



Audizione dell'ISFOL presso la Camera dei deputati XII Commissione (Affari sociali):

“Disegno di Legge 2617 “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del Servizio Civile universale”.

13 novembre 2014

Prof. Pietro Antonio Varesi

Presidente dell'ISFOL

1. Premessa

L'ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione dei lavoratori) svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, valutazione, informazione, consulenza e assistenza tecnica per lo sviluppo della formazione, delle politiche sociali e del lavoro e contribuisce al miglioramento delle risorse umane, alla crescita dell'occupazione, all'inclusione sociale e allo sviluppo sociale anche attraverso accordi di collaborazione e programmi integrati con altri enti di ricerca e università.

Sulle tematiche del terzo settore svolge regolare attività di ricerca, monitoraggio e assistenza tecnica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale per il terzo settore, con riferimento in particolare a:

- conoscenza delle organizzazioni del terzo settore: organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, le fondazioni, le imprese sociali e le organizzazioni non governative;
- contributo che tali organizzazioni offrono alle politiche attive per l'inclusione sociale e l'occupazione, lo sviluppo locale e i servizi di welfare, nella logica della sussidiarietà orizzontale;
- politiche pubbliche di sostegno.

2. Il contributo ISFOL in relazione alla delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale

Con riferimento alla proposta di legge delega in esame, l'ISFOL pone all'attenzione della Commissione, sulla base dell'esperienza maturata nell'esercizio delle proprie attività, alcune riflessioni e risultati inerenti aspetti specifici della riforma.

2.1 Art.2 Principi e criteri direttivi generali

Comma 1, lettera n) - *Riorganizzare, semplificando, il sistema di registrazione di tutti gli enti e degli atti di gestione prevedendo un registro unico del Terzo settore*

A tale riguardo l'ISFOL ha svolto un'attività di monitoraggio degli atti regionali e provinciali i cui esiti hanno portato a registrare l'esistenza di più di 300 registri disomogenei e lacunosi. Il presupposto che condivide con la riforma non è, tuttavia, quello di abolire le differenze fra i vari soggetti, ma di migliorare il sistema informativo, contando su un unico luogo di reperimento delle informazioni sulle organizzazioni del Terzo settore. La revisione dei registri e albi, può e deve essere fatta in una logica di quadro generale, evitando la ridondanza, potenziando il sistema di riconoscimento e di monitoraggio, chiarendo le relazioni fra albi nazionali e territoriali innescando meccanismi di cooperazione tra Stato e Regioni rispettosi, ovviamente, del dettato costituzionale.

L'ISFOL, a partire dal 2008, ha realizzato per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un prototipo di sistema informativo comprensivo di gran parte delle realtà operanti nel Terzo settore iscritte nei registri/albi ufficiali (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, fondazioni, onlus, enti del 5x1000, organizzazioni non governative, etc), strutturato in modo da garantire la qualità statistica dell'informazione e capace di divenire riferimento per le istituzioni - nazionali e territoriali - che operano in quest'ambito, senza sottrarre le rispettive competenze e denominato *SIONP -Registro Unico ed il Sistema Informativo delle Organizzazioni Non Profit* .

Tale sistema è un "archivio istituzionale" che consente una rappresentazione di tali realtà in Italia a vari livelli (nazionale, regionale, prefettizio, provinciale e comunale) e per diverse tipologie di soggetti. E' una fonte informativa, standardizzata e

comparabile, che si basa su dati di archivi amministrativi preesistenti provenienti da fonti informative differenti per origine, tipo, popolazioni trattate e scopo. Capace di garantire la puntualità, la trasparenza e la verificabilità del dato oltre alla continuità dell'informazione funzionale all'esercizio ordinario di gestione, programmazione e intervento propri di una pubblica amministrazione. Il SIONP presidia parametri diversi, qualitativi e quantitativi, è modulare e, quindi, implementabile e flessibile.

La sua innovatività consiste nella *re-ingegnerizzazione* dei processi per bilanciare le *asimmetrie informative* che attualmente caratterizzano i registri e per creare una base informativa "sul settore" accessibile a tutti gli interessati. La condivisione del sistema con i territori e con altre amministrazioni di un patrimonio informativo condiviso e unico, allineato dal punto di vista metodologico, è strategica per non avere periodi vacanti, di "buco informativo" come quello compreso tra due rilevazioni censuarie. Inoltre, è stato predisposto per supportare rilevazioni e archivarle in una logica "incrementale", in grado di restituire nel tempo e tempestivamente informazioni utili alla *e-governance* delle politiche di riferimento.

Nel periodo tra il 2011 ed il 2014, il Ministero ha inserito il SIONP nel Piano Statistico Nazionale e nel Piano sulla Responsabilità Sociale d'Impresa e di Territorio. Inoltre, lo ha collegato ad un Progetto Interregionale/Transnazionale FSE di «Creazione di una rete per la diffusione della responsabilità sociale d'impresa» finalizzato all'individuazione di indicatori. E' stato previsto, inoltre, di far confluire il Sistema nel Portale istituzionale del Ministero, dove può fungere da base informativa sul settore ed essere utilizzato da tutti gli interessati via web, quindi con un notevole abbattimento dei tempi e dei costi amministrativi.

ISFOL ha, parallelamente, svolto una serie di indagini complementari finalizzate ad aggiornare le informazioni dei registri ma anche a implementarle. Ha inoltre stimolato l'avvio di rapporti di scambio istituzionale con i territori e con le amministrazioni competenti nella tenuta dei Registri (protocollo d'intesa con la Regione Piemonte), oltre che con le associazioni di rappresentanza delle organizzazioni del terzo settore per sperimentare l'utilizzo del prototipo sia nelle sue funzioni amministrative-gestionali che in quelle di rilevazioni-analisi.

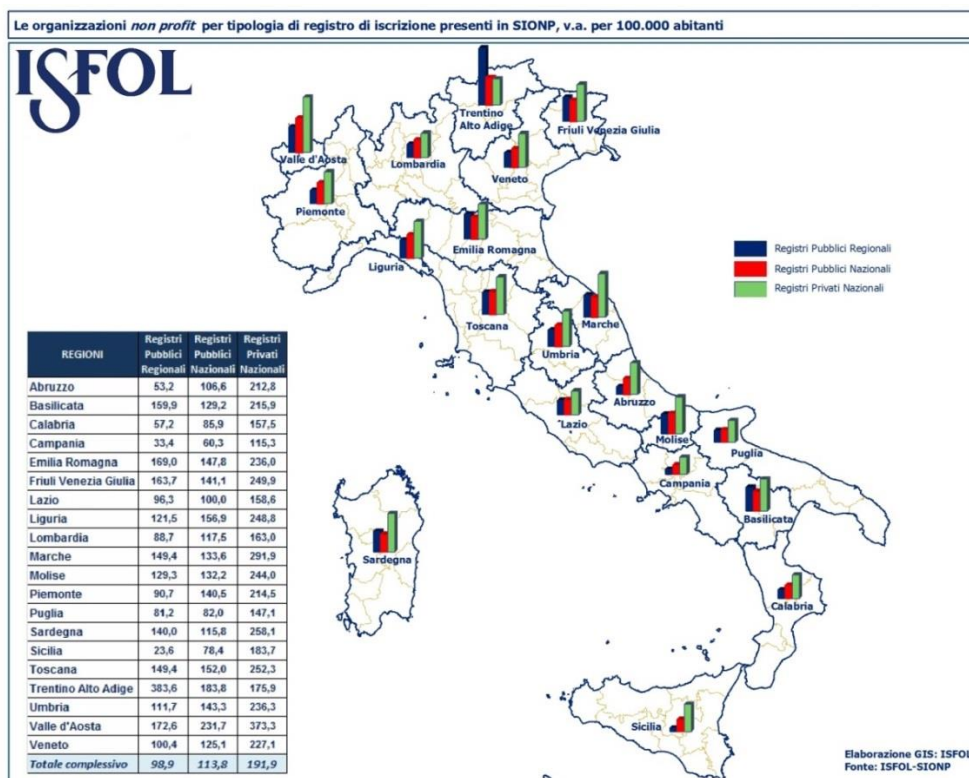
L'esigenza di continuare su questa strada è anche rafforzata dagli obiettivi tematici (9 e 11) fissati dalla nuova Programmazione del FSE 2014-2020 ed, in particolare, dal PON Inclusionione. Riguardo all'obiettivo 9 *“finalizzato alla promozione di progetti e di partenariati tra pubblico, privato e privato sociale finalizzati all'innovazione sociale, alla responsabilità sociale d'impresa ed allo sviluppo del welfare community”* il SIONP si presenta come un'opportunità per conoscere e censire i meccanismi e gli strumenti di *governance* che accompagnano il processo definitorio proprio della politica ordinaria. Invece, con l'obiettivo 11, si raccomanda agli Stati membri la costruzione, il rafforzamento e il miglioramento dei sistemi informativi, anche sull'economia sociale, da realizzare entro l'arco temporale di attuazione della Strategia Europa 2020. Il ricorso ai servizi digitali e ai sistemi informativi in rete sono visti come strumenti utili per migliorare e rendere più efficaci ed efficienti le condizioni di lavoro, creando circuiti virtuosi e a basso costo, ma anche una migliore regolamentazione e *governance* dei processi.

Per queste finalità, l'ISFOL, ha progettato azioni di sistema nazionali per lo sviluppo sistematico del SIONP in tutte le Regioni italiane; per migliorare la qualità e l'affidabilità dei dati; per ampliarlo a tutte le realtà operanti nel settore e al momento non ancora intercettate; per rafforzarlo con l'attivazione di una rete

interistituzionale e il coinvolgimento degli *stakeholders* in riferimento ai settori di interesse e “renderlo un bene comune”; per renderlo un sistema informativo sinergico ed integrato con i risultati della attività censuaria realizzata da ISTAT e con il futuro Registro Unico delle istituzioni *non profit*.

Le richieste avanzate dalle istituzioni sopra citate ci hanno portato alla attivazione di SIONP. Esso, così come è stato progettato, e forte delle sperimentazioni in atto nei territori, è coerente con il processo di riordino auspicato. E' un sistema informativo da cui si può partire per la costruzione del futuro Registro Unificato delle organizzazioni del terzo settore, considerandolo come un primo passo verso la trasparenza ed il rigore che stanno alla base di un corretto processo di registrazione e di aggiornamento degli elenchi settoriali. Ha anche definito e sperimentato, mediante indagini ad hoc, uno standard unico, nazionale per semplificare le procedure di iscrizione ai registri ma soprattutto per restituire una mappa informativa “uniforme e comparabile” per tutto il Paese.

Tavola 1



2.2 Comma 1, Lettera i) - *prevedere una disciplina degli obblighi di controllo interno e di informazione nei confronti degli associati e dei terzi, differenziati anche in ragione delle dimensioni economica dell'attività e dell'impiego di risorse pubbliche*

Con riferimento a tale contenuto della Legge delega di riforma l'ISFOL ha sviluppato il filone di ricerca sullo strumento della rendicontazione sociale sin dal 2010. Tale strumento risponde anche all'esigenza espressa nelle linee di indirizzo del governo in relazione al disegno di legge delega, di migliorare la trasparenza e l'*accountability* delle organizzazioni del Terzo settore, oltre che di accreditamento e di qualificazione degli impatti sociali o del carattere di utilità sociale e interesse generale delle organizzazioni di Terzo settore.

L'attività di ricerca condotta da ISFOL sul tema ha permesso di approfondire lo strumento del Bilancio sociale in relazione all'obbligatorietà, le linee di regolazione e di promozione afferenti i sistemi di *accountability* e accreditamento anche in relazione alla finanza etica/sociale e nell'ambito della responsabilità sociale di impresa. Tali strumenti sono risultati utili a migliorare le performances organizzative, gestionali e relazionali, qualificandosi come strumento operativo di misurazione del valore aggiunto sociale. La successiva rilevazione campionaria sull'utilizzo di strumenti di rendicontazione da parte di cooperative sociali, imprese sociali, Ong, Fondazioni, Organizzazioni di Volontariato ha evidenziato una correlazione positiva tra finalità della rendicontazione sociale e le caratteristiche distintive delle organizzazioni (Tabella 1 e 2). Per altro verso però emerge la necessità di affiancare a linee-guida uniformi una strumentazione sufficientemente flessibile (per meglio adattarsi alle diverse tipologie di soggetti). Infine emerge la necessità di promuovere la adozione di questo strumento anche per le realtà minori o più deboli.

Tabella 1 Distribuzione della tipologia di organizzazione per adozione di strumento di rendicontazione

	Imprese Sociali	OdV	Fondazioni	ONG	Cooperative Sociali
Bilancio sociale	66%	56,20%	23,40%	35,50%	49,20%
Bilancio/relazione di missione	5,70%	18,60%	34,80%	30,20%	18,30%
Nessuno	28,30%	21,70%	41,80%	34,30%	41,5%
	100,0%	100,0%*	100,0%	100,0%	100,0%**

Fonte: ISFOL 2013

Tabella 2 Distribuzione della tipologia di organizzazione di economia sociale per importanza attribuita alle funzioni/obiettivi degli strumenti di rendicontazione sociale *

	Impresa sociale	OdV	ONG	Coop. Sociali
Soddisfare le esigenze informative degli stakeholder	38,1%	27,4%	53,7%	43,4%
Soddisfare le esigenze di trasparenza nei confronti della committenza	57,7%	52,6%	68,2%	50,8%
Sostenere l'azione di <i>advocacy</i>	14%	2,4%	13,2%	2,4%
Migliorare i processi di innovazione	33,5%	3,8%	1,2%	13,2%
Pubblicizzare/diffondere informazioni su beni e servizi erogati	---	23,1%	47,8%	38,0%
Sensibilizzare la cittadinanza per la raccolta fondi (es. 5per mille)	18,1%	31,8%	26,8%	7,5%
Migliorare il processo di programmazione, monitoraggio e valutazione delle attività svolte	45,1%	38,7%	39%	38,0%
Sviluppare la partecipazione degli <i>stakeholder</i>	14,9%	2,4%	22,6%	12,2%
Sostenere le attività di <i>people raising</i>	---	2,3%	4%	0,3%
Altro	---	6%	1,6%	0,3%

Fonte: ISFOL 2013

*Più risposte possibili

3. Art.3. Attività di volontariato e di promozione sociale

Comma 1 Lettera b) - promozione della cultura del volontariato tra i giovani, anche attraverso apposite iniziative da svolgere nell'ambito delle strutture e delle attività scolastiche.

Abbiamo rilevato un crescente interesse nei confronti di questo tipo di intervento.

A tale riguardo l'ISFOL ha già attivato una convenzione con il MIUR volta a sviluppare alcune misure di formazione per avvicinare i giovani al volontariato e all'autoimprenditorialità sociale, con riferimento particolare ai giovani a rischio di *dropout* o di esclusione sociale. La formazione coinvolgerà anche i docenti.

4. Art.4 Impresa sociale

Dalle nostre indagini emerge:

1. la crescente rilevanza sul piano economico e occupazionale dell'impresa sociale;
2. la capacità di questi soggetti di collegare le finalità tipiche dell'impresa con le finalità sociali (anche nei territori meno sviluppati – v. mezzogiorno);
3. la capacità di produrre cambiamenti nel contesto sociale di riferimento;
4. la tendenza a non dipendere totalmente dal sostegno economico della Pubblica amministrazione ed invece a ricercare l'acquisizione di commesse e di risorse sul mercato; quindi cambia il rapporto con la Pubblica amministrazione: meno dipendenza economica e più richiesta di servizi.

A partire dalla programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 l'ISFOL ha indirizzato le proprie attività di ricerca sull'evoluzione quantitativa e qualitativa delle forme imprenditoriali del terzo settore, attive nei sistemi di welfare e di sviluppo locale con la produzione ed erogazione di servizi di utilità sociale. In particolare le analisi

condotte, attraverso studi qualitativi ed analisi di buone prassi sono state indirizzate verso quattro direzioni:

1. il soggetto impresa sociale e la dimensione produttiva: genesi dell'impresa e forma giuridica riconosciuta, dimensione imprenditoriale e cultura del rischio, la situazione economico gestionale;
2. i settori di intervento;
3. la dimensione innovativa dell'impresa sociale, di prodotto e di processo, a livello economico e sociale e della *governance* (l'operare in una logica di rete con le altre imprese sociali, gli altri soggetti del non profit e con gli altri attori dello sviluppo locale nel sociale, l'offerta di beni e servizi, ecc);
4. la struttura organizzativa e la qualità del lavoro nell'impresa sociale (la situazione del personale e le politiche di gestione; le caratteristiche lavorative; soddisfazione, equità e volontà di permanenza dei lavoratori).

L'ISFOL è impegnato anche a supportare il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nell'attuazione e innovazione delle politiche pubbliche di sostegno alle imprese sociali nelle seguenti direzioni:

- la valorizzazione dell'imprenditorialità sociale per contribuire a rilanciare l'occupazione e l'autoimprenditorialità, specialmente giovanile. Punto di forza delle ormai da decenni consolidate esperienze di cooperazione sociale in Italia, oggi più che mai si rende necessario il rafforzamento delle pratiche di impresa sociale per contrastare la disoccupazione giovanile e i *NEET*: orientamento, accompagnamento, educazione e sperimentazione di esperienze di autoimprenditorialità dove la dimensione del rischio e, più in generale, la dimensione imprenditoriale viene condivisa e curati gli aspetti relazionali;

- la valorizzazione dell'imprenditorialità sociale in nuovi settori economici o dove la domanda è più alta, riqualificando ed aumentando i servizi innovativi alla persona, in primis l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, i servizi di cura, *green economy, housing sociale, ecc*;
- la valorizzazione dell'imprenditorialità sociale per riqualificare tessuti sociali e territori degradati, nell'ambito del riutilizzo dei beni confiscati alla mafia e, più in generale, nella gestione di beni e spazi pubblici dismessi o non sufficientemente valorizzati;
- sostenere le nuove priorità delle politiche pubbliche indirizzate all'informazione e monitoraggio di pratiche nell'ambito dell'economia sociale e di innovazione sociale, misurazione del valore sociale e di impatto sociale.
- favorire l'adozione di clausole sociali negli appalti pubblici;
- riportare le esperienze di impresa sociale in Italia a quelle in atto nei Paesi europei.

5. Art.5 Servizio civile universale

Abbiamo interpretato la sfida della Garanzia giovani come interessante occasione per sperimentare l'adeguamento della partecipazione al servizio civile in specie alle fasce più deboli (v. *Neet*).

Nel nuovo contesto in cui si colloca il servizio civile, anche alla luce della proposta di riforma del Terzo Settore, il paradigma di riferimento non può che articolarsi intorno alle dimensioni di apprendimento, occupabilità e cittadinanza attiva.

Nel Servizio Civile Nazionale il "ruolo formativo dell'esperienza" è riconosciuto fin dalla legge che lo istituisce (L. 64/2001), che specifica che il Servizio Civile Nazionale contribuisca alla formazione "civica, sociale, culturale e professionale" dei giovani. La valenza professionalizzante del Servizio Civile (e della sua dimensione formativa)

è dunque principio fondante dello strumento. Oggi, l'inserimento del Servizio Civile Nazionale fra le misure per disponibili nell'ambito della Garanzia Giovani sancisce l'attenzione alla valenza di apprendimento e occupabilità.

In questa prospettiva, l'ISFOL ha messo a punto un progetto articolato su più linee di attività che si muovono all'interno di due direttrici, apparentemente distanti ma convergenti:

- i profili di certificabilità delle esperienze di servizio civile;
- il monitoraggio delle esperienze.

La trasparenza dei percorsi di apprendimento e il riconoscimento delle competenze acquisite rappresenta uno snodo oramai imprescindibile e qualificante l'esperienza di servizio civile in quanto rende visibili gli esiti delle attività realizzate nel contesto di lavoro, rinforza il curriculum della persona, incide concretamente sulle condizioni di occupabilità. Attualmente il Decreto Legislativo 13 del 16 gennaio 2013 sul Sistema nazionale di certificazione delle competenze in attuazione delle Legge 92/2012 di riforma del Mercato del Lavoro e il collegato percorso di armonizzazione e correlabilità dei sistemi di qualificazione avviato dal Ministero del Lavoro e Regioni definisce un quadro nazionale di regole, procedure e strumenti sufficienti per realizzare un modello conoscitivo e operativo di supporto alla valorizzazione del SCN e di validazione e certificazione delle competenze.

All'ISFOL è stato chiesto di elaborare un modello operativo per effettuare la individuazione e validazione delle competenze maturate da giovani volontari in progetti di servizio civile pervenuti nell'ambito del programma iniziativa occupazione giovani, predisponendo le condizioni per attivare le procedure di certificazione da parte degli enti titolari. Il modello si sostanzierà in una Linea Guida che descriva accuratamente le operazioni di individuazione e valutazione delle competenze maturate e certificabili realizzate anche utilizzando il database delle qualificazioni e

delle competenze che l'ISFOL ha realizzato per sostenere le procedure di correlazione fra i Repertori regionali.

In questo quadro il Servizio Civile diventa un contesto d'elezione per approfondimenti di tipo scientifico sulle dimensioni dell'occupabilità, dell'apprendimento in situazione e della cittadinanza attiva (*o Active Citizenship*), anche mutuando e sperimentando approcci metodologici innovativi elaborati in campo internazionali.

La sfida è quella di far emergere e valorizzare anche in prospettiva di una certificabilità quegli apprendimenti e quelle competenze che pure si acquisiscono nell'ambito del servizio civile, ma che rischiano di rimanere in ombra e dunque poco riconoscibili dall'esterno in quanto riferibili alle dimensioni di competenze chiave e cittadinanza attiva. In questa prospettiva, le azioni di monitoraggio diventano anche un'opportunità per elaborare e sperimentare nuovi strumenti adeguati a far emergere e "misurare" lo sviluppo delle competenze chiave.

6. Art.6 Misure fiscali e di sostegno economico

Comma 1, lettera c) – *riforma strutturale dell'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*

L'ISFOL di concerto col Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - DG Volontariato, Associazionismo e formazioni sociali (oggi DG del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese), ha realizzato nel corso del 2010-2011, l'indagine "Il 5 per mille come strumento di partecipazione nel nuovo modello di *welfare*", per definire le potenzialità e le criticità di un dispositivo fiscale, che rappresenta per il settore *non profit* uno strumento indispensabile al sostegno a progetti di promozione sociale in Italia e all'estero.

I principali risultati di questa ricerca, sono così sintetizzabili:

1. largo consenso sociale;
2. protagonismo dei singoli cittadini nella promozione del Terzo settore;
3. eccessiva burocratizzazione dello strumento.

Sin dal primo anno della sua applicazione in via sperimentale, il 5 per mille ha ottenuto da parte dei contribuenti italiani un'adesione superiore alle aspettative, tanto che per il 2006, oltre il sessanta per cento dei contribuenti ha deciso di avvalersi di tale strumento. Nel primo anno di applicazione di questa partecipazione volontaria ai costi della solidarietà, il Terzo settore dal punto di vista qualitativo e quantitativo ha nettamente superato gli altri beneficiari potenziali, quali, la ricerca scientifica, l'università e i Comuni. L'indagine effettuata su un campione di individui che hanno destinato il 5 per mille al Terzo Settore è stata progettata in ottica eminentemente esplorativa, necessaria per rispondere a domande quali:

- cosa porta i cittadini a scegliere di firmare per il 5 per mille;
- per quale motivo si predilige un'organizzazione piuttosto che un'altra;
- nesso tra condizione socio-economica, partecipazione-civismo e uso sociale del denaro;
- in che misura i beneficiari di tali devoluzioni devono rendicontare del loro operato.

Volendo inquadrare il livello di impegno e di civismo, sono state rivolte alcune domande per capire se ci trovavamo davanti a donatori "una tantum" o a donatori abituali: il 72% degli individui contattati ha dichiarato di aver fatto una donazione in denaro a scopo benefico nei dodici mesi precedenti l'intervista; più di un intervistato su cinque afferma di essere attualmente coinvolto in un'attività non retribuita all'interno di un'organizzazione di volontariato, quasi il 70% è iscritto a un'organizzazione non profit, l'88,2% aveva donato il 5 per mille anche l'anno precedente. Il donatore-tipo quindi è ben inserito nel circuito che finanzia ed è da

considerare una persona (spesso donna) con un'alta propensione al civismo e al dono. Passando ad analizzare le scelte dei beneficiari, in linea con il profilo del donatore altamente inserito nel mondo dell'attivismo sociale, si riscontra un'alta percentuale di persone – 94,3% - che ha indicato un ente specifico (vi è infatti la possibilità, in sede di compilazione del 730 di devolvere il 5 per mille senza l'indicazione della specifica organizzazione di Terzo settore). Tra le caratteristiche che orientano la scelta del beneficiario, nel 40,4% dei casi c'è la vocazione territoriale dell'ente, ovvero il radicamento sociale ed operativo in un dato contesto locale; il 53,9% è orientato verso associazioni con una tradizione consolidata e un passato storico, solo il 10,8% ha invece indicato di preferire enti di recente costituzione. Infine si è chiesto agli intervistati di scegliere tra organizzazioni che aiutano le categorie svantaggiate e quelle che invece si occupano di questioni più generali come ambiente e cultura. Su questo elemento si registrano le differenze più marcate, poiché il "sostegno a persone a rischio di marginalità sociale" raccoglie quasi il 60% delle preferenze.

Il dispositivo fiscale sembra quindi raccogliere molti consensi ma anche a causa della macchinosità della gestione burocratico-amministrativa che grava sulle associazioni, la disciplina del 5x1000 evidenzia la necessità di una riforma nella direzione indicata dalla Legge delega. Lo strumento si conferma, quindi, alla luce dei risultati dell'indagine ISFOL, una forma preziosa di sostentamento per il mondo non profit.