

Il Terzo Settore nelle politiche dell'Unione Europea

01 dicembre 2016

Avv. Alessandro Dondero, Studio Legale Maresca & Partners (*)

Mai come in questo periodo storico, le opportunità di crescita e la positiva riuscita dei risultati economici all'interno dei paesi dell'Unione Europea dipendono dal corretto funzionamento e dall'efficacia dei mercati del lavoro e dei **sistemi di protezione sociale**, nonché dalla capacità dell'economia nel suo complesso di assorbire e adattarsi agli shock e alla crisi in atto. In questo senso, il variegato mondo del Terzo Settore può e deve fare la sua parte.

Nella produzione normativa e nell'azione positiva dell'Unione Europea il c.d. Terzo Settore è variamente richiamato e individuato, ma può dirsi che si stiano sempre più affermando negli ultimi tempi le nozioni di **Impresa Sociale** e **Economia Sociale** per definirlo (e per definirne l'ambito di intervento), nozioni che tendono a caratterizzare forme organizzative diverse (imprese cooperative, associazioni di volontariato, fondazioni, ONG e altre forme di organizzazione della società civile) non tanto per la loro forma giuridica ma per la finalità (appunto, sociale) che perseguono.

L'utilizzo dei termini: "**impresa**" (che nel diritto comunitario ha una connotazione più ampia che nel diritto interno italiano, ove può ancora essere vista con qualche pregiudizio quando si fa riferimento a finalità "sociali") e "**economia**", permettono di avere una visione più chiara di ciò che è – o dovrebbe essere – la realtà dei fatti, laddove deve essere chiaro che i soggetti del Terzo Settore sicuramente svolgono un'attività che ha connotazione (anche) economica, sia quando si occupino di attività tradizionalmente riconducibili all'impresa privata (seppur con finalità diverse dalla produzione di "utili"), sia quando svolgano attività tradizionalmente riconducibili al servizio pubblico e siano ad esso sostitutive o integrative.

L'**Economia Sociale** e l'**Impresa Sociale** costituiscono la più attuale e nuova frontiera della economia che unisce benessere generale e inclusione sociale e che, soprattutto, non ha come scopo finale il lucro dell'imprenditore, **lucro che, invece, è sostanzialmente bandito**.

L'economia sociale, ad oggi, vale all'interno dell'Unione il 10% dell'economia europea, creando opportunità lavorative per oltre 11 milioni di lavoratori, circa il 4,5% della popolazione attiva nell'UE.

L'Unione, a tal fine:

- agevola l'accesso ai finanziamenti per le imprese sociali;
- ottimizza il quadro giuridico (per quanto di competenza);
- favorisce il coinvolgimento direttamente o, più spesso, per il tramite delle istituzioni degli Stati membri gli operatori del Terzo Settore a) nella formazione dei principi e delle norme alla base delle politiche sociali nonché nella b) nella gestione delle politiche sociali comunitarie per la protezione e l'integrazione sociale.

1. Inquadramento: le politiche sociali comunitarie e le politiche di protezione ed integrazione sociale.

Le organizzazioni della società civile, l'impatto che queste hanno sulla vita dei cittadini, la tutela e il rafforzamento della società civile organizzata all'interno e all'esterno dei confini comunitari, sono esigenze che l'Unione riconosce e tutela.

L'Unione persegue la missione sociale sulla base degli **artt. 151 – 161 del TFUE**, sostenendo e completando l'azione degli Stati membri nel miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, al fine di una loro parificazione nel progresso, per una protezione sociale adeguata, per il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane e la lotta contro l'emarginazione.

A tal fine, l'Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione.

Le istituzioni europee, negli ultimi anni, hanno intensificato gli sforzi sulle urgenze sociali determinate dalla crisi economica degli ultimi anni, dando nuovo respiro all'aquis sociale dell'Unione.

Nel corso di questo mandato, ad esempio, la Commissione ha dato maggior risalto al carattere sociale del coordinamento delle politiche economiche mediante iniziative a favore dell'occupazione giovanile (IOG), del reinserimento dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro, della tutela dell'accesso a beni e servizi essenziali nel mercato unico delle persone con disabilità, per esempio mediante l'Atto europeo sull'accessibilità.

L'aquis sociale comunitario attuale, costituito dal TUE, dal TFUE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, viene completato e valorizzato anche dai fondi strutturali e di investimento europei quali il **Fondo Sociale Europeo (FSE)** che ogni anno assiste oltre 15 milioni di persone contro l'esclusione sociale, la povertà svolgendo un ruolo fondamentale nel sostenere gli investimenti sociali degli Stati Membri.

Le politiche messe in campo dall'Unione a favore di tutela e integrazione sociale includono un ampio novero di misure, tra le quali:

- **sostegno al reddito e creazione di mercati del lavoro inclusivi**, nell'ottica della strategia Europa 2020;
- **innovazione sociale** intesa quale sviluppo di nuove idee, servizi e modelli, favorendo la partecipazione di soggetti pubblici e privati, compresa la c.d. società civile, per migliorare i servizi sociali.

- **misure a favore dell'infanzia**, al fine di ridurre il rischio di povertà e di esclusione sociale sin dai primi anni di vita, offrendo le migliori opportunità sotto il profilo scolastico e sanitario.
- **politiche per i senzatetto**, il cui numero ha subito l'impatto di disoccupazione, povertà ed migrazione ma legato anche ad invecchiamento, problemi di salute, rottura di relazioni affettive, mancanza di alloggi a prezzi accessibili, sostegno inadeguato per persone che lasciano le strutture di assistenza, quali ospedali, carceri o altre istituzioni pubbliche;
- **politiche di invecchiamento attivo**, per aiutare le persone a rimanere attive il più a lungo possibile e, ove possibile, permetter di contribuire all'economia e alla società;
- **politiche a favore delle persone con disabilità**. L'UE promuove l'inserimento attivo e la piena partecipazione dei portatori di handicap nella società, in linea con l'approccio che inquadra il tema delle disabilità nel contesto dei diritti umani. La disabilità è, infatti, una questione da affrontare giuridicamente e non da lasciare alla discrezione dei singoli, così come interpretabile anche della Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità, alla quale l'Unione europea ha aderito, e dall'European Accessibility Act.
- **politiche contro la povertà e l'esclusione sociale**. Alcuni numeri possono aiutare a comprendere meglio la portata delle esigenze cui l'Unione nel suo insieme è chiamata a rispondere.

Il 24% di tutta la popolazione dell'UE (oltre 120 milioni di persone) è a rischio di povertà o di esclusione sociale, tra questi il 27% di tutti i bambini in Europa ed il 20,5% dei cittadini sopra i 65 anni (dei quali solo il 9% è occupazionalmente attivo). Quasi il 9% degli europei vive in stato di grave deprivazione materiale (senza le minime risorse per far fronte alle spese domestiche, acquistare una macchina, un telefono, per riscaldare le case o fare fronte a spese impreviste). Il 17% dei cittadini europei vive con meno del 60% del reddito medio delle famiglie del loro Paese. Il 10% vive in famiglie in cui nessuno ha un lavoro. Vi è un ampio divario di prestazioni tra i sistemi di welfare nei diversi Paesi europei, il migliore ha ridotto il rischio di povertà del 60%, il meno efficace di meno del 15%, un rischio maggiormente legato alle donne che agli uomini. Situazioni specifiche come quella legata ai rom, invece, costituiscono una sfida particolare: due terzi sono disoccupati, uno su due bambini frequenta la scuola materna e solo il 15% riesce a conseguire un'istruzione secondaria completa.

Gli sforzi messi in campo dall'Unione Europea per costruire un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa, in risposta alla crisi economica e monetaria degli ultimi anni e alle relative e gravi conseguenze sociali, si sono concretizzati negli ultimi anni attraverso diverse organizzazioni e strumenti.

2. Parlamento: intergruppi Economia Sociale e Terzo Settore

Nell'ultimo trentennio l'Unione ha dedicato all'economia sociale un'attenzione crescente, **seppure in modo incostante** e con differenze tra le istituzioni. Vi è stato un progressivo riconoscimento del ruolo importante dell'economia sociale nello sviluppo sociale ed economico dell'Europa, al pari della sua posizione come pietra angolare del modello sociale europeo.

Il Parlamento europeo, che già nel 1990 aveva istituito un primo intergruppo Economia sociale, successivamente soppresso e poi ricostituito e ristrutturato a fine 2014, ha storicamente dedicato grande attenzione all'economia sociale e al Terzo Settore. Nel 2015, con l'intergruppo Terzo Settore ha completato, insieme agli intergruppi su giovani, disabilità, diversità, diritti dei bambini, cambiamenti climatici, povertà e diritti umani, diritti LGBT ed Economia Sociale, uno spazio che vuol promuovere i contatti fra i deputati e la società civile, come cita espressamente l'art.34 del regolamento del Parlamento europeo.

Il nuovo intergruppo svolge diverse funzioni, tra le quali quelle di:

- punto di contatto ufficiale e permanente su volontariato e cittadinanza attiva nel Parlamento Europeo e con la Commissione Europea;
- coordinamento dello sviluppo delle politiche sul volontariato e sulla cittadinanza attiva;
- contribuire al buon funzionamento delle organizzazioni della società civile; costruire un dialogo costruttivo civile in Europa.

Nonostante il riconoscimento della cittadinanza attiva, introdotto dall'art 11 del Trattato di Lisbona, fino al 2015 mancava un framework strutturato per la materia che assicurasse un dialogo stabile e trasversale, un gap avvertito anche dalla realtà delle ONG e delle associazioni dei cittadini, troppo lontani dalla base giuridico-legale e dai processi decisionali comunitari. Obiettivi cui l'intergruppo Terzo Settore sulla cittadinanza attiva propone di rimediare, integrando il precedente intergruppo per l'economia sociale per conferire nuovo impulso e dare maggior rilievo internazionale alle necessità e urgenze della cittadinanza attiva e del settore del no-profit.

3. Commissione europea: il “Pilastro Europeo dei Diritti Sociali”

La Commissione Europea, nel 2016 ha avviato i lavori preparatori per la costituzione di un **Pilastro europeo dei diritti sociali**, con lo scopo di orientare le politiche comunitarie in una serie di settori essenziali per il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale negli Stati membri partecipanti.

Il Presidente Juncker, nel discorso sullo Stato dell'Unione del 14 settembre 2016 ha affermato:

“Dobbiamo lavorare urgentemente sul Pilastro europeo dei diritti sociali e lo faremo con energia ed entusiasmo, l'Europa non è ancora sufficientemente “sociale”. Dobbiamo cambiare la situazione.”

Il pilastro europeo dei diritti sociali si inserisce nella strategia Europa 2020, le cui tre priorità fondamentali sono:

- crescita intelligente (per un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione);
- crescita sostenibile (per un'economia più efficiente nell'uso delle risorse e competitiva);
- crescita inclusiva (per un'economia ad alto tasso di occupazione, che generi coesione economica, sociale e territoriale).

Le parti sociali, a livello nazionale e comunitario, saranno invitate a svolgere un ruolo attivo nella formazione del Pilastro, i cui settori di intervento principali saranno:

- **pari opportunità e accesso al mercato del lavoro;**
- **eque condizioni di lavoro ed equilibrio adeguato e stabile tra diritti ed obblighi dei lavoratori e dei datori di lavoro;**
- **protezione sociale adeguata e sostenibile e accesso a servizi essenziali di elevata qualità, comprese l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine.**

I principi proposti alla base del Pilastro offriranno un mezzo per valutare l'efficacia delle politiche nazionali sociali degli Stati Membri, al fine di ravvicinarle e migliorarle. A tal fine, la Commissione ha avviato una **consultazione pubblica (aperta fino al 31 dicembre 2016)** con le altre istituzioni dell'UE, con le autorità e i parlamenti nazionali, con le parti sociali, la società civile, gli esperti del mondo accademico e con i cittadini dell'Unione. I risultati di tale dibattito confluiranno nella fondazione del Pilastro europeo dei diritti sociali che vedrà la luce all'inizio del 2017.

Il Pilastro, una volta definito nella sua struttura, diventerà un quadro di riferimento per il monitoraggio e la valutazione sociale degli Stati membri partecipanti e guiderà il processo di riforma a livello nazionale. In termini più concreti, fungerà da bussola per orientare la rinnovata convergenza.

La natura giuridica del pilastro europeo dei diritti sociali terrà conto del quadro giuridico dell'Unione, ponendo l'accento sulla zona euro, e vedrà il coinvolgimento attivo di Parlamento e Consiglio, come pure le altre istituzioni dell'UE, al fine di raccogliere un ampio sostegno per la sua attuazione. Una proposta definitiva del pilastro dovrebbe giungere all'inizio del 2017, mentre le osservazioni pervenute contribuiranno ai lavori sul Libro bianco sul futuro dell'Unione economica e monetaria dell'Europa, previsto per la primavera 2017.

4. Il Comitato Economico Sociale Europeo

Altro protagonista delle politiche sociali comunitarie è il Comitato Economico Sociale Europeo. Il CESE, istituito dal Trattato di Roma nel 1957, con il compito di consigliare i responsabili

decisionali e di garantire che tutti i cittadini potessero far sentire la loro voce nella costruzione dell'Europa, non è propriamente un organo dell'Unione europea bensì un forum di consultazione, dialogo e consenso fra i rappresentanti della "società civile organizzata", che include datori di lavoro, sindacalisti, organizzazioni di categoria, organizzazioni giovanili, associazioni delle donne, rappresentanti dei consumatori, organizzazioni per la tutela dell'ambiente ecc.

L'obiettivo del CESE è quello di contribuire a fare in modo che il processo decisionale e la legislazione dell'UE risultino più democratici, più efficaci e più in linea con le esigenze dei cittadini europei. Compiti del CESE sono:

- fornire pareri al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea;
- far sì che le opinioni delle organizzazioni della società civile siano ascoltate a Bruxelles, e sensibilizzare tali organizzazioni all'impatto che la legislazione dell'UE ha sulla vita dei cittadini europei;
- sostenere e rafforzare la società civile organizzata all'interno e all'esterno dell'Unione europea

Su un ampio spettro di materie, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno l'obbligo giuridico di consultare il Comitato economico e sociale europeo prima di adottare nuovi atti legislativi. Il CESE esamina le proposte di tali istituzioni ed elabora dei pareri sulla base delle posizioni concordate fra i suoi membri. Inoltre, il Comitato adotta dei pareri d'iniziativa su temi che, a giudizio dei suoi membri, sono importanti per gli interessi dei cittadini europei e redige dei pareri esplorativi su richiesta delle istituzioni comunitarie, qualora vi sia la necessità di approfondire alcune specifiche tematiche della società civile. Il Comitato, inoltre, elabora idee che riflettono le istanze della società civile su un determinato progetto, ed effettua valutazioni d'impatto per monitorare gli effetti della legislazione dell'UE.

5. Esempi positivi di imprese sociali e sfide per il futuro

In Romania, un'impresa con 5 dipendenti e 5 volontari lavora dal 1996 per fornire servizi culturali in lingua romena ai non vedenti, adattando vari supporti (soprattutto audiolibri e film) alle esigenze di un pubblico stimato in 90.000 persone.

In Francia, nel 2004 un'impresa ha lanciato un concetto innovativo di servizi di autolavaggio senz'acqua con prodotti biodegradabili, impiegando personale non qualificato o emarginato al fine di reintegrarlo nel mercato del lavoro.

In Ungheria, una fondazione ha creato un ristorante che impiega personale disabile (40 dipendenti), e offre loro formazione e un servizio di assistenza all'infanzia per assicurarne la transizione verso un impiego stabile.

Nei Paesi Bassi, un'impresa insegna a leggere utilizzando strumenti digitali innovativi e un metodo basato sul gioco. Il metodo è particolarmente adatto ai bambini iperattivi o autistici, ma anche agli analfabeti e agli immigrati.

In Polonia, una cooperativa sociale costituita da due associazioni, che impiega disoccupati di lunga durata e persone disabili, offre sul mercato una serie di servizi: ristorazione e di catering, piccole opere edili e di artigianato nonché la formazione a favore dell'inclusione professionale di persone svantaggiate

Cominciare a ragionare sempre più, come nell'Unione Europea, in termini di **impresa**, seppur sociale, e considerare sempre le attività poste in essere dagli operatori del Terzo Settore come **attività economiche**, costituirebbe un notevole passo in avanti nel miglioramento della qualità e dell'efficacia dei servizi prestati e nella maggiore possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Necessari, a tali fini, saranno per il prossimo futuro (e per il presente):

- il superamento definitivo del vecchio approccio "dilettantesco", che troppo spesso ha caratterizzato le organizzazioni associative nel nostro Paese;
- la necessità di prestare attenzione agli equilibri di bilancio e all'utilizzo di criteri contabili corretti nella redazione degli stessi (soprattutto ove si ricevano fondi pubblici quale il 5 per mille);
- la necessità di professionalizzare dipendenti e volontari; il rispetto delle norme sul lavoro nonché di quelle sul volontariato;
- il miglioramento delle capacità organizzative e della conoscenza delle norme che sottendono al tipo di attività svolta;
- la creazione di reti di soggetti operanti nel Terzo Settore;
- l'utilizzo delle nuove tecnologie e di moderne forme di marketing e *fund raising*;

tutti elementi che permetterebbero un salto di qualità al Terzo Settore nella sua interezza (e una maggiore incisività nel perseguimento degli scopi) e che implicano, tuttavia, una maggiore consapevolezza del fondamentale ruolo che il Terzo Settore ha in questo particolare periodo storico.

(*) Lo studio Maresca & Partners è incaricato dalla Regione Liguria di effettuare il coordinamento delle attività di rappresentanza tecnica presso le Istituzioni europee per conto dell'ente regionale stesso nonché a supporto degli interessi diffusi delle categorie (in accordo e su indicazione delle strutture e degli organi della Regione Liguria)