



# Culture e Studi del Sociale

## CuSSoc

ISSN: 2531-3975

*Oltre il Mercato e diversi dallo Stato. Terzo settore e impresa sociale*

Sabato Aliberti

### **Come citare / How to cite**

Aliberti, S. (2016). Oltre il Mercato e diversi dallo Stato. Terzo settore e impresa sociale. *Culture e Studi del Sociale*, 1(2), 139-155.

Disponibile / Retrieved from <http://www.cussoc.it/index.php/journal/issue/archive>

### **1. Affiliazione Autore / Authors' information**

Università di Salerno, Italy

### **2. Contatti / Authors' contact**

Sabato Aliberti: [saliberti@unisa.it](mailto:saliberti@unisa.it)

**Articolo pubblicato online / Article first published online:** Dicembre/December 2016



- Peer Reviewed Journal

Informazioni aggiuntive / Additional information

[Culture e Studi del Sociale](#)

# *Oltre il Mercato e diversi dallo Stato. Terzo settore e impresa sociale*

*Sabato Aliberti*

Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione  
Università degli Studi di Salerno  
E-mail: saliberti@unisa.it

## **Abstract**

The continuous decline of the State as leading center of the political economies, along with the reduction of public resources and the increasing number of nonprofit organizations, they all are reshaping social protection services; Strong cuts on expenditure on social protection (pensions, health, social policy etc.) have been made in order to meet the balanced budget requirements imposed by the European Union. This element, along with the reduction of taxes' incomes, led States to give up many of its prerogatives, to private benefit. This started a strong collaboration between public, private and third sector. Third sector has also developed from a mere executor of State's redistributive tasks, into a real business part capable of designing, producing and managing a large amount of goods and services of social interest.

**Keywords:** Impresa sociale, Terzo settore, Welfare.

*«In realtà questo terzo settore può benissimo essere l'alternativa più importante per i prossimi decenni, non sostituendo gli altri due, ma unendo e bilanciando i loro importanti ruoli». (A. Etzioni, 1973, p. 315)*

## **1. Un breve sguardo al passato**

Nel XX secolo, il welfare state ha vissuto due grandi periodi, il primo dei quali è stato dominato dal ruolo dello Stato che, almeno fino alla metà degli anni '70, ha plasmato tutti i settori dell'organizzazione sociale.

Dalla fine della seconda guerra mondiale, il modello della grande fabbrica fordista e la logica keynesiana -in cui lo Stato interveniva finanziando la spesa pubblica, anche in disavanzo (deficit-spending) per creare occupazione -avevano garantito in tutti i Paesi una costante crescita economica e un livello di benessere mai raggiunto prima.

Grazie alla continua espansione della spesa sociale e al conseguente miglioramento della protezione dello Stato, in alcuni Paesi, soprattutto anglo-scandinavi, il welfare raggiunge la sua massima espansione, in cui, prestazioni e servizi sono erogati secondo un *modello universalistico*, imperniato su principi egualitarie sul diritto di cittadinanza, il cui finanziamento si basa principalmente sul sistema di tassazione e sulla fiscalità generale. Nell'Europa continentale, invece, il welfare fu caratterizzato da un modello *lavoristico-occupazionale* (Ferrera, 1993), legato cioè alla condizione di lavoratore, in cui regole e formule di prestazione erano molto

differenziate, agganciate ai diversi schemi professionali, e finanziato prevalentemente mediante contributi sociali<sup>1</sup>.

Entrambi i sistemi davano per scontato un'economia in continua crescita basata su un modello societario di tipo industriale nel quale predominava la logica fordista: impiego a tempo indeterminato, una popolazione giovane, bisogni relativamente omogenei, una struttura familiare solida e basata ancora sul modello *male bread winner/female care giver*, un contesto economico stabile e un crescente gettito fiscale che permetteva di redistribuire le risorse disponibili.

Nel nostro Paese tutte le politiche di pianificazione e programmazione sociale avviate in quegli anni furono sviluppate secondo un approccio prevalentemente dirigista e asimmetrico, senza tener conto dei diversi attori sociali coinvolti, in cui il cittadino era un passivo destinatario di azioni e prestazioni predefinite e standardizzate in un contesto decisionale gerarchico, dove lo Stato nazionale era, in pratica, il centro decisionale esclusivo delle politiche monetarie, economiche e sociali. Gli interventi di welfare pubblico erano per lo più basati su trasferimenti monetari e di tipo particolaristico, legati a criteri che dividevano la popolazione in diverse categorie. Disegnato sul modello lavoristico-occupazionale, il welfare italiano, garantiva soprattutto chi aveva un lavoro e versava i contributi, mediante i quali maturava il diritto ad una serie di prestazioni, che andavano eventualmente ad aggiungersi e/o integrarsi con quelle offerte dal mercato. In ambito sanitario, ad esempio, vi erano le Casse Mutue, i cui interventi erano differenziati a seconda delle categorie occupazionali di appartenenza. Il sistema delle politiche socio-assistenziali, invece, era caratterizzato da molteplici leggi di settore ed interventi per lo più residuali, affidati ad Enti e associazioni nazionali, Enti comunali di assistenza, Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab), Istituti e associazioni ecclesiastiche. Infine, il sistema previdenziale era costituito da più casse pensionistiche, i cui costi erano ripartiti tra le diverse classi e gruppi sociali, con conseguenti disuguaglianze di trattamento, proprio perché legato alle differenti categorie di lavoratori<sup>2</sup> (Paci, 1989).

La fine di quello che fu definito il trentennio glorioso (1945-1975), iniziato con l'aumento del costo del petrolio, la crisi di sovrapproduzione e la successiva saturazione dei mercati, la crescita dei salari con conseguente calo dei profitti, la forte inflazione - legata anche alle incertezze del mercato monetario - e il crescente debito pubblico, costrinse tutti i Paesi ad adottare una serie di misure di contenimento dei costi, che colpirono principalmente gli interventi sociali e assistenziali e, al contempo, modificarono profondamente gli orientamenti delle politiche economiche fino a quel momento attuate.

Il modello di sviluppo di tipo capitalistico industriale, ormai, non era più in grado di dare risposte ai "nuovi problemi" e ai "nuovi bisogni" che andavano emergendo. L'aumento del tasso di invecchiamento, con conseguente incremento della spesa previdenziale e sanitaria; la differenziazione dei bisogni, collegata ai processi di segmentazione sociale e alla trasformazione sociale e demografica della famiglia (Giddens, 2007); la nascita di nuove problematiche sociali, come la tossicodipendenza e i significativi aumenti dei flussi migratori verso l'Italia, che ponevano nuovi problemi di garanzie e di tutela. Ancora, le significative

---

<sup>1</sup> In tale modello la protezione per i lavoratori veniva garantita con differenze specifiche determinate dalle differenti occupazioni. Il modello è chiamato anche *conservatore-corporativo*. Per una più approfondita analisi sui diversi modelli di welfare si vedano i lavori di Titmuss (1986), Esping Andersen (1990) e Ferrera (1993).

<sup>2</sup> Si veda anche: Ascoli (1984).

modificazioni nel sistema occupazionale dovute sia alla crescita del terziario e del terziario avanzato, a discapito dei settori primario e secondario, che all'introduzione di nuove tecnologie informatiche e telematiche (Gallino, 1998); le continue fluttuazioni monetarie, il costante aumento dei prezzi e una perdurante situazione di crisi della crescita economica; un elevato debito pubblico oltre che una eccessiva pressione fiscale, sono solo alcune delle cause della crisi del modello di produzione di tipo fordista, su cui si basava il welfare europeo, e che segnarono il passaggio verso un nuovo modello di protezione sociale.

## 2. Verso un nuovo modello di welfare

Dalla seconda metà degli anni '70, in Italia, inizia un periodo di grandi trasformazioni. Vengono avviate una serie di provvedimenti legislativi, che orienteranno lo spostamento da un sistema centralizzato e fortemente burocratizzato, caratteristico degli anni della crescita, ad un sistema di gestione fondato sul superamento del modello tradizionale, sulla trasparenza e la semplificazione delle procedure, sull'aziendalizzazione, sul decentramento amministrativo e la partecipazione dei cittadini, secondo una logica più universalistica, egualitaria e finalizzata ad una maggiore partecipazione<sup>3</sup>. Si cerca, insomma, di riequilibrare il grado di protezione delle diverse categorie di cittadini fino a quel momento racchiuse tra i due estremi dei dipendenti pubblici e le persone in cerca di prima occupazione (Ferrera, 2006). Ne è un esempio la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale n.833/1978, che afferma il diritto alla salute per tutti - indipendentemente dalla categoria di appartenenza- e prevede livelli minimi di assistenza garantiti con prestazioni gratuite e finanziate dalla fiscalità generale. Sebbene essa non abbia mai trovato piena applicazione, costituisce comunque un primo tentativo di costruzione di un impianto assistenziale sganciato dalla cultura lavoristica e/o occupazionale e orientato verso un progetto più universalista<sup>4</sup>. La regionalizzazione del settore assistenziale, inoltre, aveva fortemente ridotto il numero di enti nazionali e interregionali e aveva ampliato le proprie competenze sulle problematiche familiari, sulle tossicodipendenze, sulle disabilità e sui servizi educativi.

Gli anni '80 aprono una nuova fase economica che comporterà un costante declino del ruolo dello Stato come regista e attore dello sviluppo economico, a favore di politiche pubbliche più rigorose, un miglior controllo della spesa pubblica e una maggiore apertura al libero mercato, che rivendica, ora, molti degli spazi che in precedenza erano presidiati dal settore pubblico. L'affermarsi, nei paesi occidentali, dell'ideologia neo-liberista spinge verso forme di aziendalizzazione, managerializzazione e privatizzazione dei servizi pubblici, con una conseguente ripresa della centralità del mercato. Nel nostro Paese, con il perdurare della crisi fiscale, il po-

---

<sup>3</sup> Negli anni '70 vengono costituite le Regioni a cui vengono trasferite gradualmente una serie di funzioni amministrative. Con la legge n. 382 del 1975 "Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione" e i successivi decreti legislativi nn. 616, 617 e 618 del 1977 viene avviato un processo di avvicinamento degli interventi pubblici in contesti più prossimi ai cittadini.

<sup>4</sup> In verità già nel 1969, con l'introduzione della pensione sociale, inizia a maturare l'idea che anche coloro che non hanno lavorato, e quindi non hanno diritto ad una pensione di vecchiaia non avendo maturato contributi lavorativi, hanno comunque diritto, in quanto cittadini, ad essere tutelati dalla società mediante un minimo mezzo di sostentamento.

tenziarsi del ruolo delle Regioni e una maggiore territorializzazione dei servizi<sup>5</sup>, comincia un processo di “ridimensionamento” del ruolo dello Stato, che inizierà a cedere alcune delle funzioni produttive, erogative e gestionali, a favore di organismi privati, avviando, di fatto, collaborazioni e sinergie tra pubblico e privato. Si avvia, così, un processo di “esternalizzazione” di una serie di servizi, soprattutto in ambito socio-assistenziale e sanitario, che, negli anni successivi, interesserà ulteriori settori che prima erano di esclusiva competenza delle amministrazioni pubbliche. Tale processo coinvolgerà una pluralità di organizzazioni che, pur avendo una natura giuridica privata, erogano servizi di natura collettiva senza finalità di lucro, e che già dagli anni della crisi, in forma volontaria, si erano attivate per dare risposte a quei gruppi sociali allora marginali o istituzionalmente non riconosciuti come i malati psichici, le persone in situazione di handicap o i tossicodipendenti (Borzaga e Janes, 2006).

L’affermarsi di quello che da più parti sarà definito *welfare mix* segna la «fine del monopolio dell’autorità pubblica, che delega una parte significativa delle proprie competenze ad altre organizzazioni non pubbliche» (De Leonardis, 2002, p.76), costituite, quest’ultime, da associazioni di volontariato, organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), fondazioni, cooperative sociali, ed in genere tutti i soggetti privati che esercitano il loro operato in campo socio-assistenziale, sanitario e culturale i quali producono beni e servizi di interesse collettivo senza alcuna finalità di lucro, che formeranno quel variegato universo che va sotto il nome di *terzo settore*.

### 2.1. Stato, mercato e società civile

L’importanza del ruolo di un soggetto “altro”, che si andava collocando tra l’azione dello Stato e quella del mercato fu sottolineata già nel lontano 1973 dal sociologo Eytan Etzioni secondo il quale, «una terza alternativa, in effetti un terzo settore poteva benissimo costituire un’alternativa importante nella soddisfazione dei bisogni, senza sostituirsi agli altri due settori, ma unendo e bilanciando i rispettivi ruoli»<sup>6</sup>.

Dalla fine degli anni ’70 e per tutto il decennio successivo i gruppi organizzati di cittadini, in forma volontaria e non, aumentano notevolmente, sia in termini quantitativi che nelle loro dimensioni acquisendo, progressivamente, una sempre maggiore importanza nel dare una risposta civile ai nuovi bisogni sociali che anda-

---

<sup>5</sup> Nel 1977, con il DPR 616, si completa il trasferimento alle Regioni, istituite nel 1970, delle funzioni amministrative statali, con l’individuazione dei “settori organici”, ossia ambiti di politiche pubbliche di competenza delle Regioni: ordinamento amministrativo dei Comuni, servizi sociali, sviluppo economico e assetto e utilizzazione del territorio. Nel ’90, con la legge 142, si trasforma l’ampiezza della competenza dei Comuni ed il loro ruolo. Essi, infatti acquistano una maggiore autonomia e viene potenziata la partecipazione popolare dei cittadini; vengono predisposti, inoltre, nuovi strumenti per la gestione amministrativa e l’organizzazione dei rapporti istituzionali, che hanno l’obiettivo principale di facilitare l’individuazione di un livello territoriale appropriato di organizzazione dei servizi. L’emanazione della legge n. 59/1997, la cosiddetta “Legge Bassanini” e la successiva approvazione del Decreto Legislativo n. 112/1998 sul “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”, definiranno chiaramente l’intento riformista, orientato alla decentralizzazione dei soggetti gestionali delle politiche.

<sup>6</sup> «While debate over how to serve our needs has focused on the public versus the private alternative, a third alternative, indeed sector, has grown between the state and market sector. Actually this third sector may well be the most important alternative for the next few decades, not by replacing the other two, but by matching and balancing their important roles» (Etzioni, 1973, p. 315).

vano emergendo e al miglioramento della qualità dei servizi, al contempo essi costituiranno una preziosa risorsa per le politiche pubbliche, soprattutto in ambito sociale, socio-sanitario, culturale e ambientale<sup>7</sup>.

Tutto ciò porterà le organizzazioni di *terzo settore* a guadagnarsi il riconoscimento istituzionale mediante l'approvazione di due importanti leggi: la legge 266/91, che riguarda le organizzazioni del volontariato, e legge 381/91 sulla cooperazione sociale.

L'emanazione di queste due leggi, se da una parte contribuisce all'avvio di un processo di valorizzazione dell'operato di «quell'universo di organizzazioni, attori e iniziative che erogano e producono servizi di pubblica utilità senza scopo di lucro» (Borzaga e Fazzi, 2000, pag. 25) dall'altra, favorirà una sempre più stretta collaborazione tra questi e le pubbliche amministrazioni. Queste ultime, infatti, troveranno nei soggetti di *terzo settore* un partner ideale per l'esternalizzazione una molteplicità di servizi che, anche a seguito dei vincoli imposti dal Trattato di Maastricht e al continuo incremento della spesa pubblica, non erano più sostenibili dal solo bilancio dello Stato<sup>8</sup>. Il welfare mix, dunque, si caratterizza come una realtà innovativa ed emergente, che produce benessere attraverso l'azione combinata delle agenzie pubbliche, delle imprese, del privato sociale e delle reti informali e la valorizzazione delle relazioni sociali (Herrera Gómez, 2001). Con l'emanazione della legge n. 285/97, sui diritti per l'infanzia e l'adolescenza, l'approvazione della legge n. 328/2000, sul sistema integrato dei servizi sociali, le modifiche attuate al Titolo V della Costituzione, nel 2001, e il riconoscimento del principio di sussidiarietà, conferiscono definitivamente al *terzo settore* pari dignità, rispetto alle pubbliche amministrazioni, in ogni fase delle politiche sociali<sup>9</sup>. Nell'ultimo decennio del secolo scorso, infatti, il *terzo settore* viene riconosciuto formalmente come un attore principale della rete dei servizi e, insieme allo Stato e al mercato, sarà identificato come componente fondamentale della società, entrando a pieno titolo in tutti gli organismi di consultazione, gestione e programmazione delle politiche sociali. Infine, con la recente approvazione della legge delega n.106 del 6 giugno 2016, (c.d. riforma del terzo settore)<sup>10</sup>, l'articolato mondo di soggetti economici appartenenti al settore dell'associazionismo non profit, si prepara a ricevere il pieno riconoscimento anche sotto il profilo giuridico e istituzionale.

Attualmente, la difficile situazione di crisi economica e la conseguente riduzione di risorse pubbliche soprattutto in ambito sociale, il ruolo produttivo e la presenza, sempre più numerosa, di organizzazioni di terzo settore - molte delle quali con

---

<sup>7</sup> Si pensi alla nascita, in quegli anni, delle comunità per il recupero dei tossicodipendenti, alle associazioni per il recupero dall'emarginazione sociale o a quelle ambientaliste o, più recentemente, alle associazioni per la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale.

<sup>8</sup> Nel 1993 entra in vigore il Trattato di Maastricht, che fissa le regole politiche e i parametri economici necessari per l'ingresso degli Stati nell'Unione Europea. In Italia, tutto il decennio degli anni novanta fu caratterizzato da una serie di riforme della pubblica amministrazione, orientate alla trasparenza, al decentramento amministrativo, alla privatizzazione e alla esternalizzazione di molti servizi.

<sup>9</sup> Con la legge n. 383 del 7 dicembre 2000, *disciplina delle associazioni di promozione sociale*, il variegato mondo delle associazioni di terzo settore, entra formalmente nella vita istituzionale del nostro Paese laddove, all'art. 1, comma 1, il legislatore precisa che: *la Repubblica riconosce il valore sociale dell'associazionismo liberamente costituito e delle sue molteplici attività come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo; ne promuove lo sviluppo in tutte le sue articolazioni territoriali, nella salvaguardia della sua autonomia; favorisce il suo apporto originale al conseguimento di finalità di carattere sociale, civile, culturale e di ricerca etica e spirituale.*

<sup>10</sup> Legge 6 giugno 2016, n. 106, *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*, in vigore dal 3 luglio 2016 e pubblicata sulla G.U. n. 141 del 18 giugno 2016.

alti livelli di strutturazione organizzativa interna - stanno ridisegnando lo scenario dell'offerta dei servizi di welfare, il cui asse si sposta sempre più verso un modello in cui non è più solamente lo Stato a farsi carico delle situazioni di bisogno ma l'intera società civile, comprese le imprese capitalistiche tradizionali.

Si sta passando, insomma, da un modello di welfare redistributivo, caratteristico del welfare state, ad un *welfare society* contraddistinto dal principio della sussidiarietà in cui i cittadini, in forma organizzata, sono coinvolti nella pianificazione, progettazione e produzione di beni e servizi di interesse collettivo.

Il variegato e multiforme universo del terzo settore, nel corso degli anni, si è trasformato da mero esecutore dell'attività redistributiva dello Stato, fino a pochi anni fa principale erogatore di risorse, in un vero e proprio soggetto imprenditoriale che, grazie anche ai crescenti rapporti con le banche e gli istituti di credito, è oggi in grado di progettare, produrre e gestire una grande quantità di beni e servizi di utilità sociale, con livelli operativi autonomi, all'interno del mercato concorrenziale.

Una prima forte spinta in questa direzione è stata data tra l'ultimo decennio del secolo scorso e i primi anni di questo secolo, con l'introduzione dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale<sup>11</sup>. Quest'ultimo, introdotto in Italia con l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Carta Costituzionale, l'8 novembre 2001, ha fatto venir meno la tradizionale forma bipolare che aveva caratterizzato il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione per tutto il XX secolo. Il quarto comma dell'art. 118, recita, infatti, che: «Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà»<sup>12</sup>. I soggetti della pubblica amministrazione, pertanto, sono obbligati a favorire, o quantomeno non ostacolare, tutte quelle attività che i cittadini, in forma singola o organizzata, pongono in essere nell'interesse comune. L'introduzione, nell'ordinamento giuridico italiano, del principio di sussidiarietà orizzontale, quindi, assegna ai cittadini il diritto di emanciparsi dalla condizione di semplici utenti/sudditi, e di diventare una risorsa attiva, che si pone come partner dello Stato, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Un secondo elemento che ha contribuito a spostare l'asse verso un *welfare society* è la crescente consapevolezza da parte delle imprese tradizionali, che una maggiore attenzione agli impatti sociali e ambientali delle loro operato può diventare una fonte di valori condivisi, oltre che un elemento di innovazione che favorisce la competitività dell'impresa stessa. La nascita della Corporate Social Responsibility (CSR)<sup>13</sup> sta introducendo un'etica della responsabilità che potrebbe contribuire allo sviluppo sociale e ambientale del contesto di riferimento in cui le imprese operano. Non è un caso che negli ultimi anni si stia facendo strada l'idea di un welfare aziendale, come strumento integrativo delle tutele previste dal welfare state<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Il principio di sussidiarietà viene sancito nel Trattato di Maastricht, siglato nel 1992, come principio cardine dell'Unione Europea.

<sup>12</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* art. 4, *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001.

<sup>13</sup> In una comunicazione del 25 ottobre 2011 (n. 681) la Commissione Europea definisce la CSR come «La responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società», modificando la precedente definizione contenuta nel Libro Verde EU (2001), Comm. 366, in cui veniva definita più genericamente come una «integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate».

<sup>14</sup> Per approfondimenti sul welfare aziendale si segnalano i volumi di: Rizza e Bonvicini, 2014; Treu, 2016.

Il benessere individuale e collettivo, dunque, non è più solo di competenza esclusiva dello Stato ma coinvolge, ormai, non solo i soggetti del terzo settore, la famiglia e le reti informali, anche i soggetti privati che producono beni e servizi per il mercato tradizionale. I forti tagli sulle spese per la protezione sociale (pensioni, sanità, servizi sociali, politiche per la famiglia, etc.) attuati in questi anni, per rispettare gli obblighi di pareggio di bilancio imposti dall'Unione Europea, uniti ad una consistente diminuzione della base contributiva, causata anche all'elevato tasso di disoccupazione nel nostro Paese, hanno contribuito fortemente alla moltiplicazione di iniziative dei soggetti di terzo settore, che hanno mobilitato, sempre più frequentemente, oltre che gli enti locali, anche risorse private, avviando così il passaggio verso un *welfare sussidiario* a quello pubblico (Violini, Vittadini, 2012). L'operato delle organizzazioni della società civile, la mobilitazione e il coinvolgimento di risorse private hanno rappresentato, negli ultimi anni, una risposta chiara ed efficace al progressivo rallentamento delle politiche finalizzate alla salvaguardia del benessere individuale e collettivo.

### 3. Il problema della definizione

*Non a scopo di lucro, non imprenditoriale, non governativo sono tutte definizioni negative, ed è impossibile definire qualcosa dicendo ciò che non è. Cosa fanno, dunque, tutte queste istituzioni? Innanzitutto, ed è una scoperta recente, hanno in comune l'obiettivo di «cambiare» gli esseri umani. [...] Il nome più giusto sarebbe dunque «istituzioni per il cambiamento umano» (Drucker, 1989).*

Il termine *terzo settore* è definito per “negazione” poiché individua tutte quelle realtà dell'economia che non sono gestite né dal pubblico, né dal privato. Nello specifico, esso viene utilizzato per individuare quel complesso di organizzazioni e istituzioni, senza finalità di lucro, che all'interno del sistema economico si collocano tra lo stato e il mercato, ma che non sono riconducibili né all'uno né all'altro, in quanto sono soggetti organizzativi di natura privata, la cui finalità consiste nella produzione di beni e servizi che hanno destinazione pubblica o collettiva. È una sorta di “terra di mezzo” che si colloca tra l'erogazione di beni e servizi pubblici offerti dallo Stato e le attività produttive che rientrano nella sfera capitalistica tradizionale.

Questa sua differenziazione, dall'attività dello Stato e da quella del mercato ha suscitato, fin dagli anni settanta, l'interesse degli studiosi di svariati ambiti disciplinari - politico, giuridico, economico, sociale - maturando diversi approcci e prospettive teoriche, che hanno prodotto una pluralità di definizioni e una grande disomogeneità di linguaggio, rendendo la nozione di *terzo settore* una categoria concettuale dai contorni non ben definiti e priva di un'univoca definizione.

Nelle pagine che seguono viene fatta una breve disamina delle differenti categorie adottate, per definire quell'insieme di soggetti organizzati della società civile il cui agire è finalizzato a produrre e allocare beni e servizi che hanno una valenza collettiva.

#### 3.1. *Non profit e economia sociale*

Negli Stati Uniti e nei paesi anglosassoni le denominazioni più frequenti sono utilizzate in base agli aspetti e alle caratteristiche, di questo complesso universo, che

si vogliono enfatizzare. Con l'espressione *voluntary sector*, ad esempio, viene valorizzato soprattutto il ruolo dei soggetti che vi operano (il volontariato), mentre con il termine *non profit sector*, si sottolineano le finalità (senza scopo di lucro) del settore. Nell'uso delle espressioni *charitable sector e philanthropic sector*, invece, l'accento viene posto sulle motivazioni che muovono i soggetti; diversamente, l'utilizzo del termine private *non governmental sector*, fa riferimento alle relazioni che tali soggetti intrattengono con le pubbliche amministrazioni.

Un primo e importante tentativo di definizione a livello internazionale, del mondo del *nonprofit*, fu promosso nel 1990 dalla Johns Hopkins University, attraverso uno studio comparato in tredici nazioni, sulle dimensioni e le caratteristiche del non profit<sup>15</sup>. Data la diversità della legislazione dei Paesi studiati, per ottenere risultati comparabili, gli autori della ricerca adottarono una definizione che chiamarono «strutturale-operativa» (Salamon e Anheier, 1994). In essa vengono individuate una serie di caratteristiche che consentirono di considerare *non profit* tutte quelle organizzazioni che: sono formalmente costituite; hanno natura giuridica privata (*non governmental*); non distribuiscono profitti ai propri membri (*non profit*); sono dotate di organi di auto-governo (*independent*); si servono di una certa quantità di lavoro volontariato (*voluntary*); non sono coinvolte in attività di culto e impegnate politicamente solo in attività di advocacy e non nel sostegno di candidati alle elezioni<sup>16</sup>.

Diversamente, dalla terminologia in uso nei paesi anglosassoni, in Francia è molto diffusa la denominazione *économie sociale*, riferendosi, con tale termine, a tutti quei soggetti che svolgono attività economica il cui fine è coerente con i principi di reciprocità, di solidarietà, di democrazia e slegato dal principio fondativo di massimizzazione del profitto<sup>17</sup>. In questo caso l'accento viene posto sui valori del primato della persona, della solidarietà e della mutualità a cui si ispirano anche le modalità dell'azione economica delle organizzazioni della società civile. Gli stessi principi determinano anche le specifiche caratteristiche di governo di questo tipo di organizzazione: a) “una testa un voto”; b) libertà di entrare e uscire dall'organizzazione (regola della “porta aperta”); c) elezione democratica della dirigenza; d) non ripartizione degli utili; e, nel caso di scioglimento, e) devoluzione del patrimonio. Il termine “sociale”, invece, «allude all'autonomia propria della società civile organizzata e pertanto alla sua capacità di esprimersi, in forma consona al proprio statuto, anche in ambito prettamente economico» (Rago e Villani, 2011, p. 23).

### 3.2. Un universo disordinato

Nel nostro Paese le differenti chiavi di lettura adottate hanno prodotto una pluralità di definizioni, alcune delle quali, caratterizzate da un approccio più propriamente sociologico come: *terza dimensione* (Ardigò, 1981) e *privato sociale*, (Donati, 1978); altre, invece, sono connotate da una visione più strettamente socio-economica: *terzo sistema* (Ruffolo, 1985; Borzaga e Lepri, 1988), *impresa sociale*

<sup>15</sup> Per la parte riguardante l'Italia si veda Barbetta (1996).

<sup>16</sup> Tali criteri sono utilizzati anche dal System of National Accounts (SNA) che è una fonte internazionale di regolamentazione statistica che fornisce un sistema integrato e completo di per permettere confronti internazionali. A tale definizione si è richiamata anche l'ISTAT nello studio del 2011.

<sup>17</sup> Un ulteriore termine che, negli ultimi anni, è frequentemente utilizzato, in Francia è quello di *Services de proximité*. A tal proposito si veda l'interessante articolo di Jean Louis Laville (2007).

(Borzaga e Defourny, 2001), *economia sociale*, o, ancora, *economia civile* (Bruni e Zamagni, 2004)<sup>18</sup>.

Nel primo approccio vengono prese in esame, sia la dimensione culturale, che caratterizza la pluralità di azioni prodotte dalle organizzazioni di terzo settore come, ad esempio, le tradizionali *forme di mutuo aiuto*, la produzione autogestita di beni e servizi o l'*autogestione* di servizi sociali (Ardigò, 1981), sia le *dinamiche relazionali* tra gli attori sociali, soprattutto in relazione alla specificità dei beni che il settore produce. A tal proposito, molto incisiva è la definizione di Pierpaolo Donati: «In sintesi lo Stato produce beni pubblici, il mercato beni privati, per il terzo settore si dovrebbe parlare, a mio avviso, di una economia di condivisione (sharing) ossia della produzione di beni relazionali collettivi» (Donati, 1993, p.6), la cui peculiarità è costituita, secondo l'autore, dal fatto di essere prodotti e fruiti assieme su basi volontarie e secondo un continuum regolato di formalizzazione delle relazioni.

Le definizioni di *terzo settore* (Paci, 1982), e quella di *terzo sistema*, pur collocandosi in una prospettiva meno sociologica, pongono una maggiore attenzione ai meccanismi interni all'agire dei soggetti del settore. In esse vengono distinti i principali elementi che lo caratterizzano: il *fine solidaristico*, *l'assenza di obiettivi di lucro*, *l'autogestione*. Carlo Borzaga e Stefano Lepri definiscono il *terzo sistema*, infatti, come «l'insieme delle attività non finalizzate al lucro (o in termini più generali senza fini di speculazione privata) e produttrici per la gran parte di valori d'uso al di fuori delle istituzioni pubbliche. Le attività svolte nell'ambito del terzo sistema si rivelano dunque di natura sia economica che sociale e sono rivolte a conseguire un benessere collettivo (anche di gruppi ristretti) piuttosto che il massimo profitto individuale...» (Borzaga e Lepri, 1988, pag.37).

Gli approcci più strettamente socio-economici pongono una maggiore attenzione sul carattere imprenditoriale che sottende tali organizzazioni, differenziandole dalle imprese di tradizionali, soprattutto in relazione alle finalità, poiché orientate principalmente al benessere collettivo e non al profitto economico, come nel caso delle aziende.

Le organizzazioni non profit, dunque, sono costituite da «organizzazioni formali private, gestite a norma di statuto a vantaggio di categorie diverse dai fornitori di capitali di rischio e caratterizzate da una incompleta appropriabilità del valore dell'impresa da parte di chi esercita il potere decisionale ultimo sopra di esse» (Gui, 1990), pertanto esse si differenziano dalle imprese di tipo "capitalistico" dal limitato ottenimento di un eventuale flusso di reddito. In altri termini, tali organizzazioni sono forme d'impresa, e più in generale di attività economica, che hanno come criteri guida i *principi di solidarietà e di reciprocità* e non il principio della massimizzazione del profitto,

Le stesse caratteristiche sembrano ritrovarsi nelle definizioni di *organizzazioni non-profit* (Bassanini e Ranci, 1990), di *economia sociale*<sup>19</sup>, il cui termine è mutuato dal francese *économie sociale*. Similmente a quest'ultima, la nozione di *economia sociale* individua, come già accennato sopra, nelle imprese cooperative, mutue e associazioni, i soggetti principali dell'economia sociale, i cui aspetti economici, sono centrati sul primato della persona e della mutualità, e sottratti sia dai processi di mercificazione che alla sfera pubblica.

<sup>18</sup> Per approfondimenti sulle molteplici espressioni usate per definire il settore non profit si rinvia al volume di Colozzi e Bassi (2003). Nel testo gli autori analizzano si soffermano sulle origini e sui punti di forza e debolezza di ben 11 termini che definiscono il settore delle organizzazioni non profit.

<sup>19</sup> A partire dal 1992 tale termine è entrato nel linguaggio ufficiale della Comunità Europea con la creazione di un Dipartimento dell'economia sociale nell'ambito della DG XXIII della Commissione europea e nel quale vengono trattate le tematiche relative al terzo settore.

La nozione di *economia civile*, invece, sottolinea le finalità solidali delle organizzazioni della società civile che, accanto alla produzione di beni e servizi, svolgono una funzione “civile” finalizzata a rafforzare i legami sociali (Bruni e Zamagni, 2004; 2009). Con il termine “economia civile” si intende principalmente «una prospettiva culturale di interpretazione dell’intera economia, alla base di una teoria economica di mercato fondata sui principi di reciprocità e fraternità, alternativa a quella capitalistica», in quanto, persegue il bene comune e non il bene le<sup>20</sup>. Secondo tale prospettiva i principi alla base l’economia civile sono: lo scambio di equivalenti di valore, in cui le relazioni si basano su un prezzo, che è l’equivalente in valore di un bene/servizio scambiato; quello della redistribuzione della ricchezza e il principio della reciprocità, caratterizzato, quest’ultimo, dalla presenza di tre soggetti (*struttura triadica*), di cui uno (*homo reciprocans*) compie un’azione nei confronti di un altro mosso non da “pretesa” di ricompensa dell’azione stessa, bensì da *aspettativa*, pena la rottura della relazione tra le due (Bruni e Zamagni, 2004, p. 23).

Il concetto di *impresa sociale*, infine, comprende l’insieme di imprese private, incluse le cooperative, in cui l’attività economica d’impresa è stabile e ha per oggetto la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale in forma continuativa e professionale (Borzaga e Defourny, 2001). Essa può essere rappresentata come un soggetto giuridico privato e autonomo dalla pubblica amministrazione, che svolge attività produttive secondo criteri imprenditoriali (continuità, sostenibilità, qualità), ma che persegue, a differenza delle imprese convenzionali, una esplicita finalità sociale che si traduce nella produzione di benefici diretti a favore della collettività o di soggetti svantaggiati. Tale definizione è anche quella a cui si sono ispirati i legislatori che negli ultimi anni si sono occupati di questa nuova realtà organizzativa che va sotto il nome di terzo settore.

Come abbiamo visto, la molteplicità di definizioni scaturisce, evidentemente, non solo dai differenti orientamenti scientifici e dalle diverse categorie di analisi utilizzate per la comprensione dei caratteri distintivi del settore, ma anche dalla diversità culturale, storica, etico-religiosa, istituzionale, economica, sociale e legislativa dei Paesi in cui tale fenomeno si è maggiormente diffuso. Ciò ha creato ambiguità e confusione rendendo molto più complessa la ricerca di un’unica categoria concettuale che ne spieghi il significato. La pluralità di definizioni, l’utilizzo di criteri di classificazione diversi o l’uso di terminologie alternative non impedisce, tuttavia, di cogliere le forme e le dinamiche che caratterizzano questo settore come fenomeno sociale, anzi lo confermano e lo legittimano quale soggetto che si colloca nelle politiche sociali a pieno titolo come terzo attore oltre allo Stato e al mercato e che non costituisce un’alternativa ad essi ma piuttosto definisce un modo di operare con forme e obiettivi diversi da quelli delle imprese pubbliche e private.

Di seguito si cercherà di chiarire e comprendere al meglio i contorni e le caratteristiche di questo multiforme universo le cui attività stanno diventando una componente essenziale dell’economia, soprattutto nel sistema di protezione sociale, ac-

---

<sup>20</sup> «Il bene comune presuppone il bene di ogni singola persona e ha per fine il bene di ciascun cittadino del corpo sociale. In altri termini è possibile definire il bene comune come la produttoria dei livelli di benessere (utilità) dei singoli, a differenza del c.d. bene totale, risultante dalla sommatoria degli stessi; in quest’ultimo caso, il bene di qualcuno può essere annullato senza cambiare il risultato finale; viceversa, nel caso del bene comune, essendo il risultato di una produttoria, annullando anche solo uno dei livelli di benessere viene ad annullarsi il risultato finale e, quindi, il benessere della società civile non viene raggiunto» (Bruni, Zamagni e Zona, 2009).

quisendo spazi e rilevanza sempre maggiori sia a livello istituzionale che dei singoli individui.

#### 4. Verso un'unica definizione

Anche se con le dovute differenze sui confini e sulle motivazioni di questo ricco e variegato mondo, tutte le definizioni precedentemente esposte evidenziano una serie di criteri che ci permettono di individuare il carattere sociale o solidaristico di una organizzazione di terzo settore.

Essa prevede un "coinvolgimento personale" di soggetti, anche su "basi volontarie", che, "mossi da un intento altruistico", "si costituiscono formalmente" e in forma "autogestita", per la produzione di "un insieme di beni o servizi orientati al benessere collettivo" al "di fuori delle istituzioni pubbliche" e senza "distribuire profitti a coloro che esercitano funzioni di controllo e di gestione".

Pertanto i principali criteri di classificazione che definiscono un'organizzazione di terzo settore sono i seguenti:

- l'organizzazione deve *essere privata*, indipendente, quindi dall'autorità pubblica;
- deve *essere formalmente costituita* ed avere uno status giuridico. Sarebbero esclusi, dunque, i gruppi informali di piccole dimensioni come, ad esempio, i gruppi self-help;
- deve *saper autogestirsi*. Avere, cioè, un'autonoma capacità di gestione mediante procedure di controllo sulle attività svolte;
- deve *beneficiare del volontariato*;
- ha come finalità quella di *produrre benessere collettivo* (azione orientata verso l'esterno);
- *non deve distribuire utili ai soci* l'obiettivo economico non deve essere la massimizzazione del profitto;
- deve essere *motivata da un fine solidaristico*

In base a questi criteri sono escluse, dal terzo settore, le organizzazioni informali (non formalmente costituite) e le società cooperative poiché, quest'ultime, possono distribuire parte degli utili ai soci e hanno uno scopo prevalentemente mutualistico (non sono escluse, invece, le cooperative sociali il cui fine è, invece, solidaristico).

Tutte le caratteristiche di cui sopra, sono richiamate nella recente Legge delega n. 106 del 6 giugno 2016, che, all'art. 1, definisce il terzo settore come il «complesso degli enti privati costituiti con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che, senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività d'interesse generale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in coerenza con le finalità stabilite nei rispettivi statuti o atti costitutivi» mentre esclude dal Terzo settore tutte «le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati e le associazioni professionali di categorie economiche» e le fondazioni bancarie<sup>21</sup>.

Utilizzando i criteri sopra richiamati, inoltre, sono escluse anche tutti quei soggetti le cui attività sono mosse, prevalentemente, dal principio della *mutualità*, in quanto orientate a vantaggio dei propri soci o membri, e non alla ricerca dell'«interesse generale» che implica, invece, l'adesione al principio di *solidarietà*.

---

<sup>21</sup> Legge 6 giugno 2016, n. 106, *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*. Art. 1.

Non farebbero parte del terzo settore i gruppi self-help, che presentano un modello a piccole dimensioni di origine spontaneistica ed informale e le cooperative. I primi, perché le attività sono orientate più verso criteri di mutuo aiuto che verso i bisogni della società nel suo insieme, le cooperative (tranne quelle di solidarietà sociale), invece, perché sono a prevalente scopo mutualistico e rispondono, in genere, a necessità di autodifesa e di salvaguardia dei propri membri e le cui esigenze di sviluppo sociale ed economico sono orientate su finalità di carattere più strettamente economiche<sup>22</sup>.

Sebbene la composizione del terzo settore sia caratterizzata da molteplici forme e modelli organizzativi, con obiettivi diversi, e disciplinata da differenti normative, rientrano in esso tutti quei soggetti il cui agire sembra essere orientato verso l'esterno dell'organizzazione, ad un pubblico più ampio, e mosso da un fine solidaristico oltre che mutualistico.

La tabella 1 indica sinteticamente le organizzazioni che fanno parte del terzo settore e le rispettive norme che le disciplinano.

<b>Organizzazioni di terzo settore</b>	<b>Normativa di riferimento</b>
Comitati, gruppi di pressione, fondazioni, consulte, Istituzioni varie (e Ipab pubbliche e private – Associazioni senza fini di lucro e pro-loco – Enti ecclesiastici cattolici – Enti religiosi di altre confessioni)	Rientrano nella disciplina generale relativa alle disposizioni di cui agli articoli 2 e 18 della Costituzione e comprende gli articoli da 12 a 42 del Codice civile con le successive modificazioni e integrazioni delle quali la più rilevante è quella che concerne il procedimento per il riconoscimento giuridico, ora previsto dal DPR 361/2000;
Associazioni di promozione sociale	Legge 7 dicembre 2000, n. 383, <i>Disciplina delle associazioni di promozione sociale</i> .
Organizzazioni di volontariato	Legge 11 agosto 1991, <i>Legge quadro sul volontariato</i> , n. 266
Cooperative sociali	Legge 8 novembre 1991. <i>Disciplina delle cooperative sociali</i> , n. 381
Organizzazioni non governative (ONG)	Legge 26 febbraio 1987. n. 49 <i>nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo</i>

Tutte le organizzazioni, esposte nella tabella 1, possono assumere la qualifica di *imprese sociali*. Quest'ultime, regolamentate dal d.lgs. 155 del 2006, non costituiscono un soggetto giuridico a sé, ma, rappresentano una *nuova qualificazione* che può essere assunta da «tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale, e che hanno i requisiti di cui agli articoli 2, 3 e 4.»<sup>23</sup>. Nello specifico tali organizzazioni:

<sup>22</sup> La concezione che le cooperative non possono essere considerate pienamente senza scopo di lucro è descritta in Verrucoli (1985).

<sup>23</sup> Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155, *Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005*, n. 118, Art. 1, comma 1.

- devono operare nei settori considerati ad utilità sociale (assistenza sociale, sanitaria, socio-sanitaria, educazione, istruzione e formazione, tutela dell'ambiente, valorizzazione del patrimonio culturale, turismo sociale, formazione universitaria e post-universitaria, ricerca ed erogazione di servizi culturali, servizi extrascolastici, servizi strumentali alle imprese sociali (d.lgs. n.155/2006, art. 2 comma 1)
- non devono avere, inoltre, finalità di lucro (divieto di distribuzione degli utili ai soci) (d.lgs. n.155/2006, art. 3);
- devono avere una *struttura proprietaria e disciplina dei gruppi* (devono essere, cioè, formalmente costituite, redigere un bilancio sociale, divieto di controllo dell'impresa sociale da parte di amministrazioni pubbliche o imprese private for-profit, d.lgs. n.155/2006, art.4).

Non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le ditte individuali, a meno che non si tratti di S.p.a. e S.r.l. unipersonali e le società dirette o controllate da imprese for profit o dalla pubblica amministrazione<sup>24</sup>.

Le imprese sociali, come gli altri soggetti elencati nella tabella 1, rientrano nella categoria delle *Onlus* (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale), regolamentate dal d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, *disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*. Le *Onlus*, rappresentano una qualifica che, le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, possono assumere, per godere di *particolari benefici fiscali*, purché in possesso di una serie di requisiti elencati all'art. 10 del d.lgs. 460/1997<sup>25</sup>.

Con l'introduzione della figura giuridica dell'impresa sociale, dunque, si riconosce l'esistenza di forme di imprenditorialità diverse da quelle che hanno finalità di profitto, ed il cui valore aggiunto, rispetto a quest'ultime, è costituito, in prevalenza, dalla produzione di servizi ad alto contenuto relazionale che il mercato non riesce ad offrire.

## 5. Da terzo settore a impresa sociale

Una ricerca realizzata, nel 2012, da UniCredit Foundation e l'Istituto di ricerca Ipsos, attribuisce al terzo settore italiano un giro di affari di circa 67 miliardi di euro<sup>26</sup>, più dell'industria italiana del tessile e della moda (52,4 miliardi nel 2015) e poco meno della metà dell'intera industria agroalimentare (130 miliardi nel 2012). Di questi solo il 14% arrivano dal settore pubblico, il restante proviene dal settore privato. L'Istat, inoltre, nel terzo Censimento sulle Istituzioni non profit rileva una crescita dei soggetti di terzo settore del 28% in 10 anni, passando dalle 235.232 unità, del 2001, alle 301.191 nel 2011, e di ben il 36% rispetto al 1999, anno del

---

<sup>24</sup> Ibidem, Art.1, comma 2

<sup>25</sup> Presso l'Agenzia delle Entrate esiste un'apposita Anagrafe delle Onlus in modo da poter attribuire, ai soggetti che ne fanno richiesta, la possibilità di godere dei vantaggi fiscali previsti. Non devono farne richiesta, invece, le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome (Legge 266/1991); le Organizzazioni non governative (Ong) riconosciute idonee (Legge 49/1987); le cooperative sociali iscritte nella "sezione cooperazione sociale" del registro prefettizio (Legge 381/1991); i consorzi costituiti interamente da cooperative sociali, in quanto sono automaticamente considerate Onlus (Onlus di diritto).

<sup>26</sup> UniCredit Foundation, *Ricerca sul valore economico del Terzo Settore in Italia*, 2012. Il documento è scaricabile dal seguente link: <https://www.unicreditfoundation.org/content/dam/ucfoundation/documents/publications/Ricerca%20valore%20economico%20Terzo%20Settore%20ITA.pdf>.

primo censimento. Tali istituzioni, secondo l'Istat, sono articolate sul territorio nazionale in oltre 347.602 unità locali nelle quali risultano impiegati circa 700.000 persone, come lavoratori dipendenti, 271.000 come lavoratori esterni e poco meno di 5 milioni di volontari (4,7 milioni)<sup>27</sup>. Le associazioni non riconosciute, costituiscono il 67% dei soggetti, a cui seguono quelle riconosciute (22%), le cooperative sociali e le fondazioni, queste ultime sempre più numerose negli ultimi anni.

Pur con i suoi limiti e contraddizioni, non vi è dubbio che la capacità di dare risposte ai nuovi bisogni, trascurati dalle imprese tradizionali e non più in grado di essere soddisfatti dalle politiche governative, hanno fatto del terzo settore, un soggetto economicamente rilevante nel panorama Italiano.

Tuttavia, i diversi modi di intendere il Terzo settore, la molteplicità delle definizioni e le numerose norme che disciplinano i vari soggetti rendono il mondo del non profit un vero e proprio "magma caotico" (Moro, 2015) che include al suo interno una pluralità di soggetti che vanno dalle organizzazioni sportive per disabili, ai centri di fitness, dai doposcuola e attività extrascolastiche, alle università non statali; da una clinica religiosa ad un'associazione socio-sanitaria (art. 10 d.lgs. n. 155/2006), che creano non poche ambiguità. Con l'approvazione della Legge delega n.106 del 6 giugno 2016 si tenta di mettere ordine, in questo frastagliato universo, mediante il raggruppamento in un'unica definizione che identifica in modo univoco soggetti appartenenti a tale categoria definendo all'art. 1, che cos'è il terzo settore, quali sono i confini e le sue finalità.

Attraverso l'emanazione dei decreti attuativi, inoltre, la riforma si propone la revisione della disciplina, contenuta nel Titolo II del libro primo del codice civile, in tema di associazioni e fondazioni, nonché il riordino e la semplificazione della legislazione tributaria e delle varie forme di fiscalità, e ciò anche al fine di agevolare e rendere più trasparenti le donazioni al settore<sup>28</sup>.

La necessità di una riforma del terzo settore, se da una parte conferma, inequivocabilmente, il passaggio da un modello di welfare state ad un modello di welfare civile, alimentato dai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, dall'altra, dimostra la progressiva trasformazione, delle organizzazioni di terzo settore, in soggetti che operano all'interno del mercato secondo tecniche e moduli gestionali economico-organizzativi, mutate dall'impresa tradizionale. A differenza di quest'ultima, però, l'agire delle organizzazioni che hanno assunto la qualifica di imprese sociali è motivato dai valori di democraticità e partecipazione, il cui obiettivo non è rappresentato dal conseguimento del profitto ma da finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

La legge delega 106/2016, all'art. 6 comma 1 lett. a), qualifica l'impresa sociale come un'organizzazione privata, che rientra nel complesso degli enti di terzo settore, «che svolge attività d'impresa per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, destina i propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale nei limiti di cui alla lettera d), adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività». Tra le finalità, elencate all'art. 2, oltre a garantire l'esercizio del diritto di associazione e l'attuazione dei «principi di partecipazione democratica, della solidarietà, sussidiarietà e pluralismo», in osservanza degli artt. 2, 3, 18 e 118 della Carta costituzionale (art. 2 comma 1 lett. a), essa

<sup>27</sup> Istat, 9° Censimento Generale dell'Industria, dei Servizi e delle Istituzioni Non profit.

<sup>28</sup> Tutta la riorganizzazione del sistema passerà attraverso la creazione di un *Registro unico nazionale del Terzo settore*, presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, che si sostituirà ai 300 registri nazionali, regionali e provinciali oggi esistenti (L. 106/2016, art. 4, comma, m).

riconosce e favorisce «l'iniziativa economica privata il cui svolgimento, secondo le finalità e nei limiti di cui alla presente legge, può concorrere ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali» (art. 2 comm1 lett. b).

La riforma, inoltre, apre all'intervento di nuovi capitali privati nei settori di attività caratteristici delle imprese sociali, fino ad oggi normati dalla legge 155 del 2006 (sanità, istruzione, ambiente, integrazione e aggregazione etc.). Si prevedono, infatti, «forme di remunerazione del capitale sociale che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assoggettare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente [...]» (art. 6 comma 1 lett. d). Viene prevista anche «la possibilità di accedere a forme di raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici, in analogia a quanto previsto per le start-up innovative» e misure agevolative volte a favorire gli investimenti di Capitale» (art. 9 comma 1 lett. f).

Le novità introdotte dalla legge delega, dunque, rendono possibile la coproduzione di beni e servizi tra non profit, Pubblica amministrazione e investitori privati producendo un vero e proprio cambiamento del modello di welfare state che si trasforma a tutti gli effetti in un welfare della società civile. In quest'ottica, il tentativo della riforma, di combinare al meglio le risorse economico-finanziarie, sociali e strutturali, anche per il tramite di aziende pubbliche e private, in un contesto caratterizzato da una forte crisi economica, scarsità di risorse, forti tagli alla spesa sociale e sanitaria, sembra configurarsi come una vera e propria risposta alla crescente espansione dei bisogni sociali, assegnando alle imprese del terzo settore, un ruolo quasi paritario rispetto al settore pubblico e a quello privato.

Nel corso degli anni, infatti, da soggetto residuale, il terzo settore, ha via via sviluppato una più marcata vocazione imprenditoriale, che ha consentito di maturare e consolidare un sempre maggior orientamento al mercato.

Così come scritta, e in attesa dei decreti attuativi, la Riforma del terzo settore, ed in particolare dell'impresa sociale, sembrerebbe voler offrire delle occasioni, a nuove forme organizzative, in grado di contrastare il rallentamento del welfare pubblico, e l'incapacità dello Stato di far fronte alla crescente domanda di servizi, mediante la costruzione di un welfare privato che, seppure motivato dall'assenza di lucro, unisce obiettivi tipici del settore pubblico con principi di efficacia efficienza e sostenibilità economica caratteristici delle imprese tradizionali. Nelle intenzioni del legislatore l'impresa sociale rappresenterebbe, dunque, un volano di crescita e sviluppo per il Paese, mediante la gestione di beni pubblici (si pensi al patrimonio artistico e culturale, ai servizi socio-sanitari, all'ambiente), la creazione di occupazione e la capacità di attrarre investimenti secondo pratiche imprenditoriali e senza comunque rinunciare alle finalità solidaristiche e mutualistiche che caratterizzano i soggetti di terzo settore<sup>29</sup>. Esse potranno fare progetti comuni con la pubblica amministrazione, assumere e occuparsi di beni pubblici, secondo un modello di imprenditorialità sociale (social business) che unisce l'orientamento al benessere collettivo della comunità con gli strumenti e la cultura classica imprenditoriale. Indubbiamente la legge di riforma costituisce un importante passo in avanti, sia nella promozione e diffusione di un "nuovo" modo di fare impresa, sia nel mettere ordine in un settore, che seppure frastagliato e disomogeneo, vale oggi circa il 6% del PIL. Tuttavia ancora una volta sembra si punti più sull'offerta dei servizi che sulla

---

<sup>29</sup> L'istituzione di una fondazione di diritto privato, denominata "Italia Sociale", finalizzata al sostegno finanziario e gestionale, per la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti di terzo settore caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con elevato impatto sociale e occupazionale, prevista all'art. 10 della Legge 106/2016, sembra confermare tale intenzione.

domanda dei cittadini, che vorrebbero garantiti i propri diritti di cittadinanza con servizi di qualità e a costi accessibili.

È questo, a nostro avviso, il significato di “interesse generale”, che l’attuale legge non chiarisce, a cui le nuove imprese sociali devono rispondere prima di ogni altra cosa se si vuole veramente contribuire a indirizzare uno sviluppo economico basato su concetti di sostenibilità, equità e inclusività.

### Bibliografia di riferimento

- Abramson, A.J. & Salamon, L. (1986). *The nonprofit Sector and the new Federal budget*. Washington D.C: The Urban Institut Press.
- Ardigò, A. (1981). Volontariato welfare State e terza dimensione. *La ricerca sociale*, 25: 7-22.
- Ascoli, U. (1984) (a cura di). *Welfare state all’italiana*. Roma-Bari: Laterza.
- Barbetta, P. (1993). *Le imprese non profit in Italia: un quadro d’insieme*. In L. Bobba (a cura di), *Fare impresa*. Roma: Idea duemila.
- Barbetta, G.P. (1996). *Senza scopo di lucro*. Bologna: il Mulino.
- Bassanini, M.C. e Ranci, P. (1990) (a cura di). *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fini di lucro*. Città di Castello: Fondazione Olivetti.
- Borzaga, C. & Defourny, J. (2001) (a cura di). *L’impresa sociale in prospettiva europea*. Trento: Edizioni 31.
- Borzaga, C. e Fazzi, I. (2000). *Azione volontaria e processi di trasformazione del settore non-profit*. Milano: FrancoAngeli.
- Borzaga, C. e Janes, A. (2006). *L’economia della solidarietà*. Roma: Donzelli editore.
- Borzaga, C. e Lepri, S. (1988). Oltre a Stato e mercato: il terzo sistema. *Servizi Sociali*, 1: 37-44.
- Borzaga, C. e Zandonai, F. (2009). *L’impresa sociale in Italia: economia e istituzioni dei beni comuni*. Roma: Donzelli editore
- Bruni, L. e Zamagni, S. (2004). *Economia civile Efficienza, equità, felicità pubblica*. Bologna: il Mulino.
- Bruni, L., Zamagni, S. e Zona, F. (2009). *Dizionario di Economia Civile*. Roma: Città Nuova.
- Colozzi, I. (1990). *Il ruolo del volontariato nei servizi socio-sanitari*. In P. Donati (a cura di). *Manuale di sociologia sanitaria*. Roma: NIS.
- Colozzi, I. e Bassi, A. (2003). *Da terzo settore a imprese sociali*. Roma: Carocci.
- De Leonardis, O. (2002). *Principi culture e pratiche di giustizia sociale*. In Montebugnoli, A. (a cura di). *Questioni di welfare*. Milano: FrancoAngeli.
- Donati, P. (1978). *Pubblico e Privato: fine di un’alternativa?*. Bologna: Cappelli.
- Donati, P. (1993). Dove va il terzo settore. *Impresa Sociale*, 10: 5-10.
- Drucker, P.F. (1989). *Economia, politica, management*. Milano: Etas.
- Etzioni, A. (1973). The Third Sector and Domestic Missions. *Public Administration Review*, 33(4): 314-323.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Ferrera, M. (1993). *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna: il Mulino.
- Ferrera, M., (2006). *Le politiche sociali. L’Italia in prospettiva comparata*. Bologna: il Mulino.
- Frisanco, R. (2013). *Volontariato e nuovo welfare*. Roma: Carocci.
- Gallino, L. (1998). *Se tre milioni vi sembrano pochi: sui modi per combattere la disoccupazione*. Milano: Einaudi.
- Giddens, A. (2007). *L’Europa nell’età globale*. Roma - Bari: Laterza.
- Gui, B. (1990). Il ruolo delle organizzazioni mutualistiche e senza scopo di lucro. Un approccio dal lato della teoria economica. *Impresa Sociale*,

- Laville, J. L. (2007). Terzo settore, economia sociale, economia civile fondata sulla solidarietà. realtà europea e dibattito teorico. *Politiche Sociali e Servizi*, 1: 9-27.
- Moro, G. (2014). *Contro il non profit*. Roma-Bari: Laterza.
- Easley, D. & O'Hara, M. (1983). The Economic Role of Nonprofit Firm. *Bell Journal of Economics*, 13: 531-538.
- Paci, M. (1982). Onde lunghe dello sviluppo dei sistemi di welfare. *Stato e Mercato*, 6: 345-400.
- Paci, M. (1984). *Il sistema italiano di welfare fra tradizione clientelare e prospettive di riforma*. In U. Ascoli (a cura di), *Welfare state all'italiana*. Roma-Bari: Laterza.
- Paci, M. (1989). *Pubblico e privato nei sistemi di welfare*. Napoli: Liguori.
- Rago, S. e Villani, R. (2011). *Glossario dell'Economia Sociale*. Forlì: AICCON.
- Rizza, R. e Bonvicini, F. (2014). *Attori e territori del welfare. Innovazioni nel welfare aziendale nelle politiche di contrasto all'impoverimento*. Milano: FrancoAngeli.
- Ruffolo, G. (1985). *La qualità sociale. Le vie dello sviluppo*. Roma-Bari: Laterza.
- Salamon, L.M. & Anheier, H.K. (1994). *The Emerging Sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective - An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Tittmuss, R. (1986). *Saggi sul "Welfare State"*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Treu, T. (2016) (a cura di). *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*. Ipsos Inditalia.
- Verrucoli, P. (1985). *Nonprofit Organizations*. Milano: Giuffrè.
- Violini, L. e Vittadini, G. (2012) (a cura di). *La sfida del cambiamento Superare la crisi senza sacrificare nessuno*. Milano: BUR.