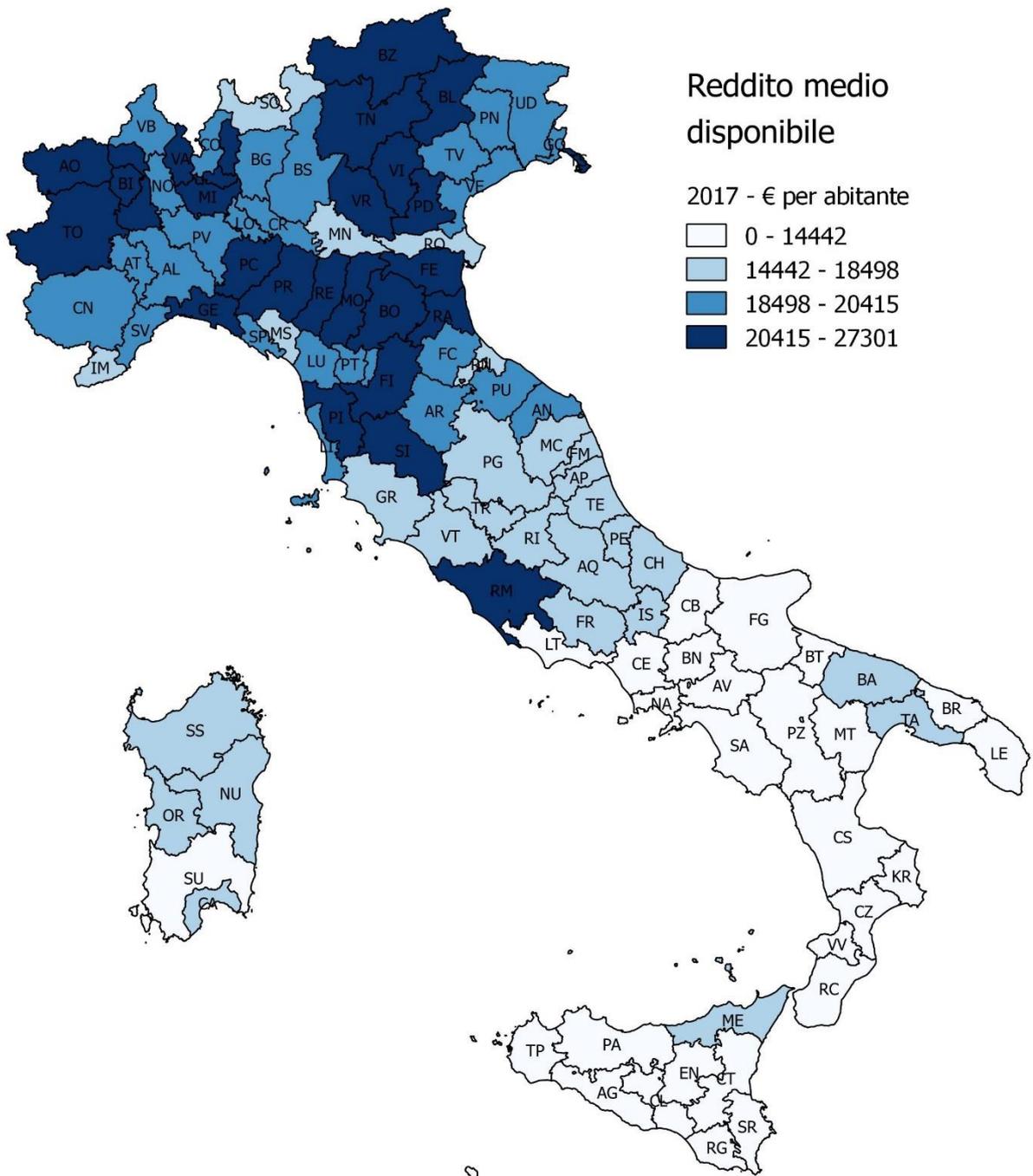


Fig. A2.9 – Reddito medio disponibile



Tab. A2.8 – Diffusione, crescita e struttura del nonprofit e mercato del lavoro – Correlazioni

		Presenza		Crescita		Struttura	
		Dipendenti del nonprofit su residenti	dipendenti del nonprofit su occupati	Variazione % dipendenti del nonprofit (2019-2011)	Variazione dipendenti del nonprofit su occupati (2019-2011)	Variazione dipendenti del nonprofit su abitanti (2019-2011)	Numero medio dipendenti per istituzione nonprofit
Tasso disoccupazione TOTALE (2019)	<b>Corr.</b>	<b>-,582**</b>	<b>-,350**</b>	<b>0,1136</b>	<b>0,0369</b>	<b>0,0038</b>	<b>-,375**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,246	0,707	0,969	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Tasso disoccupazione FEMMINILE (2019)	<b>Corr.</b>	<b>-,597**</b>	<b>-,372**</b>	<b>0,1228</b>	<b>0,0371</b>	<b>0,0049</b>	<b>-,384**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,210	0,705	0,961	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Tasso disoccupazione MASCHILE (2019)	<b>Corr.</b>	<b>-,558**</b>	<b>-,324**</b>	<b>0,1035</b>	<b>0,034</b>	<b>0,0012</b>	<b>-,357**</b>
	Sig.	0,000	0,001	0,291	0,730	0,991	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Tasso occupazione TOTALE (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,646**</b>	<b>,397**</b>	<b>-0,16</b>	<b>-0,016</b>	<b>-0,0007</b>	<b>,425**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,102	0,872	0,994	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Tasso occupazione FEMMINILE (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,653**</b>	<b>,413**</b>	<b>-0,16</b>	<b>-0,006</b>	<b>0,0083</b>	<b>,414**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,102	0,948	0,933	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Tasso occupazione MASCHILE (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,608**</b>	<b>,358**</b>	<b>-0,154</b>	<b>-0,028</b>	<b>-0,0131</b>	<b>,425**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,115	0,776	0,894	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Differenza tasso occupazione maschile e femminile (2019)	<b>Corr.</b>	<b>-,539**</b>	<b>-,383**</b>	<b>0,1234</b>	<b>-0,029</b>	<b>-0,0392</b>	<b>-,280**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,208	0,767	0,690	0,003
	N	107	107	106	106	106	107
Tasso attività FEMMINILE (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,638**</b>	<b>,403**</b>	<b>-0,154</b>	<b>0,0093</b>	<b>0,0199</b>	<b>,398**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,115	0,925	0,839	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Differenza tasso attività maschile e femminile (2019)	<b>Corr.</b>	<b>-,572**</b>	<b>-,381**</b>	<b>0,1201</b>	<b>-0,025</b>	<b>-0,0408</b>	<b>-,305**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,220	0,800	0,678	0,001
	N	107	107	106	106	106	107
Tasso di occupazione giovanile (15-29 anni, 2019)	<b>Corr.</b>	<b>,609**</b>	<b>,375**</b>	<b>-,203*</b>	<b>-0,068</b>	<b>-0,0655</b>	<b>,417**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,037	0,486	0,505	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Giornate retribuite nell'anno lavoratori dipendenti (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,333**</b>	<b>,277**</b>	<b>-0,112</b>	<b>0,0712</b>	<b>-0,0186</b>	<b>,197*</b>
	Sig.	0,000	0,004	0,252	0,468	0,850	0,042
	N	107	107	106	106	106	107
Giovani che non lavorano e non studiano NEET (2019)	<b>Corr.</b>	<b>-,618**</b>	<b>-,384**</b>	<b>0,0878</b>	<b>-0,051</b>	<b>-0,0509</b>	<b>-,405**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,371	0,603	0,604	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Partecipazione al mercato del lavoro 15-64 anni (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,636**</b>	<b>,393**</b>	<b>-0,161</b>	<b>0,0018</b>	<b>0,01</b>	<b>,417**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,100	0,985	0,919	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Tasso di mancata partecipazione al lavoro (2019)	<b>Corr.</b>	<b>-,622**</b>	<b>-,379**</b>	<b>0,1267</b>	<b>-0,001</b>	<b>-0,0082</b>	<b>-,402**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,196	0,989	0,934	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Tasso di mancata partecipazione al lavoro (15-29 anni, 2019)	<b>Corr.</b>	<b>-,619**</b>	<b>-,377**</b>	<b>0,1469</b>	<b>0,015</b>	<b>0,0152</b>	<b>-,412**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,133	0,879	0,877	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Addetti nelle imprese culturali (2017)	<b>Corr.</b>	<b>,362**</b>	<b>,261**</b>	<b>-0,083</b>	<b>-0,075</b>	<b>-0,0589</b>	<b>,381**</b>
	Sig.	0,000	0,007	0,396	0,445	0,549	0,000
	N	107	107	106	106	106	107

Fig. A2.10 – Relazione tra presenza del nonprofit e occupazione femminile

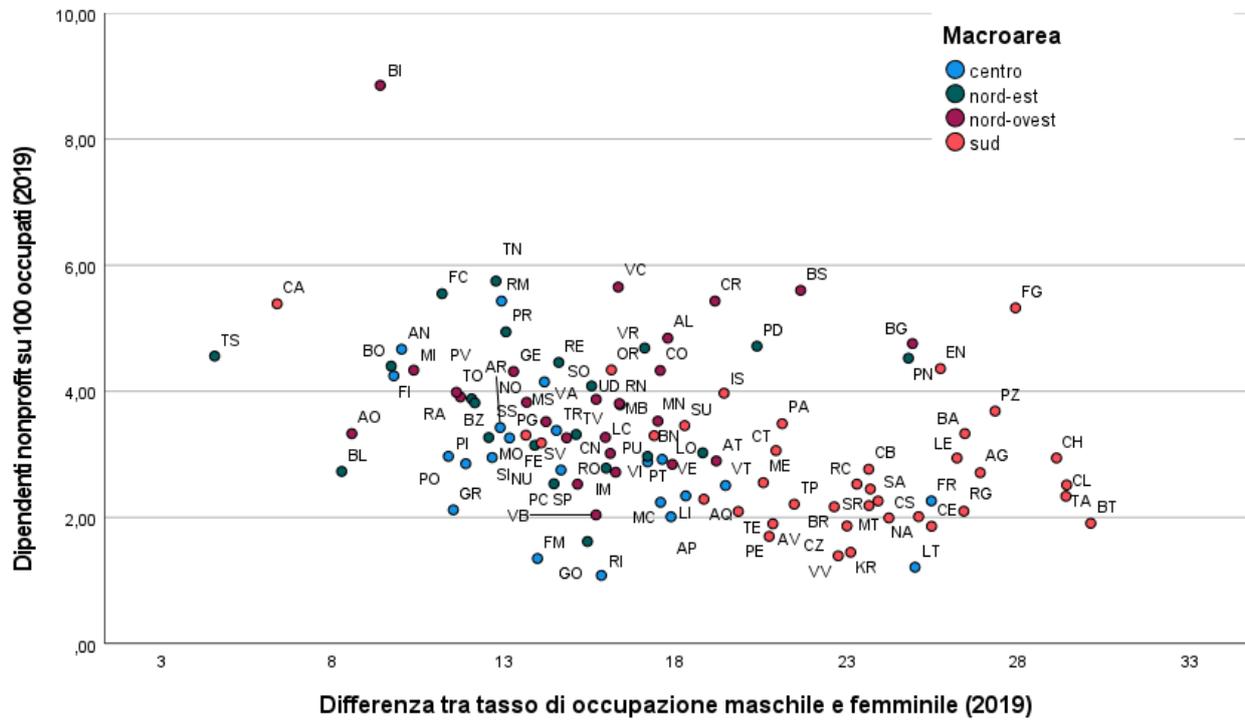


Fig. A2.11 – Tasso di disoccupazione

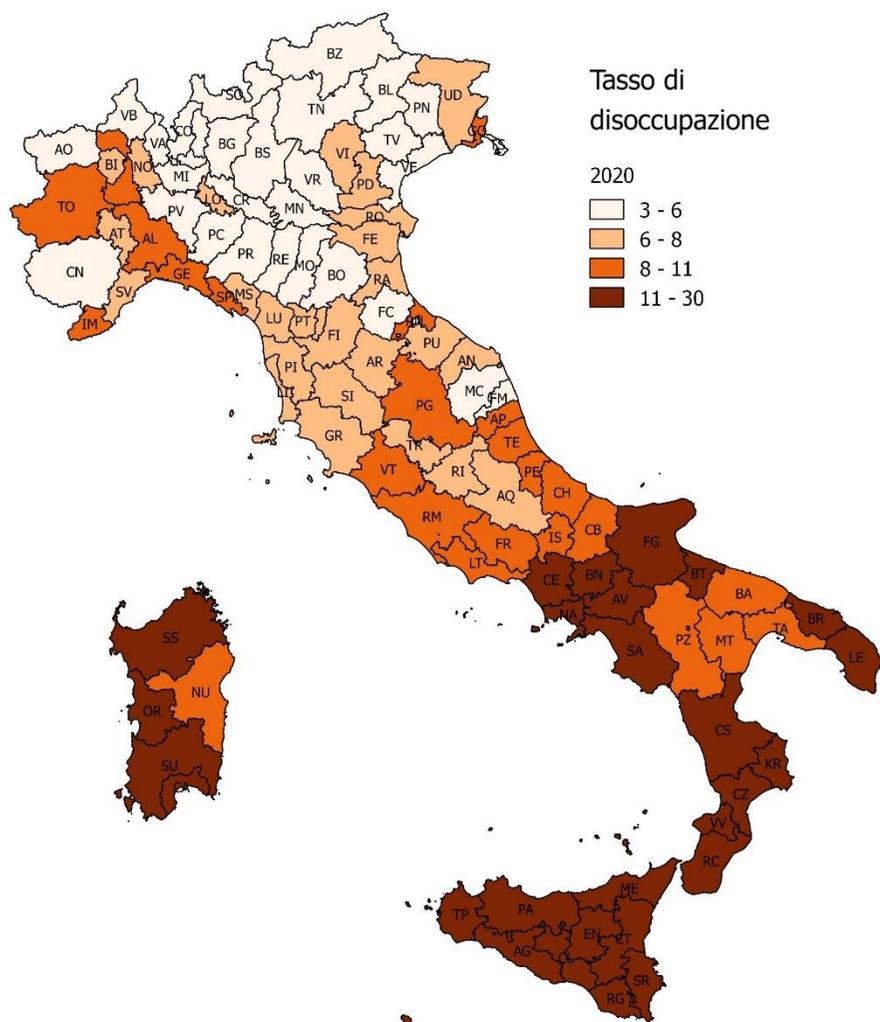
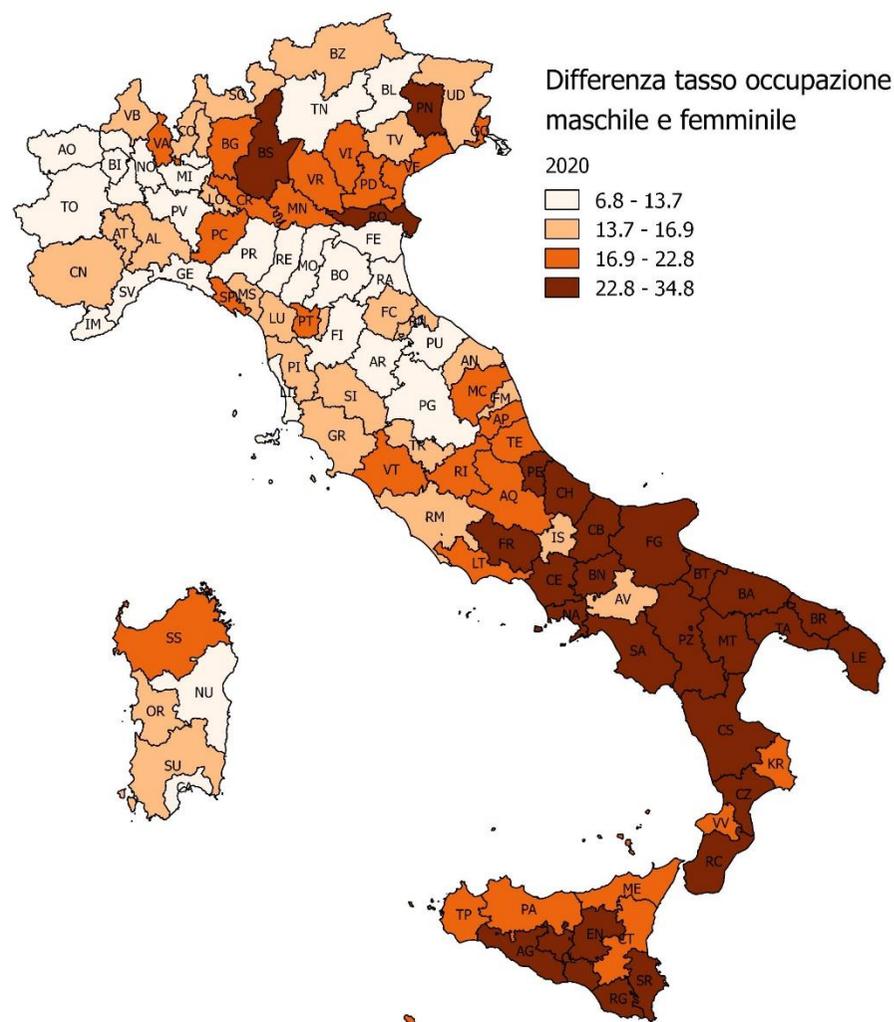


Fig. A2.12 – Occupazione femminile



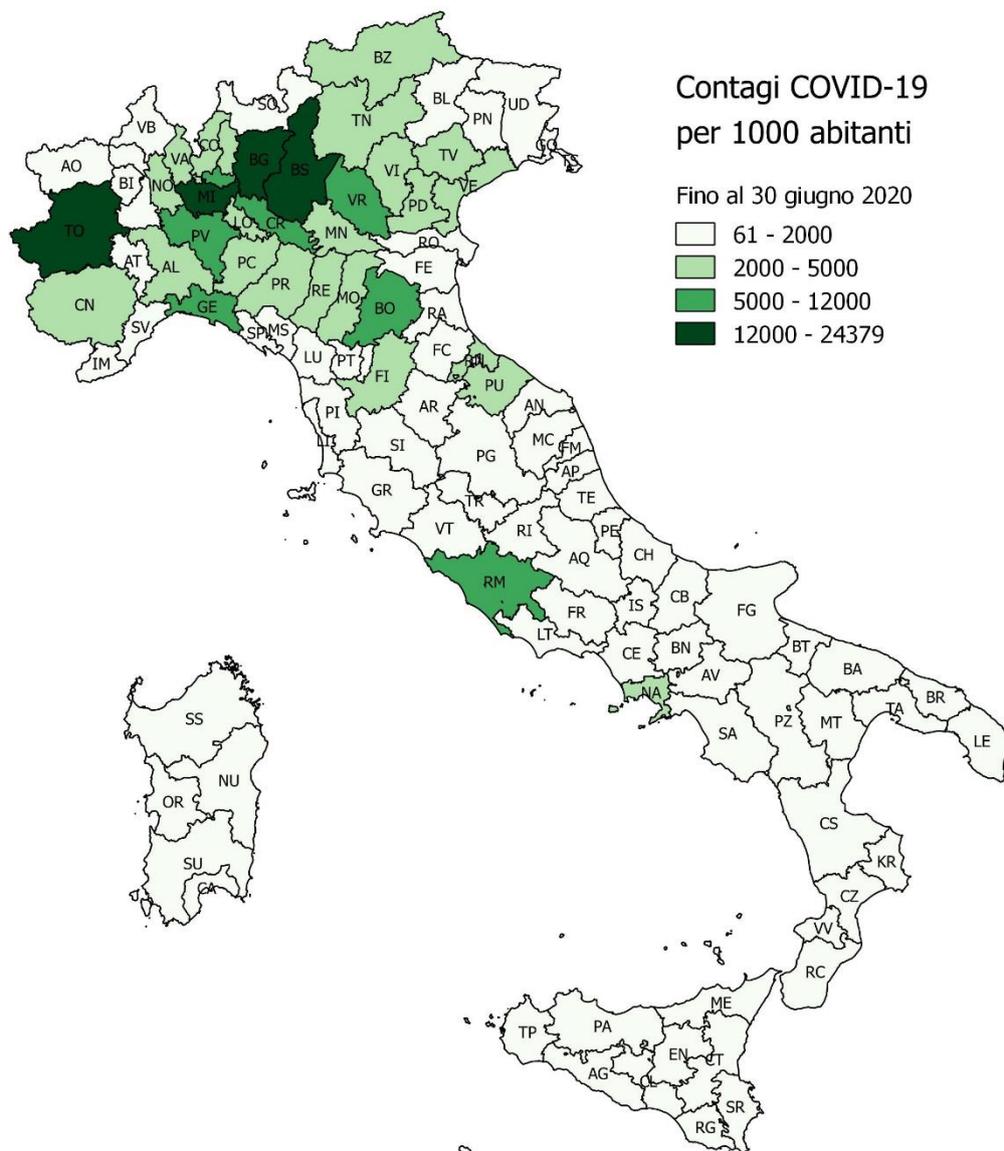
**Tab. A2.9 – Diffusione, crescita e struttura del nonprofit e variabili socio-politiche – Correlazioni**

		Presenza		Crescita		Struttura	
		Dipendenti del nonprofit su residenti	dipendenti del nonprofit su occupati	Variazione % dipendenti del nonprofit (2019-2011)	Variazione dipendenti del nonprofit su occupati (2019-2011)	Variazione dipendenti del nonprofit su abitanti (2019-2011)	Numero medio dipendenti per istituzione nonprofit
Amministratori comunali con meno di 40 anni (2019)	<b>Corr.</b>	<b>-,275**</b>	<b>-,206*</b>	<b>0,0959</b>	<b>-0,021</b>	<b>-0,0181</b>	<b>-0,135</b>
	Sig.	0,004	0,033	0,328	0,834	0,854	0,167
	N	107	107	106	106	106	107
Amministratori comunali donne (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,307**</b>	<b>,277**</b>	<b>-,282**</b>	<b>-0,053</b>	<b>-0,0944</b>	<b>,373**</b>
	Sig.	0,001	0,004	0,003	0,592	0,336	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Delitti diffusi denunciati (2017)	<b>Corr.</b>	<b>,265**</b>	<b>0,1732</b>	<b>-0,086</b>	<b>-0,076</b>	<b>-0,0613</b>	<b>,437**</b>
	Sig.	0,006	0,074	0,378	0,437	0,533	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Laureati e altri titoli terziari(25-39 anni, 2019)	<b>Corr.</b>	<b>,560**</b>	<b>,428**</b>	<b>0,0495</b>	<b>0,1766</b>	<b>0,1882</b>	<b>,454**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,615	0,070	0,053	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Mobilità dei laureati italiani (25-39 anni, 2019)	<b>Corr.</b>	<b>,657**</b>	<b>,444**</b>	<b>-0,123</b>	<b>0,0018</b>	<b>-0,0092</b>	<b>,569**</b>
	Sig.	0,000	0,000	0,210	0,986	0,926	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Partecipazione elettorale (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,507**</b>	<b>,297**</b>	<b>-0,048</b>	<b>0,0609</b>	<b>0,027</b>	<b>,390**</b>
	Sig.	0,000	0,002	0,622	0,535	0,784	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Passaggio all'università (% su diplomati, 2019)	<b>Corr.</b>	<b>0,1877</b>	<b>0,142</b>	<b>-0,074</b>	<b>0,0435</b>	<b>0,028</b>	<b>0,190</b>
	Sig.	0,053	0,143	0,454	0,658	0,776	0,050
	N	107	107	106	106	106	107
Persone con almeno il diploma (25-64 anni, 2019)	<b>Corr.</b>	<b>,452**</b>	<b>,270**</b>	<b>-0,025</b>	<b>0,032</b>	<b>0,0512</b>	<b>,266**</b>
	Sig.	0,000	0,005	0,799	0,745	0,602	0,006
	N	107	107	106	106	106	107
Speranza di vita alla nascita (2019)	<b>Corr.</b>	<b>,453**</b>	<b>,272**</b>	<b>0,0015</b>	<b>0,1127</b>	<b>0,1295</b>	<b>,339**</b>
	Sig.	0,000	0,005	0,988	0,250	0,186	0,000
	N	107	107	106	106	106	107
Percentuale popolazione che risiede nel Capoluogo (2019)	<b>Corr.</b>	<b>0,1562</b>	<b>0,135</b>	<b>-0,086</b>	<b>-0,03</b>	<b>0,0079</b>	<b>0,131</b>
	Sig.	0,110	0,168	0,379	0,763	0,936	0,180
	N	106	106	106	106	106	106

### **BOX 3. Sintesi dei principali risultati**

1. I dati sulla diffusione del nonprofit (a livello provinciale) si fermano al 31 dicembre 2019, dunque prima dello scoppio della pandemia. Le correlazioni con gli indicatori di impatto e crisi hanno dunque nessuna pretesa di suggerire nessi causali, ma servono unicamente a riflettere sulla sovrapposizione tra i due fenomeni. A questo proposito, le relazioni mostrate in tab. A3.11 e figg. A3.15 e A3.16 mostrano che l'impatto di pandemia e crisi è maggiore nelle aree in cui il Terzo settore è più diffuso, ovvero nel Nord del Paese. Le dispersioni di figg. A3.15 e A3.16 possono essere utili a identificare casi particolarmente critici e a mostrare la distribuzione delle province nei vari quadranti.
2. Rispetto alla relazione tra diffusione dei contagi e performance di economia e mercato del lavoro, la relazione appare netta (tab. A3.10). Nello specifico, la correlazione più forte si verifica tra incidenza dei contagi e cessazione delle imprese nel corso del 2020. Ugualmente significativa ma di minore intensità è la relazione con l'incremento nell'anno del tasso di disoccupazione. Con ogni probabilità l'effetto è attenuato dal divieto di licenziamenti, e sarà da valutare sui dati 2021.
3. Sorprendentemente, la correlazione tra impatto della prima ondata e incremento della disoccupazione femminile non è significativa. Il dato sembra contrastare con la lettura diffusa di un maggior impatto dei lockdown sul MdL femminile, per ragioni note. Tra le possibili spiegazioni è da valutare l'ipotesi che ciò dipenda dal fatto che l'aumento della disoccupazione femminile sia stato, in realtà, di maggiore intensità ma più diffuso sul territorio (del resto i lockdown sono stati nazionali, soprattutto nel 2020).
4. Quanto alla differenza tra macroaree, le cessazioni di impresa sembrano avere una maggiore concentrazione territoriale nel Nord e al Centro, mentre al Sud l'incremento è diffuso (fig. A3.17), con la sola eccezione dell'Abruzzo e delle province di Bari e Sassari.
5. Nell'ottica di selezione dei casi, sembra particolare l'andamento della provincia di Foggia, caratterizzato da un incremento delle imprese ma anche di un forte aumento della disoccupazione, che si verifica in un territorio con forte presenza del settore nonprofit (valore più alto del Mezzogiorno).

Fig. A3.13 – Incidenza contagi nella prima ondata pandemica



Tab. A3.10 – Indicatori di impatto pandemico e di sofferenza economica - Correlazioni

		Variazione 19-20 tasso di disoccupazione TOTALE	Variazione 19-20 tasso di disoccupazione FEMMINILE	Variazione 19-20 tasso di disoccupazione MASCHILE	Saldo % imprese
PANDEMIA: Casi al 30 giu 20 su 1000 ab 2019	<b>Corr.</b>	<b>,264**</b>	<b>0,130</b>	<b>,307**</b>	<b>-,461**</b>
	Sig.	0,006	0,182	0,001	0,000
	N	107	107	107	105
PANDEMIA: Casi al 31 dic 21 su 1000 ab 2019	<b>Corr.</b>	<b>,325**</b>	<b>,217*</b>	<b>,312**</b>	<b>-,418**</b>
	Sig.	0,001	0,024	0,001	0,000
	N	107	107	107	105

Tab. A3.11 – Indicatori di diffusione del nonprofit e di sofferenza economica - Correlazioni

		Variazione 19-20 tasso di disoccupazione TOTALE	Variazione 19-20 tasso di disoccupazione FEMMINILE	Variazione 19-20 tasso di disoccupazione MASCHILE	Saldo % imprese
Dipendenti nonprofit per 1000 abitanti 2019	<b>Corr.</b>	<b>,268*</b>	<b>0,139</b>	<b>,291**</b>	<b>-,478**</b>
	Sig.	0,005	0,154	0,002	0,000
	N	107	107	107	105
Dipendenti nonprofit per 100 occupati 2019	<b>Corr.</b>	<b>0,1573</b>	<b>0,056</b>	<b>,194*</b>	<b>-,318**</b>
	Sig.	0,106	0,565	0,046	0,001
	N	107	107	107	105
Variazione % dipendenti del nonprofit (2019- 2011)	<b>Corr.</b>	<b>-0,061</b>	<b>-0,114</b>	<b>0,00427</b>	<b>,228*</b>
	Sig.	0,534	0,243	0,965	0,019
	N	106	106	106	105
Variazione dipendenti del nonprofit su 1000 abitanti (2019-2011)	<b>Corr.</b>	<b>-0,047</b>	<b>-0,087</b>	<b>0,00122</b>	<b>0,0511</b>
	Sig.	0,635	0,378	0,990	0,605
	N	106	106	106	105

Fig. A3.15 – Relazione tra presenza del nonprofit e saldo imprese

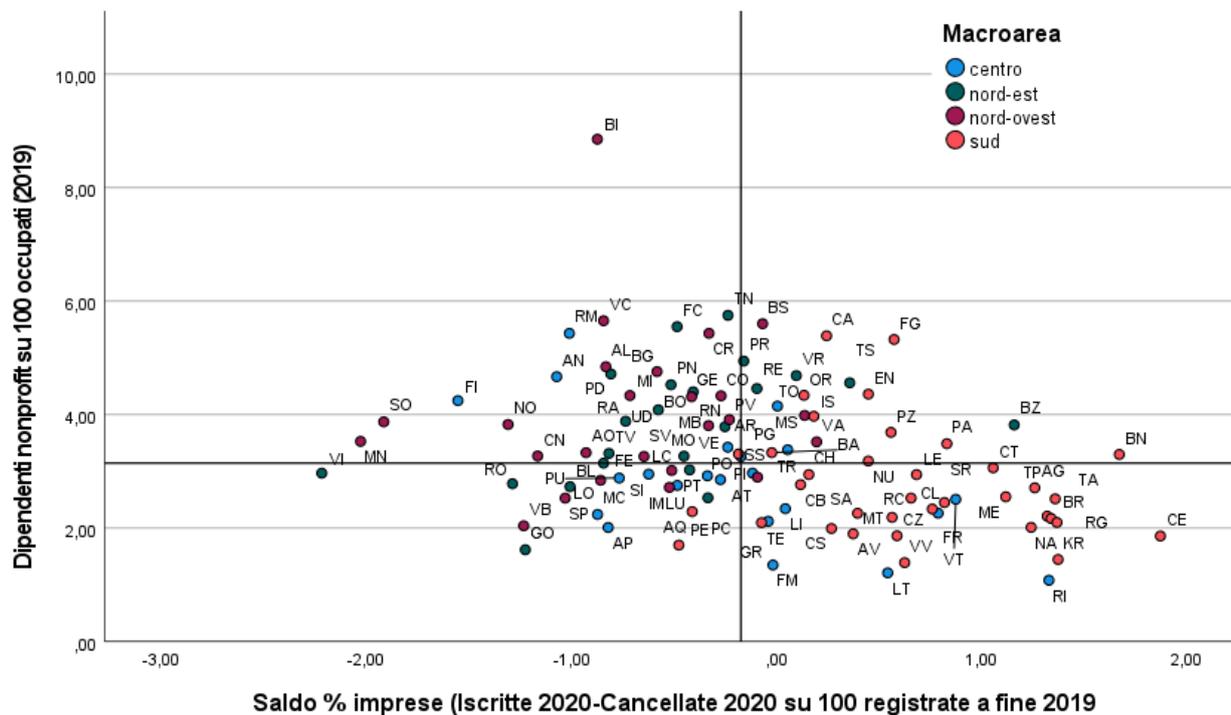
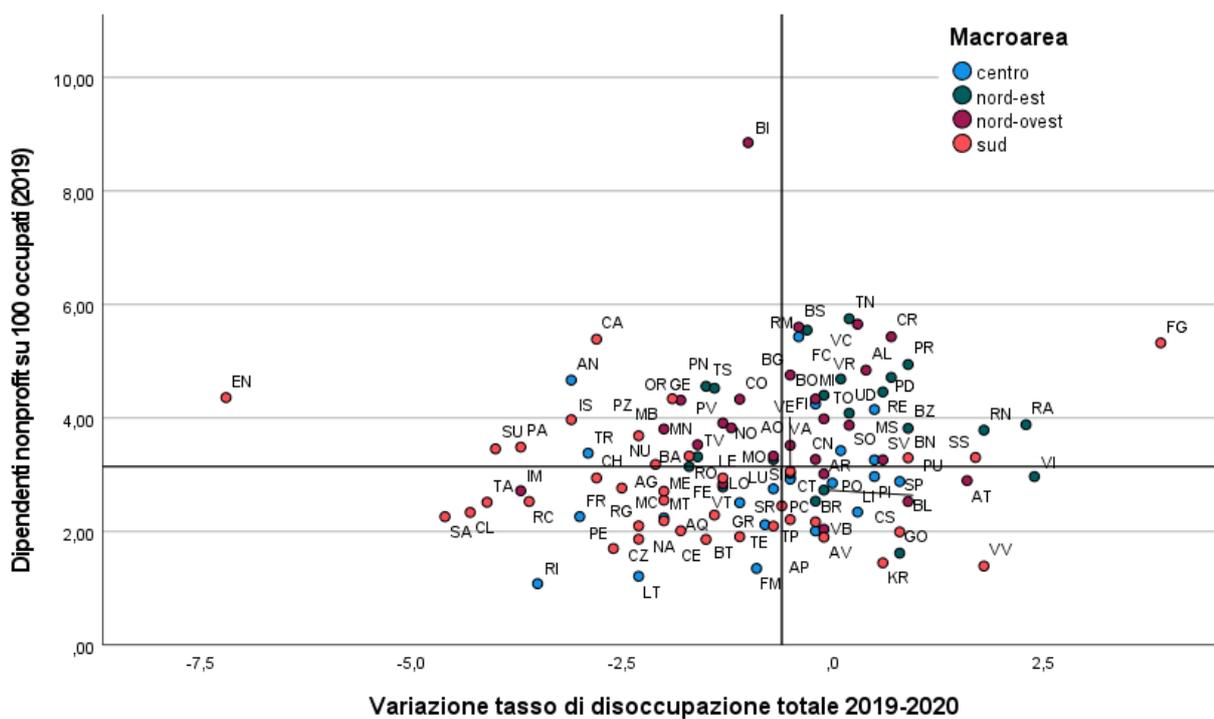


Fig. A3.16 – Relazione tra presenza del nonprofit e variazione tasso di disoccupazione





Tab. A3.12 – Indicatori di impatto pandemico e di sofferenza economica – Confronto medie macroaree

Macroarea		PANDEMIA: Casi al 30 giu 20 su 1000 ab 2019	PANDEMIA: Casi al 31 dic 21 su 1000 ab 2019	Variazione 19- 20 tasso di disoccupazione TOTALE	Variazione 19- 20 tasso di disoccupazione FEMMINILE	Variazione 19- 20 tasso di disoccupazione MASCILE	Saldo % imprese
nord- ovest	Media	<b>8,53</b>	<b>109,85</b>	<b>-0,52</b>	<b>-1,07</b>	<b>-0,07</b>	<b>-0,70</b>
	N	25	25	25	25	25	25
	<i>Dev. std.</i>	3,40	15,65	1,11	1,90	0,79	0,56
nord- est	Media	<b>5,12</b>	<b>126,63</b>	<b>0,07</b>	<b>0,15</b>	<b>0,02</b>	<b>-0,51</b>
	N	22	22	22	22	22	22
	<i>Dev. std.</i>	3,21	23,66	1,19	1,47	1,26	0,66
centro	Media	<b>2,57</b>	<b>94,61</b>	<b>-0,88</b>	<b>-0,90</b>	<b>-0,85</b>	<b>-0,22</b>
	N	22	22	22	22	22	22
	<i>Dev. std.</i>	1,58	13,27	1,32	2,50	1,57	0,69
sud	Media	<b>1,02</b>	<b>70,39</b>	<b>-1,68</b>	<b>-1,63</b>	<b>-1,64</b>	<b>0,65</b>
	N	38	38	38	38	38	36
	<i>Dev. std.</i>	0,89	16,21	2,05	2,98	2,03	0,58
<i>Totale</i>	<i>Media</i>	<b><i>3,93</i></b>	<b><i>96,15</i></b>	<b><i>-0,89</i></b>	<b><i>-0,98</i></b>	<b><i>-0,77</i></b>	<b><i>-0,10</i></b>
	<i>N</i>	<i>107</i>	<i>107</i>	<i>107</i>	<i>107</i>	<i>107</i>	<i>105</i>
	<i>Dev. std.</i>	<i>3,76</i>	<i>27,72</i>	<i>1,68</i>	<i>2,45</i>	<i>1,70</i>	<i>0,83</i>

## B.1 Interviste ai testimoni qualificati

**Tabella B1.1 – Interviste ai testimoni qualificati**

<b>Cod. Int.</b>	<b>Tipo intervistato</b>	<b>Tipo org.</b>	<b>Data</b>	<b>Modalità</b>	<b>Tempo</b>
Q1	Esperto interno	x	4/10/2021	Online	52'
Q2	Esperto interno	x	6/10/2021	Telefonica	16'
Q3	Esperto esterno	Sindacato	6/10/2022	Telefonica	37'
Q4	Terzo settore	Fondazione	11/10/2021	Online	32'
Q5	Esperto interno/politico	Associazione	13/10/2021	Online	53'
Q6	Esperto esterno	EPR	19/10/2022	Online	59'
Q7	Terzo settore	Ass. secondo livello	27/10/2022	Online	64'
Q8	Terzo settore	Ass. secondo livello	28/10/2022	Online	52'
Q9	Esperto esterno	EPR	4/11/2021	Online	46'
Q10	Istituzione	Istituzione nazionale	9/11/2021	Online	55'
Q11	Esperto esterno	Associazione di secondo livello	15/11/2021	Online	58'
Q12	Terzo settore	Fondazione	23/11/2021	Online	40'
Q13	Esperti esterni	EPR	24/11/2021	Online	55'
Q14	Esperto esterno	Sindacato	29/11/2021	Telefonica	95'

## B.2 Documentazione empirica Biella

**Tabella B2.1 – Interviste a Biella**

Cod. Int.	Tipo int.	Tipo Org.	Data	Modalità	Tempo
B1	Esperto esterno/istituzione	Consorzio socio-assistenziale	14/3/22	Telefonica	13'
B2	Esperto esterno	Organizzazione di ricerca	21/3/22	Telefonica	43'
B3	Esperto esterno/istituzioni	Comune	21/3/22	Telefonica	18'
B4	Terzo settore	Cooperativa	22/3/22	Online	50'
B5	Esperto esterno/istituzione	Consorzio socio-assistenziale	29/3/22	Online	60'
B6	Esperto esterno	Gruppo di ricerca	30/3/22	Online	65'
B7	Terzo settore	Ass. di secondo livello	01/4/22	Online	57'
B8	Esperto esterno/istituzione	Consorzio socio-assistenziale	20/4/22	Online	21'
B9	Terzo settore	Consorzio cooperative	22/4/22	Online	58'
B10	Terzo settore	Fondazione	3/5/22	Online	30'
B11	Terzo settore	Associazione	4/5/22	Online	58'
B12	Terzo settore	Cooperativa	12/5/22	Online	37'
B13	Terzo settore	Ass. di secondo livello	16/5/22	Telefonica	71'
B14	Terzo settore	Associazione	17/5/22	Online	44'
B15	Terzo settore	Associazione	18/5/22	Telefonica	33'
B16	istituzione	Provincia	23/5/22	Online	42'
B17	Terzo settore	Cooperativa	6/7/2022	Telefonica	37'

### Documentazione su Biella

ACRI (2021). Ventisettesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria – Anno 2021. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.acri.it/rapporto\\_annuale/ventisettesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2021/](https://www.acri.it/rapporto_annuale/ventisettesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2021/).

Camera di commercio di Biella e Vercelli e Unione Industriale Biellese (2019), Economia Biellese 2019, Rapporto annuale, XXIV edizione, disponibile a [http://www.bi.camcom.gov.it/Page/t06/view\\_html?idp=3269](http://www.bi.camcom.gov.it/Page/t06/view_html?idp=3269).

Camera di commercio Monte Rosa Laghi Alto Piemonte, Demografia delle imprese, Comunicato Stampa 1/2022, disponibile a [https://www.pno.camcom.it/sites/default/files/contenuto\\_redazione/Comunicati%20stampa/Comunicati%20stampa%202022/1\\_demografia\\_imprese\\_anno\\_2021.pdf](https://www.pno.camcom.it/sites/default/files/contenuto_redazione/Comunicati%20stampa/Comunicati%20stampa%202022/1_demografia_imprese_anno_2021.pdf).

Camera di commercio Monte Rosa Laghi Alto Piemonte, Demografia delle imprese, Comunicato Stampa 2/2021, disponibile a [https://www.pno.camcom.it/sites/default/files/contenuto\\_redazione/pagina\\_base/allegati/2\\_Demografia%20imprese%202020.pdf](https://www.pno.camcom.it/sites/default/files/contenuto_redazione/pagina_base/allegati/2_Demografia%20imprese%202020.pdf).

Camera di commercio Monte Rosa Laghi Alto Piemonte, Indagine Industria Manifatturiera, Comunicato Stampa 22/2022, disponibile a [https://www.pno.camcom.it/sites/default/files/contenuto\\_redazione/Comunicati%20stampa/Comunicati%20stampa%202022/22\\_Cong\\_industria\\_1trim2022.pdf](https://www.pno.camcom.it/sites/default/files/contenuto_redazione/Comunicati%20stampa/Comunicati%20stampa%202022/22_Cong_industria_1trim2022.pdf).

Centro Territoriale per il Volontariato di Biella e Vercelli (2020), Bilancio Sociale 2021, disponibile a [https://www.centroteritorialevolontariato.org/wp-content/uploads/2022/06/CTV\\_Bilancio\\_Sociale\\_2021\\_completo\\_DEF\\_compressed.pdf](https://www.centroteritorialevolontariato.org/wp-content/uploads/2022/06/CTV_Bilancio_Sociale_2021_completo_DEF_compressed.pdf).

Centro Territoriale per il Volontariato di Biella e Vercelli (2020), Bilancio Sociale 2020, disponibile a <https://www.centroteritorialevolontariato.org/wp-content/uploads/2021/06/Bilancio-Sociale-2020-1.pdf>.

- Cerruti But M. (2018), What is Happening to Industrial Districts?, in Viganò P., Cavalieri C., Barcelloni M. (a cura di), The Horizontal Metropolis Between Urbanism and Urbanization, Springer, pp. 305-312.
- Città di Biella (2018), POR FESR 2014-2020 Asse VI – Agenda Urbana, “Dalla cultura della fabbrica alla fabbrica della cultura”, febbraio 2018, disponibile a <https://www.comune.biella.it/sito/file/porfesr14-20/schede-marzo2018.pdf>.
- Conca Messina S.A. (2017), Alle Origini Del Welfare Aziendale : Industria, Manodopera e Opere Sociali Degli Imprenditori nell’Italia dell’Ottocento, in Battilani P., Conca Messina S.A., Varini V. (2017), Il welfare aziendale in Italia fra identità e immagine pubblica dell’impresa, il Mulino.
- Fondazione Cassa di Risparmio di Biella, Documento Programmatico Previsionale 2022, disponibile a <https://www.fondazionecribiella.it/DocumentiProgrammatici>.
- Guglielminotti B. (2007), Informagiovani Biella, Analisi Sociologica, disponibile a <https://www.biellainsieme.it/ricerca-sociologica/>.
- Maggioni, M. A. (a cura di) (2008), Il distretto tessile biellese. L’eccellenza sfida la crisi. Milano: Libri Scheiwiller.
- Maitte C. (2009), Flexibility and adaptations in the formation of three Italian industrial districts. In G. Becattini, M. Bellandi, L. De Propris (a cura di), A handbook of industrial districts, Northampton: Elgar.
- Osserva Biella (2021), Rapporto Annuale 2021, disponibile a [https://www.osservabiella.it/wp-content/uploads/2022/10/I\\_Rapporto\\_Anuale\\_2021.pdf](https://www.osservabiella.it/wp-content/uploads/2022/10/I_Rapporto_Anuale_2021.pdf).
- Osserva Biella, Approfondimento Annuale 2021, Occupazione femminile e opportunità di conciliazione nel biellese, disponibile a <https://www.osservabiella.it/approfondimento-annuale/approfondimento-annuale-2021/>.
- Osserva Biella (2022), Rapporto Annuale 2022, disponibile a [https://www.osservabiella.it/wp-content/uploads/2022/10/BIELLA\\_PDF\\_completo\\_LINK-2.pdf](https://www.osservabiella.it/wp-content/uploads/2022/10/BIELLA_PDF_completo_LINK-2.pdf).
- Osserva Biella (2022), Approfondimento Annuale 2022, I giovani nel biellese: istruzione, formazione e mercato del lavoro”, disponibile a <https://www.osservabiella.it/approfondimento-annuale/>.
- Santoni V. (2021), Il welfare aziendale e contrattuale, tra sostenibilità e “filiera corta”, in Maino F. (a cura di), Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare, Torino, Giappichelli, pp.189-224.
- Sole 24ore, Qualità della vita 2021, Biella, disponibile a <https://lab24.ilsole24ore.com/qualita-della-vita/biella>.
- Sulis, E. (2011). Il futuro e le sue sfide. Rivista Biellese, 1.
- Tricarico M., Chiarle E., Bonaccorso A., Viola C., Dervishi A. (2021), I servizi sociali territoriali in cifre, Regione Piemonte, Edizione 2021, <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/servizi-sociali-territoriali-cifre>.
- Vinai M., Sulis E. (2019), L’associazionismo nel biellese e la partecipazione giovanile, disponibile a <https://www.biellainsieme.it/ricerca-sociologica/>.

## B.3 Documentazione empirica Foggia

**Tabella B3.1 – Interviste a Foggia**

Cod. Int.	Tipo intervistato	Tipo org.	Data	Modalità	Tempo
F1	Terzo settore	ONG	26/4/22	Telefonica	40'
F2	Terzo settore	Ass. di secondo livello	11/5/22	Online	83'
F3	Esperto esterno	Università	16/5/22	Online	30'
F4	Esperto esterno	Università	19/5/22	Telefonica	15'
F5	Terzo settore	Associazione	31/5/22	Online	35'
F6	Esperto esterno/istituzioni	Servizio sociale	6/6/22	Di persona (Foggia)	40'
F7	Terzo settore	Ass. di secondo livello	6/6/22	Di persona (Foggia)	52'
F8	Terzo settore	Comitato	6/6/22	Di persona (Foggia)	50'
F9	Terzo settore	Ass. di secondo livello	6/6/22	Di persona (Foggia)	60'
F10	Politico/istituzione	Comune	7/6/22	Di persona (San Severo)	66'
F11	Terzo settore	Associazione	7/6/22	Di persona (Foggia)	60' + osservazione partecipante
F12	Terzo settore	Associazione	8/6/22	Di persona (Foggia)	47'
F13	Terzo settore	Fondazione	8/6/22	Di persona (Foggia)	62'
F14	Terzo settore	Ass. di secondo livello	8/6/22	Di persona (Foggia)	35'
F15	Esperto esterno	Sindacato	9/6/22	Telefonica	15'
F16	Terzo settore	Cooperativa	9/6/22	Di persona (Foggia)	25'
F17	Terzo settore	Cooperativa	9/6/22	Di persona (Cerignola)	50' + visita
F18	Terzo settore	Cooperativa	9/6/22	Di persona (Cerignola)	85' + visita
F19	Terzo settore	Associazione	21/6/22	Online	32'
F20	Terzo settore	Associazione	22/6/22	Online	13'
F21	Terzo settore	Associazione	29/6/22	Online	37'
F22	Terzo settore	Fondazione	1/7/2022	Online	38'
F23	Terzo settore	Associazione	4/7/2022	Online	44'
F24	Terzo settore	Associazione	8/7/2022	Online	41'
F25	Terzo settore	Associazione	15/7/2022	Online	52'

### Documentazione su Foggia

ACRI (2021). Ventisettesimo Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria – Anno 2021. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.acri.it/rapporto\\_annuale/ventisettesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2021/](https://www.acri.it/rapporto_annuale/ventisettesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2021/).

Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (2022), Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia, 26 aprile 2022, disponibile a:

[https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2022&mese=04&giorno=26&view=filtered\\_scheda\\_bic&commissione=24](https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2022&mese=04&giorno=26&view=filtered_scheda_bic&commissione=24).

Fondazione Monti Uniti di Foggia (2021), Al servizio del territorio. Le attività della Fondazione nel quadriennio 2017-2021, Foggia: Leone Edizioni.

Graziano A., Lavanna R. (2022), L'altra città. Mafia e antimafia di Capitanata, Foggia: Centro grafico srl.

INTERSOS (2021), La pandemia diseguale. Gli interventi di medicina di prossimità di INTERSOS negli insediamenti informali italiani durante l'emergenza COVID-19, disponibile a [https://www.intersos.org/wp-content/uploads/2021/03/La-pandemia-diseguale\\_INTERSOS.pdf](https://www.intersos.org/wp-content/uploads/2021/03/La-pandemia-diseguale_INTERSOS.pdf).

ISTAT (2020), Dati statistici per il territorio, Regione Puglia, disponibile a [https://www.istat.it/it/files//2020/05/16\\_Puglia\\_Scheda.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/05/16_Puglia_Scheda.pdf).

ISTAT (2022), Il Censimento Permanente della Popolazione in Puglia – anno 2020, 15 marzo 2022, disponibile a <https://www.istat.it/it/archivio/267912>.

Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES), Rapporto Puglia 2021, Cacucci Editore.

Osservatorio Placido Rizzotto, Quinto Rapporto Agromafie e Caporalato, FLAI-CGIL.

Osservatorio Placido Rizzotto, Terzo Rapporto Agromafie e Caporalato, FLAI-CGIL.

Piano Sociale di Zona, Città di Foggia, Triennio 2018-20, <http://www.resettamiweb.it/ambitofoggia/wp-content/uploads/2014/11/PIANO-SOCIALE-DI-ZONA-2018-2020.pdf>.

Relazione Sociale, Ambito Sociale di Foggia, anno 2019, <http://www.resettamiweb.it/ambitofoggia/wp-content/uploads/2014/11/RELAZIONE-SOCIALE-2019.pdf>.

Russo L. (2011), Le organizzazioni di volontariato nel sistema di welfare pugliese, Lecce.

Sole 24ore, Qualità della vita 2021, Foggia, disponibile a <https://lab24.ilsole24ore.com/qualita-della-vita/foggia>.

WillMedia, Documentario “One day One day”, disponibile a: <https://willmedia.it/cosa-facciamo/one-day-one-day/>.