



**Atti del Governo n. 417 (Codice del Terzo settore) e
n. 418 (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale)**

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:
Dott. Roberto Monducci
Direttore del Dipartimento per la Produzione Statistica**

**1^a Commissione permanente "Affari Costituzionali"
del Senato della Repubblica
Roma, 15 giugno 2017**

Indice

1. Introduzione	5
2. La misurazione del Terzo settore nella statistica ufficiale	5
3. Gli atti del governo e la produzione statistica	8

1. Introduzione

In questa audizione l'Istat è chiamato a commentare lo Schema di decreto legislativo recante il codice del Terzo settore (atto governativo n. 417) e lo Schema di decreto legislativo recante la revisione della disciplina in materia di impresa sociale (atto governativo n. 418). Si ricorda che, nel novembre del 2014, l'Istat ha reso un'audizione presso la Commissione affari sociali della Camera dei deputati, dove era in discussione il Disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore, l'impresa sociale e il servizio civile universale. In quell'occasione vennero illustrati i principali risultati emersi dal Censimento sulle istituzioni non profit del 2011 inserito nel tradizionale Censimento decennale dell'industria e dei servizi. Inoltre, fu presentato il piano per la realizzazione del censimento permanente sul settore, in linea con il processo di modernizzazione avviato all'Istat orientato al superamento dei censimenti decennali attraverso una strategia di integrazione di registri statistici e rilevazioni campionarie.

Nei mesi intercorsi da quell'audizione il percorso verso l'attuazione del censimento permanente è proseguito e la fase di raccolta dei dati dell'indagine campionaria si è conclusa il 10 aprile di quest'anno. Il processo di validazione dei dati e di stima delle variabili d'interesse è attualmente in corso e i primi risultati saranno diffusi a novembre. Nel corso di questa audizione non sarà, pertanto, possibile fornire un quadro statistico aggiornato sul settore, ma forniremo il quadro analitico di cui si potrà disporre, con l'indicazione dei fenomeni e delle platee su cui saranno diffusi i dati, anche in termini della loro dinamica rispetto al 2011, alcune prospettive future in merito alla misurazione del settore e alcune riflessioni sull'impatto della nuova normativa sulla statistica ufficiale.

2. La misurazione del Terzo settore nella statistica ufficiale

Innanzitutto è opportuno ricordare l'ambito definitorio all'interno del quale si muove la statistica ufficiale per tracciare i confini del settore non profit. Il censimento delle istituzioni non profit è realizzato secondo i principi generali

definiti dal *System of National Accounts* (SNA2008 e SNA1993), dall'*Handbook on Non-profit Institutions* delle Nazioni Unite e dal *Manual on the Measurement of Volunteer Work*.

Le istituzioni non profit sono definite come “unità giuridico-economiche dotate o meno di personalità giuridica, che producono beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita e che, in base alle leggi vigenti o a proprie norme statutarie, non hanno facoltà di distribuire, anche indirettamente, profitti o altri guadagni diversi dalla remunerazione del lavoro prestato ai soggetti che l’hanno istituita o ai soci”.

Nell’ambito di questo framework concettuale e definitorio, il censimento permanente delle istituzioni non profit, coerentemente con la nuova strategia censuaria, rileva informazioni statistiche integrando tra loro due diverse infrastrutture di dati: da un lato un registro statistico che definisce la consistenza e le caratteristiche strutturali del settore; dall’altro, una rilevazione periodica campionaria che consente di integrare le informazioni sulle dimensioni e sugli aspetti peculiari e qualitativi delle istituzioni, ampliando i contenuti informativi del registro tramite approfondimenti specifici, e di contribuire alla validazione della copertura del registro stesso e delle informazioni in esso contenute. Il tutto con un evidente risparmio economico e una riduzione del fastidio statistico sui rispondenti.

In particolare, a novembre verranno diffusi i risultati della rilevazione campionaria sulle istituzioni non profit basata su un campione rappresentativo costituito da circa 43 mila unità.

I contenuti informativi della rilevazione sono stati discussi e condivisi con esperti di settore e referenti istituzionali, nell’ambito del Comitato Consultivo per lo sviluppo delle statistiche sulle istituzioni non profit.

Oltre alle informazioni tradizionali sulla struttura organizzativa, le risorse umane ed economiche, il settore di attività e le reti di relazioni, il questionario prevede una serie di focus che restituiscono nuove e rilevanti opportunità informative e di analisi.

Di particolare interesse le informazioni raccolte sulla democraticità e la governance attraverso indicatori sul livello di partecipazione interna, la composizione dell’organo direttivo e la governance multistakeholders, la consultazione e il coinvolgimento di soci/lavoratori/volontari. Sono state

raccolte anche informazioni sul coinvolgimento dei beneficiari finali e sulle relazioni delle istituzioni con i diversi attori del territorio, quali istituzioni pubbliche, imprese, fondazioni, movimenti sociali, gruppi di interesse e rappresentanze sindacali. Attraverso l'analisi delle informazioni sull'orientamento mutualistico o solidaristico, sulla capacità di coinvolgimento dei soci/lavoratori/volontari o degli stakeholders nella definizione delle strategie istituzionali, sulle attività orientate a ridurre vulnerabilità ed esclusione sociale e sulle attività di mediazione sociale, sarà possibile cogliere la capacità del settore di supportare la relazionalità e la costruzione di capitale sociale. La rilevazione, poi, raccoglie informazioni sull'attività di promozione di forme di cittadinanza attiva e tutela dei beni comuni, sulle relazioni e partnership con altri attori del sistema socio-economico, nonché informazioni utili a cogliere le funzioni di sussidiarietà e l'integrazione con le politiche pubbliche.

I risultati della rilevazione permetteranno di studiare, inoltre, nei diversi contesti territoriali di riferimento, la capacità del settore di migliorare la qualità della vita e il benessere di una collettività, innescare processi di innovazione sociale e promuovere lo sviluppo locale.

Le innovazioni del censimento permanente forniranno dati utili ad orientare politiche che tengano conto del ruolo del settore nei diversi contesti territoriali di riferimento. Sarà possibile costruire indicatori sul valore economico e il "valore sociale" delle istituzioni non profit, inteso come capacità di generare crescita economica e coesione sociale.

Come anticipato, i risultati della rilevazione campionaria saranno diffusi a partire da novembre 2017. L'Istat prevede una diffusione graduale di tutte le informazioni validate, secondo un livello di priorità stabilito (da novembre 2017 a luglio 2018).

La diffusione web dei dati tramite il datawarehousing I.stat consentirà anche il confronto in serie storica tra i risultati della rilevazione campionaria e quelli delle precedenti rilevazioni censuarie (la Rilevazione censuaria sulle istituzioni non profit 1999 e i Censimenti Industria e Servizi del 2001 e del 2011) in merito alle principali caratteristiche strutturali delle istituzioni.

3. Gli atti del governo e la produzione statistica

Come l'Istat ha già avuto modo di comunicare in occasione della precedente audizione, la legge delega del 6 giugno 2016, n.106, di riforma del Terzo settore e gli schemi di decreto legislativo fin qui approvati avranno nel complesso un impatto positivo sulla produzione di statistiche ufficiali sul settore.

Un primo apprezzamento che si intende esprimere riguarda l'opera di riordino e di revisione dell'attuale intervento di regolamentazione che, da un lato, appare rivolto a ridurre la frammentazione che aveva caratterizzato la precedente produzione normativa di disciplina degli enti del Terzo settore, dall'altro, sembra offrire un framework definitorio più chiaro e coerente di tali enti. In effetti, la frammentazione normativa ha avuto conseguenze anche sul piano della misurazione statistica, con la necessità di ricorrere a decine di archivi (circa venti) per produrre informazioni statistiche sul settore. Sicché, l'abrogazione di alcune norme speciali (legge 266 del 1991 sulle organizzazioni di volontariato, legge 381 del 2000 sulle associazioni di promozione sociale, decreto legislativo 460 del 1997 sulle Onlus) e l'istituzione di un registro unico degli enti del Terzo settore faciliteranno, nel futuro prossimo, il lavoro della statistica ufficiale.

Inoltre, le definizioni contenute nello schema di decreto legislativo relativo al Codice del Terzo settore sono maggiormente coerenti con l'apparato classificatorio della statistica ufficiale. Questo decreto legislativo, infatti, riconosce come enti del Terzo settore anche altre forme organizzative oltre alle organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le cooperative sociali; stabilisce chiaramente l'iter che dovrà seguire un ente ecclesiastico per poter essere considerato un ente di Terzo settore; distingue le attività commerciali da quelle non commerciali in forma articolata; infine, adotta una definizione di attività di volontariato quale input di lavoro che attraversa trasversalmente tutte le forme organizzative del Terzo Settore e non esclusivamente le organizzazioni di volontariato.

Il criterio di limitare il riconoscimento di organizzazione di volontariato e di associazione di promozione sociale alle strutture con almeno nove volontari, comporterà sicuramente effetti sulle misurazioni statistiche. Tale criterio potrebbe essere motivato dalla volontà di favorire l'iscrizione delle organizzazioni più strutturate e stabili ma, in linea teorica, gli adempimenti

propedeutici all'iscrizione al registro unico del Terzo settore dovrebbero già comportare l'esclusione delle realtà associative con minori risorse e più informali, dinamica che si constatò con l'entrata a regime della legge 266 del 1991 sulle organizzazioni di volontariato.

Appare particolarmente delicato il compito, affidato dal decreto sul Codice del Terzo settore ad un futuro DPCM, di individuare i criteri per distinguere quale sia la prevalente tra l'attività di interesse generale e l'attività secondaria e/o strumentale anche di natura commerciale esercitabile da un ente del Terzo settore. Come è noto anche al legislatore, in particolare la forma giuridica di associazione è stata utilizzata opportunisticamente dalle "for profit in disguise" e cioè le imprese commerciali "mascherate" da istituzioni non lucrative che hanno sfruttato la difficoltà di individuare l'attività prevalente nel caso in cui la mission istituzionale di interesse collettivo prevista dall'atto costitutivo dell'ente sia piuttosto generica.

Più problematica è la valutazione dell'impatto che avrà sul piano statistico il decreto che revisiona la disciplina sull'impresa sociale. Al momento, la definizione statistica di istituzione non profit contenuta nell'*Handbook of Non-Profit Institutions* non prevede la distribuzione neanche parziale degli utili; pertanto, l'Istat potrà considerare come enti del Terzo settore solo le cooperative sociali e i loro consorzi e non le imprese sociali tout court. La prossima edizione dell'*Handbook*, attualmente in fase di discussione, dovrebbe porre fine a questo disallineamento tra registro statistico e registro amministrativo, stabilendo una soglia massima al di sotto della quale anche le istituzioni non profit potranno remunerare il capitale sociale.

Un secondo elemento positivo dei decreti legislativi appena approvati è relativo al potenziale informativo di fonte amministrativa di cui l'Istat potrà disporre accedendo agli atti depositati presso il registro unico dagli enti del Terzo settore. Come previsto dall'articolato, gli enti del Terzo settore dovranno depositare una serie di documenti come: gli atti organizzativi fondamentali (atto costitutivo e statuto), le scritture contabili, l'indicazione delle sedi secondarie, la generalità dei soggetti che ricoprono cariche sociali. In definitiva, si tratta di informazioni, di cui l'Istat, fino ad ora, non ha potuto avvalersi perché inesistenti o perché difficilmente reperibili e standardizzabili su tutto il territorio nazionale. Ovviamente ciò potrà accadere se la gestione del registro unico prevedrà che atti, informazioni e documenti forniti dagli enti siano registrati e immagazzinati su piattaforme informatiche che ne

consentano l'usabilità e il trattamento a fini statistici. La cadenza almeno triennale per l'aggiornamento e la revisione periodica del Registro è prevista con cadenza triennale, un lasso di tempo forse troppo ampio per registrare le trasformazioni organizzative degli enti.

Una fondamentale tipologia di informazione che potrebbe essere fornita dal registro unico degli enti del Terzo settore, non prevista negli articolati degli schemi di decreto, riguarda l'individuazione degli enti a controllo pubblico. Come è noto, sulla base del Sistema europeo dei conti (Sec 2010, definito dal Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013) l'Istat predispone ogni anno l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche. Nell'ambito delle statistiche di contabilità nazionale, per tale settore si compila il conto economico consolidato, che costituisce il riferimento per gli aggregati trasmessi alla Commissione Europea in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi annesso al Trattato di Maastricht. Tra le problematiche che l'Istat affronta nella costruzione di tale lista vi è proprio l'individuazione degli enti del Terzo settore a controllo pubblico che potrebbero essere inseriti nell'elenco delle amministrazioni pubbliche.

Un auspicio che l'Istituto Nazionale di Statistica intende formulare è che il pieno rispetto della salvaguardia dell'autonomia degli enti territoriali, Regioni e Province Autonome, cui compete l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e cancellazione degli enti del Terzo settore, non comporti un'eccessiva eterogeneità nel funzionamento del registro unico a livello locale, come già verificatosi in passato con i registri delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale.

Per concludere, l'ultimo aspetto dell'attuale intervento di riforma del Terzo settore che, almeno in linea teorica, dovrebbe avere un impatto positivo sulla produzione di statistiche sul settore non profit è la possibilità di poter ricavare dal registro unico gli eventi di trasformazione, fusione, scissione, di scioglimento, estinzione, liquidazione e cancellazione degli enti del Terzo settore. In altri termini, il registro unico dovrebbe presentare in misura minore problemi di sovra-copertura, e cioè la permanenza, tra gli iscritti, di enti non più in vita, problema che aveva condizionato la qualità di alcuni registri settoriali sul settore non profit. A titolo esemplificativo si ricorda che nella tornata censuaria del 2011, risultarono attive 301mila istituzioni non profit rispetto ad una lista iniziale di ben 475mila unità.