

## 5

sguardi

La Riforma del Terzo settore dello scorso agosto comincia a scuotere equilibri statici, spesso rituali, nel rapporto tra istituzioni, imprese, Terzo settore. Molte le possibilità che si stanno aprendo, non pochi i punti critici.

## Dove si incamminerà il Terzo settore?

**Paolo  
Venturi**

**Flaviano  
Zandonai**

**Ugo  
Ascoli**

**Luca  
Fazzi**

a cura di  
**Francesco  
d'Angella**

**S**ull'impatto che avrà la riforma del Terzo settore sulle organizzazioni che ne fanno parte, ma soprattutto sul futuro del welfare vi sono pareri discordanti.

Spesso queste opinioni non dialogano tra di loro. Abbiamo perciò pensato di mettere a confronto i diversi punti di vista, chiedendo a interpreti autorevoli di esprimere un giudizio a partire dalle questioni per loro cruciali.

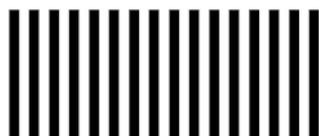
Dal confronto delle posizioni emer-

gono differenti visioni sulla portata politica, culturale ed economica della riforma.

Ma affiorano anche riflessioni di estremo interesse per il futuro delle organizzazioni di volontariato, delle cooperative sociali e di tutte le esperienze di welfare costruite in questi anni nei diversi territori.

Sullo stesso tema rimandiamo anche alla lettura dell'in-

tervista a Stefano Zamagni in questo numero di rivista.



## 1

## SNODI CHIAVE NELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

Paolo Venturi

Flaviano Zandonai

La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale può dirsi compiuta nella sua architettura. Sono stati infatti emanati i decreti inerenti i principali caposaldi dell'impianto riformatore delineato nella legge delega (L 106/16), ovvero, oltre al servizio civile, terzo settore (DL 117/17) e impresa sociale (DL 112/17). Sono inoltre in dirittura di arrivo alcuni provvedimenti che, per quanto di natura tecnica, rappresentano contributi sostanziali, in particolare le linee guida per la redazione del bilancio sociale e della VIS (valutazione d'impatto sociale).

Questo stesso corpus normativo è però ancora «fluidò» perché mancano all'appello altri adempimenti (fra i più importanti quelli di natura fiscale e quelli relativi all'attivazione del Registro unico del Terzo settore) e perché sono già intervenuti correttivi su decreti già approvati.

La riforma sta dunque entrando nel vivo. Non solo guardando a questioni applicative, ma anche al «discorso» fra gli addetti ai lavori, alimentato da iniziative di informazione e divulgazione, oltre che da un numero significativo di articoli e pubblicazioni. Un quadro conoscitivo dove aspetti tecnici si mischiano con considerazioni di taglio valutativo e di generico sen-

timent in merito alla bontà o meno della riforma, in particolare rispetto al modo in cui su di essa potranno «poggiarsi» nuove strategie di sviluppo del Terzo settore.

A tal proposito nei punti seguenti verranno proposti alcuni snodi chiave della riforma che, nel loro insieme, consentono di arricchire la rappresentazione di un comparto che, di per sé, è strutturalmente caratterizzato da processi trasformativi interni.

Non vuole essere un elenco esaustivo, ma un primo tentativo di individuare questioni intorno alle quali riallineare un sistema di portatori di interesse articolato e dal quale potrà scaturire «l'identità sostanziale» di un settore ora normativamente riconosciuto come aggregato istituzionale e non semplice «membrana» tra Stato e mercato.

### L'ente di Terzo settore driver della publicness

I dati del nuovo censimento ISTAT evidenziano che se il non profit assume una missione da Terzo settore - promozione dei diritti, sostegno a soggetti deboli, cura dei beni collettivi - prende forma un quadro dove il numero di unità organizzative diminuisce - da 336mila a 160mila - ma cresce in termini dimensionali guardando

in particolare al numero di volontari (41% del totale) e soprattutto di occupati (70%), lasciando intravedere un orientamento di natura imprenditiva.

In altri termini il perseguimento di esplicite finalità sociali e pubbliche rappresenta un fattore di crescita, smentendo la retorica che identifica il «sociale» più autentico nelle espressioni più puntiformi e ai

**Senza un investimento in termini di promozione non è da escludere che un numero di organizzazioni rischino di rimanere fuori dal perimetro degli Ets.**

confini dell'informalità.

Da questo primo tratto evolutivo scaturisce la sfida per i soggetti che operano in chiave di ecosistema, in particolare i nuovi Centri servizi del Terzo settore che saranno chiamati non solo a servire l'esistente, ma ad accompagnare un più profondo processo di cambiamento organizzativo.

L'adozione della qualifica di Ente di terzo settore (ETS) rappresenterà, da questo punto di vista, un primo importante banco di prova: non solo come adempimento, ma come percorso identitario rivolto a soggetti non lucrativi nati in

sancisce da una parte la primogenitura di questa forma giuridica rispetto all'esercizio sociale dell'attività d'impresa, ma al tempo stesso la confina nei settori stabiliti dalla legge 381/91 che ora rappresentano solo una parte del lungo elenco di attività di «interesse generale».

Anche per quanto riguarda la *governance*, la prevista partecipazione di utenti e lavoratori all'impresa è data per assolta visto che le cooperative sociali sono riconosciute, di nuovo di diritto, come cooperative a mutualità prevalente.

Se a questa cristallizzazione del leader

---

## riforma terzo settore

---

contesti socioculturali diversi da quelli del Terzo settore originario, superando idiosincrasie non soltanto formali ma anche «ideologiche» e contribuendo così a dilatare il perimetro del Terzo settore come attore che infrastruttura segmenti più ampi e innovativi della società civile.

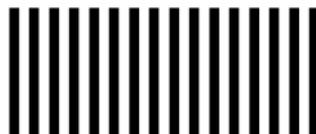
A tal proposito la norma giuridica appare necessaria ma non sufficiente: senza un investimento in termini di promozione non è da escludere che questo percorso di *institution building* lasci in eredità un numero anche consistente di organizzazioni non lucrative che, per limiti organizzativi e scelte culturali, rischiano di rimanere fuori del perimetro degli ETS.

### **La biodiversità dell'impresa sociale nell'economia coesiva**

Il riconoscimento della cooperazione sociale come impresa sociale di diritto

di settore si aggiunge che associazioni e organizzazioni di volontariato potranno gestire importanti quote di lavoro retribuito e partite economiche in regime non commerciale, la vera novità dell'impresa sociale che ora è parte integrante del Terzo settore è data dalla possibilità di costituirla e governarla a partire da modelli giuridici di società di capitali (SRL, SNC, SPA).

Una novità significativa non perché nuova in sé, visto che esisteva già una norma in materia, ma perché finalmente dotata degli adeguati incentivi per sbloccare il potenziale distintivo: dimensione *low profit*, con possibilità di distribuire non più della metà degli utili come donazioni o come ristorno e remunerazione del capitale e inoltre sgravi fiscali sugli investimenti da parte di singoli cittadini e imprese, ma solo per *startup* costituite dal quinquennio precedente in avanti dalla data di approvazione del decreto.



Il Terzo settore potrà quindi operare attraverso un veicolo di impresa sociale che fa leva non solo sul modello dominante della società di persone di natura comunitaria (cooperativa sociale), ma anche su minoranze di investitori che si coalizzano utilizzando in modo responsabile la principale risorsa che contraddistingue la società attuale, ovvero la finanza.

Un esperimento fin qui limitato e spesso promosso dalle stesse cooperative sociali in forma di «impresa rete» per far fronte a investimenti *capital intensive*, ma forse ora aperto a una nuova generazione di imprenditori sociali, comunque fortemente orientati al bene comune considerata la sussistenza del vero baluardo della socialità d'impresa, ovvero l'*asset lock* patrimoniale.

### **Le reti associative nell'intermediazione societaria**

La possibilità di costruire reti associative composte da numeri variabili di ETS a seconda dell'operatività o meno su scala nazionale e dell'eventuale composizione di sole Fondazioni può rappresentare un'opportunità per riconoscere i «corpi intermedi» di questo ambito attraverso le classiche funzioni di rappresentanza e di coordinamento sulla base di matrici culturali, prossimità territoriale, condivisione di risorse, ecc.

Ma, spingendo in là il dettato normativo, queste stesse reti potrebbero essere utilizzate anche per ri-articolare filiere legate a opzioni di sviluppo e approcci all'innovazione sociale, restituendo quindi secondo modalità in parte inedite il valore auten-

tico della riforma, ovvero la straordinaria biodiversità interna del Terzo settore.

Le nuove reti associative possono infatti corrispondere non solo a network attraverso cui soggetti simili dialogano

con «controparti» istituzionali, ma anche a comunità di persone e organizzazioni che prendono forma all'interno di progetti di innovazione aperta e che funzionano attraverso meccanismi capaci di includere non solo *stakeholder* tradizionali ma nuovi portatori di risorse (*assetholder*), orientati a di-

segnare soluzioni nuove nei confronti di «sfide sociali» riconosciute come di interesse comune (rigenerazione dei beni comuni, welfare comunitario, domiciliarità e invecchiamento popolazione, ecc.).

**La cura dell'impatto sociale rappresenta una grande novità perché definisce un nuovo processo di identificazione del Terzo settore.**

### **L'identità del Terzo settore in gioco nell'impatto sociale**

Una riforma fortemente improntata all'impatto sociale rappresenta una grande novità non solo guardando a dispositivi tecnici come linee guida metodologiche, strumenti e metriche, ma perché definisce un nuovo processo di identificazione del Terzo settore.

Se nella fase costituente l'identità era definita *ex ante* attingendo a opzioni di valore codificate da istituzioni base che presidiano le principali matrici culturali e politiche (partiti, sindacati, associazionismo «di base»), ora scaturisce da trasformazioni sociali progettate e intenzionalmente realizzate per agire sugli schemi di azione individuale e sociale e, su questa base, definire ciò che è di interesse collettivo.

Questo richiede una migliore focalizza-

zione della missione delle organizzazioni e, più in generale, dei contesti di *policy* in cui queste ultime operano, oltre che una migliore capacità di apprendimento rispetto all'impatto rilevato. Pena il rischio che l'identità si trasformi in un assolvimento burocratico che, in entrambi i casi,

rischia di limitare la capacità di operare un'autentica apertura del Terzo settore verso una società profondamente mutata nella sua *constituency* e modalità di funzionamento. Vanificando così il senso della riforma stessa.

---

## volontariato

---

### 2

#### UN APPESANTIMENTO DEI MONDI DEL VOLONTARIATO

Ugo Ascoli

L'ultima legislatura si è chiusa nel momento in cui si stavano finalmente affrontando questioni cruciali per la società italiana: il contrasto della povertà, la necessità di rivedere i Livelli essenziali delle politiche sanitarie, la riduzione della disoccupazione giovanile, il rilancio del valore educativo dei servizi per la prima infanzia. Allo stesso tempo, occorre evidenziare come le decisioni prese dai governi negli ultimi venti anni, confermate fino a oggi, abbiano indebolito seriamente la *base universalistica* su cui si reggono scuola e sanità nel nostro Paese: l'incidenza della spesa pubblica per istruzione e sanità nell'ambito del nostro PIL pone l'Italia dietro i grandi Paesi europei con cui usiamo confrontarci. In importanti comparti del welfare hanno, invece, preso forma scelte significative a favore di un maggiore protagonismo dei soggetti privati: emblematico

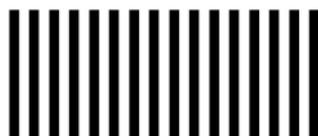
appare il varo di una fiscalità di vantaggio per le imprese onde promuovere il «welfare aziendale». Previdenza complementare, sanità «integrativa», istruzione, formazione, servizi alla persona, conciliazione cura-lavoro, trasporti pubblici, e altri *benefit* affollano ormai i piani di welfare aziendale delle grandi e medie imprese.

#### Un «investimento» su impresa sociale e volontariato

In questo scenario, fra timidi tentativi di innovazione delle politiche pubbliche, messa in discussione dei pilastri universalistici del nostro welfare e scelte importanti di privatizzazione, il legislatore ha varato una corposa e ambiziosa «riforma del Terzo settore».

Molti aspetti della riforma appaiono ancora non chiaramente decifrabili dal momento che mancano all'appello importanti decreti applicativi, lasciati in eredità alla nuova legislatura, ma alcune linee interpretative possono essere individuate laddove il legislatore ha avuto la possibilità di decretare.

Non v'è dubbio allora come, pur enfa-



tizzando nobili intenti di valorizzazione dell'azione volontaria e di tutti i momenti di autorganizzazione della società civile, dietro la retorica politica si possa deco-dificare un grande obiettivo: potenziare l'impresa sociale nella sua complessa fenomenologia, cui si intende attribuire un ruolo sempre più strategico in molti ambiti in cui il welfare pubblico appare in continua ritirata o non è mai entrato. Dai servizi per l'infanzia a quelli per i disabili, dalla lotta alla dipendenza da sostanze o

creative a quelle culturali, dalla protezione civile agli interventi sociali e sanitari. I dati di ricerca e i risultati censuari dell'ISTAT evidenziano la vitalità delle organizzazioni di volontariato. Crescono le organizzazioni in tutto il Paese, aumenta il numero dei volontari. Il volontariato è la tipologia organizzativa che riscuote la massima fiducia nell'opinione pubblica, lasciando a grandissima distanza i più importanti soggetti collettivi e le istituzioni. Ci troviamo di fronte a un grande «patrimonio»

# il dna dell

da alcool all'accoglienza degli immigrati, dalle diverse forme di residenzialità per anziani non autosufficienti ai servizi per la riabilitazione, dall'accesso alla casa alle problematiche delle malattie mentali, le cooperative sociali (e le imprese sociali) appaiono come gli attori principali, destinati ad assumere ancora maggiore centralità nei prossimi anni.

Un ruolo minore, comunque significativo, viene assegnato all'associazionismo e alle organizzazioni di volontariato, che il legislatore ha inteso disciplinare ai fini di un «controllo» maggiore e di una «razionalizzazione» della spesa.

Il Terzo settore italiano si è finora caratterizzato per una grande incidenza del volontariato organizzato e dell'associazionismo, dall'istruzione alla tutela dei beni culturali e paesaggistici, dalle attività ri-

da «maneggiare» con cura e, se mai, da promuovere e valorizzare.

## **Una tendenza diffusa a controllare e irreggimentare**

La riforma, tuttavia, sembra perseguire soprattutto un altro obiettivo: centralizzare maggiormente il controllo dei finanziamenti che per legge vanno, direttamente o indirettamente, a sostenere le organizzazioni di volontariato, cambiare la *governance* del sistema a favore del mondo fondazionale bancario, irreggimentare le sfere organizzative del volontariato. In tale direzione sembrano andare i nuovi assetti normativi che riguardano la caratterizzazione dell'azione volontaria, la strutturazione dei nuovi Centri di servizio per il volontariato (CSV), il peso strategico delle Fondazioni e il nuovo rapporto fra soggetti

pubblici e volontariato organizzato.

Il DNA fondamentale dell'azione volontaria è senza alcun dubbio la gratuità, anche se nell'attuale situazione del mercato del lavoro forti appaiono le spinte per un'ibridazione di tale principio: le misure o le prassi che creano una correlazione fra azione volontaria e possibilità di percepire «piccole» remunerazioni aprono un processo che può portare alla difficoltà di distinguere attività prestate da volontari, attività svolte in condizioni irregolari di

euro mensili. Tale possibilità può essere usufruita nello stesso periodo più volte da chi fa volontariato, nel caso faccia parte di più organizzazioni, accumulando un reddito mensile non del tutto trascurabile.

Le organizzazioni hanno la possibilità di controllare le «autocertificazioni», ma tali forme di vigilanza, con grandi numeri, si presentano problematiche. E così, accanto al volontario «tradizionale che dona il suo tempo gratuitamente», viene sdoganato il «volontario moderno con un

# a gratuità

lavoro, «lavoretti», *fast jobs*, *small jobs*. Ciò rischia di impoverire la spinta ideale che ha mosso e muove centinaia di migliaia di persone, pronte a donare parte del loro tempo per la condivisione di una causa, spinta che alimenta forme straordinarie di impegno sociale e civile. È questo impegno che produce una delle più significative infrastrutture sociali del Paese.

## Un volontariato moderno con un compenso modesto?

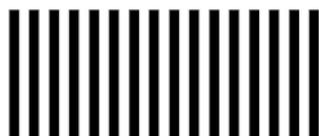
Nella nuova legge, da un lato si ribadiscono le caratterizzazioni consuete dell'azione volontaria e se ne esalta la gratuità, così come il divieto di ricevere rimborsi forfettari; tuttavia, un momento dopo, si ammette la possibilità di «autocertificare» spese di cui ottenere il rimborso fino a un massimo di 10 euro giornalieri e di 150

compenso modesto». Tutto ciò potrà avere ricadute rilevanti sull'attività e la configurazione del volontariato.

## Una mutazione nelle risorse e nelle funzioni dei Csv

Un altro aspetto importante della riforma riguarda i Csv, una delle invenzioni più significative della legge 266 del 1991 che ha tenuto a battesimo le odierne organizzazioni di volontariato: da tutte le ricerche emerge come tali Centri abbiano svolto una funzione strategica sul territorio, soprattutto per le organizzazioni di modeste dimensioni.

Ricordiamo a tal proposito come, a oltre un quarto di secolo da tale normativa, il volontariato organizzato, pure se molto cresciuto, rimanga caratterizzato da un grande peso delle piccole associazioni.



In base alla riforma muterà la caratteristica dei Centri: dovranno essere al servizio di tutti gli Enti del Terzo settore, non più delle sole organizzazioni di volontariato. I meccanismi di finanziamento rimarranno, tuttavia, quelli già previsti dalla legge 266, quindi dipenderanno dai bilanci delle Fondazioni bancarie: tali finanziamenti negli ultimi anni sono diminuiti a causa della riduzione degli utili e appare ragionevole ipotizzare per il futuro un mantenimento, quando non un ulteriore ridimensionamento di tali fonti.

### **Uno sradicamento dei Csv dai legami con i territori?**

I Csv dovranno farsi carico di una platea di beneficiari che cresce in maniera rilevantissima, ma con le risorse di prima (o addirittura minori). Saranno quindi indotti a procurarsi altre risorse «liberamente percepite e gestite», a porsi sul mercato: il rischio è che diventino di fatto un'agenzia fra le tante, in competizione con le altre società private di consulenza, e che perdano quindi quel contatto privilegiato e strategico con le organizzazioni di volontariato, soprattutto con quelle piccole.

La riforma prevede, del resto, che il numero di Csv debba ridursi di oltre il 50%: tale razionalizzazione, volta a ridurre sprechi e duplicazioni, ha una conseguenza da non sottovalutare. I futuri Csv dovranno rapportarsi a territori molto vasti e curare una platea di soggetti assai ampia, dove cooperative e imprese sociali chiederanno interventi e supporto in aggiunta alle ri-

chieste e alle esigenze delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni: quale «gerarchia» delle istanze si creerà sui territori? Le piccole associazioni otterranno ancora ascolto e servizi? Siamo destinati a vedere crescere la distanza fra le iniziative civiche più genuine e significative da un lato e il Csv della zona sempre più «burocratizzato» dall'altro?

### **Un dominio delle Fondazioni nelle governance degli Ets**

La governance del sistema è stata rivista e una posizione di netto dominio è stata assegnata alle Fondazioni bancarie, che risultano sicuramente più influenti rispetto ai vecchi comitati di controllo e gestione: l'Organismo nazionale di controllo (ONC), così come gli Organismi territoriali

di controllo (OTC), che ne rappresentano l'articolazione locale, appaiono infatti sotto stretto controllo delle Fondazioni bancarie.

L'ONC gestisce le risorse, accredita e controlla i Csv, ripartisce i finanziamenti, determina gli indirizzi strategici generali da perseguire tramite le attività finanziate con il Fondo unico (che deriva dai versamenti delle

Fondazioni), presiede alla determinazione delle «regole del gioco» in tema di bilanci, rendicontazioni, sanzioni amministrative.

**La riforma sembra centralizzare maggiormente il controllo dei finanziamenti e cambiare la governance del sistema a favore del mondo fondazionale bancario.**

### **Un difficile intreccio tra accentramento e autonomie locali**

Tale ruolo «pubblico» delle Fondazioni è riconosciuto tramite un importante «credito di imposta» per le somme versate.

Così come per la promozione del wel-

fare aziendale, ci troviamo in una situazione che addossa alla collettività alcuni costi: tuttavia, mentre nel primo caso quelle *tax expenditures* creano una situazione imbarazzante, dove chi non usufruisce di welfare aziendale (la maggioranza degli occupati, i lavoratori precari, i disoccupati) si trova a «finanziare» il welfare integrativo per i lavoratori dipendenti delle medie e grandi aziende, nel caso del finanziamento delle Fondazioni si potrebbe anche sostenere come tutte le persone residenti in un determinato territorio potrebbero usufruire dei servizi degli Enti del Terzo settore (ETS)!

Siamo in presenza di un processo di accentramento del processo decisionale: occorrerà verificare quali relazioni si verranno a determinare fra Fondazioni, ETS e autonomie locali nelle diverse Italie. Appare anche evidente come gli ETS siano destinati a giocare un ruolo sempre più significativo nell'offerta di servizi: le organizzazioni di volontariato in particolare vedono aumentate nettamente le regole e ulteriormente irrigidite le prassi da seguire per «lavorare» con i soggetti pubblici: si ha l'impressione che le future «convenzioni» possano ingabbiare ulteriormente le organizzazioni.

### **Le molte partnership che minacciano l'advocacy**

Ancora una volta, come nel corpo normativo della 266 del 1991, il legislatore appare interessato ad assicurarsi la partnership dei soggetti del Terzo settore nell'offerta di servizi, rendendo sempre più difficile l'esercizio di *advocacy*. Ciò appare tanto più rilevante (e contraddittorio) in

**In un Paese impoverito e impaurito appare a rischio l'infrastrutturazione sociale più preziosa di cui dispone una moderna democrazia.**

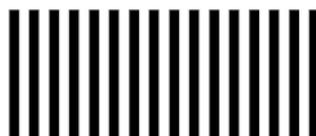
questo nuovo contesto legislativo dove inizialmente si mette in evidenza come il DNA degli ETS debba estrinsecarsi nel portare avanti «attività di interesse generale»: tale «rivoluzione culturale» tuttavia appare solo enunciata e il legislatore ha rinunciato per ora a trarne le conseguenze sul piano operativo.

### **Il prevalere di ombre più che di luci**

In conclusione ci sentiamo di sostenere come, dal punto di vista del volontariato organizzato, sembrano prevalere le ombre piuttosto che le luci: al di là delle narrazioni retoriche avanza uno «strano» volontario, che può di fatto aspirare a modesti compensi; si mette a rischio per le piccole organizzazioni la possibilità di accedere ai servizi dei CSV; si costruisce una macchina burocratica che dal centro controlla tutte le attività dei CSV e al volante è stabilmente seduto il mondo delle Fondazioni.

Ci sembra difficile pensare che organizzazioni di volontariato e Fondazioni bancarie possano condividere sempre la stessa filosofia e la stessa visione dei problemi. Il welfare pubblico, sempre più sotto stress di fronte ai nuovi «rischi sociali», appare fortemente interessato a consolidare strategie di privatizzazione, con al centro cooperative sociali, imprese sociali e, in misura minore, organizzazioni di volontariato e associazioni: siamo lontani dai tempi in cui si teorizzava il ruolo «non sostitutivo» del Terzo settore e si argomentava come il *welfare mix* potesse consentire più welfare e più qualità nelle prestazioni offerte.

Non va sottaciuto il grande rischio che



accompagna l'attuazione della riforma: se si soffoca il mondo ideale che anima l'azione volontaria si finisce con l'impoverire il tessuto societario, indebolire le reti di coesione sociale e mettere in pericolo

la convivenza democratica nei territori. Nell'attuale Italia, impoverita e impaurita, appare a rischio l'infrastrutturazione sociale più preziosa di cui dispongono le moderne democrazie.

---

## finanziarizzazione sociale

---

### 3

#### DOV'È L'ORIZZONTE DEL NUOVO TERZO SETTORE?

Luca Fazzi

«Quando soffia il vento del cambiamento, alcuni costruiscono muri, altri mulini a vento». Questo antico proverbio cinese contiene in sé una delle chiavi di lettura più in voga per commentare la nuova normativa sul Terzo settore e l'impresa sociale.

L'idea base di quella che possiamo definire come la narrativa della «grande rivoluzione» è che, con la nuova riforma, Terzo settore e impresa sociale diventano finalmente espressione di una società civile liberata dai freni e dai lacci della politica pubblica e attori capaci di individuare le migliori strade per affrontare i problemi della crescita e della coesione sociale in forza di

maggiore vicinanza ai bisogni e capacità di intrapresa.

#### I molti interrogativi sulla funzione del nuovo Terzo settore

Il potenziale di innovazione della riforma può essere sbloccato, secondo diversi commentatori, solo a condizione che siano implementati gli strumenti per remunerare nel lungo periodo gli investimenti sul welfare e aumentino gli investitori privati capaci di mobilitare i cosiddetti «capitali pazienti».

In questa prospettiva, la novità della normativa è rappresentata soprattutto dagli incentivi allo sviluppo delle nuove forme di impresa sociale che avvicinano le logiche di azione tipiche del *nonprofit* con quelle più dinamiche e sostenibili del *for profit*.

Quale sia la prospettiva di questo nuovo ruolo del Terzo settore e dell'impresa sociale

è un tema che rimane in sottofondo. Si tratta di un nuovo protagonismo della so-

**La novità della normativa sono gli incentivi allo sviluppo di nuove forme di impresa sociale che avvicinano le logiche di azione tipiche del nonprofit con quelle più dinamiche del for profit.**

cietà civile organizzata che prende forma nell'ambito di uno scenario di tenuta delle politiche pubbliche di welfare? Oppure è un ruolo integrativo per compensare le difficoltà a sostenere la spinta espansiva dei programmi finanziati con risorse pubbliche? O, ancora, il modello in cui ci si prefigge di operare vede una progressiva sostituzione del ruolo redistributivo dello Stato con quello distributivo di un «capitalismo dello spirito», in cui gli agenti economici sono mossi da finalità che permettono di riconciliare nella sfera del mercato sociale l'antinomia tra profitto e diseguaglianza?

### **L'enfasi sul Terzo settore come attore imprenditoriale**

Ci sono diverse risposte possibili a questi interrogativi.

La narrativa della grande rivoluzione enfatizza con vigore la necessità di accogliere come sfida imprenditoriale da parte del Terzo settore e delle imprese sociali l'assunzione di un orientamento verso la domanda privata pagante e la costruzione di nuovi modelli di partnership con la finanza e il profit al fine di contrastare gli effetti dell'arretramento della spesa pubblica per il welfare.

Il recente rapporto della «Social impact investment task force» sulla finanza sociale innovativa individua in particolare, tra i settori maggiormente interessati dal gap tra spesa pubblica e bisogni nella società contemporanea: la salute, l'*housing* sociale, la disabilità, la non autosufficienza e il supporto alla famiglia che, messi insieme, varrebbero per il periodo 2014-2020 circa 150 miliardi di euro di domanda non soddisfatta.

Sarebbe proprio la drammatica forbice tra capacità di risposta del welfare finanziato dal pubblico e dinamica dei bisogni

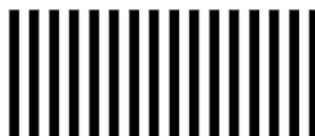
a determinare dunque l'urgenza di sviluppare nuovi modelli di impresa sociale, da sostituire a quelli fino a oggi conosciuti, in grado di attrarre sia domanda privata pagante sia capitali di rischio privati e di favorire quel maggiore dinamismo imprenditoriale del Terzo settore ostacolato dalla presenza sempre più asfissiante di politica, burocrazia e penuria di risorse pubbliche.

### **Una radicale rottura dell'impianto culturale del welfare mix**

In questo scenario, il welfare mix tende a diventare un modello obsoleto di costruzione e funzionamento delle politiche di welfare, mentre l'innovazione si collocerebbe in modo distintivo sul piano del superamento dei confini tra profit e non-profit e dello sviluppo di una nuova economia di mercato sociale, le cui dinamiche innovative sono sostenute da immissioni massicce di capitali privati «pazienti».

Il passaggio culturale sotteso a questa visione dello sviluppo del Terzo settore e dell'impresa sociale incorpora elementi di *fortissima rottura* con l'impianto concettuale su cui si fondano i modelli di welfare mix sperimentati negli ultimi trenta anni. L'idea di base è che non sono più necessarie istituzioni specifiche come lo Stato e il Terzo settore per compensare i fallimenti del mercato e che le imprese sociali costituiscono un'evoluzione delle imprese commerciali che introduce elementi di «biodiversità» tali da superare i limiti tradizionalmente associati all'agire di queste ultime.

L'attesa di medio periodo è dunque quella, già in parte sponsorizzata dai teorici della *Big society*, dello Stato minimo e della valorizzazione delle potenzialità insi-



te nella società civile organizzata in forma di impresa sociale ibridata per rispondere alle nuove sfide della crescita economica e della coesione sociale.

La prospettiva di una riappropriazione del welfare da parte dei cittadini e della società organizzata attraverso la ricerca di fonti di finanziamento private e non solo pubbliche ingloba istanze largamente condivisibili, come una maggiore capacità di rispondere ai bisogni con una più elevata flessibilità degli interventi e la responsabilizzazione dei cittadini alla costruzione del bene comune.

Il problema di un'innovazione del welfare che si realizza attraverso l'incontro tra la finanza cosiddetta sociale e forme di impresa sociale che ibridano le logiche di azione del nonprofit con quelle del profit è rappresentato dal rischio dell'incorporazione tacita di modelli che snaturano in modo radicale i tratti tipici di intervento del Terzo settore, quali la vicinanza ai bisogni, l'orientamento all'inclusione sociale, i valori di giustizia umana e sociale, la capacità di rispondere a problemi rispetto ai quali mancano gli incentivi per agire da parte di altri attori come Stato e mercato.

### **Il nodo dell'attesa di remunerazione dei capitali di mercato**

Imprese commerciali e imprenditori illuminati hanno da sempre sostenuto il Terzo settore attraverso donazioni e lasciti. La filantropia è un criterio di comportamento che non prevede tuttavia remunerazione, mentre gli investimenti sociali si basano sul principio secondo il quale pur se in modo ragionevole gli investitori re-

munerano il proprio capitale.

Per incentivare gli investitori ad assumere un rischio nelle imprese sociali è necessario che la remunerazione del capitale sia agganciata al raggiungimento di determinati risultati socioeconomici che costituiscono un vantaggio esplicito per la società. Nel caso i risultati siano raggiunti, i privati possono essere ripagati dell'investimento fatto.

La remunerazione dei capitali implica che gli interventi finanziati producano una qualche forma di utile. Ciò può avvenire in due distinti casi: 1) attraverso la vendita di servizi a domanda pubblica o privata pagante a un prezzo superiore al loro costo effettivo, oppure 2) dimostrando di avere raggiunto obiettivi che attraverso l'anticipazione dei finanziamenti privati hanno fatto risparmiare le amministrazioni pubbliche e che possono, di conseguenza, legittimare una remunerazione degli investimenti del capitale a livelli superiori rispetto a quelli di mercato, in quanto il privato ha assunto il rischio di perdere l'investimento se gli obiettivi prefissati non sono raggiunti.

### **L'alterarsi della natura del Terzo settore e del welfare**

In entrambi i casi quello che accade è qualcosa che altera in modo profondo la natura del Terzo settore e lo stesso spirito del welfare.

Quando i servizi sono venduti al mercato, la remunerazione del capitale si basa sul classico meccanismo della «selezione avversa», per cui chi dispone di risorse può accedere alle prestazioni, mentre chi non ha di che pagare ne è escluso.

**Gli investimenti sociali si basano sul principio secondo cui, pur se in modo ragionevole, gli investitori remunerano il proprio capitale.**

L'impatto sul Terzo settore e sul welfare ovviamente è radicale: mentre il Terzo settore perde la sua caratteristica distintiva di soggetto che interviene rispetto ai bisogni a cui Stato e mercato non forniscono risposta, il welfare assume un'impostazione discriminante tra chi ha bisogni e risorse per acquistare i servizi e chi ha bisogni ma non la possibilità di acquistarli.

La ricerca empirica che mette a fuoco il *trend* verso la mercatizzazione del Terzo settore evidenzia inoltre come il costo di un maggiore dinamismo imprenditoriale sia costituito da una marcata riduzione delle funzioni di *advocacy*, da un allineamento dell'innovazione sugli obiettivi e le pratiche delle imprese commerciali e da un allentamento delle relazioni con la comunità <sup>(1)</sup>.

### **Una subordinazione agli interessi economici del settore privato**

Nel caso in cui si prospetti invece una remunerazione della finanza sociale vincolata al raggiungimento di risultati predefiniti, in accordo con le pubbliche amministrazioni, il problema della selezione avversa teoricamente si attenua, in quanto il garante della fissazione degli obiettivi è lo Stato.

Diversamente da quanto prospettato dai sostenitori della cosiddetta finanza sociale di impatto, le conseguenze sul ruolo del Terzo settore e del welfare rischiano di essere però non meno drammatiche. In una recente rassegna della letteratura sull'argomento, Fraser e colleghi <sup>(2)</sup> evidenziano come la cosiddetta «finanziarizzazione sociale» sia un processo in cui gli obiettivi macroeconomici e le decisioni politiche tendono a essere subordinate agli interessi economici del settore privato.

Gli investimenti sociali costituiscono non solo un'intrusione del settore privato nelle politiche sociali, ma spingono anche a un *utilizzo strumentale* del Terzo settore per il perseguimento di fini di remunerazione di capitali privati. La fissazione di obiettivi rispetto a cui misurare il cosiddetto impatto sociale inoltre introduce regimi di *management* orientati alla *performance* e un *ethos* finalizzato al raggiungimento di risultati predefiniti che contraddice spesso la natura dinamica e incrementale degli interventi sociali e limita l'indipendenza progettuale e operativa del Terzo settore.

L'aspettativa relativa alla capacità delle imprese sociali di convertire il capitalismo ai valori della solidarietà e della fratellanza universale risulta così ribaltata. A subire un processo di trasformazione nell'economia della finanza di impatto non è il mercato colonizzato dai valori del Terzo settore, ma il Terzo settore che incorpora i modelli di comportamento, governance e remunerazione tipici delle imprese commerciali.

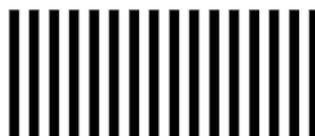
### **Gli effetti di selezione avversa rispetto ai beneficiari fragili**

La ricerca dimostra, inoltre, come la presunta capacità degli investitori privati di supportare l'innovazione sia fortemente mitigata dalla raggiungibilità degli obiettivi e dalla copertura economica dei rischi. Per investire i privati valutano la perseguibilità



<sup>1</sup>/Maier F., Meyer M., Steinboerthner M., *Nonprofit organizations becoming business-like: A systematic review*, in «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», 45, 2016, pp. 64-86.

<sup>2</sup>/Fraser A., Tan S., Lagardo M., Mays N., *Narratives of Promise, Narratives of Caution: A Review of the Literature on Social Impact Bonds*, in «Social Policy and Administration», 2, 1, 2018, pp. 4-28.



bilità dei risultati, ma questo può produrre effetti di selezione avversa sui partecipanti e i beneficiari escludendo i soggetti più fragili (per esempio, nel caso dei carcerati da inserire al lavoro sono selezionati quelli con maggiore probabilità di tenuta e esclusi i più problematici). Gli investimenti privati finora realizzati beneficiavano, fra l'altro, di un supporto economico da parte di fondazioni o fondi pubblici di modo che nel caso di mancato raggiungimento dei risultati gli investimenti fossero coperti.

### **Tre conclusioni ancora provvisorie**

Queste considerazioni portano a trarre alcune considerazioni, perlomeno provvisorie.

- La prima è che una prospettiva di riforma che fa leva sugli investimenti privati in presenza di una spesa pubblica recessiva rischia di indebolire il welfare e aumentare le disegualianze sociali. Quindi le riforme possono risultare efficaci solo a condizione di integrare risorse e sviluppare complementarità tra il welfare mix e le economie sociali di mercato.

- La seconda considerazione riguarda la necessità di mettere al centro della discussione le caratteristiche e i vantaggi distintivi del Terzo settore che sono diversi da quelli di Stato e mercato. Ibridazioni e contaminazioni sono funzionali solo se le *governance* dei sistemi e delle reti di impresa rimangono contraddistinte da una tensione verso i valori di partecipazione, inclusione e giustizia sociale.

- Infine, è importante ricordare che il vento del cambiamento rappresenta sicuramente una sfida da cogliere per il Terzo settore e l'impresa sociale. Più che costruire mulini a vento, però, sarebbe importante tenere a mente l'aforisma di Seneca che ricorda come non esiste un vento favorevole per il marinaio che non sa dove andare. Così, più che insistere sulla retorica della «grande rivoluzione» e sulle minoranze profetiche che cambieranno il mondo, la normativa sulla riforma andrebbe interpretata come un'opportunità di sviluppo da leggere in un contesto più ampio di trasformazione che riguarda il ruolo del welfare, delle politiche pubbliche, del Terzo settore e dei principi di giustizia e inclusione sociale.

#### **Ugo Ascoli,**

docente di Sociologia economica all'Università Politecnica delle Marche, si occupa di caratteristiche del «terzo settore» e modelli di welfare: u.ascoli@univpm.it

#### **Luca Fazzi,**

docente al Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale dell'Università di Trento, coordina il Master in «Gestione di organizzazioni nonprofit»: luca.fazzi@unitn.it

#### **Paolo Venturi,**

economista, è direttore di Aicon - Associazione italiana per la promozione della cultura della cooperazione e del non profit: paolo.venturi7@unibo.it

#### **Flaviano Zandonai,**

sociologo, è ricercatore in Euricse - Istituto europeo di ricerca sull'impresa sociale e cooperativa e segretario di Iris Network: flaviano.zandonai@gmail.com