

ESAME SUPERATO, MA SENZA LODE

Promosso l'impianto. Perplessità dagli enti di volontariato e advocacy

di **MAURIZIO PESSATO**
presidente SWG

Paola Crestani
presidente
Ciai



La nuova impresa sociale apre opportunità di grande interesse. La prima? La possibilità per i privati di investire direttamente nel lavoro che facciamo



a consapevolezza del valore del Terzo settore emerge da tutte le persone coinvolte nell'indagine; le considerazioni sono varie e

con approcci in parte differenziati, ma la sostanza del ruolo positivo svolto è condivisa.

L'autopercezione degli enti

È rilevante l'ampiezza dei compiti, non solo di servizio, che vengono assegnati a questo mondo e che possono migliorare la vita dei cittadini. Il Terzo settore:

- viene visto come «una grande opportunità una realtà viva, dinamica, una delle eccellenze del Paese».
- svolge un ruolo fondamentale, strategico «perché è il soggetto che garanti-

sce l'esercizio pieno dei servizi in un'ottica di sussidiarietà tra lo Stato e le sue articolazioni e i cittadini che si associano per rispondere ad un bisogno collettivo. Se non ci fosse questo associarsi dei cittadini parte dei bisogni che si manifestano non troverebbero adeguate risposte».

• — è una sintesi di tre categorie: «tutela dei diritti, beni comuni e sostegno ai soggetti deboli».

— sostiene certamente il welfare, nel contempo crea anche «aggregazione e coesione territoriale» ed è «una forma di organizzazione della società civile; una parte fondamentale del tessuto sociale».

— è un settore in espansione e «in futuro occuperà un ruolo maggiore perché si stanno moltiplicando i bisogni e i problemi sociali; avvertiamo che la questione sociale è e sarà ancora un grande problema».

— un altro elemento che lo caratterizza è il fatto che «rappresenta il luogo nel quale la società civile rende più equa la società».

Nel quadro generale viene anche considerato che «il volontariato è un po' diverso delle altre componenti del Terzo settore».

L'analisi generale

Nel complesso la grande maggioranza degli esponenti intervistati riconosce che il varo della nuova legge è stato opportuno; non solo, era atteso e ritenuto urgente e necessario. Vi è, pertanto, una positività di fondo nell'aver ottenuto l'approvazione del provvedimento; ma l'analisi del quadro ora vigente è approfondita e fa risaltare una serie di elementi da verificare con cura e senza favori aprioristici.

— La caratteristica più sentita appare l'ordine e la chiarezza normativa: «Sistematizzare l'insieme di norme, spesso incoerenti e affastellate, è stato certamente uno sforzo positivo», «sicuramente c'era bisogno di una revisione normativa».

— Si tratta di una riforma «che accomuna tutte le forme giuridiche in un'unica grande categoria, porta ordine, quindi è stata una riforma necessaria. Malgrado non sia profonda e completa come poteva essere, è un ottimo inizio»; allo stesso modo è utile «una regolamentazione complessiva di un ambito molto eterogeneo».

— Si aggiunge un'ulteriore argomentazione: «Era giusto dare una veste giuridica e anche un riconoscimento a livello istituzionale a un mondo che è diventato essenziale per i cittadini»; «le istituzioni devono favorire le iniziative dei cittadini, questa riforma può essere utile per fare in modo che le istituzioni semplifichino la vita delle organizzazioni...».

— Viene valorizzato il ruolo dei cittadini. Le attività del Terzo settore possono ravvivare la partecipazione delle persone alla vita pubblica e della comunità in forme anche diverse «Nella grande città come nel piccolo paese attraverso veicoli eterogenei: pro loco, associazioni di alpini, grandi enti che si occupano di

malati terminali, volontariato ospedaliero e così via: quello che muove è che ci sia vicinanza con le persone e che crei l'identità culturale di una comunità».

— Vi è stata, infine, la considerazione di «una buona partecipazione nel percorso di formazione della riforma, anche se va segnalata una certa lunghezza dei tempi».

L'indagine ha messo in rilievo anche alcune riserve.

— In primis una leggera delusione rispetto a una maggiore incisività della norma: «Da questo intervento ci saremmo aspettati qualcosa di più, ma bisogna fare i conti con alcune tendenze conservatrici del Paese e anche nello stesso Terzo settore».

— Emerge il tema della mancata riduzione delle norme e di qualche ambiguità sul volontariato: «In realtà più che una riforma è una legge di riordinamento; non c'è stata una vera semplificazione. Nell'ambito del volontariato invece di chiarire si è aumentata la confusione perché se prima era chiaro chi fossimo e cosa facessimo, adesso la definizione di volontario non è più evidente».

— Si aggiunge il tema del rispetto della tradizione: «Occorre domandarsi come questa riforma valorizzi queste esperienze storiche. La valutazione è: poco. Il mondo che aveva una storia e veniva dal volontariato, da associazioni di base, da esperienze familiari, oggi si riversa tutto nel più ampio novero del Terzo settore». Nel contempo, però, si riconosce la grande opportunità che si è aperta.

— Viene sollevata, da ultimo, qualche preoccupazione «sull'idea che il Terzo settore sia sostanzialmente identificabile con chi aiuta a far andare avanti il welfare dello stato». È il tema conosciuto della funzione sostitutiva di questo mondo rispetto a un arretramento del servizio pubblico.

Il lavoro non è finito

Un altro aspetto viene messo in luce: la necessità di un periodo di verifica. In particolare viene tenuto conto che visono delle norme attuative ancora da approvare e che la legge stessa prevede possibili modifiche e integrazioni. ▷



Marco De Ponte
segretario generale
ActionAid

È una riforma ancora in larga parte poco chiara. Mancano ancora molti decreti attuativi. Scorgo ancora un'impostazione del Terzo settore come esecutore di politiche determinate da altri. Non c'è l'ambizione di valorizzare un settore che genera idee e proposte



Alberto Fontana
presidente Fond.
Serena e Fond. Aurora
(Centri Nemo)

Una riforma così importante è un riconoscimento implicito al ruolo fondamentale del Terzo settore nella società: mi aspetto che le amministrazioni pubbliche si comportino di conseguenza

Stefano Granata
presidente
Cgm



Realtà come la nostra di fronte a questa legge non devono tanto pensare nei termini di "oggi faccio questo, potrò continuare a farlo?", ma in termini di innovazione e sperimentazione anche borderline

Giorgio Groppo
consigliere nazionale
Avis



Si parla di riforma impropriamente, questa è di fatto una legge di riordino che fra l'altro non fa ordine. Per le organizzazioni di volontariato mi sembra anzi che la confusione sia aumentata

«Vi è, poi, nel caso di grandi cambiamenti come l'attuale, l'esigenza di poter sperimentare le nuove disposizioni prima di considerarle definitive. Ad esempio si manifesta la preoccupazione di non riuscire a creare il giusto amalgama tra i vari momenti del settore: «Solo nelle applicazioni successive della normativa completata si scioglieranno gli elementi di un frullato che ha ancora dei pezzi interi». Traspare anche una certa prudenza nell'emettere delle valutazioni: «Ci vuole un anno di tempo per dare valutazioni definitive»; «le riforme vanno lette sul lungo periodo». Infine viene segnalato che «manca una componente, quella del lavoro... un contratto specifico per chi lavora nel nostro ambito non esiste se non a livello regionale e anche qui le normative sono confuse e segmentate».

La capacità analitica di chi è coinvolto direttamente ha affrontato molti nodi; come sempre di fronte a un passaggio riformatore, atteso e discusso a lungo, le persone concentrano l'attenzione sulle difficoltà da superare, sulle incognite e come volgere al meglio i nuovi strumenti acquisiti.

Cosa funziona

Dopo l'inquadramento generale di quanto potrà produrre la riforma si possono verificare in modo più analitico i singoli aspetti di merito e raccogliere le valutazioni positive e critiche sulle disposizioni contenute nella legge e nei decreti.

— Viene accolta con favore la definizione del Terzo settore; non che l'insieme delle associazioni e organizzazioni non stessero già lavorando in tal senso, ma la sottolineatura della peculiarità dello svolgimento di attività di interesse generale colpisce ed è apprezzata. È riconosciuta come un punto di forza della legge.

— Accanto a questo principio è rimarchevole anche il tema della creazione delle reti e dell'azione di controllo; appare diffusa l'esigenza di esercitare una verifica per evitare che vi possano essere dei soggetti inadeguati.

— Un elemento di rilievo è la conferma di poter svolgere un ruolo di protagoni-

sti nella coprogettazione con le istituzioni pubbliche. «È positivo il fatto che gli attori non siano considerati fornitori di servizi, ma anche partner dei soggetti portatori di interessi generali e anche di programmazione di politiche nazionali e locali...».

— Nell'insieme si riscontra un grande interesse per la proposta dell'impresa sociale. Si parte nella riflessione da quanto esiste già, si colgono le novità e anche qualche rischio; ma l'interesse e la sensazione di uno strumento generativo di possibilità sono largamente prevalenti: «Questa figura giuridica disegnata nel 2006, e che non aveva prodotto effetti auspicati, con la nuova legge dovrebbe consentire di sviluppare una serie di attività che si muovono tra la produzione di valore economico e sociale: dovrebbe essere un nuovo modello di fare impresa e costruire coesione», «la riforma sull'impresa sociale, auspicata e richiesta da tempo da diversi settori delle organizzazioni non lucrative, risponde a queste istanze», «questo nuovo veicolo si può occupare di produzione e servizi alla comunità mettendo a disposizione le più diverse professioni che però orientano alla sostenibilità del Paese, allo scambio, alla prossimità, alla sostenibilità...».

— Molta attenzione è data agli aspetti fiscali della riforma; per alcuni un buon lavoro su questo terreno è un cardine del Terzo settore, tanto che particolare cura dovrà essere data all'attuazione del dettato legislativo. Ma questa resta solo una parte del lavoro da svolgere: «trovo adeguata la disciplina sugli aspetti fiscali, anche perché è un buon incentivo per spingere le persone a donare ma non è quanto riesci a detrarre che ti porta a donare, ci vuole una forza culturale diversa che non può essere imposta con legge».

— Tra gli elementi che costituiscono il nuovo scenario viene apprezzato il nuovo servizio civile: «Sostenere che il Terzo settore è un fattore fondamentale e poi pensare che le nuove generazioni non possano transitare per questa esperienza sarebbe stato limitante, quindi è un passo coraggioso averlo reso "universale"».

— Accanto a questo strumento ne tro-

viamo anche un altro: «La riforma del 5 per mille».

— Ulteriori aspetti della riforma appaiono visti con un favore prevalente; sono pezzi di un insieme vasto ed eterogeneo impostati per perseguire un indirizzo unificante del settore; infatti la legge prova a dare organizzazione, unicità, creare un unicum, a eliminare la parcellizzazione settoriale tra sociale, volontariato, impresa.

— Altri punti di forza sono «il registro unico degli enti del Terzo settore la chiarezza rispetto alle valutazioni fiscali e bilancio».

— Poi c'è l'attenzione al tema della valutazione, «un'altra delle questioni che a mio avviso sono rilevanti se vogliamo contare su un welfare efficiente ed efficace».

— Da tenere ben presente anche «il riordinamento dei centri di servizi del volontariato».

— Un'avvertenza, nella positività delle valutazioni, attraversa quasi tutti i rispondenti ed è legata al processo riformatore. Rimane elevata l'attenzione sulle norme attuative che devono ancora essere approvate, non sarà indifferente, per la qualità complessiva, quanto ancora deve accadere dal punto di vista della definizione delle regole: «I regolamenti attuativi saranno la parte cruciale. L'interpretazione autentica della norma sarà il passaggio chiave», «I decreti attuativi devono portare velocemente ad esempi concreti e dall'esempio si può imparare ad aggiustare il tiro».

Criticità & timori

Nell'avvicinarsi alla riforma non mancano gli accenti critici. In parte sono costituiti da una visione meno positiva, o da una contrarietà, che alcuni hanno dei principali nuovi istituti della legge, in parte da preoccupazioni relative a una certa indeterminatezza delle normative approvate.

— Sul piano generale dell'impianto della riforma viene segnalata una perplessità di fondo sul fatto che si privilegi la realtà delle organizzazioni che erogano prestazioni e servizi piuttosto che l'attività di advocacy, di interven-

to diretto: «La preoccupazione di molti è che questa riforma privilegi il Terzo settore nel suo aspetto di volano di certe attività economiche e di sostituto dello Stato in servizi piuttosto che nel ruolo di partecipare alla tutela dei diritti e cambiamento della società».

— Accanto a questo timore si affianca la sensazione che si possano ridurre le specificità presenti nel mondo associazionistico e delle organizzazioni; «prima c'erano Onlus, Ong e così via; ora spariscono senza avere chiaro in che modo utilizzare valori che erano connotati da queste forme e che adesso sono solo Terzo settore». O che l'intero impianto non sia adeguato: «Non vedo nulla di realmente innovativo, ma forse sono io che non ho capito», «questa legge non mi aiuta, aiuta le grandi organizzazioni che si stanno pericolosamente trasformando».

— Un secondo aspetto di portata generale è quello fiscale. Non emergono contrarietà specifiche, ma si affacciano preoccupazioni sulla messa in atto e sull'operatività di tutto il quadro legato al fisco: «L'incognita è che l'Agenzia delle entrate deve rapidamente interpretare dal punto di vista pratico regole che così come sono state scritte appaiono ancora poco precise».

Vi sono, poi, alcuni aspetti specifici — legati a singole proposte — del nuovo disegno riformatore che generano degli atteggiamenti critici:

— L'impresa sociale, la Fondazione Italia solidale. La portata di questi istituti, innovativa per molti aspetti, però, per altri un punto interrogativo: «Se l'impresa sociale diventa appetibile per il profit e non per la sua utilità sociale abbiamo sbagliato», «mi sembra che abbiano rafforzato imprese sociali e grandi componenti del Terzo settore ma non si è sostenuto il volontariato di tutti i giorni...».

— A queste valutazioni negative si possono accostare alcune osservazioni più circoscritte, inerenti al 5 per mille e alle Aps (Associazioni di promozione sociale): «Non condivido il fatto che noi non possiamo usare dei fondi del 5 per mille per promuoverne la raccolta», «prevedere per le Aps un limite troppo >



Giuseppe Guerini
presidente
Federsolidarietà

Le maggiori resistenze sono figlie della scarsa cultura della sussidiarietà del nostro Paese. Penso soprattutto alle pubbliche amministrazioni. E questo rischia di limitare le potenzialità della riforma



Anna Lisa Mandorino
vicesegretario
generale
Cittadinanzattiva

In questo momento gli impatti non sono chiari. C'è preoccupazione generale sugli aspetti di applicazione della riforma e sul periodo transitorio



Federico Mento
direttore
Human Foundation

Mi sembra che due aspetti siano rilevanti: la riforma dell'impresa sociale, richiesta da molte voci del settore e l'introduzione della valutazione di impatto

Raffaella Pannuti
presidente
Fondazione Ant



Per il buon esito della riforma sul campo diventa fondamentale la collaborazione e la condivisione degli obiettivi fra enti pubblici e Terzo settore

Fabrizio Pregliasco
presidente
Anpas



La legge dà ai soggetti di secondo livello come il nostro funzioni di controllo. Per esplicitarle al meglio però sarà necessaria una formazione adeguata

Roberto Rossini
presidente
Acli



Da tempo aspettavamo una regolamentazione complessiva di un ambito molto eterogeneo. Questa è avvenuta in modo partecipativo e a volte il confronto è stato anche severo. E in fondo è stato un bene

◁ basso nel rapporto tra aderente, associati e dipendenti potrebbe nel tempo risultare un elemento riduttivo».

Opportunità & rischi

In un'architettura complessa come quella definita dalla riforma del Terzo settore vi sono, assieme alle misure valutate come adeguate o da rivedere, anche quelle che richiamano posizioni meno nette. L'insieme delle proposte della legge e dei suoi provvedimenti attuativi ha un potenziale di apertura verso una serie di opportunità, così come implica la presenza di rischi; gli interlocutori di questa indagine, dato il ruolo che ricoprono, appaiono ben consapevoli delle occasioni da cogliere e delle cautele da esercitare. L'evolvere e il dispiegarsi delle norme, infatti, dischiude molte nuove possibilità per il volontariato, l'impresa sociale, le nuove professionalità, la relazione con l'opinione pubblica; fa paventare anche dei possibili punti critici come la divisione tra grandi e piccole organizzazioni, la riduzione delle peculiarità, l'introduzione del profitto.

— Sul versante delle opportunità si registrano diverse osservazioni: «Il nostro mondo del volontariato deve cogliere questa sfida per dare un contributo maggiore e quindi avere regole chiare un assetto normativo di sistema», «presentarsi più forti all'opinione pubblica e ai cittadini, ci consente di avere un impatto più robusto nella società», «ci sono opportunità interessanti sull'aspetto finanziario. Mi interessa poi capire se davvero c'è un interesse da parte degli investimenti e di equity nei confronti del Terzo settore», «creare profitto sì ma da distribuire alla comunità, agendo per nuove filiere; passiamo da un welfare tradizionale inteso in senso stretto (cura, assistenza, ...) alle nuove frontiere: food, housing sociale, sharing economy, mobilità, cultura, turismo, sport... ci sono una serie di prospettive che si aprono... e dentro questi contesti servono nuove professioni», «l'opportunità è quella di trovare una maggiore trasparenza».

— Ma compaiono, nella disamina, an-

che i rischi. Vengono messi in luce quelli per le piccole organizzazioni: «È come se questo sistema spingesse il Terzo settore a professionalizzarsi, strutturarsi ma se uno non lo fa è un problema suo, non si può costringere i piccoli a prendere decisioni come se fossero grandi organizzazioni»; «è rischiosa l'accettazione da parte delle realtà piccole delle nuove incombenze amministrative».

— È interessante cogliere, poi, il ritorno del tema dell'omogeneizzazione; la paura di perdere le specificità del proprio lavoro, di annullare una storia. Sembra che il processo di attuazione della legge debba tener conto di queste preoccupazioni per avere il pieno apporto di tutte le esperienze in essere: «Vengono annacquate alcune peculiarità delle organizzazioni come le Ong che hanno un ruolo particolare», «non c'è una sufficiente valorizzazione delle reti che dovevano avere elementi di opportunità per le singole realtà sociali».

L'impatto sugli enti

Il nuovo assetto che progressivamente, attraverso le norme attuative, prenderà forma, disegnerà uno scenario che avrà tratti ben differenti da come lo vediamo oggi. L'insieme delle associazioni, organizzazioni ed enti del Terzo settore ipotizza una serie di ricadute sulla propria realtà, diversificando in parte i grandi dai piccoli.

— «La prima fase sarà cruciale in tema di costruzione del quadro che è stato abbozzato: le associazioni dovranno modificare statuti e lo dovranno fare col supporto delle reti di appartenenza», «sarà necessaria un'attenzione delle organizzazioni del Terzo settore sempre crescente rispetto a valutazione ed accountability»

— «Vi saranno normative che riguarderanno aspetti amministrativi cruciali come la redazione di bilanci e immagini le tante difficoltà a cui andranno incontro le realtà più piccole».

— Si riscontra anche, come conseguenza della riforma, una sensazione di possibili resistenze al suo svolgersi; è tipico delle trasformazioni il manifestarsi di freni e attriti: «Ma le resistenze più grandi arrivano dalla scarsa cultura della sussidiarietà che c'è nel nostro Pa-

In generale traspare la necessità di conoscere meglio una riforma che è ancora un cantiere aperto

ese soprattutto nella pubbliche amministrazioni»; «Una resistenza forte può venire da coloro che non sentono la loro attività valorizzata da questa riforma, quindi da quelle associazioni di volontariato o che si occupano di advocacy, che si possono sentire ai margini della riforma».

La formazione

È unanime il riconoscimento che la formazione sia un punto essenziale della riuscita della riforma. Le valutazioni in tal senso hanno riguardato tutto l'arco delle esperienze e delle funzioni; a partire dai consigli di amministrazione, passando per gli associati, i tecnici, i volontari. Non si tratta solo di impadronirsi degli aspetti istituzionali e amministrativi della nuova realtà, ma di entrare nel merito dell'impianto strategico e del disegno con il quale si confronta il Terzo settore. Anche le persone che hanno mosso delle critiche o espresso contrarietà al progetto riformatore ritengono indispensabile l'impegno formativo. Ricorre, però, il tema per le piccole associazioni e organizzazioni di come affrontare una tale esigenza:

— «La formazione è un elemento determinante per affrontare la transizione».

— «Una formazione ad hoc su quello che la legge prevede è utile. Occorre accompagnare le organizzazioni più piccole nei passaggi di cambiamento che la legge prevede».

— «Oggi le persone vanno formate se-

condo una visione di vita e comunità che preveda restituzione e scambio forte. Servono da una parte competenza e dall'altra cultura: i giovani devono avere la possibilità di mettersi a disposizione di altri».

— «Bisogna investire molto nel trovare luoghi di dibattito per approfondire l'impatto di una riforma di questo genere».

In sintesi

In conclusione si coglie un sentire comune: il cantiere è ancora aperto. La riforma ottiene un sostegno ma condizionato e con un gran lavoro ancora da svolgere. Non si tratta solo di darsi da fare per giungere il pieno compimento degli obiettivi contenuti nel provvedimento attraverso tutte le numerose fasi e norme di attuazione, ma di realizzare un coinvolgimento amplissimo sulle istanze unificanti prima, e su quelle dove c'è una maggiore incertezza, poi.

Questo traspare, oltre che dalle considerazioni di merito, dai diversi approcci di persone che conoscono bene questo mondo e vi svolgono funzioni di primo piano. Si coglie anche una non ancora compiuta conoscenza della riforma e la richiesta di essere costantemente aggiornati su come procede l'iter, anche attraverso la divulgazione di pratiche esemplari. Una sintesi efficace delle tante riflessioni e considerazioni di vario segno svolte emerge da questa frase: «La riforma? Secondo me per capirla davvero dobbiamo viverla». ♦



Giampaolo Silvestri
direttore generale
Avsi

Il merito maggiore della legge è quello di dare unicità a un settore troppo parcellizzato e di imporre obblighi di trasparenza e di bilancio che genereranno un salto di livello



Roberto Speziale
presidente
Anfass

È una riforma che valorizza poco le realtà storiche come la nostra (nel 2018 compiremo 60 anni) legate all'associazionismo di stampo familiare. È un peccato perché in generale la riforma è una grande opportunità per tutti