

Una legislazione promozionale e sussidiaria per la costituzionalizzazione degli attori della società civile

di Luigi Bobba, Sottosegretario di Stato del Ministero
del Lavoro e delle Politiche Sociali

Riassunto: L'articolo si propone di presentare i principi e la filosofia di fondo che ispirano la riforma del Terzo settore promossa dal Governo italiano, in un quadro di valorizzazione del ruolo, compiti e funzioni dell'economia sociale a livello europeo. Il primo paragrafo presenta una lettura delle principali caratteristiche del Terzo settore in Italia alla luce dei dati elaborati nell'ambito del secondo censimento sulle istituzioni non-profit realizzato dall'ISTAT. Nel secondo paragrafo vengono illustrate le linee guida della riforma, i suoi principi ispiratori e i principali ambiti di regolamentazione. Il terzo paragrafo porta l'attenzione del lettore sulla dimensione europea e sul ruolo centrale che l'economia sociale può svolgere come volano di rilancio della crescita economica e al contempo come fattore di coesione sociale. Nel quarto ed ultimo paragrafo vengono presi in considerazione alcuni nodi chiave che il processo riformatore chiama in causa e che costituiscono sia vincoli che opportunità per il variegato mondo delle organizzazioni non a fini di lucro nel nostro Paese.

Parole chiave: Economia sociale; Non-profit; Sussidiarietà

Il Terzo settore. Attore della crescita economica sostenibile e della coesione sociale

Il variegato e vasto mondo di soggetti e attori della società civile, di associazioni solidaristiche e civiche, di imprese che a vario titolo possono essere ricondotti sotto la dicitura di Terzo settore costituiscono una infrastruttura economica, sociale, culturale politica e morale, fondamentale della società italiana (Colozzi e Bassi, 2003).

Si tratta di un insieme di organizzazioni che in via preliminare possono essere ricondotte a due grandi famiglie:

- le organizzazioni a prevalente vocazione associativa;
- le organizzazioni a prevalente vocazione economica.

Le prime a loro volta si articolano in due grandi raggruppamenti:

- a1) le organizzazioni ad orientamento solidaristico (volontariato - L. 266/1991);
- a2) le organizzazioni ad orientamento civico (associazionismo pro-sociale - L. 383/2000).

Le seconde si suddividono in due tipologie principali:

- b1) le società cooperative di solidarietà sociale (cooperazione sociale - L. 381/1991);
- b2) le altre forme imprenditoriali (imprese sociali - D.lgs. 155/2006).

Questa articolazione esaurisce tutte le molteplici forme associative esistenti nel Terzo settore, evidenziando che in esso rientrano anche diverse tipologie come le fondazioni, le associazioni sportive, le ONG, le società di mutuo soccorso, le banche del tempo e molte altre ancora.

Come emerge chiaramente dai dati contenuti nel *Secondo censimento delle istituzioni non-profit* realizzato dall'ISTAT relativamente ai soggetti esistenti al 31/12/2011, il Terzo settore ha visto nel decennio 2001-2011 un forte incremento (vedi Tabella 1) sia in termini di unità operative (passate da 235.000 a 301.000; +28%), sia in termini di addetti (passati da 488.500 a 680.800; +39%), che di volontari (passati da 3.315.000 a 4.760.000; +43%).

Si tratta di una vasta mole di risorse economiche ed umane al servizio della comunità territoriale di riferimento che spesso costituiscono il primo antidoto verso la disgregazione del tessuto economico e sociale e la principale forza per la costruzione di una società coesa, inclusiva e sostenibile.

Le modalità operative che storicamente i soggetti del Terzo settore hanno messo in atto si sono manifestate attraverso una serie di forme giuridiche prevalenti (vedi Tabella 2) tra le quali spicca per numero di unità quella della associazione (Libro I Titolo II del Codice civile) (89,4% del totale), nelle due versioni di associazione riconosciuta (22,7% del totale) e associazione non riconosciuta (66,7% del totale).

In secondo luogo, una specificità italiana ormai diffusa in tutta Europa, troviamo la cooperazione sociale (3,4% del totale) che pur nel limitato numero di unità operative (poco più di 11.000 imprese) rappresenta il principale bacino occupazionale del Terzo settore.

Infine, vi è la forma della fondazione (2,1% del totale), modalità operativa di tipico impianto anglosassone ma che sta attraversando una fase di forte sviluppo e diffusione anche nel nostro Paese (nel decennio il numero di unità è raddoppiato), in ragione della sua capacità di conciliare una gestione di tipo privatistico con il perseguimento di fini di interesse collettivo.

Tabella 1. Numero di istituzioni non-profit attive e di risorse umane impiegate – Censimenti 2011 e 2001 (valori assoluti e variazioni percentuali)

	2011	2001	Var.% 2011/2001
Istituzioni non-profit	301.191	235.232	28,0
Istituzioni con volontari	243.482	220.084	10,6
Volontari	4.758.622	3.315.327	43,5
Istituzioni con addetti	41.744	38.121	9,5
Addetti (dipendenti)	680.811	488.523	39,4
Istituzioni con lavoratori esterni	35.977	17.394	106,8
Lavoratori esterni	270.769	100.525	169,4
Istituzioni con lavoratori temporanei	1.796	781	130,0
Lavoratori temporanei	5.544	3.743	48,1

Fonte: ISTAT 2013

Tabella 2. Istituzioni non-profit per forma giuridica - Censimenti 2011 e 2001 (valori assoluti, percentuali e variazioni percentuali)

Forme giuridiche	2011		2001		Var.% 2011/2001
	v.a.	%	v.a.	%	
Associazione riconosciuta	68.349	22,7	62.231	26,5	9,8
Associazione non riconosciuta	201.004	66,7	156.133	66,4	28,7
Cooperativa sociale	11.264	3,7	5.674	2,4	98,5
Fondazione	6.220	2,1	3.077	1,3	102,1
Altra forma giuridica	14.354	4,8	8.117	3,5	76,8
Totale	301.191	100,0	235.232	100,0	28,0

Fonte: ISTAT 2013

Tabella 3. Istituzioni non-profit ed entrate/proventi per classi di entrate/proventi

Classi entrate/proventi	Istituzioni	%	entrate/proventi	%
0 - 5.000 euro	99.801	33,14	192.949.985	0,30
5.001 - 10.000 euro	38.589	12,81	286.026.975	0,45
10.001 - 30.000 euro	64.793	21,51	1.178.687.955	1,84
30.001 - 60.000 euro	32.855	10,91	1.411.192.015	2,21
60.001 - 100.000 euro	19.296	6,41	1.500.427.085	2,35
100.001 - 250.000 euro	22.212	7,37	3.540.565.646	5,54
250.001 - 500.000 euro	10.079	3,35	3.530.424.966	5,52
500.001 euro e più	13.566	4,50	52.299.609.816	81,79
Totale	301.191	100,00	63.939.884.443	100,00

Fonte: ISTAT

Media = 212.290, 16 euro; Mediana = 12.300,00 euro; Moda = 100,00 euro

È importante rilevare che, in termini meramente economici, si tratta per la stragrande maggioranza di organizzazioni ed imprese di dimensioni medio-piccole (vedi Tabella 3). Infatti, la quasi totalità (95,5%) presenta bilanci annuali inferiori ai 500.000 euro.

Un terzo (33,1%) di tutte le Istituzioni non-profit attive nel nostro Paese risulta avere bilanci annuali uguali o inferiori ai 5.000 euro; un altro terzo (34,3%) si colloca nella fascia tra i 5.000 e 30.000 euro; solo il 4,5% delle istituzioni non-profit (13.500 unità su 301.000) presenta bilanci superiori al mezzo milione di euro.

Da sottolineare però il fatto che tale porzione di unità organizzative (4,5%) movimentata i 4/5 del totale (81,8%) delle risorse attivate dal Terzo settore nel suo complesso, ovvero 52 miliardi di euro sui 63 miliardi complessivi.

Infine, un altro elemento sorprendente: i 2/3 dei finanziamenti su cui si reggono i soggetti del Terzo settore derivano da risorse private e solo 1/3 da trasferimenti di Istituzioni pubbliche

Questi dati ci forniscono due indicazioni fondamentali:

- il valore sociale aggiunto (Bassi, 2011) dei soggetti di Terzo settore non sta principalmente nella loro valenza economica (sebbene rilevante), ma piuttosto nel loro apporto in termini di capitale sociale, di produzione di beni relazionali, di incremento del grado di inclusione e coesione sociale;
- le misure incentivanti che il settore pubblico (Parlamento, Governo e articolazioni amministrative nazionali, regionali e locali) può e deve mettere in campo per promuovere, sostenere ed incentivare gli attori di Terzo settore dovranno andare nella direzione non tanto di sgravi fiscali e tassazione agevolata (di cui beneficiano una minoranza pur rilevante di queste organizzazioni), quanto piuttosto di semplificazione delle procedure amministrative per la costituzione e la gestione ordinaria di tali soggetti (composti nella stragrande maggioranza dei casi da organizzazioni di dimensioni piccole o piccolissime) e di favorire la loro partecipazione ai processi

di programmazione, implementazione e realizzazione delle politiche pubbliche (in specie quelle sociali, sanitarie ed educative) a livello territoriale, e alla costruzione di modalità di collaborazione e partnership incentivanti con la pubblica amministrazione (in particolare a livello locale).

Un riforma organica ispirata ai principi della chiarificazione e semplificazione normativa

Per tali ragioni il Disegno di Legge *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale*, in discussione in questi mesi in Parlamento si presenta come particolarmente innovativo, in quanto si propone di:

delegare il Governo ad adottare decreti legislativi in materia di disciplina del Terzo settore. Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità (...) (Art.1)

e in particolare di pervenire:

- a) alla revisione della disciplina del Titolo II del Libro Primo del Codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute;
- b) al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore di cui al comma 1, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito Codice del Terzo settore, secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20, commi 3 e 4, della legge 17 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni.
- c) alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale;
- d) alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale. (Art.1)

Mi preme sottolineare come l'intento di realizzare il riordino e la revisione organica della disciplina degli enti privati del Terzo settore, anche mediante la redazione di un apposito Codice del Terzo settore, è di particolare rilevanza, in quanto nel tempo è venuta stratificandosi una ampia mole di provvedimenti normativi ad esso dedicati, spesso in modo non organico.

Da più parti tale legislazione è stata definita a "canne d'organo" per sottolineare come alle diverse famiglie di attori e soggetti del Terzo settore sia stata dedicata nel tempo una legge *ad hoc* (volontariato - L. 266/1991; cooperazione sociale - L. 381/1991; associazionismo pro-sociale - L. 383/2000; imprese sociali - D.lgs. 155/2006), il che ha prodotto in molti casi sovrapposizioni e disfunzionalità.

Pertanto, il Governo in collaborazione con le parti sociali interessate¹ (*stakeholders* di riferimento) intende procedere in modo deciso verso questo processo di riordino organico della disciplina degli enti di Terzo settore con l'auspicio che esso possa trovare il più ampio sostegno politico e con la consapevolezza che così facendo si sta creando un altro piccolo ma essenziale tassello nel disegno complessivo di dare al nostro Paese tutti gli strumenti istituzionali per la realizzazione di una società coesa, inclusiva ed economicamente sostenibile.

All'interno di un'iniziativa svoltasi nel 2014, intitolata *Beyond the GDP* – volta a sviluppare una riflessione sugli indicatori che vanno “oltre il PIL” – nell'affrontare il tema del benessere equo e sostenibile (BES), si è svolto un vivace dibattito fra il parlamentare tedesco Zimmer e il Commissario europeo all'Ambiente Potočník. Il primo ha sostenuto che gli indicatori del BES sono incomprensibili per gli elettori tedeschi, mentre il PIL è una misura chiara e semplice. Il secondo, invece, ha affermato che ormai viviamo in un'epoca in cui non è possibile ragionare rispetto ad un orizzonte di breve periodo. Questo confronto è testimone della distanza e della problematicità del tempo in cui viviamo: da un lato, c'è chi insegue il consenso puro e semplice dei propri elettori e, dall'altro, vi è chi cerca di avere una visione rispetto al futuro.

Se da una parte oggi, senza dubbio, la politica non deve dimenticare i suoi elettori, dall'altro al contempo deve perseguire un orizzonte e una visione di lungo termine, una capacità di guardare avanti, di interpretare e di guidare il cambiamento. In tal senso, citando Zamagni: «Viviamo in un tempo dominato dall'individualismo libertario, dove le preferenze vengono trasformate in diritti, nel campo economico, giuridico e bioetico». Questa riflessione si collega ad una massima del compianto Roberto Ruffilli: “I diritti e le responsabilità non nascono dai singoli ma hanno un fondamento nella comunità”.

L'attuale progetto di riforma del Terzo settore fa riferimento a tali principi. L'intento del Governo italiano è semplice e, al tempo stesso, difficile da raggiungere. È *semplice* nel senso che l'obiettivo perseguito è quello di riorganizzare, in termini organici, la legislazione (primaria e secondaria) relativa al Terzo settore affinché sia effettivamente ispirata all'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione della Repubblica italiana:

“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

È, invece, *difficile* definire quale deve essere il compito delle istituzioni nel rapporto con i soggetti e le organizzazioni, ma anche con i cittadini singoli, che decidono liberamente di svolgere attività di interesse generale. Con tale dicitura si intendono le attività che hanno a che fare con il bene comune e della comunità secondo il principio di sussidiarietà, ovvero secondo il principio per cui la responsabilità di trovare risposte

¹ La Legge delega ha tenuto nella dovuta considerazione le molteplici indicazioni emerse dalla consultazione pubblica sulle “Linee guida per la riforma del Terzo Settore” promossa dal Governo, e di cui rende ampia documentazione Anna Chiara Giorio in un ricco ed articolato saggio (Giorio A.C., 2014).

ai bisogni dei cittadini non nasce dall'alto (dallo Stato, dalla legge) ma scaturisce, innanzitutto, dalla comunità e dalle reti sociali, familiari a livello locale (municipale). Attraverso questa modalità di azione si ha la possibilità di rispondere ai bisogni dei cittadini agendo effettivamente ed in positivo sul benessere delle famiglie, della comunità e, più in generale, di tutto il Paese.

Ecco, dunque il senso della Riforma: per citare le parole di Francesco Occhetta, il quale su la "Civiltà cattolica" afferma che è in atto una "vera e propria rivoluzione culturale che viene prima del cambiamento legislativo".

C'è stata, infatti, una lunga stagione di "seminazione" per promuovere questo cambiamento culturale a cui segue un cambiamento politico e legislativo (dal momento che la legge tende a riconoscere quello che di fatto è venuto modificandosi nella società). In questo senso, bisogna riformare alcuni principi e procedere ad un riordino generale della legislazione in modo tale da offrire un profilo chiaro a tutto il mondo del Terzo settore (soprattutto per quanto riguarda la disciplina degli enti e le diverse legislazioni di settore).

Anche i dati dell'ultimo Censimento ISTAT sulle istituzioni non-profit forniscono informazioni importanti e possono aiutare nella formulazione di una legge che non sia astratta ma sia, in qualche modo, "dentro" a ciò che già sta cambiando. Inoltre, il contributo dell'ISTAT è importante poiché, come si evince dalla legge, c'è la volontà di prevedere un Registro unico delle organizzazioni non-profit (definendo, così, un perimetro chiaro delle organizzazioni a cui fanno riferimento i principi costituzionali).

Serve, al contempo, anche un riordino nel campo della legislazione fiscale. Infatti, il D.lgs. n. 460/1997 ha subito modifiche nel corso del tempo e si sono aggiunti altri decreti e regolamenti, arrivando così ad una sorta di legislazione a "strati geologici". La necessità in tal senso è duplice: da un lato, si muove nella direzione della *semplificazione* e, dall'altro, in quella della chiarificazione.

Stato e istituzioni (in senso lato) nel favorire l'autonoma iniziativa dei privati devono orientarsi ad organizzazioni che perseguono finalità di interesse generale e producono anche un impatto sociale.

Oggi, il criterio meramente formalistico e astratto del "senza scopo di lucro" fa sì che vengano trattate allo stesso modo realtà assai distinte (per esempio, una società sportiva dilettantistica rivolta ai ragazzi di un quartiere difficile ed un centro fitness in una grande città). La misurazione dell'impatto sociale, quindi, sarà una grande sfida per il futuro, proprio per far sì che quell'impegno programmatico delle istituzioni sia effettivamente commisurato alla produzione di beni comuni e di attività di interesse generale.

Bisogna riconoscere che la modalità per arrivare alla formulazione dei decreti legislativi non sarà semplice. Su alcuni elementi della riforma le idee sono sufficientemente chiare (in particolare, per quanto riguarda il Servizio civile e l'Impresa sociale); su altri temi (come il riordino e la semplificazione della disciplina degli enti, il quadro unitario delle leggi di settore e, soprattutto, la materia fiscale) il lavoro richiede una complessità e un'attenzione maggiore, per fare una normativa che sia al contempo efficace e promozionale.

Non v'è dubbio che si tratti di un disegno riformatore rivolto al "futuro". In questo senso la riforma, oltre all'ambizione di costruire un quadro unitario, semplice e ben

ancorato all'articolo 118 della Costituzione, prevede due “motori” aggiuntivi: Servizio civile e Impresa sociale.

Il Servizio civile, così com'è pensato, con un orizzonte quantitativo entro il 2017 di 100 mila giovani, si qualifica come un grande “vivaio” di vocazioni al volontariato, al servizio per la propria comunità e all'impegno civico, consentendo anche l'opportunità di un avvicinamento ad un percorso professionale. Non a caso, in accordo con le Regioni, c'è una sperimentazione, unica in Europa, per utilizzare il Servizio civile anche dentro il programma di Garanzia Giovani.

Una generazione di circa 100 mila giovani che fanno l'esperienza del Servizio civile (magari modulata in modi diversi nei tempi e nelle forme) rappresenterà un grande investimento in termini di motivazioni e di valori, nella vita delle persone, sviluppando sia il senso di appartenenza al proprio Paese, che l'appassionamento a qualche buona causa.

L'altro motore è quello dedicato all'Impresa sociale. Anche se alcuni elementi sul tema sono controversi, ormai tutti convergono sull'urgenza e sulla necessità di avere una legislazione che consenta di inaugurare una nuova stagione di nascita e di sviluppo di imprese sociali, non solo sotto la forma di cooperative sociali ma anche avvalendosi di altre forme giuridiche (imprese che incorporano il valore sociale come obiettivo e missione, così come hanno fatto le cooperative sociali).

Bisogna, quindi, guardare con fiducia verso questa direzione, poiché in Italia questa radice della cooperazione sociale ha prodotto sia un'innovazione culturale che un significativo successo imprenditoriale.

Non bisogna avere paura delle “contaminazioni” positive fra mondo for-profit e mondo non-profit.

Nella produzione di beni a destinazione pubblica è necessario avere dei soggetti che non siano meramente orientati al profitto. Questi soggetti sono lo strumento imprenditoriale per creare quell'innovazione sociale, senza la quale il vecchio sistema di welfare non è in grado di soddisfare tutti i bisogni dei cittadini.

Proprio grazie all'originalità dell'esperienza italiana, si può aprire una stagione in cui attirare, nel campo della produzione di beni a valore aggiunto sociale, capitali cosiddetti “pazienti” e risorse da investire nella creazione di ricchezza e di lavoro, ma anche nella creazione di valore sociale.

In conclusione, non bisogna sprecare l'opportunità di condurre a termine questa riforma, anche facendo leva su tali due ambiti: Servizio civile e Impresa sociale. Tanto più questa riforma sarà condivisa, coinvolgendo e valorizzando l'esperienza dei suoi protagonisti, tanto più sarà efficace.

Il ruolo dell'economia sociale nell'Unione europea

Le numerose ricerche e pubblicazioni statistiche, tra cui i risultati del Censimento che l'ISTAT ha realizzato nel 2011 su tutto il sistema dell'economia sociale, evidenziano che l'economia sociale, in generale, non solo è un attore economico e sociale di grande importanza, soprattutto in alcuni Paesi, ma è potenzialmente in grado di dare

un contributo ancora più incisivo e ben maggiore alla crescita intesa in senso lato nelle sue dimensioni: economica, sociale e civile. Infatti, le trasformazioni del tessuto economico e sociale avvenute negli ultimi anni, prima e dopo lo scoppio della crisi, e molti dei problemi che esse hanno generato, non possono più essere affrontati solo contando sulla combinazione tra l'azione delle imprese convenzionali e quella delle istituzioni pubbliche e, altresì, puntando solo sull'innovazione tecnologica cui la stessa Commissione europea ha destinato ingenti risorse.

A fronte di fenomeni quali l'aumento della popolazione anziana che, da una parte ha bisogno di rimanere attiva per dare un senso all'allungamento della speranza di vita e, dall'altra deve affrontare situazioni di non-autosufficienza, la rapida obsolescenza delle competenze e quindi la necessità di gestire le sempre più numerose transizioni sul lavoro, la comparsa di nuove forme di disagio giovanile, l'esigenza di garantire una migliore integrazione di un numero crescente di immigrati, non sono più sufficienti. Così come non sono sufficienti il tipo di servizi oggi offerti, l'azione delle istituzioni pubbliche e le risorse a loro disposizione. Servono servizi nuovi e nuove modalità di organizzazione della risposta.

Occorre più innovazione sociale², o meglio, servono dosi massicce di innovazione sociale sia nei servizi offerti che nei processi di produzione di beni a destinazione pubblica che soltanto le organizzazioni che si ispirano ai principi dell'economia sociale possono garantire. Di fatto, solo accrescendo l'offerta di servizi alla persona e di interesse generale, sarà possibile mantenere la coesione sociale, ma anche ridurre le disuguaglianze nella distribuzione dei redditi, nonché creare nuovi posti di lavoro. Non potendo però più contare, come nel passato, su una ulteriore crescita dell'intervento pubblico, occorre promuovere in fretta e con decisione tutte le forme organizzative e imprenditoriali che basano la loro azione su motivazioni altruistiche e sul principio di reciprocità più che su quello dello "scambio per il guadagno" e sulla partecipazione diretta dei soggetti interessati alla individuazione delle caratteristiche dell'offerta e alla gestione della stessa. In questo modo potranno essere recuperate risorse monetarie, umane e di creatività, e quindi anche di capacità innovativa soprattutto di tipo sociale, che altrimenti resterebbero inutilizzate.

È nostra convinzione che il sistema istituzionale oggi prevalente nei paesi europei, che abbiamo ereditato dal secolo scorso, non sia del tutto idoneo a favorire il pieno dispiegarsi di questo potenziale. Esso ha bisogno di essere rafforzato, attraverso la creazione di un ambiente favorevole e non impeditivo, nonché implementato nella sua totalità, cioè tenendo in considerazione tutte le famiglie di organizzazioni che lo compongono, sia quelle che hanno una più lunga tradizione – come le cooperative, le mutue e le fondazioni – sia quelle di più recente formazione – come le imprese sociali – e indipendentemente dai settori di attività. Per la semplice ragione che ciò che unisce queste organizzazioni sono i principi su cui si fondano – avere come obiettivo la risposta ad un bisogno e non la remunerazione del capitale, essere costituite volontariamente dagli stessi cittadini e non imposte da altre istituzioni, assumere una prospettiva

² Per una analisi critica delle principali definizioni del concetto di innovazione sociale si veda Bassi, 2015.

che privilegia il lungo periodo, avere una *governance* partecipativa e democratica – e non la forma giuridica assunta o le attività che svolgono.

È anche necessario riconoscere il pluralismo delle forme d'impresa dentro e fuori il settore dell'economia sociale perché il pluralismo e la biodiversità, anche in ambito economico-produttivo, sono fondamentali per la realizzazione di una Europa al contempo più competitiva, più capace di innovazione e più coesa. Queste riflessioni non sono nuove e sono state proposte più volte negli ultimi anni.

In questo contesto, durante il semestre di presidenza italiana della UE il Governo italiano si è fatto promotore di una serie di iniziative per riportare il tema dell'economia sociale al centro del dibattito delle istituzioni europee. Tra le varie iniziative di particolare rilievo è risultata essere la conferenza *Unlocking the Potential of the Social Economy for EU growth*, svoltasi a Roma il 17 e 18 novembre 2014, organizzata anche per riflettere su come “liberare il potenziale dell'economia sociale per la crescita in Europa”. Il Governo italiano ha voluto attirare l'attenzione delle istituzioni europee e degli Stati membri, ma anche dell'opinione pubblica, su un settore a cui lo stesso Governo ha deciso di dedicare particolare importanza, disegnando un'ampia riforma della regolamentazione e delle politiche di sostegno per l'associazionismo, per il volontariato, per la cooperazione e per l'impresa sociale.

La conferenza si colloca, infatti, pienamente dentro un processo di progressiva crescita di attenzione per il settore. Un processo scandito da una serie di iniziative promosse soprattutto dalle istituzioni europee, a partire dalla risoluzione del Parlamento europeo sulla *social economy* del 2009, passando per il lavoro dell'Intergruppo sull'economia sociale istituito in seno allo stesso Parlamento, per la *Social Business Initiative* promossa dalla Commissione nel 2011 e tuttora in corso di implementazione, per il lavoro svolto dal Comitato economico sociale su questi temi – in particolare sul pluralismo delle forme di impresa – nonché da gruppi come il Geces e, da ultimo, per la conferenza di Strasburgo del gennaio 2014. Iniziative a cui, di recente, se ne sono affiancate altre su temi più specifici come quella del G7 che ha presentato un *Rapporto sugli investimenti ad impatto sociale*.

Tuttavia, ritengo fondamentale che per lo sviluppo dell'economia sociale le stesse organizzazioni del settore siano stimolate ad individuare ciò che esse possono fare anche senza l'aiuto delle politiche per rispondere ai problemi delle società e delle economie europee.

A dimostrazione che è sempre più importante dotarsi di una strategia che liberi tutto il potenziale dell'economia sociale vi sono ormai numerose e sempre più precise evidenze empiriche che sono venute crescendo in questi ultimi anni anche grazie al lavoro degli studiosi, degli istituti di statistica e della stessa Commissione europea. Ne ricordo solo due: in diversi paesi europei, tra cui l'Italia, l'economia sociale già oggi garantisce un contributo al Prodotto interno lordo vicino – se non superiore – al 10% e, secondo la recente stima di Cekoop, il sistema dell'economia sociale europea garantirebbe, in varie forme – soci lavoratori, dipendenti e lavoratori autonomi associati in cooperativa – oltre 16 milioni di posti di lavoro.

Attraverso questa iniziativa il Governo italiano ha inteso non solo continuare un dialogo su tali tematiche con la Commissione europea, ma farne anche oggetto di una

riflessione continua e sistematica con i singoli Stati membri. In particolare, mi preme richiamare l'attenzione sulla recente proposta di introdurre un *Servizio Civile Europeo*, proposta cui ha fatto riferimento il premier Renzi nel discorso programmatico di fronte al Parlamento europeo il 3 luglio scorso.

I risultati emersi dai lavori della Conferenza sono confluiti in un documento che abbiamo voluto chiamare “La strategia di Roma per l'economia sociale”, orientati sia a riconoscere il lavoro fatto fin qui, ma anche ad intraprendere nuove strade, almeno in due direzioni.

Innanzitutto, abbiamo voluto proporre alla Commissione e agli Stati membri che assumano a riferimento l'economia sociale nel suo insieme, e non solo specifiche famiglie, valorizzando le caratteristiche distintive condivise da tutte queste organizzazioni, quali il perseguimento di obiettivi di interesse generale invece che di profitto o particolaristici, e forme proprietarie e di *governance* il più possibile inclusive dei portatori di interesse e democratiche.

È, infatti, grazie a queste caratteristiche che le organizzazioni dell'economia sociale hanno apportato importanti innovazioni nell'ambito dei servizi di welfare e nei beni a destinazione pubblica. Ancora più potranno farlo in futuro perché in grado di operare e svilupparsi anche in settori che non garantiscono margini di profitto significativi.

In questo modo si riconosce anche al settore la sua effettiva rilevanza economica e occupazionale, oltre che sociale, e si evita che venga considerato, come avviene ancora in diversi paesi europei, un settore marginale solo perché alcune delle famiglie che lo compongono si occupano di persone con problemi sociali gravi. Una direzione di marcia che dovrebbe comportare la necessità di investire risorse importanti, anche di quelle che il presidente Junker si appresta a definire, non solo nelle infrastrutture – che renderanno più *smart* le economie europee – e nella *green economy*, ma anche nella *social economy* per un'Europa socialmente più coesa.

In secondo luogo, abbiamo insistito affinché dalla Conferenza emergesse l'impegno delle organizzazioni dell'economia sociale a individuare non soltanto ciò che i governi o le istituzioni europee indicano, ma anche ciò che le stesse organizzazioni dell'economia sociale possono e devono fare, le innovazioni che esse devono introdurre nella loro azione al fine di accrescerne l'efficacia, ripensando le loro modalità operative e ampliando i loro ambiti di intervento. Per avere successo l'impegno a favorire lo sviluppo deve essere condiviso tra tutti gli attori. In altri termini, la creazione di un *ecosistema* favorevole allo sviluppo dell'economia sociale può diventare un compito condiviso e non solo affidato alle istituzioni pubbliche.

Gli *input* emersi dalla conferenza hanno prodotto un primo risultato: la commissaria europea per l'Occupazione, gli Affari Sociali, le Competenze e la Mobilità del lavoro Marianne Thyssen ha manifestato grande attenzione al documento conclusivo dei lavori, evidenziando l'opportunità di una collaborazione tra la Commissione europea e gli Stati membri per affrontare gli importanti obiettivi strategici individuati.

Più in generale, tutte le iniziative promosse dal Governo italiano nel semestre di presidenza hanno prodotto riflessioni e documenti che hanno già contribuito – e siamo certi aiuteranno – a ripensare e rendere più efficaci le politiche dei governi nazionali e dell'unione. Come dimostrano le recenti innovazioni contenute nella direttiva sugli

appalti che interessano servizi di interesse generale prodotti da organizzazioni dell'economia sociale e le imprese impegnate nell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. Si tratta di innovazioni a cui l'Italia ha dato un contributo importante e che, se recepite in tempi brevi dagli Stati membri, potrebbero dare un impulso significativo allo sviluppo dell'economia sociale.

Una proposta che guarda al futuro: problemi aperti e prospettive

In sede conclusiva vorrei richiamare i tre criteri principali a cui si ispira il Disegno di Legge delega nella delicata operazione di riassetto del sistema complessivo di regolamentazione di questo variegato universo di attori economici e sociali, in un'ottica promozionale.

Il primo, criterio classico e tipico del nostro codice, è l'“assenza dello scopo di lucro”: cioè queste organizzazioni operano senza scopo di lucro come elemento centrale.

Secondo, viene introdotto il tema di “identificare in modo più preciso le finalità”: questo perché vogliamo che effettivamente l'interesse generale sia l'elemento qualificante in modo sostanziale e non solo formale in quanto previsto negli statuti.

Il terzo principio riguarda il tema dell'“impatto sociale”³, intendendo con tale termine la rilevazione sistematica di cosa effettivamente viene generato (*outcome* e non solo *output*), di quale sia effettivamente la ricaduta della azione sulla comunità in cui l'organizzazione opera. È un tema non semplice, anche con riferimento agli elementi di misurazione dell'impatto come lo SROI, il Social Bond. Sappiamo che oggi si registra qualche difficoltà a misurare in modo puntuale gli effetti sociali, cioè il miglioramento della qualità di vita delle persone. In molti casi difficilmente è misurabile con un numero e, quando si passa dal criterio dei numeri ad altri criteri, l'aleatorietà è dietro l'angolo. L'obiettivo, pertanto, è quello di individuare delle modalità per poter effettivamente distinguere il ruolo specifico delle organizzazioni, da quello che invece non attinente alle finalità generali.

La prima grande operazione su cui si misura la riforma è quella di definire il perimetro dei soggetti di Terzo settore, di individuare i criteri, e quindi selezionare, meglio differenziare i possibili vantaggi per la collettività, dare sostanza al quel termine “favoriscono” su cui le istituzioni pubbliche sono programmaticamente impegnate. Occorrerà differenziare i sostegni, la promozione di queste realtà organizzate, l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli organizzati, in base all'effettivo impatto sociale e all'effettivo perseguimento dell'interesse generale, nel mantenimento del vincolo del “senza scopo di lucro”.

È un'operazione non semplice perché richiede di mettere mano sia alle norme civili, sia a una possibile integrazione delle diverse legislazioni di settore che in questi anni sono nate e che hanno costituito un elemento positivo perché hanno attribuito una carta d'identità a tanti soggetti: volontariato, ONG, associazioni di promozione so-

³ Per una analisi dei concetti di impatto sociale e valore aggiunto sociale si rimanda a Bassi A., 2011.

ziale. Oggi però vi è bisogno di andare oltre questa legislazione a compartimenti stagni per assumere una visione unitaria del settore nel suo complesso. In questo quadro un ruolo fondamentale ricopre la realizzazione di un Registro unico e unitario per tutte le organizzazioni non lucrative.

Un altro elemento qualificante è costituito dal riordino della legislazione fiscale. Perché oggi siamo di fronte a situazioni contraddittorie, vi sono fenomeni che suscitano sicuramente qualche interrogativo e qualche domanda. Ad esempio, con riguardo alle risorse della sussidiarietà fiscale del 5x1000, è necessario verificare che i soggetti accreditati siano effettivamente tutti meritevoli di quest'azione di favore dello Stato, che rinuncia a una parte delle proprio gettito e consegna questa scelta nelle mani del cittadino secondo il principio di sussidiarietà. Così come è necessario che le organizzazioni beneficiarie siano tenute ad una rendicontazione puntuale e trasparente dell'utilizzo di queste risorse che i contribuenti hanno loro destinato.

Se riuscissimo a fare tutto questo, probabilmente lasceremmo qualche traccia che possa essere duratura. Non si tratta di un'operazione di *lifting* della legislazione vigente, non è un'operazione di marketing politico. Perché bisogna riconoscere che non è vero che nel mondo del Terzo settore "va tutto bene". Come purtroppo i recenti fatti di cronaca testimoniano è evidente che vi sia un bisogno profondo di introdurre misure di trasparenza e rendicontazione più stringenti.

In conclusione, questa stagione di riforma può essere letta come una sfida. Un sfida e una scommessa, che il Governo "lancia" alle organizzazioni non lucrative, perché intraprendano esse stesse un cammino d'innovazione e di cambiamento.

Ritengo che il processo di riforma, insieme all'opportunità e alla sfida che abbiamo di fronte, possa rappresentare un momento qualificante nella vita del Paese. Sono convinto che quest'opportunità sia reale, e che sarebbe un peccato se non riuscissimo a coglierla.

Credo che questa contaminazione fra "mondi" che non possono più vivere in universi separati, contrapposti, autosufficienti, come se ciascuno avesse in qualche modo la verità assoluta di fronte alla possibilità di innovare, di cambiare, di costruire opere che vadano a migliorare la vita di tutti, rappresenti anche il senso e la direzione di questa riforma che incoraggia ciascuno ad uscire dal proprio perimetro per trovare nelle ragioni e nei valori dell'altro un modo per cambiare se stessi.

Riferimenti bibliografici

Bassi A., *Il valore aggiunto sociale del Terzo settore*, Quiedit, Verona, 2011.

Bassi A., *Innovazione Sociale e Politiche di Welfare*, in Bassi A. e Moro G., (a cura di), *Politiche sociali innovative e diritti di cittadinanza*, Franco Angeli, Milano, 2015, pp. 5-13.

Colozzi I. e Bassi A., *Da Terzo settore a imprese sociali*, Carocci Editore, Roma, 2003.

Disegno di Legge *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale*, presentato il 22 agosto 2014, *Atti Parlamentari Camera dei Deputati* n. 2617; XVII Legislatura, Disegni di legge e Relazioni - Documenti.

Giorio A. C., *Il selfie del Terzo settore e dei suoi stakeholder: proposte della società civile per la riforma del Terzo settore*, "Impresa Sociale", n. 4, 2014, pp. 35-42.
ISTAT, *9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non-profit. Primi risultati*, Roma, 2013.

Per citare questo articolo: Luigi Bobba, *Una legislazione promozionale e sussidiaria per la costituzionalizzazione degli attori della società civile*, "Osservatorio Isfol", IV (2014), n. 3-4, pp. 11-24.