

BOLOGNA 

ASSOCIAZIONE ITALIANA CONTRO LE LEUCEMIE-LINFOMI E MIELOMA
SEZIONE DI BOLOGNA ONLUS



Stefano Zamagni

Il Terzo Settore del dopo Riforma

Il **Terzo Settore** in Italia è un mondo composto da oltre **300 mila Organizzazioni Non Profit** (fra cui anche le Associazioni di Volontariato come AIL), che muovono risorse per circa **64 miliardi di euro**, il **4,3% del PIL** del nostro Paese.

In articoli, convegni e confronti, il tema della Riforma dedicata a questo ambito viene affrontato con estremo interesse oggi, a qualche mese dalla pubblicazione della **Legge 106 “Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell’Impresa Sociale e per la disciplina del Servizio Civile Universale”**.

Abbiamo chiesto al Professor **Stefano Zamagni**, che è per noi il maggior punto di riferimento per il Non Profit in Italia, di aiutarci a mettere a fuoco alcune facce della nuova legge.

Siamo molto grati di aver ricevuto questo prezioso testo che ci permette di fissare l’attenzione su quelli che lui definisce **gli aspetti che “costituiscono l’impianto per così dire filosofico della Riforma”**.

Grazie al Professor Stefano Zamagni (Economista e Docente dell’Università degli Studi di Bologna) per questo illuminante scritto, dedicato a BolognAIL.

Il Terzo Settore del dopo Riforma



*Il Professor Stefano Zamagni
alla presentazione del Bilancio di Missione 2016*

La tanto attesa riforma organica del nostro Terzo Settore è ora realtà. Il 3 agosto scorso è entrato in vigore il “Codice del Terzo Settore”, approvato dal D. Lgs.117/2017. Si tratta del più corposo dei cinque provvedimenti emanati in attuazione della legge di Riforma 106/2016. (Gli altri quattro riguardano il servizio civile universale, l’impresa sociale, il 5 per mille, la Fondazione Italia Sociale - quest’ultimo provvedimento non ancora emanato, però). Per i prossimi mesi si attendono i decreti ministeriali attuativi delle nuove norme, dopo di che si potrà dire che la Riforma sarà

andata a regime. È bene tenere a mente che la Riforma di cui qui si parla è la prima del genere nel nostro Paese, trattandosi della prima legge civilistica che riconosce piena identità giuridica agli enti di Terzo Settore - dal volontariato alle associazioni di promozione sociale; dalle cooperative sociali alle imprese sociali; dalle fondazioni civili alle ONG - operanti in Italia. **Si è così mosso un passo importante nel passaggio dal “diritto degli enti di Terzo Settore” al “diritto del Terzo Settore”.**

La Riforma è il punto di arrivo di un lungo percorso deliberativo iniziato

con la modifica, nel 2001, del titolo V della Costituzione, modifica che sancisce, in linea di principio, il superamento del modello bipolare di ordine sociale basato sui due cardini dello Stato e del Mercato.

Gli articoli 118 e 119 affermano esplicitamente che pure i cittadini, individualmente oppure in gruppo, sono in grado di operare direttamente per l'interesse generale e pertanto devono essere posti nelle condizioni di poterlo fare. Una seconda tappa importante in tale processo è stata la pubblicazione, nel novembre 2009, da parte dell'Agenzia Nazionale per il Terzo Settore, del documento "Per una riforma organica della legislazione sul Terzo Settore": non poche delle proposte ivi avanzate sono state recepite dalla Riforma del 2017. La quale accoglie quale suo principio ispiratore la nozione di "responsabilità sociale condivisa" approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 22 gennaio 2014. Si tratta di una nozione che, per un verso, supera la ben nota tesi della separazione tra sfera etica, politica ed economica, e per l'altro verso getta le basi per forme nuove di cooperazione tra pubblico, privato e civile.

In quel che segue fisserò l'attenzione solamente su **quegli aspetti che, a mio giudizio, costituiscono l'impianto per così dire filosofico della**

Riforma. Il primo concerne il **passaggio dal regime concessorio a quello del riconoscimento.** L'autorità pubblica non deve più concedere autorizzazione ad un soggetto di Terzo Settore che intenda perseguire "senza scopo di lucro, finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale" (art. 4, c.1). L'autorità pubblica deve piuttosto prendere atto dell'esistenza di una tale volontà ed esigere - come è giusto che sia - il rispetto delle regole, oltre che esercitare i relativi poteri di controllo. Si tratta di un passaggio di portata epocale che varrà a sprigionare tutte quelle energie che la società civile italiana è in grado di esprimere, ma che fino ad ora sono state appesantite da strutture burocratiche e da vincoli amministrativi privi di ogni giustificazione razionale.

Il secondo principio si riferisce al superamento di quella concezione che vedeva il Terzo Settore come insieme di enti chiamati a compensare gli effetti perversi dei c.d. fallimenti del mercato e dello Stato. La Riforma accoglie, invece, **la concezione del Terzo Settore come complesso di istituzioni di regolazione per il controllo in senso equitativo dell'attività economica,** per accrescere la dotazione di capitale sociale (di tipo *bridging*), per rafforzare le azioni di advocacy (patrocinio) a tutela dei diritti di cit-

tadinanza. Per dirla in altro modo, la Riforma sancisce il transito dalla concezione “additivista”, secondo cui gli enti di Terzo Settore si aggiungerebbero ai soggetti degli altri due settori (Stato e Mercato) occupando una propria nicchia, ad una concezione “emergentista”. Secondo quest’ultima, quella del Terzo Settore è una forma di agire che va a modificare le relazioni già esistenti tra tutte le sfere della società. L’immagine che viene alla mente è quella del lievito che, una volta inserito nella massa di pasta, la fermenta tutta quanta, e non solo una sua parte.

Ad un terzo principio fondativo desidero fare cenno. Si tratta dell’accoglimento da parte del legislatore della **cultura dell’impatto sociale**. (Cfr art.7, c.3). La misurazione dell’impatto sociale di un’attività è espressione della *evidence based policy*, una prassi questa che sempre più sarà destinata a prendere piede nel nostro Paese sulla scia di quanto già accade in Europa e nel mondo anglosassone. Infatti, l’idea che va affermandosi è che non è sufficiente limitarsi a dare conto dell’output di un certo progetto - poniamo, il numero di persone prive di lavoro che hanno partecipato ad un certo corso di formazione. Quel che in più è necessario far conoscere è sia “l’outcome” del progetto stesso - ad esempio, quante persone tra i frequentanti del corso hanno poi ef-

fettivamente trovato lavoro in un certo lasso di tempo - sia l’impatto sociale, ossia il cambiamento sulla comunità di riferimento generato dall’attività svolta. (Quanto a dire che occorre mostrare se e in quale misura il bene viene fatto bene!).

“Si è così mosso
un passo importante
nel passaggio dal
“diritto degli enti di
Terzo Settore” al
“diritto del Terzo
Settore,,

Chiaramente, il grosso problema che ora si pone è quello di giungere a definire metriche per la valutazione dell’impatto sociale che tengano conto dell’identità e delle specificità proprie dei diversi enti di Terzo Settore. Sono certo che le pagine di *Buone Notizie* ospiteranno, nei prossimi mesi, contributi di pensiero (anche dialettico) e proposte concrete su tale questione, alimentando un vivace e fruttuoso dibattito, quanto mai necessario per far avanzare la cultura del civile nel nostro Paese.

Due sono le posizioni principali che si nascondono nelle pieghe delle tante discussioni che si sono fatte e si vanno facendo intorno al Terzo Settore.

Per un verso, quella di coloro che lo vedono come l'eccezione alla regola rappresentata dalla centralità delle organizzazioni for profit e degli enti pubblici. Un'eccezione bensì importante e lodevole, da sostenere e da favorire anche sul piano fiscale, ma pur sempre una realtà di nicchia. Per l'altro verso, la posizione di chi considera il Terzo Settore come **elemento di disturbo o di delegittimazione nei confronti dell'intervento pubblico**. Per costoro, un'ulteriore espansione del Terzo Settore - in Italia si tratta di oltre 300.000 enti che occupano più di un milione di lavoratori - finirebbe per ritardare la piena realizzazione della cittadinanza democratica, la quale sola potrebbe assicurare il rispetto dell'individuo *qua* cittadino e non già *qua* prossimo.

Nonostante le differenze, entrambe le posizioni celano una grave aporia. Chi si riconosce nella posizione "neo-liberista" vede nel Terzo Settore un modo per supportare il modello del "conservatorismo compassionevole", assicurando livelli minimi di servizi sociali ai segmenti deboli della popolazione che lo smantellamento del welfare state che essi invocano lascerebbe altrimenti senza alcun aiuto. Ma ciò genera un paradosso: **come si può pensare di incoraggiare la disposizione donativa presso i cittadini quando la regolazione sociale attraverso il**

mercato viene basata sul principio dell'interesse proprio e sulla razionalità dell'*homo oeconomicus*? Solamente in società di schizofrenici ciò sarebbe possibile: individui talmente dissociati da seguire la logica dell'auto-interesse quando operano sul mercato e la logica della gratuità quando vestono i panni del filantropo. Non nego affatto che nella realtà ciò accada, ma nessun ordine sociale può durare a lungo e godere di buona salute se coloro che ne fanno parte mantengono comportamenti così dicotomici.

“il guadagno
che la Riforma ci consegna
è quello di liberare quel
“Prometeo incatenato”
che è stato finora il Terzo
Settore italiano,,

Anche la concezione neo-statalista genera un paradosso analogo a quello precedente, sia pure simmetrico. Ritenendo di poter imporre per via esclusivamente legislativa, cioè di comando, l'attuazione dei diritti di cittadinanza, tale concezione spiazza la cultura del dono come gratuità, negando, a livello di discorso pubblico, ogni valenza al principio di fraternità. **Se a tutto e a tutti pensa lo Stato - posto che ciò sia possibile - è chiaro che quella virtù civile che è lo spi-**

rito del dono non potrà che andare incontro a una lenta atrofia. La virtù, infatti, a differenza di quel che accade con una risorsa scarsa, si decumula con il non uso. È veramente singolare che non ci si renda conto che entrambe le posizioni finiscono col relegare valori come gratuità e reciprocità alla sfera *privata*, espellendoli da quella pubblica. La posizione neo-liberista perché ritiene che all'economia bastino i contratti, gli incentivi e ben definite regole del gioco. L'altra posizione, invece, perché ritiene che per la solidarietà basti lo Stato, il quale può appellarsi alla giustizia, non certo alla fraternità.

La modernità, nella sua furia costruttivista, si è adoperata a neutralizzare la terzietà: tutto deve rientrare o nello Stato o nel Mercato e a seconda delle simpatie politico-ideologiche si dovrà puntare sull'uno o sull'altro pilastro. Ebbene, il Terzo Settore che la Riforma disegna rompe questo schema, ormai datato. Gli enti che ne fanno parte non sono più considerati come soggetti per la produzione di quei beni e servizi che né lo Stato né il Mercato hanno interesse oppure la capacità di produrre (i c.d. fallimenti del mercato e dello Stato), ma come una specifica forma di governance basata sulla cooperazione e sulla reciprocità. **Ciò significa che il Terzo Settore del dopo Riforma non può esimersi dal porre in cima ai propri obiettivi la rigenerazione della co-**

munità. La strategia da perseguire è allora quella di dare ali a pratiche di organizzazione della comunità (*community organizing*). È questo un modo di impegno politico *complementare* - e non alternativo, si badi - a quello tradizionale basato sui partiti, un modo che consente alle persone, la cui voce mai verrebbe udita, di contribuire a dilatare il processo di inclusione sia sociale sia economica. Quella dell'organizzazione della comunità è una strategia né meramente rivendicativa né tesa a creare movimenti di protesta. Piuttosto, è una strategia la cui mira è quella di **attuare il principio di sussidiarietà circolare** - la cui prima formulazione risale a Bonaventura da Bagnoregio alla fine del XIII secolo - **articolarlo in modo nuovo le relazioni tra Stato, Mercato, Comunità**, il c.d. modello tripolare di ordine sociale.

In buona sostanza, **il guadagno, non da poco, che la Riforma ci consegna è quello di liberare quel "Prometeo incatenato" che è stato finora il Terzo Settore italiano, consentendogli di esprimere in libertà tutto il potenziale di sviluppo di cui è capace.** È questa una buona notizia, perché non v'è dubbio alcuno che il futuro, anche prossimo, vedrà crescere, nel nostro come negli altri paesi dell'Occidente avanzato, l'importanza relativa del civile accanto al pubblico e al privato.