

Consultazione sulle *Linee guida per una riforma del Terzo settore*

Contributo del Jesuit Social Network – Italia ONLUS

(12 giugno 2014)

La Federazione JSN–Italia, rete delle attività sociali della Compagnia di Gesù in Italia, desidera fornire un contributo alla consultazione avviata dal Governo sulle Linee guida per una Riforma del Terzo Settore e per questo ha raccolto osservazioni e proposte dei suoi numerosi membri impegnati in tutta Italia all'interno di una varietà di settori di intervento, attraverso 90 sedi operative, distribuite su tutto il territorio nazionale, che raggiungono oltre 120.000 destinatari. La ricchezza dello scambio è qui sintetizzata in alcuni punti fondamentali che riguardano una materia in realtà molto complessa e articolata.

A) Ricostruire le fondamenta giuridiche, definire i confini e separare il grano dal loglio.

Si condivide la necessità di una riforma delle fondamenta giuridiche per risolvere alcuni profili ormai inadeguati e assicurare certezza e stabilità anche agli interventi con normative speciali o secondarie. Tenendo conto non solo a parole che **il Terzo settore è un arcipelago di entità ed esperienze estremamente diverse e che questa varietà va considerata come un valore, tutelata e promossa.**

La **semplificazione** e lo snellimento delle procedure è un obiettivo importante, non perseguibile soltanto con la digitalizzazione. Occorre **rivisitare ad esempio i requisiti richiesti, anche a livello patrimoniale**: oggi ad esempio il capitale per costituire una Fondazione è 10 volte più elevato di quello necessario per costituire una Srl, il che rappresenta una discriminazione irragionevole.

La stessa attenzione alla semplificazione va mantenuta anche per tutti gli adempimenti ordinari, con il coordinamento della documentazione da presentare alle diverse istanze: Camera di commercio (per gli enti organizzati in forma di impresa, come le cooperative), Albi nazionali e regionali/provinciali delle cooperative e del volontariato, Anagrafe delle ONLUS, ecc., così da evitare appesantimenti, duplicazioni e costi. Ugualmente occorre **rivedere le soglie minime al di sopra delle quali è obbligatorio dotarsi di costosi organi di controllo** (collegio sindacale rispetto a revisore contabile). La previsione di contabilità separate per le diverse tipologie di attività dello stesso ente da questo punto di vista pare configurare un aumento della complessità degli adempimenti.

La **diversificazione dei modelli organizzativi e – aggiungiamo – di governance è fondamentale, ma non può avere come unica base di riferimento la dimensione economica** (criterio troppo mercantile). Si rischia di mortificare la varietà istituzionale del Terzo settore, che è una ricchezza generata dalla sua storia. Vi sono ad **esempio enti quali le fondazioni o gli enti ecclesiastici con peculiarità specifiche**, legate alla mission voluta da fondatori, che mal si conciliano con una

estensione indiscriminata della democraticità che invece caratterizza le esperienze associative e cooperative. Queste differenze vanno salvaguardate.

Si ritiene essenziale una parallela riforma dell'architettura tributaria che **passi dalla centralità dell'Ente non commerciale a quella dell'Ente non lucrativo**, prevedendo la possibilità che allo stesso appartenga una doppia sfera di azione: quella delle “attività socialmente rilevanti” (e agevolate) e quella delle “altre attività”. Poiché tale qualifica potrà essere assunta da qualsiasi tipologia giuridica (dalla società alla fondazione all'ente ecclesiastico) si dovrebbero superare le ben conosciute problematiche “discriminatorie”.

B) Valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale

La valorizzazione della sussidiarietà richiede innanzi tutto una **rivisitazione organica del rapporto tra Pubblica amministrazione e Terzo settore, che superi la logica che le vede come controparti per farle transitare a una logica di sistema**. Da questo punto di vista le frustrazioni, ad esempio in merito alle pratiche di co-progettazione, sono molte: troppo spesso i rappresentanti del Terzo Settore vengono convocati solo a giochi fatti. Appare fondamentale prevedere **regole precise e trasparenti per il coinvolgimento del Terzo settore e per la costituzione della sua rappresentanza nei confronti della Pubblica amministrazione, evitando derive consociative, corporative o clientelari e riuscendo a valorizzare i soggetti più attivi ed efficaci**. In questa linea potrebbe risultare interessante declinare nell'ambito dei servizi sociali gli **strumenti più innovativi** messi a punto in ambito produttivo (contratti di rete e distretti), immaginando forme e luoghi in cui soggetti pubblici, soggetti privati non profit e for profit e realtà dell'associazionismo possano creare circoli virtuosi sperimentando nuove modalità di interazione. Su tutti questi aspetti **la proposta authority potrebbe rivestire un ruolo importante nella definizione dei criteri e nel monitoraggio delle pratiche**.

Al tempo stesso **il richiamo alla sussidiarietà non può risolversi, secondo una tendenza in atto negli anni più recenti, in una sorta di dismissione mascherata del welfare, magari con l'obiettivo di una riduzione dei costi**. Occorre invece valorizzare l'intreccio ineliminabile tra organizzazioni pubbliche e del privato sociale impegnate nel servizio alla popolazione, al cui interno **non è possibile abdicare alla responsabilità “pubblica” pianificatoria e strategica**, che include la capacità di riconoscere l'innovazione (e non solo di richiedere prestazioni standard) e di monitorare efficacia e qualità degli interventi. Riguardo a tutti questi aspetti pare cruciale arrivare rapidamente a una **determinazione dei LIVEAS** come strumento di garanzia dei diritti e come ancoraggio oggettivo del rapporto tra Pubblica amministrazione e Terzo settore.

La rivisitazione complessiva del rapporto tra Pubblica amministrazione e Terzo settore non potrà che essere improntata a un definitivo superamento di uno schema di “sudditanza” in aperto contrasto con il dettato costituzionale (anche in tema di sussidiarietà) e con i valori a cui la riforma intende ispirarsi. Troppo spesso il Terzo settore si trova “ostaggio” degli arbitri di una burocrazia sempre meno preparata e competente. Il problema dei ritardi dei pagamenti è solo un segnale del problema. L'obiettivo deve essere **eliminare le sacche di arbitro dei singoli enti pubblici e spesso**

dei singoli funzionari per recuperare anche per il Terzo settore la certezza del diritto. A titolo esemplificativo si indicano alcuni campi su cui intervenire:

- **sovrapproduzione normativa e continuo cambiamento della normativa** (a livello regionale e comunale) riguardante specifici servizi e settori. Questo costringe ad esempio a cambiare ogni anno modulistica e sistemi di reporting, con un grave appesantimento del lavoro burocratico. Occorre definire invece regole stabili nel tempo (ad esempio non modificabili se non ogni 3-5 anni);
- **mancanza di coordinamento tra le diverse istanze di controllo della qualità dei servizi erogati** (che pure sono indispensabili), quando fanno capo a enti diversi (ad esempio Comuni e ASL). Lo stesso lavoro viene verificato con modalità diverse e non conciliabili, appesantendo i compiti puramente burocratici. Occorre invece **definire criteri oggettivi eventualmente opponibili, oltre che stabilire la sede per la eventuale opposizione** (giacché troppo spesso oggi la PA, se non lo stesso funzionario, agisce come parte e come giudice);
- un problema specifico riguarda la **qualità, anche giuridica, dei bandi emessi dalla PA**, troppo spesso incongruenti e farraginosi, e dei successivi contratti o patti, non di rado difformi da quanto previsto dal relativo bando;
- un discorso specifico va fatto in merito **all'affidamento di servizi tramite gare d'appalto che incorporano il meccanismo del massimo ribasso**. Se questo appare appropriato al caso delle opere pubbliche, non lo è nel caso di servizi che hanno a che fare direttamente con la vita delle persone, dove contano soprattutto gli aspetti qualitativi. Occorre dunque immaginare una **normativa specifica per l'appalto dei servizi sociali**, in cui la competizione non avvenga sul prezzo, ma sulla qualità dell'intervento.

Rispetto a tutte queste problematiche, **la proposta authority potrebbe rivestire il ruolo di difensore civico del Terzo settore nei confronti di possibili abusi e arbitri della Pubblica amministrazione**, garantendo interventi rapidi e possibilmente anche protetti da forme di ritorsione, oltre a offrire formazione specifica ai funzionari incaricati di avere a che fare con il Terzo settore (ad esempio per evitare la pura trasposizione degli schemi contrattuali e di relazione vigenti nei rapporti con i fornitori commerciali for profit).

Da ultimo, l'enfasi sulla "libera scelta" richiede di essere declinata nel contesto specifico dei servizi sociali, per sottrarla una visione puramente mercantile e prestazionale degli stessi. A differenza dei consumatori di fronte a prodotti di fabbricanti in concorrenza, infatti, chi ha bisogno di fruire di servizi sociali si trova infatti in una condizione di debolezza e di fragilità che ne limita sensibilmente la libertà (basta pensare al caso limite degli "incapaci naturali"). **La tutela della soggettività dei beneficiari – che resta un valore centrale – risulta assicurata meglio non dalla libertà di scelta, ma dalla previsione di partecipazione attiva e di coprotagonismo nel disegno dei percorsi di intervento e nella loro valutazione.**

C) Impresa sociale

Le linee guida pongono una grossa enfasi sull'impresa sociale, che dovrebbe diventare una sorta di categoria onnicomprensiva in cui dare unità a una molteplicità di forme giuridiche oggi esistenti. È certamente vero che una molteplicità disparata crea confusione, ma occorre **prestare attenzione anche ai rischi di una forzata omogeneizzazione**. Tra l'altro nulla si dice in merito al rapporto fra la qualifica di impresa sociale e quella di ONLUS, che pure già esiste e che in parte svolge un ruolo di categoria onnicomprensiva.

Allo stato attuale quella di impresa sociale è una categoria in parte ambigua (ad esempio a livello UE), e certamente problematica in quanto modellata sostanzialmente sulle società di capitali con alcuni vincoli sulla governance e sulla remunerazione del capitale. Ma in fin dei conti resta un soggetto in cui il bastone del comando è in mano al capitale. Da questo punto è un soggetto perfettamente congruo a un pensiero unico capitalista, e ne rappresenta sostanzialmente una declinazione compassionevole in termini giuridici. Attualmente invece in Italia il Terzo settore vede la prevalenza di forme giuridiche (ad esempio quelle cooperative e associative) in cui il potere di decisione non è proporzionale al capitale investito. **La salvaguardia e la promozione della “biodiversità” delle forme organizzative e di impresa, sfatando la centralità del capitale, resta un obiettivo di primaria importanza non solo per quanto riguarda il welfare, ma anche in termini di cultura diffusa.**

D) Servizio civile nazionale

Il rilancio del servizio civile appare indubbiamente una prospettiva di grande interesse. Cruciali saranno le modalità con cui questo sarà realizzato. A riguardo si auspica che sia **evitato il ricorso al meccanismo del bando, che pone i giovani in una sorta di competizione, mentre non dà agli enti alcuna certezza sul numero degli invii e quindi sulla programmazione degli inserimenti**.

Si potrebbe invece passare a una **logica di accreditamento**, in modo che lo svolgimento del servizio civile avvenga al termine di un percorso di conoscenza e di co-programmazione di tempi e modalità. Gli enti accreditati potrebbero poi sottoscrivere **accordi di partenariato** con soggetti non rientranti nell'Albo provinciale, anche ai fini di incrementare le sedi di realizzazione dei progetti. Inoltre gli enti accreditati potrebbero presentare progetti anche a carattere di **ricorsività** (progetti-tipo ripetibili) da inserire in una programmazione pluriennale

Un ulteriore obiettivo importante è allargare l'offerta oltre la nicchia dei servizi alla persona, **consentendo anche ad altre realtà, come ad esempio associazioni sportive o culturali, di attivarsi in questa direzione**. Potrebbero inoltre essere immaginati **nuovi modelli di finanziamento** consentendo anche ai promotori di contribuire economicamente.

E) Dare stabilità e ampliare le forme di sostegno economico, pubblico e privato, degli enti del terzo settore

Lo strumento del 5 per mille riveste una grande valenza culturale e simbolica, per cui la sua stabilizzazione e potenziamento sono certamente positivi. Resta vero però che la maggior parte degli enti riceve un contributo di entità molto ridotta: è importante garantire che gli adempimenti relativi a rendicontazione e trasparenza siano proporzionali all'entità delle somme incassate, per non applicare ai "piccoli" le stesse regole dei "grossi".

A un altro livello, va ribadito che **la misura più efficace per dare sostegno economico e finanziario al Terzo settore è assicurare la puntualità dei pagamenti da parte della Pubblica amministrazione, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa europea in materia.** In molti casi, quanto viene incassato grazie al 5 per mille non basta nemmeno a pagare gli oneri finanziari generati dal ricorso al prestito per far fronte ai ritardi dei pagamenti. Oltre al pesante impatto in termini di cultura dell'illegalità di una situazione in cui chi fa le regole e vigila che siano rispettate si "autodispensa" dal rispettare i propri obblighi: opera qui la stessa logica di chi evade o elude.

Enti aderenti alla rete del Jesuit Social Network Italia Onlus

Nome	Presenze territoriali	Area di intervento
Fondazione Culturale San Fedele	Milano	Ricerca Sociale – due riviste: Aggiornamenti Sociali - Popoli
Istituto di Formazione Politica "Pedro Arrupe" Centro Studi Sociali	Palermo	Ricerca Sociale – formazione
Scuola per Assistenti Sociali F. Stagno D'Alcontres	Modica	Formazione
Associazione Jesuit Encounter Training	Genova	Formazione psicosociale
Associazione Ghihon Onlus	Lecce	Formazione - cultura
Centro Culturale Veritas	Trieste	Formazione - cultura
Associazione Centro Astalli (Jesuit Refugee Service)	Roma–Milano- Trento– Lecce- Palermo	Vicenza– Padova-Napoli- Rifugiati politici
Fondazione Centro Astalli	Roma	Immigrazione – cultura
Ass. Comunità di Vita Cristiana Reggio Calabria	Reggio Calabria	Immigrazione – Disagio Sociale- Sanità
Associazione Centro Astalli	Palermo	Immigrazione
Associazione Centro Astalli	Catania	Immigrazione
Fe y Alegria	Roma-Milano-Genova	Immigrazione - formazione
Associazione Aprimondo Centro Poggeschi	Bologna	Immigrazione – cooperazione internazionale
Associazione culturale Popilia	Cosenza	Rom
Associazione Aquas_Centro Hurtado	Napoli (Scampia)	Minori - formazione
Associazione Figli in Famiglia	Napoli	Minori - famiglia
Associazione Comunità Maranà - tha	Bologna	Minori - famiglia
Associazione Il Mulino	Casole (FI)	Minori - famiglia
Cooperativa Sociale Nuova Siloe	Lecce	Minori
Associazione Eduardo Vitali Onlus	Napoli	Famiglia - Assistenza sanitaria
Comunità di vita Cristiana al Gesù Nuovo	Napoli	Minori - immigrazione
Fondazione San Giorgio -Associazione Fabbrica dei Sogni	Bergamo	Minori - immigrazione

Associazione Missionaria	Centro	Animazione	Caserta	Disagio Sociale – disagio mentale
Associazione Jesuit Encounter Service			Genova	Disagio Sociale - counseling
Consultorio La Famiglia			Napoli	Disagio Sociale - famiglia
Associazione Il Focolare - Petrecca			Taranto	Disagio Sociale - famiglia
Movimento Lega Missionaria Studenti			Roma-Milano-Palermo-Torino-Genova-Napoli-Cagliari-L' Aquila	Disagio Sociale – giovani Cooperazione internazionale
Fondazione S. Ignazio			Trento	Immigrazione, minori, famiglia, cultura, formazione, disagio
IRIS Accoglienza Coop. Sociale Onlus			Gallarate	Disagio Sociale – Divers. abili
Assistenza Sanitaria San Fedele			Milano	Sanità - immigrazione
Associazione San Marcellino			Genova	Disagio Sociale – senza fissa dimora
Ass. Comunità Emmanuel			Lecce-Milano-Napoli-Catania-Bari-Brindisi-Taranto-Salerno-Rieti-R.Calabria-Torino	Disagio sociale – dipendenze
Associazione Primavera Onlus			Alghero	Disagio Sociale - dipendenze
Associazione Sesta Opera San Fedele			Milano	Carceri
Coop. Sociale Dai Crocicchi			Bologna	Carceri
Associazione Centro Poggeschi per il carcere			Bologna	Carceri - cultura
Fondazione Magis			Roma-Milano-Gallarate-Palermo	Cooperazione e Sviluppo