

**Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale
e per la disciplina del Servizio civile universale**

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:
Dott. Manlio Calzaroni
Direttore centrale delle rilevazioni censuarie e dei registri statistici**

XII Commissione "Affari sociali" della Camera dei Deputati

Roma, 13 novembre 2014

Indice

1. Introduzione	5
2. La misurazione del terzo settore nella statistica ufficiale: principali risultati	5
3. La misurazione del terzo settore nella statistica ufficiale: sviluppi futuri	6
4. La legge delega e la produzione statistica	8

Allegati:

- 1. Appendici**
- 2. Tavole statistiche**

1. Introduzione

In questa audizione l'Istat è chiamato a commentare il Disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore, l'impresa sociale e il servizio civile universale. A tale scopo si descriveranno brevemente le attività che l'Istituto già svolge e quelle che ha programmato per produrre informazioni utili alla conoscenza dei fenomeni trattati, per poi concentrarsi su quegli aspetti del Disegno di legge che maggiormente condizionano la produzione di statistiche di qualità e affidabili.

2. La misurazione del terzo settore nella statistica ufficiale: principali risultati

Nel 2011 l'Istat ha svolto il Censimento del settore non profit, individuando le singole realtà coinvolte nel Censimento in conformità alla definizione internazionale del System of National Accounts (SNA), che considera principalmente il criterio del "divieto di distribuzione di profitti o altri guadagni diversi dalla remunerazione del lavoro prestato ai soggetti che l'hanno istituita o ai soci".

Il questionario utilizzato coglie le peculiarità del settore rispetto a struttura organizzativa, attività svolte e servizi resi, reti di relazioni instaurate, risorse umane ed economiche impiegate, tipologia di utenza, strumenti di comunicazione, modalità di raccolta fondi.

La rilevazione ha censito 301.191 organizzazioni non profit attive in Italia al 31 dicembre 2011, che impiegano 681mila addetti e 271mila lavoratori esterni (con contratto di collaborazione), 5mila lavoratori temporanei; le istituzioni non profit si giovano anche dell'apporto di oltre 4 milioni di volontari. Rispetto al 2001, il settore risulta in notevole espansione in termini sia di istituzioni sia di addetti (rispettivamente +28% e + 39,3%).

I due terzi delle istituzioni non profit sono rappresentate da associazioni non riconosciute, che impiegano un quarto dei lavoratori. Le cooperative sociali, pur essendo il 4% del totale, danno lavoro al 38% di dipendenti e lavoratori esterni.

Quasi due terzi delle istituzioni dichiarano come attività prevalente la “cultura, sport e ricreazione”, ma queste coinvolgono solo il 19% dei lavoratori. I settori «classici» del non profit (istruzione, sanità e assistenza) rappresentano il 17% delle istituzioni e coinvolgono il 64% di dipendenti e lavoratori esterni.

La distribuzione territoriale delle istituzioni non profit mostra una relativa concentrazione nell'Italia settentrionale (157.197 unità pari al 52,1% del totale nazionale) e una minore nel Mezzogiorno (79.317 unità pari al 26,3%).

Secondo i dati di bilancio raccolti con il questionario censuario, le entrate del settore sono state di 64 miliardi di euro e le uscite di 57 miliardi, al lordo dei possibili, ma contenuti, trasferimenti interni al settore.

Le entrate del settore non profit provengono per due terzi da fonti private e per il 48% sono rappresentate da ricavi di vendite di beni e servizi sia a soggetti privati che alla PA. Tra le entrate di fonte pubblica prevalgono nettamente i proventi di contratti e convenzioni con enti pubblici nazionali e internazionali (circa il 29% del totale delle entrate), che raggiungono il 65% nel caso delle cooperative sociali. Tra quelle di fonte privata prevalgono nell'ordine i contributi annui degli aderenti e i proventi di vendite di beni e servizi.

Le risorse economiche disponibili vengono impiegate per il 38% delle uscite in acquisti di beni e servizi e per il 35% in spese di personale.

In ambito europeo, una prima analisi della rilevanza dell'economia sociale è stata svolta utilizzando una definizione che include il terzo settore e tutte le cooperative (Cese-Ciriec). Secondo questa definizione, in Italia il settore conterebbe circa 355 mila organizzazioni, con 2,2 milioni di lavoratori e un fatturato di circa 200 miliardi (dimensione simile all'intero settore delle costruzioni).

3. La misurazione del terzo settore nella statistica ufficiale: sviluppi futuri

La strategia dell'Istat per il futuro si è orientata al superamento dei Censimenti decennali e alla realizzazione dei cosiddetti censimenti continui, che consentono di monitorare l'evoluzione dei fenomeni di interesse con maggiore tempestività. In questo contesto, si inquadra anche la realizzazione del Censimento continuo delle istituzioni non profit (Piano strategico triennale 2015-2017 dell'Istat).

I punti cardine della nuova strategia censuaria in campo economico riguardano l'uso integrato di indagini e di informazioni di fonte amministrativa. In particolare, l'attività può essere divisa in due macro filoni. Il primo prevede lo sviluppo di un Registro statistico delle istituzioni private non profit, analogo a quello già esistente per le imprese, e il suo aggiornamento annuale; il secondo consiste nella realizzazione periodica di indagini necessarie a supportare la realizzazione dei registri (per garantirne l'eshaustività e per verificare la qualità delle fonti e quindi del registro da esse derivante), nonché a completare le informazioni da diffondere e non presenti in fonti amministrative.

Con la tornata censuaria 2010-2012 l'Istat ha compiuto un passo decisivo nell'utilizzo e nell'integrazione delle fonti amministrative a fini statistici, anche con riguardo alle istituzioni non profit, sulla scorta di quanto avvenuto, a partire dalla metà degli anni '90, per gli archivi delle imprese.

Nei prossimi tre anni verranno, quindi, realizzate le attività sperimentali propedeutiche a rendere operativo il "censimento continuo" di tutti i soggetti.

All'interno del sistema dei registri statistici, le istituzioni non profit rappresentano un particolare insieme di unità. La costruzione e l'aggiornamento del registro è un'operazione particolarmente complessa, in quanto il settore è caratterizzato da una forte eterogeneità nella qualità delle fonti amministrative utili, alcune disponibili a livello nazionale ma con copertura parziale, altre, al contrario, gestite da enti territoriali sub nazionali con maggiori problemi di qualità. Sono state più di 15 le fonti amministrative utilizzate per realizzare la lista pre-censuaria del 2011, alcune di grandi dimensioni, altre costituite da poche specifiche unità: ciò è sufficiente a dare l'idea della galassia che raccoglie una miriade di enti diversi.

Oltre alla realizzazione del registro, è prevista la rilevazione campionaria biennale delle istituzioni non profit, a partire dal 2015. Scopo della rilevazione è di produrre un quadro informativo statistico aggiornato sulla struttura del settore in Italia per rispondere alle esigenze informative di *policy maker*, studiosi, esperti e operatori del settore riguardo a dimensioni economiche e sociali, caratteristiche organizzative e peculiarità delle istituzioni non profit nel nostro Paese.

Queste attività si inseriscono, inoltre, nella costruzione di un conto satellite del non profit nell'ambito del nuovo sistema dei conti nazionali (SEC2010) e di un sistema di statistiche comparabili a livello internazionale, in base ai

criteri stabiliti dal Manuale internazionale sulle istituzioni non profit nel sistema dei conti nazionali.

Infine, è necessario sottolineare il ruolo delle organizzazioni non profit nazionali e di secondo livello, con le quali l'Istat ha da tempo attivato una proficua collaborazione per la condivisione dei contenuti informativi e degli aspetti definitivi e classificatori propri del comparto. Discutere ed acquisire osservazioni su integrazioni e/o modifiche al questionario del Censimento 2011, tenendo conto della predisposizione di un sistema di rilevazioni periodiche che consenta di acquisire in maniera continuativa informazioni basilari di struttura e stratificazione e in maniera ciclica altre informazioni peculiari di settore, è il lavoro che attende gli esperti e l'Istituto nei prossimi mesi, per poter utilmente fornire al Paese informazioni statistiche su un settore ormai da tempo radicato nel suo tessuto produttivo e sociale.

4. La legge delega e la produzione statistica

Le finalità, l'oggetto e i principi che ispirano la legge delega di riforma del Terzo Settore non possono che essere valutati positivamente dalla statistica ufficiale.

L'attuale quadro normativo, che stabilisce una struttura di vincoli e opportunità entro cui le organizzazioni del terzo settore debbono agire e identifica gli strumenti per valorizzarne lo sviluppo, risulta frammentato e settoriale.

La frammentazione normativa ha effetti anche sulla misurazione statistica. Per costruire la lista pre-censuaria dell'ultimo censimento delle istituzioni non profit sono stati utilizzati più di 15 archivi amministrativi di carattere nazionale o regionale (appendice A). Per misurare statisticamente il settore non profit non si può fare riferimento a una fonte "pivot" come avviene per altri registri statistici (ad esempio, il registro delle imprese e l'anagrafe delle aziende agricole). Pertanto, la redazione di un testo unico recante la disciplina del settore e l'istituzione di un archivio amministrativo unico del terzo settore costituisce un passo di fondamentale importanza anche per la statistica ufficiale.

In merito all'istituzione di un archivio amministrativo unico è opportuno sottolineare le seguenti problematiche.

La difficoltà di individuare in modo non ambiguo le unità appartenenti al terzo settore è un problema noto, sia a livello nazionale sia all'interno del sistema statistico europeo, ed è un aspetto da risolvere per ottenere

informazioni adeguate ad un'analisi del settore da molteplici punti di vista. La possibilità di individuare questo universo, infatti, è propedeutica anche alle analisi utili alla valutazione delle innovazioni normative ai fini di opportune attività di monitoraggio: *ex ante* per conoscere le caratteristiche delle unità su cui si intende intervenire; *ex post* per verificare gli effetti che le norme dedicate hanno prodotto.

Un esempio di particolare criticità sul piano statistico è la definizione di impresa sociale. La qualificazione di impresa sociale, oltre a essere piuttosto problematica sul piano metodologico, può essere verificata solo *ex post*. Inoltre, l'estensione alle imprese sociali della possibilità di remunerazione del capitale sociale e di ripartizioni degli utili potrebbe non consentire una chiara distinzione rispetto al modello tradizionale di impresa, già oggetto di altre rilevazioni statistiche. Pertanto, per identificare univocamente l'impresa sociale, così come le altre sottopopolazioni di interesse, si ritiene necessario che nel costituendo archivio sia possibile individuarle, previa verifica di requisiti previsti dalle norme a cura del soggetto gestore e responsabile del registro.

Connessa a questo aspetto è l'importanza di poter disporre di archivi amministrativi basati su definizioni coerenti e condivise in un quadro unico, al fine di facilitare la realizzazione di sistemi informativi utili sia dal punto di vista del legislatore sia da quello del Sistema statistico nazionale. Date le caratteristiche del settore, i principali problemi legati all'uso delle fonti amministrative per rilevare le istituzioni non profit sono i seguenti:

- eleggibilità: inclusione di istituzioni non pertinenti o sottocopertura del registro a causa di organizzazioni che decidono di non iscriversi o delle norme che non lo richiedono;
- aggiornamento: presenza di organizzazioni non più in vita. Nel caso dell'ultimo censimento, ad esempio, partendo da una lista censuaria di circa 475mila istituzioni non profit, sono risultate attive circa 301mila unità (appendice B).

In sintesi, al fine di superare le problematiche descritte e nell'ottica di sviluppare anche per questo settore i Censimenti continui basati principalmente su dati amministrativi, si ritiene importante che l'archivio amministrativo sia realizzato in modo da rendere individuabili, attraverso opportune informazioni, le diverse componenti (sottopopolazioni) del comparto stesso, tenendo conto delle leggi speciali esistenti e del riordino normativo in atto (ad esempio il censimento del 2011, pur in presenza delle

difficoltà esposte, ha individuato oltre 15 diverse tipologie di non profit, tra cui le principali: organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, imprese sociali; partiti, sindacati, organizzazioni di categoria, enti ecclesiastici non dediti esclusivamente alle attività di culto, ong, fondazioni, associazioni sportive, ecc.).

La realizzazione di un archivio amministrativo che tenga conto, fin dalla sua definizione normativa, anche delle esigenze della statistica ufficiale è un'opportunità importante per superare i limiti descritti e arrivare alla produzione di statistiche utili ai *policy maker*, agli esperti di settore e ai cittadini.

APPENDICE A

Elenco delle fonti amministrative utilizzate per la costruzione della lista pre-censuaria (474.765 istituzioni non profit)

1. Modello EAS (Enti associativi)
2. Registro delle associazioni e società sportive dilettantistiche
3. Anagrafe delle Onlus
4. Enti beneficiari del contributo 5 per mille dell'Irpef
5. Registro delle organizzazioni di volontariato (L.266/1991)
6. Albi delle cooperative sociali (L.381/1991)
7. Registro nazionale delle Associazioni di promozione sociale
8. Fondi pensione
9. Organizzazioni non governative
10. Istituzioni sanitarie
11. Fondazioni bancarie
12. Archivio degli enti ecclesiastici della CEI
13. Registro delle personalità giuridiche presso le prefetture (UTG)
14. Associazioni antirackett
15. Scuole non statali
16. Anagrafe tributaria delle unità giuridico-economiche

APPENDICE B

Prospetto: Istituzioni non profit della lista pre-censuaria secondo la fonte amministrativa di provenienza

FONTI	Numero istituzioni presenti nella fonte (a)	Attive al censimento (31/12/2011) (b)	a/b*100
Modello EAS	256.661	185.498	72,3
Registro delle associazioni e società sportive dilettantistiche	113.721	78.228	68,8
Anagrafe delle Onlus	22.607	13.962	61,8
Enti beneficiari del contributo 5 per mille dell'Irpef	93.881	71.974	76,7
Registro delle organizzazioni di volontariato (L.266/1991) e rilevazioni statistiche precedenti	31.504	23.303	74,0
Albi delle cooperative sociali (L.381/1991) e rilevazioni statistiche precedenti	11.339	6.701	59,1
Registro nazionale delle Associazioni di promozione sociale	6.997	5.930	84,8
Fondi pensione/Ong/ Fondazioni bancarie	678	562	82,9
Istituzioni sanitarie	1.709	684	40,0