

## 7. Il terzo settore e la sfida della sussidiarietà

di Giorgio Vittadini

### Gli interventi normativi immediati

La realtà del terzo settore assume in Italia vaste proporzioni e notevole rilievo economico. Fra i maggiori aspetti critici si individuano i seguenti.

- *Primo: la disorganicità.* La legge sulle organizzazioni di volontariato e quella sull'associazionismo di promozione sociale sono in massima parte sovrapponibili. Inoltre, si riscontrano numerose incongruenze non giustificabili: un'associazione di promozione sociale iscritta al registro regionale può essere destinataria del cinque per mille, ma non di erogazioni liberali deducibili per accedere alle quali occorre che l'associazione risulti iscritta al solo registro nazionale; un'organizzazione di volontariato iscritta al solo registro regionale, invece, è destinataria di entrambe le agevolazioni.
- *Secondo: scarsa autonomia dal pubblico.* Si registra una forte tendenza da parte di molte amministrazioni pubbliche a utilizzare le organizzazioni non-profit come subfornitori a basso prezzo di servizi decisi da altri e pagati con grande ritardo.
- *Terzo: pochi interventi strutturali.* L'esempio più importante è quello del cinque per mille, che non è ancora disciplinato da una legge specifica.

- *Quarto: confusione fra impresa sociale e volontariato.* Il nostro ordinamento, non prevedendo ancora che il non-profit svolga attività d'impresa, confonde spesso i termini «non-profit» e «volontariato». Un dato su tutti è indicativo: il codice civile a oggi non prevede lo svolgimento di attività d'impresa da parte di enti senza scopo di lucro; la disciplina sull'impresa sociale contiene molti oneri e quasi nessun vantaggio per gli enti e le società che intendano assumere questa qualifica.
- *Quinto: una disciplina finanziaria insoddisfacente.* Rispetto al costo del denaro, va registrato un peggioramento per quanto riguarda le condizioni offerte al non-profit: se nel 2007 i crediti costavano al terzo settore meno che alle famiglie, nel 2010 (nel contesto della generale discesa dei tassi), il rapporto si è invertito. Oggi pagano più le ONLUS, seguite dalle imprese non finanziarie e dalle famiglie.

Dall'esame dei problemi più rilevanti di questo settore, le riforme necessarie di breve periodo possono essere classificate in base ai diversi ambiti di intervento. Tre su tutti.

- *Primo: categorie di soggetti non-profit.* Una prima criticità deriva da un difetto riscontrabile nel sistema del cosiddetto «doppio binario», che impedisce a enti importanti che realizzano utilità sociale di assumere la qualifica di ONLUS. Questa problematica potrebbe essere risolta, per esempio, prevedendo la possibilità per gli enti senza scopo di lucro che gestiscono scuole paritarie di diventare ONLUS. Un ulteriore aspetto su cui il legislatore non trova corrispondenza con la realtà fattuale è la nozione di «persona svantaggiata» recepita dal nostro ordinamento, tra cui dovrebbero essere compresi i

giovani che faticano a trovare lavoro. Nel caso delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale, è necessario adeguare le norme istitutive alle reali dimensioni del fenomeno, innanzitutto istituendo l'albo delle organizzazioni di volontariato che operano a livello nazionale e armonizzando le discipline sull'associazionismo di promozione sociale (legge 383 del 2000) e sul volontariato (legge 266 del 1991).

- *Secondo: disciplina fiscale come incentivo alla donazione.* Bisognerebbe escludere dagli studi di settore tutti gli enti senza scopo di lucro (comprese le cooperative a mutualità prevalente), poiché anche nell'esercizio delle attività commerciali lo scopo da essi perseguito non è una redditività finalizzata alla remunerazione del capitale, ma una generale utilità sociale.
- *Terzo: riforma del codice civile.* Occorre riconoscere la possibilità agli enti non-profit di esercitare attività economico-imprenditoriali e dare loro personalità giuridica. In questo modo verrebbe abbandonato il regime «concessorio», in base al quale è lo stato a decidere questa attribuzione, per passare a un modello nel quale l'intervento pubblico si limita a riconoscere l'esistenza dei soggetti e a esercitare i poteri di controllo. Su questo punto è in corso una valutazione parlamentare su un disegno di legge di riforma del codice civile, concernente lo status giuridico e l'attività d'impresa di associazioni e fondazioni.

### I progetti di medio periodo

In un'ottica di medio periodo, si possono delineare alcu-

ne linee prioritarie di lavoro a seconda del settore di intervento. Ecco i principali.

- *Sanità*. Riconvertire i piccoli ospedali costosi e pericolosi per la salute dei cittadini in servizi per gli anziani, per i disabili e per quanti hanno bisogno di essere presi in carico e di ricevere cure *low-tech* e contestualmente investire in efficienza ed efficacia negli ospedali per acuti. In entrambi i casi, preziose sono le realtà non-profit.
- *Politiche sociali*. Il *Rapporto sulla non autosufficienza in Italia* realizzato dal Ministero del Lavoro nel 2010 evidenzia la necessaria integrazione delle politiche sociali con quelle socio-sanitarie, assicurando processi di continuità assistenziale e presa in carico della persona non autosufficiente, anche in questo caso con l'ausilio di vecchie e nuove realtà del privato sociale.
- *Educazione e istruzione*. È necessario un investimento qualitativo e quantitativo nel sistema di istruzione e formazione professionale a ogni livello, che garantisca anche l'equità, impossibile senza un incremento della libertà di educazione attuabile con una parità anche economica tra scuole statali e libere.
- *Mercato del lavoro*. Occorre investire in politiche attive del lavoro che assicurino stabilità e flessibilità necessarie per l'economia moderna, attuabili attraverso realtà quali patronati, centri di aiuto al lavoro di origine sindacale e del terzo settore.
- *Welfare sussidiario*. Per evitare la divaricazione tra ricchi e poveri e cittadini del Nord e del Sud, in un'ottica di diminuzione della spesa statale, occorre sostenere le realtà sociali da sempre protagoniste del welfare nel nostro paese, aumentando le agevolazioni fiscali a loro vantaggio e favorendo la scelta delle realtà più efficaci ed efficienti, favorendo nel-

lo stesso tempo la libera scelta degli utenti attraverso strumenti come voucher e dote.

Le risorse per attuare tutte queste riforme potrebbero essere reperite tagliando drasticamente l'enorme spesa pubblica inutile e clientelare, anche attraverso strumenti responsabilizzanti quali il federalismo fiscale.

### Meno centralismo politico...

Soprattutto negli ultimi anni si è registrata una tendenza a relegare il non-profit come subfornitore di servizi progettati da attori diversi. Se, da un lato, le organizzazioni non-profit sono generalmente riconosciute come fondamentali per le loro peculiarità di promozione della democrazia e dell'azione civile, dall'altro lato, una serie di fattori ha in qualche modo ostacolato questa partecipazione. Lo stato, forse anche per preservare il proprio monopolio nella somministrazione di servizi, si è troppo spesso mostrato non favorevole a un'apertura decisa nei confronti del non-profit. I problemi concreti che queste istituzioni della società civile si trovano a fronteggiare sono sia di ordine finanziario sia di tipo legislativo.

Dal punto di vista finanziario, le difficoltà delle organizzazioni non-profit a reperire fondi consistenti per il proseguimento della propria attività le porta ad allontanare i loro obiettivi da quello di *advocacy*. Per quanto riguarda le barriere di tipo legislativo, le organizzazioni non-profit devono fronteggiare un assetto di restrizioni legali abbastanza confuso e potenzialmente intimidatorio in relazione allo svolgimento della loro attività. Basti pensare all'alto tasso di burocratizzazione che queste organizzazioni devono affrontare per essere inserite nel sistema di

accreditamento pubblico di fornitura dei servizi e, in misura anche maggiore, per mantenere questi standard.

Diversi studi consolidati rivelano la presenza ormai di due Italie: una geograficamente definita a nord della capitale, con standard assistenziali che guardano all'Europa e beneficiano della presenza di reti assistenziali integrate (nel caso della Lombardia si è sperimentata la libertà, lasciata al paziente e alla famiglia, di scegliere attraverso i voucher gli erogatori di servizi che si ritengono più idonei); una seconda Italia che comprende il Lazio, il Sud e le Isole, in cui i servizi di Long Term Care (LTC) sono presenti in modo sporadico, non strutturati in rete, non coordinati da strutture distrettuali, spesso insufficienti. In questa Italia i bisogni di LTC rimangono per larga parte inevasi o vengono risolti con ricoveri ospedalieri impropri, oppure la famiglia si vede costretta ad auto-organizzare la risposta assistenziale. In quest'ultimo caso non vi sono strumenti per garantire e verificare la qualità dell'assistenza erogata e se l'indennità di accompagnamento venga realmente impiegata a beneficio del paziente.

Da quanto esposto finora è ricavabile che gli interventi proposti abbiano trovato difficile realizzazione a causa di un establishment a livello centrale poco propenso a concedere spazi di autonomia ai corpi sociali, indipendenti dal controllo non solo geografico, ma soprattutto politico. Invece, le istituzioni civili appartenenti all'ambito non-profit sono espressione delle energie positive della società che il principio di sussidiarietà orizzontale richiede di valorizzare: la loro attività produce beni comuni e la loro valorizzazione, in un rapporto di collaborazione con i poteri pubblici, risulta imprescindibile in un contesto di ripensamento del sistema. Se in passato l'organizzazione degli enti privati con finalità sociali poteva reggersi anche solo sullo spirito volontaristico o caritatevole di un grup-

po di persone, il nuovo ruolo che gli enti non lucrativi sono destinati a ricoprire richiede una serie di interventi rapidi ed efficaci. Lo sviluppo della società civile a interlocutore principale delle istituzioni pubbliche rappresenta un obiettivo difficilmente procrastinabile.

Si tratta inoltre di aggiornare questo settore. In particolare, le fondazioni devono diventare sempre più delle «banche sociali»: è necessario in questo senso individuare nuovi strumenti e veicoli di investimento adeguati alle moderne strutture e dimensioni del mercato. Nel campo assistenziale, il nostro paese, oltre a presentare un'anomalia nella distribuzione territoriale dei sussidi, è anche atipico in Europa per il peso dello strumento nel mix assistenziale e per la mancata gradazione dell'indennità di accompagnamento in base al bisogno. Le riforme necessarie per lo sviluppo delle forze presenti nella società civile italiana vedrebbero il tramonto delle prassi autoreferenziali che hanno caratterizzato, per esempio la recente storia della sanità in alcune regioni italiane. Si tratterebbe di una sconfitta dell'inefficienza e di una vittoria della cooperazione fra privato (*for profit* e *non-profit*) a livello locale quanto centrale.

La maggiore autonomia impositiva concessa alle regioni e agli enti locali mediante l'attuazione in Italia del federalismo fiscale costituisce in questo senso la premessa per attuare programmi cooperativi fra i vari livelli di governo e i cittadini, interpretati in chiave di trasparenza e responsabilità condivisa, grazie alla possibilità di un maggior controllo sul flusso di spesa e imposte.

### ... più società e cooperazione civile

La forza connettiva del nostro paese nei suoi centocinquantaquattro anni di unità è stata rappresentata dai movimenti

a forte connotazione ideale (cattolica, socialista, liberale) che hanno influito positivamente sulla vita sociale, economica e politica a beneficio del popolo. Purtroppo si avverte ora un indebolimento delle ragioni ideali, personali e collettive all'origine di queste realtà e una crescente distanza della politica, sia in chiave di autoreferenzialità dei partiti, sia per il prevalere di tendenze demagogiche, giustizialiste, populiste superficiali e senza un reale spessore culturale. Senza l'educazione del popolo a giudicare secondo il desiderio di verità, giustizia e bellezza, ognuno si rifugerà in un individualismo cinico e scettico, dopo aver creduto a ideali utopici, senza più la capacità di costruire corpi intermedi. Senza la rivitalizzazione dei corpi intermedi non c'è il soggetto che può beneficiare di necessari cambiamenti politici. Senza la ripresa di partiti popolari che nascono «dal basso», e non si basano su demiurghi che vogliono da soli determinare tutto e tutti o su tribuni del popolo autoproclamatisi arbitri della legalità, la forza vitale della società non informerà di sé le istituzioni. Il superamento dello status quo può essere determinato da questi cambiamenti che superano il bipolarismo imposto dall'alto (da certi mass media, certi intellettuali, certi poteri non democratici) e «rusticano», basato sempre sulla delegittimazione dell'avversario, che ha inquinato gli ultimi decenni della nostra vita repubblicana e ha soffocato il nostro paese in questi anni, a vantaggio della vitalità di ogni «io», delle famiglie, delle realtà sociali, del popolo tutto.