



Pubblica amministrazione e Terzo settore (coord. Caterina Cittadino)

Riunione 13 febbraio 2006

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E TERZO SETTORE

PREMESSA

L'ipotesi di lavoro di seguito esposta prende in considerazione **l'opportunità di analizzare e approfondire lo studio dei rapporti attualmente esistenti tra Pubblica Amministrazione e terzo settore** (intendendosi per quest'ultimo l'universo variegato all'interno del quale sono tendenzialmente fatte rientrare associazioni, cooperative sociali, ong, finanza etica, fondazioni bancarie, Ipab e tutta la sfera del volontariato *non profit*).

Ciò al fine di avere un quadro quanto più possibile realistico e completo di un fenomeno in costante espansione, che vede il terzo settore affermarsi come attore della vita politica, economica e sociale, in grado di affiancare e in molti casi oramai sostituire i tradizionali primo (il mercato) e secondo (lo Stato) settore.

Un quadro dal quale poter desumere con chiarezza criticità, punti di forza e di possibile sviluppo di un sistema di relazioni per alcuni versi già oggetto di una disciplina (normativa e non) che, però, presenta oramai degli evidenti limiti di frammentarietà e andrebbe invece utilmente sistematizzata¹.

L'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, esplicitamente previsto dall'art. 118 della Costituzione, consente oggi la costruzione di nuove forme di cittadinanza attiva e di partecipazione democratica "dal basso" nei settori più disparati (dal sociale, allo sport, alla cultura, all'ambiente, alla cooperazione internazionale alla finanza etica etc.).

¹ Il quadro (e il riconoscimento) legislativo: le leggi fondamentali che stabiliscono un rapporto tra la P.A. e le organizzazioni del terzo settore sono: la l. n. 381 del 1991 (sulla cooperazione sociale), la l. n. 49 del 1987 (ong), la l. n. 266 del 1991 (volontariato), il dlgs n. 460 del 1997 (Onlus), la l. n. 383 del 2000 (associazionismo sociale) e inoltre alcune leggi di settore tra cui spicca la l. n. 328 del 2000 (legge di riordino sui servizi ed interventi sociali). Quest'ultima informa il rapporto terzo settore/PA al principio di sussidiarietà (orizzontale), successivamente richiamato anche dall'art. 118 del nuovo testo della Carta costituzionale, in base al quale si afferma esplicitamente che le istituzioni pubbliche "*favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*".

Il predetto principio di sussidiarietà si innesta in un contesto in cui le rappresentanze ufficiali del terzo settore (come il suo “Forum permanente”) firmano patti, protocolli d’intesa e convenzioni con le istituzioni pubbliche, sono ascoltate in occasione del varo di rilevanti provvedimenti economico-sociali e in moltissimi settori si presentano come fornitori di beni e servizi efficaci, economicamente convenienti e soprattutto in grado di supportare l’amministrazione nella realizzazione di alcuni principi fondamentali affermati nella Carta costituzionale, tra cui: i doveri di solidarietà politica e sociale (art. 2), la partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del paese e la piena affermazione del diritto di uguaglianza (art. 3), il contributo al progresso materiale o spirituale della società (art. 4).

Oltre che per l’affinità di “scopi” evidenziata, l’opportunità di concentrare l’attività di un gruppo di lavoro sullo studio dei rapporti tra P.A. e terzo settore è anche motivata dalla rilevanza sempre maggiore del fenomeno considerato:

- **221.000** organizzazioni,
- **629.000** lavoratori,
- **3 milioni e 200.000** volontari,
- **38 mld di euro** di fatturato.

(fonte Istat).

I dati degli ultimi anni segnalano una crescita esponenziale.

Le cooperative sociali (il soggetto più “imprenditoriale” e con il più ampio numero di rapporti con la P.A., per conto della quale gestisce vari servizi) **erano poco più di 4.500 nel 1999, hanno raggiunto la quota di 5.500 due anni dopo e oggi si stima che siano poco meno di 8.000**, impegnate in una miriade di iniziative che impattano trasversalmente su numerosi settori, ulteriore motivo per cui si ritiene opportuno che venga loro dedicata una specifica attenzione (si tenga peraltro presente che **oltre il 55% delle entrate delle cooperative sociali viene dalla sfera pubblica** - convenzioni, contratti, affidamenti, ecc.).

PROPOSTE

Sulla scorta dei dati richiamati sembrerebbe pertanto necessario interrogarsi su un tale patrimonio di “risorse”, sulle sue capacità generali di svolgere funzioni che oramai spesso e volentieri l’amministrazione non riesce più a soddisfare per una molteplicità di fattori, primo fra tutti la scarsità sempre più critica dei mezzi disponibili, sulle numerose problematiche relative agli interventi pubblici di sostegno.

In questo senso, sarebbe utile verificare se effettivamente la riserva di specifiche opportunità² a soggetti operanti all'interno del terzo settore consenta di avere benefici effetti indiretti sul contesto socio economico, diversamente non conseguibili tramite il ricorso al mercato tradizionale. Si pensi, tra gli altri, all'inclusione di alcune fasce deboli della popolazione, che rappresentano la forza lavoro alla base di numerose associazioni, cooperative, ong ecc, alle possibilità insite nella sempre più consolidata finanza "etica"³, il ricorso alla quale, anche da parte delle amministrazioni, potrebbe portare all'avvio e allo sviluppo di innumerevoli progetti di microcredito con impatto immediato sullo sviluppo di aree disagiate (posto che le organizzazioni *non profit* reinvestono quanto "prodotto" in attività finalizzate al conseguimento di obiettivi di interesse collettivo, garantendo una pressoché completa redistribuzione della ricchezza circolante, che in questo ambito non si trasforma in utile, a differenza di quanto accade all'interno dei tradizionali circuiti del credito⁴).

E' pertanto evidente che ci si trova di fronte a molteplici "potenzialità", che meritano di essere adeguatamente analizzate al fine di verificare se, quanto e come il terzo settore permetta effettivamente l'adozione di formule innovative nella produzione di beni e servizi all'interno di alcuni ambiti di interesse collettivo, minori costi, meno burocrazia, maggiore "partecipazione" alla definizione e alla realizzazione delle politiche pubbliche (con effetti positivi anche sulla PA, ed in particolar modo sulla sua capacità di rinnovamento e di confronto con i cittadini).

Potenzialità che, se esistenti, andrebbero meglio ricollocate prefigurando nuove sinergie con la sfera istituzionale e nuove modalità di integrazione e collaborazione con la dimensione pubblica, di pari passo con un più solido e diffuso ruolo dell'amministrazione sui piani della programmazione, del monitoraggio delle regole e dell'erogazione delle risorse.

Un diverso approccio alla tematica proposta, impostato su forme di partecipazione e di concertazione reale in sede di programmazione/realizzazione/verifica degli interventi possibili e necessari eviterebbe, come successo in passato, di considerare il sistema delle

² Come, ad esempio, una quota obbligatoria nelle acquisizioni di beni e servizi da parte di soggetti pubblici.

³ Banca etica può contare, al momento, su più di 30.000 correntisti e su un patrimonio in costante crescita.

⁴ L'ordinamento giuridico italiano ignora letteralmente la finanza etica (a differenza di quanto avviene nel resto d'Europa). Serve una normativa che regolamenti il settore introducendo norme chiare e possibilmente incentivi (Banca Etica lamenta di operare in un sistema che non solo non la favorisce ma addirittura la penalizza, paragonandola a una società per azioni. Il regime fiscale infatti non è quello, più favorevole, delle banche di credito cooperativo – nonostante la matrice di Banca Etica sia la cooperazione – ma quello delle banche popolari, cioè della spa. La banca popolare del resto nel nostro ordinamento è l'unica che possa operare sull'intero territorio nazionale, motivo per cui è stato obbligatorio scegliere questa opzione al momento della costituzione della Banca Popolare Etica).

relazioni in termini esclusivamente “strumentali”, utilizzando l’universo organizzativo disponibile al di fuori degli apparati amministrativi come “supplente”, per colmare lacune nell’erogazione di prestazioni che le istituzioni non sono in grado di fornire.

A fronte di ciò sarà necessario fare chiarezza su una serie di questioni, tra cui: i contratti di lavoro per i dipendenti, la trasparenza dei bilanci, la disciplina dei requisiti di accreditamento, la struttura patrimoniale, le regole di funzionamento, gli statuti⁵.

A partire da queste premesse, un approfondimento che prenda in considerazione tutti i punti considerati ed ogni altro elemento che possa emergere da un’attenta analisi dei rapporti tra P.A. e terzo settore potrebbe, quindi, condurre a riflettere sull’esigenza di riorganizzare una disciplina normativa e amministrativa nata disordinatamente e pertanto al momento estremamente frammentata ed eterogenea, oltre che sulla necessità/opportunità di definire misure di varia natura (anche legislativa) orientate, tra l’altro, a:

- favorire lo sviluppo di attività economiche solidali, ponendo particolare attenzione agli acquisti delle amministrazioni centrali dello Stato, degli enti locali e delle ulteriori istituzioni pubbliche⁶, per orientare imprese e cittadini verso scelte commerciali e di consumo socialmente responsabili, aumentando la competizione per produzioni più attente alle condizioni di lavoro e al rispetto dei diritti umani;
- aumentare l’attenzione delle pubbliche amministrazioni rispetto alle tematiche ambientali, valorizzando forme di acquisto critico orientate alla sobrietà degli stili di vita, attente al comportamento responsabile ed ecocompatibile delle imprese, oltre che all’approvvigionamento di prodotti ecologici (si pensi, a tale proposito, ai cosiddetti “appalti verdi” - Green Public Procurement, GPP);
- promuovere la non concessione di patrocini e sponsorizzazioni a manifestazioni che coinvolgono società colpevoli di violazione dei codici internazionali, che andrebbero contestualmente escluse da ogni rapporto di natura commerciale con soggetti istituzionali;
- introdurre un dispositivo premiale rispetto al tetto dei livelli previsti dalla spesa pubblica per quegli enti che abbiano introdotto opportuni criteri di “preferibilità”

⁵ Non si trascuri la valutazione di alcuni istituti di ricerca, secondo i quali - con adeguati interventi di sostegno - nell’arco di tre anni sarebbe possibile creare 200 mila posti di lavoro nel terzo settore, fino a coprire, ad esempio, il 25% di tutta l’occupazione nei servizi sociali (cifre tutte da verificare, ovviamente, ma che evidenziano senza dubbio la vitalità di un ambito che dovrebbe essere attentamente “indagato” .

⁶ Introdurre criteri di “preferibilità” negli approvvigionamenti pubblici, che rappresentano il 17% del PIL italiano.

sociale, ambientale o equo solidale nelle loro procedure di acquisto dei prodotti o di affidamento di servizi;

- prevedere nei Piani di sviluppo territoriali apposti finanziamenti per le esperienze di rete e di distretto delle economie solidali o ecocompatibili, co-promosse o partecipate dagli enti locali;
- riconoscere le nuove figure professionali esistenti all'interno del terzo settore (come previsto, ad esempio, dalla l. n. 328 del 2000, ancora inattuata);
- mettere in atto, come già accade in numerosi Paesi dell'Unione europea, misure di sostegno fiscale in favore degli utenti e delle organizzazioni promotrici di forme di economia solidale, ecocompatibile o di finanza etica, al fine di far crescere anche in Italia questa esperienza;
- promuovere, attraverso apposite campagne pubbliche di informazione, le esperienze di commercio equo e solidale, di attività imprenditoriale ecocompatibile e di finanza etica, come strumento di lotta a numerosi disagi sociali, di inclusione di soggetti appartenenti alle fasce di popolazione più deboli e, più in generale, di diffusione di una cultura più aderente al sistema di valori a cui si ispira il nostro impianto normativo/istituzionale.