

# «Stato sociale» e «Non profit»

Linee di una politica\*

di

Pellegrino Capaldo

1. - Nel nostro Paese, sviluppo economico e progresso sociale si sono fondati, storicamente, su due soli pilastri: lo Stato e le imprese o, se si preferisce, lo Stato e il mercato. Al mercato è stata affidata la produzione di beni e servizi destinati al libero scambio interno e internazionale. Allo Stato, nelle sue varie articolazioni anche territoriali, è stata affidata – in aggiunta ai compiti che gli sono propri: sicurezza, ordine pubblico, giustizia, ecc. – la produzione dei c.d. servizi sociali e, più in generale, la tutela dei soggetti deboli, non in grado di soddisfare adeguatamente i propri bisogni operando in un circuito competitivo, basato sullo scambio tra equivalenti, qual è appunto il mercato.

A volte, lo Stato ha fatto anche di più. In alcune fasi, infatti - allo scopo di accrescere il ritmo dello sviluppo economico, di aumentare l'occupazione e di ridurre vistosi squilibri territoriali - ha avviato direttamente attività d'impresa. In altri momenti, con obiettivi analoghi, ha trasferito nella propria sfera imprese in crisi per le quali è riuscito, a volte, solo a ritardarne l'inevitabile liquidazione; altre volte, ad operare un vero risanamento.

In ogni caso, pur in assenza di una netta separazione dei rispettivi ruoli, si può dire che gli attori della politica economica e sociale sono stati sempre e soltanto due: lo Stato e le imprese.

2. - Sul finire degli ultimi anni '80, questo modello è entrato in crisi, a causa dei forti deficit di bilancio accumulatisi negli anni e del conseguente enorme debito pubblico. Per riequilibrare la situazione, lo Stato ha attuato un vasto processo di privatizzazione delle attività d'impresa e ha trasformato sempre più il suo ruolo di *operatore* in quello di *regolatore del mercato*. Ma questo processo, pur utile sotto vari aspetti, non è stato sufficiente – né poteva esserlo – per avviare un vero risanamento dei conti pubblici.

---

\* Testo introduttivo a un Seminario di studi dell'ADEAS – Associazione Amici del Dipartimento di Economia Aziendale della “Sapienza”.

Ecco, allora, crescere la preoccupazione per la *sostenibilità* dell'attuale livello di Welfare. Ed ecco farsi strada l'idea che siamo finiti in un circolo vizioso, dal quale possiamo uscire solo abbassando temporaneamente quel livello per consentire al sistema economico di crescere a ritmi ben più sostenuti di quelli attuali e, quindi, di generare risorse aggiuntive da destinare «*poi*» al Welfare.

Sul piano tecnico-economico, quest'idea non è – purtroppo - priva di fondamento. Ma prima di aderirvi, occorre interrogarsi sull'attuale Welfare, sulla sua efficacia, sulla sua efficienza, sui suoi costi e, soprattutto, sulla possibilità di utilizzare meglio le non poche risorse pubbliche ad esso, direttamente e indirettamente, destinate.

Pur rinunciando, per ovvie ragioni, a rispondere in modo compiuto e circostanziato a tutte queste domande, è possibile qui esprimere alcune valutazioni, fondate non su mere congetture ma su constatazioni che ogni attento osservatore può oggettivamente fare.

3. - Il nostro *Welfare* è per certi versi inefficace e, per altri versi, estremamente costoso rispetto alla quantità e alla qualità dei servizi che offre. È inefficace perché, nonostante ogni sforzo, rimane sempre assai ampia (per non dire che si allarga) *l'area del disagio*, come può verificare chiunque sappia guardare con un minimo di attenzione la realtà che lo circonda. E la cosa è tanto più grave, perché tutto ciò dipende in larga misura non tanto da mancanza di risorse quanto da carenze organizzative.

È sproporzionato nei costi, essenzialmente perché lo Stato (con le sue articolazioni territoriali) pretende di fare tutto da solo. E da questa «*pretesa*» discendono due conseguenze. Innanzitutto, l'inevitabile burocratizzazione della gestione, che genera oneri economici e inefficienze organizzative. Eppoi, la rinuncia a tanti potenziali apporti gratuiti dei cittadini in termini di lavoro volontario, spirito d'iniziativa, risorse finanziarie, ecc..

Qui sta il nocciolo della questione. Lo Stato, a mio parere, dovrebbe percorrere – in campo sociale – una strada analoga a quella già seguita in campo economico: passare dal ruolo di produttore al ruolo di regolatore. Naturalmente, lo dovrebbe fare con modalità diverse, perché ben diversa è la natura della produzione d'impresa rispetto – mi si passi l'espressione – alla *produzione sociale*. In particolare, nel ruolo di «regolatore» andrebbe incluso anche il ruolo di «controllore» e,

all'occorrenza, di «integratore», nel senso che lo Stato dovrebbe *vigilare* affinché nessun bisogno meritevole di tutela resti insoddisfatto.

Del resto, se si ammette – come ormai pacificamente si ammette - la superiorità, in campo economico, dell'iniziativa privata rispetto all'azione pubblica, non si comprende perché la stessa cosa non debba essere vera in campo sociale; tanto più che in quest'ultimo campo è richiesta – non meno che nel precedente – capacità progettuale, spirito d'iniziativa, senso imprenditoriale, fantasia, inclinazione ad innovare, ecc..

4. - Mi rendo conto che qui vado a cozzare contro radicati convincimenti, contro veri e propri tabù, che associano indissolubilmente l'iniziativa privata all'impresa e solo all'impresa; lo spirito imprenditoriale al profitto e solo al profitto, e così via. Ma sono convincimenti assolutamente sbagliati, sbagliati almeno quanto sono radicati: sono convincimenti che occorre avere il buon senso e l'umiltà di mettere in discussione. Bisogna rendersi conto che esiste uno spirito d'iniziativa non mosso dal profitto ma da altre motivazioni; che esiste una *capacità imprenditoriale* desiderosa di cimentarsi non in iniziative d'impresa ma in iniziative sociali, desiderosa di *innovare* per accrescere non la propria ricchezza ma il bene di tutti. Tutto questo esiste e noi sbagliamo a non prenderne atto; muoviamoci con prudenza, facciamo tutte le opportune verifiche ma non ostiniamoci a negare la realtà, tanto più che essa è migliore di come, pessimisticamente, ce la rappresentiamo.

A questo tipo di iniziativa privata penso quando dico che, nel campo di Welfare, lo Stato deve via via abbandonare il ruolo di *produttore* per assumere quello di *regolatore* e di *garante*. Penso, insomma, ad un'iniziativa privata tutta incentrata sul «*non profit*», nelle svariate forme in cui è già presente e nelle altre forme che – sono convinto – saprebbe escogitare una volta che si creassero le condizioni adatte alla sua crescita, al suo sviluppo.

5. - Tutto ciò implica, però, un sostanziale capovolgimento della politica nei confronti del *non profit*: il passaggio, cioè, da una politica che «*permette*» il *non profit*, che lo «*consente*», che lo «*accetta*» ad un politica che - al contrario - «*chiama*» il *non profit*, «*punta*» esplicitamente su di esso, lo *stimola*, lo *incoraggia*, lo *promuove*, lo mette al centro della realizzazione del *Welfare*; ad una politica, insomma, che dà al *non*

*profit* dignità e ruolo di terzo pilastro (accanto a Stato e mercato), di terzo attore del processo di sviluppo economico e sociale.

Non che negli ultimi anni siano mancati provvedimenti nei confronti del *non profit*. Tutt'altro. Occorre dire, anzi, che alcuni sono andati nella direzione giusta; e altri se ne annunciano che sembrano andare più o meno nella stessa direzione. Ma è innegabile che chi passi in rassegna la torrentizia normativa che si è venuta accumulando nel settore, non può non domandarsi se il legislatore ha colto davvero il senso del *non profit* e dei tanti organismi in cui esso si esprime; se ha colto i grandi valori etici da cui tali organismi sono animati e, soprattutto, se ha compreso fino in fondo la funzione insostituibile che essi dovranno necessariamente avere in qualunque progetto non velleitario di riorganizzazione dello *stato sociale*.

Il dubbio nasce dalla constatazione che tutto l'impianto della disciplina in materia di *non profit* appare dominato unicamente dall'ossessiva preoccupazione di evitare che si possa abusare di qualche norma agevolativa. Ne consegue una disciplina che forse (dico: *forse*) evita abusi ma di certo scoraggia, quando non spegne in tante persone lo spirito d'iniziativa e, in ogni caso, complica la vita a coloro che coraggiosamente si cimentano in attività sociali.

A mio parere, un legislatore che fosse davvero consapevole delle potenzialità del *non profit* darebbe alla relativa disciplina un'impostazione ben diversa; darebbe, in particolare, un'impostazione basata sull'assunto che occorre fare al *non profit* un'ampia *apertura di credito* in termini di fiducia. E occorre farla non solo e non tanto perché esso ha dimostrato ampiamente di meritarsela, ma perché la sua crescita è indispensabile per il nostro Paese.

Quando parlo di *apertura di credito* in termini di fiducia penso, certo, ad una semplificazione normativa tanto profonda da saper mettere in conto anche il rischio calcolato di qualche abuso (che, in ogni caso, andrà colpito con *sanzioni* esemplari); penso, certo, a qualche norma agevolativa; ma penso anche alla realizzazione di un *humus*, di un *contesto civile* che incoraggi e apprezzi l'impegno dei cittadini e stimoli la loro capacità d'iniziativa in campo sociale.

6. - Occorre, dunque, un sostanziale capovolgimento della politica nei confronti del *non profit*.

Per essere efficace, la «nuova» politica deve avere al tempo stesso un'*anima* e una *strumentazione*.

Un'*anima*, nel senso che deve saper trasmettere l'idea che siamo in presenza di una svolta storica, nata dall'acquisita consapevolezza che senza il ritorno alla persona, alla sua *creatività*, al suo impegno, non vi può essere duraturo progresso civile e, alla lunga, neppure la semplice crescita economica. Deve saper trasmettere l'idea che, accanto ai diritti di cittadinanza, abbiamo anche doveri di cittadinanza: doveri talora non *sanzionabili* ma non per questo meno *cogenti* sul piano etico-sociale. Insomma, deve saper rivolgere un appello e, insieme, un richiamo alle nostra responsabilità di uomini liberi.

Quanto alla *strumentazione*, occorre porre – innanzitutto - alcuni principi, alcuni punti fermi, a mo' di postulati, che servono anche a dare contenuto alla richiamata centralità della persona. Per ora indicherei i seguenti, ma non escludo che ce ne possano essere altri:

- I) il cittadino che ha diritto a determinate prestazioni (in materia di sanità, assistenza, istruzione, ecc.) senza sopportare o sopportandolo solo in parte il relativo costo – il quale, pertanto, rimane in tutto o in parte a carico del «pubblico» (Stato o altri enti territoriali) – dev'essere messo in condizione di scegliere liberamente il soggetto che glielo deve rendere. A questo fine, il «pubblico» deve rinunciare alla gestione monopolistica di quelle prestazioni e dev'essere disponibile a dare, al cittadino che lo richieda, il controvalore delle prestazioni medesime perché egli possa utilizzarlo per pagare un altro fornitore. Il «pubblico», inoltre, deve agevolare - per quanto possibile - la presenza di una pluralità di «produttori» in competizione tra loro. A questi effetti, andrebbe evitato il sistema del *convenzionamento* perché esso genera, di norma, distorsioni e inconvenienti di vario tipo. Resta, naturalmente, l'esigenza di orientare i cittadini e tutelarli dai possibili abusi: a questo scopo, oltre alla competizione tra produttori, sarà assai utile l'opera di appositi *organismi* che, nel rinnovato *clima partecipativo* qui prospettato, certamente si svilupperanno, su basi volontarie, ad iniziativa degli stessi cittadini-utenti;
- II) l'attribuzione di risorse pubbliche a singoli organismi operanti in campo umanitario, assistenziale, culturale, ecc. - che oggi è lasciata alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione - deve, di norma, essere affidata alla

discrezionalità dei cittadini: dovranno essere questi a orientare, con le loro singole scelte, la direzione dei finanziamenti pubblici. In tal modo, si stimola la partecipazione di tutti alla vita sociale: cosa di per sé sempre molto utile; si incentiva una sana emulazione tra i soggetti potenzialmente destinatari delle risorse; si dà maggiore efficacia alla spesa pubblica. Per dare attuazione a questo principio, ritengo utilizzabile una formula tipo 8‰, opportunamente adattata.

Un efficace terreno di sperimentazione del principio in esame potrebbe essere, ad esempio, quello degli aiuti ai Paesi poveri. A mio parere, sarebbe assai utile - da vari punti di vista - che la scelta delle Organizzazioni e dei progetti da finanziare venisse affidata ai cittadini o, quanto meno, venisse effettuata con il loro ampio concorso.

Ho fatto qui riferimento alle spese affidate alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione. Ma è chiaro che, con la necessaria prudenza, questo principio potrebbe essere esteso anche a talune spese ora affidate alla discrezionalità del Palamento.

- III) I cittadini debbono essere incoraggiati a promuovere, a partecipare e a sostenere economicamente attività *non profit*. A questi fini, vanno adottati opportuni provvedimenti normativi. In particolare, vanno introdotti - con meccanismi che ne consentano una rapida ricuperabilità - adeguati crediti d'imposta a favore dei soggetti che erogano risorse a Istituzioni *non profit*. La misura percentuale del credito dovrà variare in relazione al grado di rilevanza sociale dell'attività svolta dal beneficiario e potrà raggiungere anche punte del 90/95% dell'importo donato. Con la sua grandissima flessibilità, questo strumento può diventare il fulcro di una vera e propria ingegneria finanziaria in campo sociale. Esso, inoltre, è particolarmente adatto per il finanziamento congiunto *pubblico-privato* di grandi progetti sociali.

7. - Muovendo da questi presupposti, la *strumentazione* di un'incisiva politica per il *non profit* dovrebbe prevedere:

- a) sul piano giuridico-organizzativo, la predisposizione di *alcuni modelli-tipo*, opportunamente standardizzati, sulla scia di quanto avviene per le imprese con il 5° libro del codice civile. Tali modelli dovrebbero avere in comune la *blindatura* di tutte le porte attraverso le quali potrebbero uscire, direttamente o indirettamente,

- quote di profitto. Quando parlo di profitto, mi riferisco naturalmente al «*profitto puro*» che, come è noto, è cosa diversa dalla mera remunerazione del *capitale di rischio*: remunerazione che invece, in date condizioni e in limiti ritenuti congrui, andrebbe consentita. Per il resto, i *modelli* dovrebbero differenziarsi in rapporto ai soggetti che ne possono far parte (a questo proposito, non porrei limiti e non escluderei, in principio, che un *soggetto profit* possa partecipare ad un *soggetto non profit*), agli schemi di *governance*, al fatto che i beni e servizi prodotti siano destinati allo scambio oppure no, alla dimensione e alla tipologia dell'attività svolta, ecc.. In ogni caso, si dovrebbe perseguire l'agilità dei *modelli* e la semplificazione dei relativi adempimenti;
- b) la defiscalizzazione di tutta l'operatività dei soggetti *non profit* con le sole eccezioni che si rendessero necessarie allo scopo di evitare il determinarsi, in qualche settore, di forme di *concorrenza sleale* ai danni delle normali imprese *profit*. Come si vede, e lo sottolineo, la regola dovrebbe essere: la *defiscalizzazione con qualche eccezione* e non il contrario;
- c) agevolazioni fiscali a favore di soggetti che prestano danaro o assumono partecipazioni al capitale di organismi *non profit*, mediante – ad esempio – la possibilità di effettuare congrui accantonamenti sulle somme investite o l'esenzione fiscale sui proventi conseguiti;
- d) la trasparenza sostanziale della gestione degli organismi *non profit*, con l'obbligo di dare informazioni intorno ad aspetti rilevanti della loro attività, quali ad esempio: i compensi a qualunque titolo corrisposti ad amministratori e soci (e forse anche a loro parenti e affini); i rapporti di scambio con amministratori, soci e soggetti di cui questi sono partecipi, ecc.. Su questo terreno non vedo, in verità, grandi problemi. Ritengo, infatti, che siano gli stessi organismi *non profit* a puntare sulla *trasparenza della gestione* come mezzo per attrarre un sempre maggior numero di sostenitori alle proprie iniziative.

8. - Alle linee, qui sommariamente tracciate, di quella che potremmo chiamare una *politica per il non profit*, si possono muovere critiche ed obiezioni. Me ne rendo conto, così come mi rendo conto che alcune critiche sono meritevoli della più attenta considerazione. Una critica, tuttavia, mi sentirei di respingere con forza ed è quella che bollasse l'idea come irrealistica e inapplicabile per «*manca di soldi*».

A mio parere, qui non è questione di soldi. Non mi spingo, certo, fino a sostenere che si tratterebbe di una riforma «a costo zero», ma sono convinto della sua assoluta *sostenibilità* anche nelle attuali difficili condizioni delle nostre finanze pubbliche, tanto più che essa potrebbe essere applicata anche con una certa gradualità.

Del resto, è facile constatare che, delle misure fiscali sopra esposte:

- alcune non determinano riduzioni di gettito, perché si limitano a chiamare il cittadino a partecipare a scelte di destinazione nell'ambito di scelte più generali fatte dal potere politico;
- altre fanno venir meno un gettito che è solo potenziale, nel senso che è riferibile ad attività ed iniziative che, in assenza di agevolazioni, molto probabilmente non verrebbero effettuate;
- altre infine (come il *credito d'imposta*) determinano effettivamente una riduzione di gettito che, però, è in parte compensata dalla riduzione della spesa pubblica per minori risorse da indirizzare a settori (o soggetti) destinatari – grazie, appunto, al credito d'imposta - di donazioni private.

Tutto questo senza considerare poi che, sempre sul piano fiscale, la crescita del *non profit* genera comunque un aumento di occupazione, pur se non altamente remunerata, con ovvie ricadute positive sui conti pubblici.

Non è questione di soldi, dunque. E, quand'anche lo fosse, resterebbe pur sempre da domandarsi se i soldi non possano essere trovati nelle pieghe del bilancio, magari utilizzando quelli che si vorrebbe destinare ad una generalizzata riduzione delle aliquote fiscali. Ai ceti più deboli, ma anche all'economia in generale, sarebbe più utile – nella fase che stiamo vivendo – un rafforzamento del *non profit* che una riduzione delle imposte.

9. - Per concludere. Se vogliamo evitare che il nostro pur tanto imperfetto sistema di *Welfare* faccia nei prossimi anni vistosi passi indietro, ci dobbiamo convincere che non c'è altra strada che la chiamata a raccolta di tutti i cittadini, il ritorno alla persona.

Lo Stato (ma il discorso vale anche per gli enti locali) deve, per un verso, abbandonare via via la gestione diretta dei servizi e, per altro verso, porre le condizioni perché la partecipazione dei cittadini sia la più ampia e la più operosa possibile. Anche

per costruire il *Welfare* – e non solo per fare impresa – occorrono fantasia, creatività, iniziativa, capacità di innovazione. È una verità che dobbiamo comprendere e accettare. Lo Stato è impari al compito che si è fin qui assunto e deve avere l'umiltà di chiedere aiuto ai cittadini e dar loro gli strumenti per poterlo aiutare. Non ha molto senso che i governi discutano sul numero dei poveri e magari s'impegnino a dimostrare che, per effetto delle loro politiche, essi sono diminuiti. La verità è che ce ne sono comunque tanti, e tanti purtroppo sono anche i tipi di povertà, non sempre curabili con le sole risorse economiche. In realtà, nessun governo - con tutto l'impegno possibile - è in grado di far fronte a queste povertà, perché non basta una «*struttura*» sia pur bene organizzata, non basta una burocrazia per quanto illuminata essa possa essere. Occorrono «*persone*»; «*persone*» capaci di parlare ad «*altre persone*», capaci di «*far rete*», capaci di *monitorare* l'umanità che le circonda e capirne i bisogni.

o o o

*Le linee qui sommariamente tracciate richiedono, per essere operative, numerose puntualizzazioni, alle quali si sta procedendo insieme con la verifica – sul piano etico-politico – della validità e fattibilità dell'intera proposta.*