



## **CONSIDERAZIONI E PROPOSTE DELLA FONDAZIONE “E. ZANCAN” SULLE “LINEE GUIDA PER UNA RIFORMA DEL TERZO SETTORE”**

### **1. CONSIDERAZIONI**

Le Linee Guida del Governo per la riforma del terzo settore precisano: *“lo chiamano terzo ma in realtà è il primo”... “per la sua capacità di essere motore di partecipazione e di autorganizzazione dei cittadini, coinvolgere le persone, costruire legami sociali, mettere in rete risorse e competenze, sperimentare soluzioni innovative.”*

Viviamo in una società malata che ha delegato ai solidali le responsabilità di tutti. Sono invece da condividere su più vasta scala.

È stato giusto vent’anni fa chiedere e dare un vantaggio competitivo ai soggetti no-profit, con soluzioni giuridiche che hanno consentito che si sviluppessero e fortificassero nuovi modi di produrre valore economico e sociale. I risultati sono sotto gli occhi di tutti. Sono positivi e, proprio per questo, da riformare per liberare ulteriori potenzialità. Ma deve essere un’operazione che allarga il sistema delle responsabilità sociali, senza squilibrarle con deleghe improprie. Ne ha estremo bisogno una società in forte deficit di fiducia e in recessione di umanità, sempre più incapace di fare dei bisogni umani un’area di investimento e sviluppo sociale solidale.

La riforma deve essere occasione per moltiplicare il corrispettivo sociale degli investimenti, potenziando il dividendo da mettere a bene comune, con soluzioni di welfare generativo. Il punto di sfida è proprio qui. Non è però solo “compito” del terzo settore. Anche le istituzioni sono “enti no-profit” a cui dobbiamo chiedere molto di più e “a totale profitto sociale”, mentre anche imprese profit si stanno chiedendo se non convenga investire in soluzioni a profitto variabile, privato e sociale, accettando anche la committenza di solidarietà espressa dal territorio.

Al centro della riforma non dovrebbe quindi esserci solo “il terzo settore”, ma le condizioni di produzione di beni comuni e, più in specifico, il contributo che il terzo settore può dare con condizioni giuridiche e strategiche rinnovate.

Ma come potrebbe avvenire? Valorizzando il “capitale di connessione”, come asset strategico dello sviluppo, rendendo possibili nuove forme di rapporto tra soggetti di terzo settore, istituzioni e soggetti produttivi. Le valutazioni di impatto sociale, le verifiche di ritorno sociale degli investimenti, con metriche adeguate, possono diventare titolo di credito preventivo per erogare servizi alle persone e alle famiglie, con risorse integrate. Si potrebbero così evitare le gare basate sul ribasso e la breve durata, mentre abbiamo bisogno di massimo rialzo del rendimento e del valore generato. Potremmo così rottamare molte pratiche di welfare degenerativo. Se non lo faremo, molti enti pubblici e privati a finanziamento pubblico

continueranno a redistribuire risorse in modo irresponsabile, senza farle rendere, senza rigenerare valore con il concorso al risultato (anche) degli aiutati.

È necessario mettere a revisione i “diritti”, che da “individuali” possono diventare “sociali”, a corrispettivo sociale, così da garantire un “doppio rendimento” (quello che ricevi non è solo per te ma anche per la comunità). Oggi i vantaggi della solidarietà non riducono le disuguaglianze perché non vengono reinvestiti e in molti casi il valore prodotto dal terzo settore viene utilizzato per ripianare le inefficienze di altre gestioni pubbliche. In questo modo non si costruisce futuro. Chi meglio del terzo settore può accettare questa sfida? Ha nei propri fondamentali i mezzi per cercare nuove soluzioni. Ha basi associative per incrementare il capitale di connessione.

Per questo la riforma deve metterlo in condizione di non funzionare più come protesì pubblica gestita a costi amministrati, senza investire e garantire adeguato rendimento al capitale sociale. Possiamo inoltre aspettarci nuove forme di socialità, più solidali. I soggetti non profit hanno saputo inventarle e legittimarle negli ultimi 20 anni per farne condizioni generative di ulteriore valore. Ma un primo problema è come mettere tale plusvalore a bilancio. Un secondo è come chiudere amministrazioni a costo e senza rendimento. Un terzo, ancora più ambizioso, è come scoraggiare e penalizzare le pratiche degenerative. Troppe azioni pubbliche sono entropiche, consumano di più di quello che rendono, agiscono “a responsabilità limitata”. È un effetto perverso che poi si scarica nelle contrattualizzazioni tra pubblico e di terzo settore.

La riforma può ripartire da queste sollecitazioni, senza accettare “vantaggi di breve periodo” che penalizzerebbero non solo il terzo settore ma l’incontro delle responsabilità necessario per ricostruire il senso, il valore e la bellezza del bene comune.

## **2. PROPOSTE**

Le proposte di seguito esemplificate riguardano in modo specifico il volontariato, tema particolarmente approfondito dalla Fondazione nei suoi 50 anni di attività.

Per le proposte relative alle altre sezioni delle linee guida, si rinvia al documento in allegato, frutto del lavoro di un gruppo di esperti riunitisi nel 2011 per elaborare proposte di riforma, ancora attuali e coerenti con gli obiettivi delle linee guida proposte dal Governo.

- a. La proposta di riforma del volontariato non si deve concentrare soltanto sugli aspetti di procedura indicati nei 7 punti di pagina 4 (relativi a: “aggiornamento della legge 266/91 sul Volontariato, sulla base dei seguenti criteri”). Sono necessari ma non sufficienti per fornire un salto di qualità dell’azione volontaria nel nostro Paese.
- b. Il volontariato deve essere gratuito e questo aspetto va qualificato come fattore determinante ai fini dell’iscrizione negli albi e/o registri e ai fini della concessione di contributi economici.
- c. Va identificata una forma autonoma e autorevole di rappresentanza del volontariato, senza che la sua voce venga assimilata e confusa con quella di altri centri di rappresentanza (forum e altro), privi di effettiva delega della rappresentanza e del tutto inadeguati a esprimere gli interessi e le proposte del volontariato.

- d. Vanno introdotte forme di valutazione di esito per i beneficiari dell'azione volontaria e di valutazione del suo impatto sociale.
- e. La valutazione del merito a ricevere finanziamenti va collegata ai risultati di valore sociale reso possibile, alla luce degli indici di rendimento e di rigenerazione di valore sociale conseguenti (welfare generativo). In questo modo potranno essere superate le valutazioni "sul progetto" spesso non coerenti con l'effettiva azione del volontariato.
- f. Vanno favorite sperimentazioni in cui il valore economico del servizio di volontariato venga iscritto nei bilanci degli enti pubblici che beneficiano delle sue azioni così che tale valore possa essere finalizzato all'innovazione sociale e non a ripianare insufficienze e inefficienze delle pubbliche amministrazioni.

**Fondazione Emanuela Zancan onlus**  
**Centro Studi e Ricerca Sociale**

Via Vescovado, 66 - 35141 Padova

Tel. 049663800 - Fax 049663013

email: [fz@fondazionezancan.it](mailto:fz@fondazionezancan.it)

[www.fondazionezancan.it](http://www.fondazionezancan.it)

## ALLEGATO

### Per un Terzo Settore motore di benessere, crescita e occupazione

#### PREMESSA

Questo documento contiene 26 proposte per lo sviluppo del Terzo Settore produttivo, e quindi per la crescita dell'economia e dell'occupazione; esse vogliono rafforzare le imprese sociali, ripensare il loro rapporto con le Pubbliche Amministrazioni; favorire l'afflusso di risorse umane e finanziarie verso il Terzo Settore. Non sono richiesti spese o favori fiscali: semmai si recuperano risorse esistenti o si tolgono vincoli che paralizzano la crescita del nonprofit produttivo.

Quest'ultimo non solo ha una chiara capacità, più volte dimostrata anche in indagini scientifiche, di migliorare il benessere dei cittadini, dei propri lavoratori e delle comunità in cui opera; ha anche una potenzialità di creazione di lavoro (qualificato, giovanile, femminile, svantaggiato) difficilmente eguagliabile stimolando in pari misura l'economia forprofit: tutto concentrato nei servizi, il Terzo Settore è infatti immediatamente attivabile, a differenza di altri comparti che hanno tempi di reazione legati a cicli lunghi di investimento e produzione.

Il welfare sussidiario, oggi da tutti invocato, non potrà mai essere realizzato senza un robusto Terzo Settore produttivo. Quest'ultimo è in generale riconosciuto come il più potente generatore del "capitale di connessione", un fattore strategico nello sviluppo.

A nostro parere, il Terzo Settore ha già fornito al Paese uno stabilizzatore sociale prezioso, anche andando ad occupare grandi quote dei servizi sociali non strettamente sanitari. Nel futuro, riteniamo che in vari comparti - il welfare di comunità, l'inserimento lavorativo, la tutela del territorio, l'*housing*, l'energia, la gestione di beni comuni - il Terzo Settore produttivo sarà sempre più *asset* strategico del Paese.

Tuttavia, perché il Terzo Settore realizzi appieno il proprio potenziale, occorre stimolare una sua evoluzione. In particolare, esso deve migliorare nella trasparenza e nella qualità del reporting, nell'efficacia ed efficienza dell'azione; ridurre ulteriormente i propri costi, anche sfruttando economie di scala oggi lasciate sul tappeto; trovare forme di coordinamento interno e con il sistema pubblico.

Non crediamo che la situazione possa essere completamente sbloccata da ricette immediate. Ci possono essere priorità da perseguire subito, entro l'orizzonte dell'attuale Governo e Parlamento, e azioni da impostare invece per il medio e lungo termine; lo abbiamo segnalato caso per caso.

L'azione italiana (non solo per la forza del nostro nonprofit) può essere trainante anche nel contesto internazionale, agganciandosi al Single Market Act che il Commissario Barnier ha promosso e la UE adottato e in particolare alla recente iniziativa sul Social Business. Non è retorica parlare di un *made in Italy sociale* che per originalità delle soluzioni non è secondo a quello del lusso, della moda o del design. L'Italia può inserirsi da leader nell'attuazione degli indirizzi di incentivo alle imprese sociali perseguiti dalla Commissione e dalle Istituzioni Europee.

Le azioni da intraprendere non possono essere definite senza considerare la prospettiva della Pubblica Amministrazione; le nostre proposte sono state formulate in termini di obiettivi e possibili strumenti, lasciandone la finalizzazione a successivi "tavoli tecnici" ai quali l'esperienza di tutti i firmatari e di Banca Prossima può portare gli amministratori locali più efficaci e ricettivi.

*Milano, 10-23 maggio 2012*

*Marco Morganti*, Amministratore Delegato di Banca Prossima

*Felice Scalvini*, presidente di Assifero, di Fondazione Housing Sociale e di Cooperatives Europe

Questo documento è stato elaborato nel confronto con un gruppo di lavoro formato da:  
*Gianpaolo Barbetta*, associato di Economia dei Sistemi di Welfare all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

*Riccardo Bonacina*, direttore di Vita Nonprofit

*Carlo Borzaga*, ordinario di Politica Economica Università di Trento, presidente Rete Internazionale Ricerca sull'Impresa Sociale

*Laura Corsini*, Segretario Generale della Fondazione per l'Innovazione del Terzo Settore

*Marco Demarie*, responsabile dell'Ufficio Studi e dell'Unità Filantropia e Cultura della Donazione della Compagnia di Sanpaolo

*Monica De Paoli*, referente per il Nonprofit del Consiglio Nazionale del Notariato

*Mariella Enoc*, vicepresidente Fondazione Cariplo

*Alessandro Hinna*, associato di Programmazione e Cambiamento della Pubblica Amministrazione a Roma Tor Vergata

*Roberto Leonardi*, cooperatore sociale e presidente del Consorzio ABN

*Marco Panara*, editorialista economico de La Repubblica

*Marco Ratti*, ufficio studi di Banca Prossima

*Tiziano Vecchiato*, direttore della Fondazione Zancan

*Stefano Zamagni*, ordinario di Economia Politica all'Università di Bologna, già presidente dell'Agenzia del Terzo Settore

## AMBITO 1 – Migliorare la politica sociale coinvolgendo il Terzo Settore produttivo e qualificando la spesa pubblica

a. Allentare i vincoli degli standard pubblici nei servizi di welfare, istituendo protocolli specifici di verifica e prevedendo che parte delle risorse pubbliche già dedicate all'innovazione siano destinate (anche attraverso un apposito fondo Stato-Regioni) a sperimentazioni non legate agli standard esistenti ma soggette a valutazione ex post per determinare i livelli di soddisfazione; laddove necessario, introdurre a questo scopo elementi di flessibilità nel Patto di Stabilità interno regionale e locale

*Obiettivo:* incentivare l'innovazione nei servizi di welfare, abbassare la soglia di accesso all'offerta di servizi, valorizzare la capacità innovativa degli imprenditori sociali, spostare l'accento da standard "esterni" a "patti di comunità" come strumento di democrazia locale

b. Riorientare (tramite una legge-quadro vincolante per le Amministrazioni locali) le gare pubbliche dal massimo ribasso a modelli alternativi, anche attivando contratti di partenariato pubblico-privato; specificamente è possibile introdurre una modalità di gara "al massimo rialzo", nella quale l'oggetto del bando – fissato un costo pari o inferiore a quello sopportato dalle Amministrazioni in precedenza – diventa l'aumento, l'innovatività, l'evoluzione dei servizi prestati

*Obiettivo:* recuperare risorse e qualificare la competizione nell'interesse del cittadino, permettendo anche gare in cui la concorrenza sia centrata sulla qualità

c. Con lo stesso strumento, incentivare gli appalti a lungo termine (3-4 anni) arrivando anche a proibire, nei segmenti in cui la stabilità del rapporto è importante, le durate inferiori, sulla base dell'esempio inglese; incentivare il meccanismo di concessione quando risulta meno costoso dell'appalto

*Obiettivo:* razionalizzare il sistema degli appalti producendo più risposte ai bandi e riducendo il costo finale

d. Prevedere che gli Enti locali considerino stime del risparmio di spesa sociale che essi possono realizzare affidando servizi e forniture a cooperative sociali di tipo B, rispetto al costo dell'assistenza alle stesse persone svantaggiate

*Obiettivo:* ridurre i costi complessivi della PA attraverso un approccio integrato, favorire lo sviluppo di questo tipo di imprenditoria sociale, distribuire reddito e creare autonomia per persone svantaggiate, alleggerire la spesa sociale e la dipendenza da essa

e. Ampliare l'utilizzo dei *voucher* per le prestazioni sociali e prevedere che gli stessi siano sempre spendibili – eventualmente con incentivo – presso imprese sociali oltre che presso fornitori individuali e soggetti for-profit; modificare le leggi che privilegiano il lavoro autonomo rispetto a quello organizzato in imprese sociali in direzione favorevole a queste ultime, specialmente nel comparto dell'assistenza dei minori e degli anziani (badantato)

*Obiettivo:* facilitare il ricorso alla forma organizzativa IS e migliorare la qualità del servizio

f. Ottenere dall'Istat che al Terzo Settore vengano dedicati appositi conti satellite, senza i quali non si riuscirà a esporre e a far valere la sua forza

*Obiettivo:* documentare la dimensione del Terzo Settore, verificare in futuro l'efficacia delle politiche di sviluppo dello stesso

## AMBITO 2 – Promuovere ed efficientare l'Impresa Sociale

a. Prevedere che la qualifica di Impresa Sociale sia obbligatoria per l'esercizio di attività commerciale da parte degli enti nonprofit, prevedendo la riduzione del capitale minimo necessario alla costituzione delle imprese sociali o la graduale accumulazione di riserve

*Obiettivo:* garantire trasparenza e rigore nella gestione delle attività economiche da parte di tutto il nonprofit, ampliare l'esercizio della rendicontazione sociale

b. Dare certezza fiscale all'Impresa Sociale riconoscendola come ONLUS di diritto, al pari delle cooperative sociali, delle ONG e delle organizzazioni di volontariato

*Obiettivo:* le regole previste per l'IS danno maggiore certezza degli indicatori di sostenibilità e di sviluppo, migliorando anche il rapporto con le banche

c. Provocare l'efficientamento del sistema nonprofit incentivando fusioni e aggregazioni, affiliazioni a centrali di acquisto e contratti di gruppo, anche includendo tra i criteri di favore per l'assegnazione di contratti pubblici il miglioramento documentato di indici di efficienza

*Obiettivo:* recuperare risorse, assicurare sull'efficienza del denaro donato (o prestato)

d. Lanciare un nuovo Progetto Fertilità per incentivare i rapporti Nord-Sud anche in funzione del recupero (al Sud e al Nord) dei beni confiscati alle mafie da parte di Imprese Sociali

*Obiettivo:* sviluppare IS e lavoro qualificato al Sud, promuovere la legalità

e. Recuperare e semplificare la “legge Marcora” per favorire il *turnaround* delle aziende in fallimento da parte dei lavoratori organizzati in cooperative e/o Imprese sociali

*Obiettivo:* mantenere in vita attività produttive recuperabili, favorire il ricambio manageriale e generazionale

f. Accentrare i “poli di innovazione”, attualmente dispersi in una pluralità per ogni Regione, creando un centro di innovazione nazionale con cofinanziamento privato, sulla base dell'esperienza inglese, anche iniziando con un esperimento pilota in una regione ad alta intensità di imprese sociali

*Obiettivo:* evitare la dispersione “a pioggia” di risorse, massimizzare la concentrazione sulle innovazioni di ampia portata, coinvolgere i privati in iniziative non dispersive

g. (Medio termine) Perseguire, anche in accordo con categorie di professionisti (notai, commercialisti) e con le strutture pubbliche locali (Camere di Commercio), una semplificazione e uniformazione legislativa delle forme di riconoscimento della personalità giuridica (controllo di legalità come per le società di capitali) delle organizzazioni non profit produttive e non, nonché degli obblighi di reportistica (bilanci), garantendo trasparenza e accesso ai dati da parte di tutti

*Obiettivo:* semplificare la creazione di organizzazioni, sottrarla all'arbitrio di criteri e procedure diverse sul territorio, dare certezza legislativa (p.es. al mondo delle associazioni non riconosciute) favorire registri unici, infine produrre trasparenza del Terzo Settore

h. (Medio termine) Semplificare la fiscalità generale sul Terzo Settore, anche con l'obiettivo di mantenere parità di gettito, uniformando la struttura della tassazione diretta e indiretta fra entità for- e nonprofit, condizionando il regime di favore (aliquota Ires ridotta) all'obiettivo nonprofit anziché alla natura giuridica dell'organizzazione che lo persegue

*Obiettivo:* evitare incertezze normative, ridurre i costi di amministrazione del Terzo Settore, ampliare il pool di competenze a cui esso può attingere

### AMBITO 3 – Favorire l'afflusso di risorse umane

a. Prevedere che i periodi di volontariato e/o lavoro retribuito, presso Imprese sociali e altre organizzazioni nonprofit convenzionate, da parte di studenti universitari o delle medie superiori siano riconosciuti come crediti formativi validi per l'istruzione universitaria

*Obiettivo:* favorire l'espansione del volontariato e/o dell'impegno nel nonprofit fra gli studenti anche pre□universitari

b. Ottenere continuità e stabilità fra l'esperienza del Servizio Civile e la nascita e sviluppo di Imprese sociali. In particolare, accogliere la proposta di Servizio Civile universale non obbligatorio; separare l'autorizzazione del progetto di Servizio Civile dal suo finanziamento

*Obiettivo:* ridurre l'impatto negativo della disoccupazione sulla professionalità e sul morale dei giovani, sfruttare la ricchezza costituita dai ragazzi che sperimentano il sociale per un anno; stabilizzare il loro apporto lavorativo; consentire ai progetti di Servizio Civile di partire anche con finanziamento pubblico solo parziale

c. Incentivare l'impiego nel nonprofit degli “Over 50” usciti dal circuito del lavoro, anche trasferendo alle Imprese sociali che li assumono l'intero importo (non ancora utilizzato) dell'eventuale cassa integrazione o del sussidio di disoccupazione

*Obiettivo:* recuperare lavoratori qualificati, da promuovere come imprese a sé stanti o come innesto qualificante in IS esistenti

d. Permettere l'utilizzo del contratto di collaborazione domestica, oggi utilizzato dalle famiglie per l'assunzione di badanti, da parte delle cooperative e Imprese sociali (come è già per le ex agenzie di lavoro interinale)

*Obiettivo:* favorire la riorganizzazione del badantato in imprese sociali con vantaggi sia per le badanti, sia per le famiglie, sia per il non autosufficiente

e. Stimolare le Università a consorziarsi per istituire un dottorato di ricerca in materia di Terzo Settore

*Obiettivo:* favorire il ricambio di pensiero sul Terzo Settore e la visibilità internazionale del Terzo Settore italiano

#### AMBITO 4 – Favorire l'afflusso di risorse finanziarie

a. Promuovere organizzazioni, eventualmente con cofinanziamento pubblico-privato, per l'ottimizzazione della partecipazione del Terzo Settore ai bandi europei

*Obiettivo:* ampliare la capacità di ottenere fondi, ridurre il divario di capacità di organizzazioni appartenenti a reti e regioni diverse

b. Potenziare il sistema delle garanzie, mobilitando i confidi ed estendendo alle imprese sociali l'accesso al Fondo centrale di garanzia per le PMI

*Obiettivo:* migliorare radicalmente il rapporto del Terzo Settore con le banche e l'accesso al credito

c. Completare, anche con semplice decreto, la legislazione sui titoli di solidarietà; adattare le migliori innovazioni finanziarie sviluppate in Europa dirette al finanziamento privato di iniziative sociali (*social impact bond*, ...)

*Obiettivo:* spostare il tema dalla disponibilità di nuove risorse pubbliche e bancarie al recupero di risorse private non speculative, anche remunerate attraverso il risparmio sui costi

d. Favorire il legame finanziario diretto dei cittadini con le nonprofit (imprese sociali e non) sia sotto forma di partecipazione a titolo di capitale (p.es. socio finanziatore delle cooperative sociali), che sotto la forma innovativa del prestito, anche semplificando la disciplina giuridica di quest'ultimo, alzando il tetto della deducibilità delle donazioni, in generale stabilizzando norme fiscali favorevoli alle donazioni

*Obiettivo:* abbattere il costo del denaro, aprire al nonprofit produttivo la via della "quasi donazione", ampliare quella della donazione, rafforzare la struttura patrimoniale

e. Importare la proposta inglese di legislazione sui fondi di investimento a carattere sociale (*social impact funds*); coordinare e cofinanziare un piccolo fondo pubblico-privato – di natura simile a quella riservata all'*housing* sociale, comunque eventualmente alimentabile anche da Fondazioni e CDP – per la sperimentazione di *venture capital* sociale e la costruzione di esperienza in proposito

*Obiettivo:* consentire la nascita di strumenti d'investimento dedicato

f. Sulla base dell'esperienza dei fondi per la progettualità locale, riservare una parte delle risorse destinate alla spesa sociale a fondi territoriali di progettualità, sia specificamente per la cultura, sia per il miglioramento e l'innovazione dei servizi svolti dalle Imprese sociali

*Obiettivo:* convertire parte della spesa corrente in spesa per investimenti sociali

g. (Lungo termine) Intervenire a livello legislativo prevedendo la possibilità che imprese "di interesse sociale" possano distribuire utili in misura moderata, sul modello inglese

*Obiettivo:* facilitare il finanziamento di imprese di interesse sociale costituite in forma societaria