

PARTE SECONDA

L'Agenzia e il Terzo settore in Italia

PAGINA BIANCA

Premessa

L'esposizione dell'attività svolta dall'Agenzia, su cui ci si è soffermati nella prima parte di questa Relazione Annuale, se risponde all'esigenza di dare conto pubblicamente di ciò che è stato fatto, persegue anche un secondo importante obiettivo.

Dalla ricognizione di ciò che un ente ha compiuto, così come dalla registrazione dell'eventuale scostamento fra ciò che si è effettivamente fatto e ciò che si intendeva fare, è infatti possibile profilare un'immagine precisa, empiricamente fondata, del ruolo ricoperto da quello stesso ente e degli ambiti di attività da esso sviluppati.

Tale immagine fornisce la corretta base per un esame disincantato e proficuo del "patrimonio genetico" e degli strumenti di cui tale organismo è stato dotato per compiere la sua missione.

A circa tre anni dal suo formale insediamento (8 marzo 2002), l'Agenzia ha ritenuto di non doversi limitare a riferire e documentare il proprio impegno per eseguire al meglio ciò che le è richiesto di fare dalle norme vigenti (le quali, peraltro, come si è visto e come si vedrà anche in seguito, si prestano talvolta a differenti interpretazioni). Si è invece inteso, sulla base di questa documentazione, impostare la riflessione su tre questioni fondamentali e tra loro strettamente collegate. Una riflessione, occorre aggiungere, la quale ha già potuto beneficiare, oltre che dei dati e delle informazioni istituzionalmente raccolte, dei primi esiti di alcune importanti ricerche promosse e avviate appositamente dall'Agenzia.⁵¹

In primo luogo, si è deciso di considerare ancora più attentamente la realtà economica, sociale e culturale per cui l'Agenzia è stata istituita, vale a dire quel mondo chiamato con molti nomi: Terzo settore, nonprofit (con o senza trattino), terzo sistema, terza dimensione, economia civile e sociale, etc. Un cosmo composto da enti e organizzazioni che operano senza finalità di lucro e molto spesso in vista di obiettivi di utilità e interesse generale. Si è deciso, insomma, di conoscerne più da vicino - non solo attraverso l'esame di singoli casi emblematici, ma anche in un modo, nel contempo, più analitico e più generale - le caratteristiche principali, la situazione, le risorse, i problemi e le prospettive aperte, in maniera tale da garantire il maggiore realismo possibile all'azione dell'Agenzia medesima.

In secondo luogo, proprio a partire dal dato reale riscontrabile e riscontrato (pur con la consapevolezza che nessuno, naturalmente, può avere la pretesa

⁵¹ Queste ricerche sono già state presentate nella prima parte della Relazione, tuttavia, su alcune di esse si tornerà nelle pagine seguenti. In particolare, saranno riferiti con maggiore precisione e ampiezza i primi risultati del progetto relativo alla redazione del Libro bianco sul nonprofit (realizzato anche con la collaborazione di esperti esterni all'Agenzia), che mira a radiografare la situazione attuale del settore nel nostro Paese, con particolare riferimento allo stato della normativa che lo regola. Ci si occuperà ancora, inoltre, della ricerca (anch'essa ancora in fase di completamento) condotta sulle diverse procedure per la registrazione degli enti nonprofit nel nostro Paese. Infine, occorre sottolineare l'importanza assunta, nell'elaborazione delle opinioni dell'Agenzia, delle ricerche inerenti i rapporti fra Terzo settore ed Europa.

di cogliere ogni singola sfumatura di un oggetto d'indagine così ricco e complesso, e tanto meno di enunciare dogmi in materia), l'Agenzia si è impegnata a scandagliare il rapporto sussistente fra Terzo settore e legislazione vigente. In questo senso, il Consiglio ha ritenuto di interpretare la propria missione⁵², non soltanto con la perizia di chi si accinge a verificare la piena e corretta applicazione di uno schema normativo alla fattispecie concreta, ma anche con la prudenza di chi cerca di registrare e valutare l'effettiva utilità generale e sociale di un tale schema o degli elementi che lo compongono.⁵³ In qualche circostanza, peraltro (come si vedrà nelle pagine successive), il lavoro svolto ha fatto maturare la convinzione secondo cui anche leggi concepite con ottime intenzioni, se inserite in un contesto generale poco o per nulla coordinato, possono determinare effetti meno positivi di quelli auspicati (e talvolta addirittura opposti), specialmente nell'ottica di uno sviluppo complessivo e armonioso del settore.

Riflettere sugli aspetti testé segnalati, come si è anticipato all'inizio di questa premessa, ha voluto dire per l'Agenzia interrogarsi anche sul ruolo che essa attualmente ricopre. La risposta a tale questione va cercata nell'alveo di una visione e di una preoccupazione ancora più ampie, relative al rapporto fra regolazione, controllo e registrazione dei soggetti e delle attività riferibili al nonprofit. Anche su quest'ultimo punto, non a caso, l'Agenzia ha ritenuto di dovere avviare una specifica ricerca tesa a monitorare le differenti tipologie di registrazione degli enti senza scopo di lucro attualmente utilizzate nella nostra nazione⁵⁴.

Questa seconda parte della Relazione Annuale, dunque, nelle intenzioni dell'Agenzia non si pone soltanto come un semplice approfondimento, ma vorrebbe essere il necessario complemento e completamento della prima: ossia, lo specifico luogo in cui presentare pubblicamente, innanzitutto ai propri interlocutori istituzionali, suggerimenti e proposte di modifica delle vigenti disposizioni in materia di enti non lucrativi.

Il messaggio con cui è possibile chiudere questa breve premessa, in definitiva, potrebbe essere così riassunto: una riforma generale e organica dell'ordinamento legislativo concernente il Terzo settore deve partire dalla presa d'atto dell'oggettivo valore economico e sociale di questo soggetto al fine di valorizzarlo ulteriormente. Nel contempo, tuttavia, pur abbandonando atteggiamenti preconcepiuti e diffidenti da parte pubblica, si devono anche ripensare le forme di regolazione e di controllo esterne al sistema.

⁵² *Missione che contempla sia l'impegno per la uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare... (DPCM 329/01, art. 3, comma unico, lettera a), sia per la formulazione di osservazioni e proposte in ordine alla normativa delle organizzazioni [non lucrative], del terzo settore e degli enti [non commerciali] (DPCM 329/01, art. 3, comma unico, lettera b).*

⁵³ *Un'interpretazione del proprio mandato che trova riscontro in altri numerosi luoghi del Regolamento sopra citato e in particolare nell'art. 3, comma unico, lettera h, secondo cui l'Agenzia segnala alle autorità competenti i casi nei quali norme di legge o di regolamento determinano distorsioni nell'attività delle organizzazioni [non lucrative], del terzo settore e degli enti [non commerciali] formulando proposte di indirizzo ed interpretazione.*

⁵⁴ *Si veda la precedente nota n. 51*

Capitolo I

Il Terzo settore in Italia: considerazioni generali

Per cercare di cogliere, almeno a grandi linee, l'odierna configurazione sociale, economica e culturale di quel complesso e articolato insieme di enti e organizzazioni comunemente indicato come "Terzo settore"⁵⁵, è necessario, innanzitutto, considerare il contesto in cui si è svolto il processo che ha condotto il nonprofit italiano ad assumere la sua posizione e le sue caratteristiche attuali.

Occorre, in secondo luogo, sforzarsi di mettere in luce alcune caratteristiche distintive di questo mondo "plurale", per cercare di comprendere in quale modo esse gli conferiscono un carattere unitario, facendone, nel contempo, un soggetto sociale di rilevanza generale. È questa un'analisi che non può fare a meno di soffermarsi anche sulle diverse tipologie di soggetti che compongono il cosmo del Terzo settore.

L'attenzione deve poi rivolgersi alle attuali forme di regolazione di tale fenomeno, lette alla luce dei risultati derivanti dall'osservazione delle sue dinamiche interne e degli scambi che esso instaura con gli altri soggetti economici e sociali (Stato, mercato, mondi vitali quotidiani, famiglie etc.). Obiettivo di una tale disamina è soprattutto quello di rilevare sia i punti attualmente critici, sia, in particolare, le concrete prospettive di sviluppo che l'Agenzia ha ritenuto di riscontrare e intravedere.

⁵⁵ *Lenorme espansione degli enti di natura privata che agiscono senza avere nel profitto il motore principale della loro azione e, ancor più, la presa d'atto della crescita di realtà che perseguono scopi di pubblica utilità, hanno incentivato e stimolato una notevole produzione di studi qualificati. Sociologi, giuristi, economisti, politologi, statistici, etc. hanno manifestato negli ultimi decenni un'attenzione sempre più acuta e non episodica in tale direzione. Ci si è interrogati, in particolare, sulle ragioni che hanno favorito la sorprendente evoluzione del settore e, ancor più, sulle possibili conseguenze di tale sviluppo sui diversi sistemi economici, sociali e relazionali. Si potrebbe discutere a lungo (cosa che tra studiosi e operatori del settore è puntualmente e ripetutamente avvenuta) sull'adeguatezza della formula "Terzo settore" per indicare l'insieme delle organizzazioni senza fini di lucro. Per citare solo alcuni degli autori e delle scuole più note, a partire dalle teorie elaborate da B.A. Weisbrod (1974, 1975, 1977 e 1988) in poi, passando per le più recenti ricerche condotte dal gruppo di lavoro formatosi attorno a L. Salamon e H. Anheier alla John Hopkins University di Baltimora (e non solo), con tale espressione normalmente si indica un insieme di realtà organizzate che non appaiono riconducibili in uno negli ambiti economici tradizionali. Un insieme di enti che, con la loro crescente e sempre più significativa presenza, hanno determinato un'accelerazione della crisi (apparentemente irreversibile) del paradigma dicotomico classico "Stato/mercato".*

Le principali critiche rivolte all'uso della precitata definizione prendono di mira soprattutto la pretesa di indicare con essa una sorta di "terza via", la quale sarebbe percorsa da soggetti completamente estranei a ciò che è Stato e a ciò che è mercato e, in un certo senso, automaticamente alieni dai limiti propri delle organizzazioni operanti nei due settori tradizionali. Questa visione, considerata ingenua e semplicistica del nonprofit e del "privato sociale", è stata talora bollata con il termine "societarismo" per evidenziarne la carica polemica e allo stesso tempo utopistica. Al di là delle caricature che se ne possono fare, tale posizione, in fondo, non sembra uscire dalla logica dicotomica che pure denuncia, limitandosi a "integrarla" con l'introduzione di un terzo soggetto (per giunta qualificato in base a criteri etici e morali difficilmente traducibili in corrispondenti categorie economiche e sociologiche). In realtà, nel corso degli ultimi anni si è andato sempre più affermando un'interpretazione della locuzione "Terzo settore" intesa come la designazione di un territorio ibrido. Vale a dire uno spazio, certamente popolato e animato dalle organizzazioni nate dalla creatività della società civile, ma che si presenta innanzitutto come uno spazio di incontro, confronto, dialogo e scambio fra gli ambiti e le competenze un tempo rigidamente suddivisi fra Stato e mercato. Un luogo, insomma, in cui insistono e operano realtà

A) Elementi per la definizione di un quadro storico del settore

Non si può pretendere, dovendo condensare l'esposizione in poche pagine, di presentare in questa sede una ricostruzione analitica ed esaustiva della storia delle tipologie organizzative e dei filoni politico-culturali che si trovano alla base dell'attuale esperienza del Terzo settore italiano. La notevole varietà e differenziazione interna a questo mondo, infatti, consegue anche dai molteplici percorsi e dalle diverse tradizioni che confluiscono in esso. Percorsi e tradizioni che, in qualche caso, affondano le loro radici in passato assai lontano. Si pensi, per esempio, all'importanza che ebbero per l'Europa e per la nostra penisola in particolare, quelle grandi esperienze caritative (socialmente rivoluzionarie) che furono gli *hospitia* (o *xenodochia*) creati e gestiti in epoca medievale dagli ordini monastici⁵⁶ e, in forma più moderna, alle confraternite che nel XIII e XIV secolo cominciarono a operare per assistere i bisognosi in molte città italiane. In un certo senso, si potrebbe, anzi, dire che le iniziative solidali e umanitarie seguono praticamente sin dall'inizio l'evolversi della vita civile nella nostra penisola⁵⁷.

private (in quanto alla natura del soggetto) e pubbliche in ordine alle finalità perseguite dalle loro attività. Infine, l'espressione "Terzo settore" (pur non avendo, per il vero, molti riscontri in campo giuridico), in quanto utilizzata dal DPCM 329/01, riveste una specifica importanza anche per la nostra istituzione. Infatti, il precitato decreto (che contiene, come si è più volte ricordato, il regolamento dell'Agenzia per le Onlus) indica con tale formula, unitamente alle altre due: "organizzazioni non lucrative" ed "enti non commerciali", il campo di azione dell'Agenzia medesima. In particolare, "Terzo settore" sembra definire l'ambito più vasto e meno specifico fra quelli riportati e, inoltre, particolare di notevole importanza, essa rappresenta l'unica classificazione che non coincide con una "etichetta" desunta dalla vigente normativa tributaria. Affermare che l'Agenzia per le Onlus deve occuparsi, oltre che delle Onlus (figura introdotta dal D.Lgs. 460/97) e degli enti non commerciali (figura "riordinata" dallo stesso precitato decreto) - entrambe riferibili a corrispondenti regimi fiscali agevolativi - anche del "Terzo settore" in quanto tale estende, di fatto, la competenza dell'Agenzia anche su quelle realtà nonprofit che, per esempio, da un punto di vista tributario sono configurabili come "enti commerciali" e, soprattutto, introduce una visione dell'azione dell'Agenzia svincolata da un'ottica esclusivamente fiscale, profilando per la stessa anche uno spazio di manovra di tipo civilistico.

⁵⁶*Molte cose si potrebbero e si dovrebbero dire su queste straordinarie opere religiose e umanitarie, la cui storia, probabilmente, non è stata ancora sufficientemente documentata. In particolare, andrebbe sottolineato maggiormente, al di là del loro ruolo assistenziale, la funzione che esse svolsero, in un'epoca contraddistinta da una grande difficoltà di movimento per persone e cose, per favorire le relazioni, gli scambi e le comunicazioni tra i diversi popoli europei. Si pensi, per citare un solo esempio, all'opera dei monaci di San Colombano che, sin dal VII/VIII secolo, partendo da quell'epicentro religioso e culturale che fu l'abbazia di Bobbio, si stabilirono su impervi passi appendici, zone paludose e guadi difficoltosi, per prestare soccorso ai pellegrini e ai viandanti che tentavano di raggiungere, provenendo dalle grandi pianure del Nord, il mar Ligure e l'Italia centrale. A questo proposito, spiace segnalare che, in qualche caso, non sono mancate gravi negligenze in ordine al recupero e alla salvaguardia dei resti di tali edifici (un caso clamoroso è quello delle vestigia, ormai quasi totalmente disperse, della costruzione che sino a qualche decennio fa era ancora identificabile nella faggeta del Monte Penna, presso il passo dell'Incisa, al confine tra Liguria ed Emilia Romagna).*

⁵⁷*Effettivamente, la ricognizione storica degli antecedenti ideali, culturali e organizzativi delle iniziative benefiche senza fini di lucro e del Volontariato, ci potrebbe condurre assai lontano. Questa semplice constatazione sembra confermare l'opinione di coloro che vedono nella pratica del nonprofit e del Volontariato una connessione profonda con una delle dimensioni antropologiche originarie e, precisamente, con il carattere sociale e comunitario della persona umana. In questa sede, tuttavia, ci si deve limitare a fornire brevi accenni e spunti di riflessione in merito a questa storia secolare.*

*Dall'accostamento tra civiltà greco-romana e solidarismo, per esempio - pur non essendo tale nesso tra quelli più immediati - se ci si cala senza preconcetti nella coscienza sociale del tempo, si può cogliere la rilevanza, per lo sviluppo di una cultura solidale, di alcuni valori rinvenibili nell'immenso depositum della filosofia greca e del diritto romano. Paradigmi e loro codificazioni, su cui si sono in seguito innestate intuizioni e realizzazioni di grande valore umanitario. L'uso di tale aggettivo non è casuale: proprio dalla concezione dello *ius naturale* (proclamante l'eguaglianza di tutti gli uomini), infatti, discende quel generale orientamento verso l'*aequitas*, la *benignitas* e la *humanitas* che fu uno dei moventi più importanti della legislazione e della giurisprudenza romana. Una tendenza che favorì sia la nascita delle prime rudimentali forme di assistenza pubblica (tra i più antichi esempi possono essere citati i decreti del II sec. D.C. - riportati nella maggiore iscrizione bronzea dell'antichità romana, la *Tabula Alimentaria Trajana* - con cui si provvedeva al mantenimento di circa 300*

giovani bisognosi), sia le iniziative solidali spontanee sorte in seno a comunità territoriali, religiose, militari etc. Infine, se istituti come la schiavitù palesano un urto oggettivo fra elemento materiale ed elemento spirituale del diritto romano, è giusto anche rilevare come il precitato senso di humanitas indusse legislazione e giurisprudenza ad attenuare la situazione giuridica degli schiavi, favorendone, entro certi limiti, le possibilità di affrancamento e liberazione.

L'innesto dell'esperienza cristiana nel tronco greco-romano fu dunque agevolato dalla ricettività di quest'ultimo. L'idea di humanitas non scomparve, ma venne ripresa e sublimata nella concezione e nella pratica della caritas, il cui fondamento è la Grazia Divina donata agli uomini per mezzo di Gesù Cristo morto e risorto. Gli scritti di Ambrogio (personalità in cui fede cristiana e formazione civile romana convivono in modo eminente) rappresentano un caso emblematico ed eminente di tale incontro. La sua definizione di humanitas, per esempio, pur partendo con un forte richiamo biblico, riecheggia poi la grande tradizione latina: Considera, uomo, donde hai preso il nome... certamente da humus (terra), la quale non toglie nulla a nessuno, ma elargisce tutto a tutti. Perciò è stata chiamata umanità la particolare virtù propria dell'uomo, per effetto della quale si reca aiuto ai propri simili (De Officiis ministrorum, III, 3,16). Sorge spontaneo il richiamo a Cicerone, per cui uomini e Dei formano una sola società: Universus hic mundus una civitas sit communis deorum atque hominum existimanda (De Leg., I, 7, 23) e a Seneca, secondo cui la natura ha fatto gli uomini come parti (fraterne) di un tutto: membra sumus corporis magni; natura nos cognatos edidit (Ep. 15,3,52). Le conseguenze culturali e pratiche derivanti dalla diffusione del cristianesimo non sono però riducibili al solo sviluppo di nobili virtù antiche. Esso fu un fattore di cambiamento, talora radicale anche dal punto di vista sociale, i cui frutti si evidenziarono specialmente nella transizione da una civiltà all'altra, nel corso di quel passaggio temporale in cui il crollo di un assetto secolare di potere minacciava di trascinare con sé anche un intero sistema di valori.

Sin dai primordi cristiani sorsero quelle che poi la tradizione ecclesiastica chiamerà "opere di misericordia". Cessate le persecuzioni, si diffusero nelle comunità cristiane ricoveri per poveri e malati, inizialmente presso sedi vescovili, chiese, case di persone facoltose e più avanti presso le nascenti congregazioni religiose. Tale struttura (hospitale) sembra risalire all'epoca di Costantino (la tradizione, benché non provata rigorosamente, vuole che fra i più antichi hospitalia vi siano quelli fondati dalla madre dell'imperatore, Sant'Elena). All'inizio del medioevo poi, nacquero gli hospitia ove, oltre a ricevere persone in cronica difficoltà, si davano rifugio e assistenza a viandanti e pellegrini bisognosi di vitto e alloggio durante i loro viaggi verso Roma o altri luoghi significativi della Cristianità. In Occidente, a partire dall'epoca carolingia, questa istituzione (detta pure xenodochium) operò anche presso diaconie, monasteri e lungo le principali vie di comunicazione. Al di là della loro valenza religiosa e caritativa, detti punti di accoglienza divennero importanti centri di scambio, nonché fattori di coesione sociale e di civilizzazione, favorendo - in un'epoca in cui è assai difficoltosa - la mobilità delle persone. Accanto alle attività ricettive per malati e viandanti, dopo il mille si svilupparono altre forme di azione benefica (redenzione di prostitute, conservazione di monumenti e biblioteche, protezione e formazione dei contadini etc.). Fu intorno al 1244 che, per esempio, Pietro di Luca Borsi fondò a Firenze l'Arciconfraternita della Misericordia, con lo scopo di soccorrere malati e bisognosi. Ma fu nel XV secolo che, sulla spinta di nuove emergenze sociali, si ebbe una più netta diversificazione delle iniziative. Al tipo di assistenza già sperimentato e mai trascurato si aggiunsero - per citare solo i filoni principali - gli aiuti a: gioventù povera, madri indigenti, infanzia abbandonata e, in generale, alle tante manifestazioni della dilagante povertà. Crebbe inoltre, l'usanza di nominare eredi enti benefici o chiese, per i quali elemosine e lasciti testamentari divennero una normale fonte di sostentamento. Agli albori dell'evo moderno, vicino alle realtà gestite da chierici, sorsero quelle promosse da movimenti laicali, confraternite e corporazioni di arti e mestieri. Non vanno poi trascurate le esperienze sorte nell'alveo di minoranze religiose. Tra queste spiccano le attività di molte congregazioni ebraiche che, ispirate al principio della zedakah (un'idea di beneficenza fortemente orientata verso l'equità), svolsero per secoli un'assidua opera di servizio inerente i diversi aspetti dell'esistenza umana: accoglienza, istruzione, assistenza, lavoro, attività funeraria, etc..

Sempre in epoca moderna, in un contesto già strutturato come sovranità nazionale, comparvero i primi riconoscimenti legislativi nei confronti delle attività benefiche e caritative. In Inghilterra, infatti, nel 1601 venne emanato il provvedimento denominato Statute of charitable law. La figura della charitable organisation o charity in esso trattata è un tipico frutto dell'approccio giuridico fondato sulla consuetudine (common law). La legge infatti, non fissa i caratteri formali delle charities, limitandosi a descriverne le finalità e lasciando alle autorità preposte il compito di decidere, caso per caso, se un ente possa essere considerato tale. In una classificazione assai posteriore (1891), tuttavia, le attività definite charitable sono così identificate: soccorso della povertà, progresso della religione, progresso dell'educazione e (volutamente indefiniti) altri scopi da cui la comunità tragga beneficio.

L'esperienza statunitense, pur provenendo dalla matrice inglese, ha sviluppato nel tempo caratteristiche peculiari. Il nonprofit americano si è popolato di associazioni (la cui elevata presenza aveva già colpito Toqueville) e di fondazioni che, sin dalla prima metà del '900, costituiscono una parte molto importante del settore, specialmente le cosiddette organizzazioni grant-making, la cui attività consiste esclusivamente nell'erogare contributi a soggetti terzi. Dopo un periodo di forte industrializzazione, infatti, quando enormi patrimoni si concentrarono in poche mani, alcuni magnati decisero di dar vita a iniziative filantropiche, ovvero di finanziare sistematicamente quelle condotte da altri. Tale scelta divenne una vera e propria tendenza a cui non fu estranea l'impostazione puritana secondo cui un uomo di successo (benedetto dal Signore) dovrebbe "restituire alla società" almeno una parte delle ricchezze accumulate.

In Italia e in Europa, a partire dalla seconda metà del XIX secolo sorsero numerose iniziative private con obiettivi di pubblica utilità nei più svariati ambiti: sanità, assistenza, istruzione, formazione professionale, credito etc. Nel nostro Paese, accanto alle istituzioni plurisecolari, con il movimento dei lavoratori, fiorirono e crebbero enti di assistenza, società di mutuo soccorso, cooperative, casse rurali etc. Fu la grande stagione del mutualismo di ispirazione socialista, cattolica e repubblicana, del forte ruolo di aggregazione e mobilitazione esercitato da sindacati, parrocchie e circoli culturali. Con il consolidamento del nuovo Stato unitario però, crebbe l'insofferenza di una parte predominante del ceto politico e delle nuove burocrazie pubbliche nei confronti di tali realtà. Con l'affermarsi di un sistema di welfare improntato sull'idea di una netta identità fra "intervento pubblico" e "intervento statale", esse furono vieppiù marginalizzate. Storicamente, dunque, il nonprofit italiano è anche l'esito giuridico di una serie di conflitti (tra Stato laico e Chiesa Cattolica, tra forze conservatrici e

Ma soprattutto, il grande rischio di una ricostruzione storica, relativa a un'area della vita associativa così vasta e complessa (rischio che si accentua nel caso di una esposizione sintetica), è quello di non sottolineare a sufficienza i legami che uniscono il Terzo settore con il processo di modernizzazione del nostro Paese. Un percorso formato da passaggi decisivi quali, per esempio, la nascita dello Stato unitario, l'emergere di una coscienza nazionale e l'affermarsi di un capitalismo maturo. In questa sede, tuttavia, è giusto evidenziare, seppur velocemente, almeno alcuni di questi nessi, al fine di richiamare l'attenzione sulla rilevanza del Terzo Settore nel nostro contesto nazionale, in ragione dell'innervarsi di una parte dei suoi caratteri peculiari all'interno di processi cruciali e di lunga durata.

È noto, per esempio, come il processo di formazione dello Stato unitario e soprattutto della nazione italiana si sia realizzato con secoli di ritardo rispetto a quanto è accaduto in altri paesi dell'Europa occidentale. Anche l'ascesa dell'economia capitalistica, seppur con minore distanza temporale, è maturata successivamente alla sua affermazione nei contesti sopra richiamati. In Italia, inoltre, tale trasformazione dovette scontare particolari difficoltà soprattutto nella sua fase di avvio, a cavaliere tra il XIX e il XX secolo, le cui conseguenze non sono estranee allo sviluppo fortemente disomogeneo tra le diverse aree del Paese. Già la semplice enunciazione di questi presupposti, permette di anticipare che la storia delle realtà senza fini di lucro, in particolare la storia del loro rapporto con i vari poteri sovrani succedutisi sino ai nostri giorni, riflette la discontinuità, le ambiguità e talora le contraddizioni della storia italiana in quanto tale.

movimento operaio, tra burocrazia e società civile) che ne segnano profondamente il percorso. Il caso della cosiddetta "Legge Crispi" del 1890 (di cui si è parlato a proposito delle ex IPAB nella prima parte della Relazione) che sottometteva al pubblico controllo le opere pie di tipo assistenziale, sanitario, educativo etc., imponendo a quelle con rilevanza economica di assumere la natura giuridica pubblica, fu uno tra gli episodi più significativi di questa tendenza. Anche con l'approvazione della nuova Costituzione Repubblicana, nonostante il suo contrasto con l'art. 38 della nostra Carta principale, per decenni la Legge Crispi non fu modificata e solo nel 1983 la Corte Costituzionale dichiarò incostituzionale l'art. 1 del provvedimento.

Ciononostante, a partire dagli anni '70, si è assistito a un costante sviluppo del mondo nonprofit, il quale – anche in forza di imminenti cambiamenti politici, economici e sociali, di livello nazionale e internazionale – ha attirato il crescente interesse di politici e pubbliche amministrazioni.

Attualmente, le organizzazioni del privato sociale si collocano in una posizione mediana tra l'attività delle amministrazioni pubbliche e l'attività d'impresa, vale a dire in un ambito socio-economico diverso (seppure con parecchi elementi in comune) da quelli dello Stato e del Mercato. Anche in Italia, si è iniziato a considerare il Terzo Settore come un fattore strategico nell'erogazione di servizi pubblici, sia in settori tradizionali come lo sport dilettantistico e ricreativo, la sanità, l'assistenza, l'educazione religiosa e l'istruzione, sia in altre aree di intervento emerse più di recente, quali la tutela ambientale, i diritti umani, la cooperazione internazionale, il lavoro, la ricerca, i servizi alla maternità, etc.

Secondo i dati dell'ultima indagine ISTAT (dicembre 1999), in Italia operavano 221.412 soggetti nonprofit, dato poi aggiornato dall'VIII Censimento dell'Industria e dei servizi (ISTAT, 2001) a 235.232 (+ 283% rispetto al 1991 e + 13.820 unità rispetto al dato del 1999). I dati or ora riferiti, in base ai criteri selettivi della ricerca, non comprendono le cooperative e piccole cooperative (tipologia assai diffusa) eccezion fatta per le cooperative sociali. Tale scelta si è fondata sulla distinzione tra enti che perseguono scopi di utilità generale (public benefit) ed enti il cui scopo coincide con la prestazione di servizi a un gruppo delimitato di persone (mutual benefit). L'eccezione delle cooperative sociali si giustifica in virtù della loro particolare valenza sociale per l'inserimento di persone svantaggiate nel mondo del lavoro.

Dal censimento del 1999, inoltre, si apprende che: circa la metà (51,1%) degli enti censiti si trovava nelle regioni settentrionali, il 21,2% nel centro e il 27,7% nel meridione. Il 55,2% degli enti, inoltre, a riprova della grande crescita quantitativa del settore, risultava essere stata costituita nel decennio precedente.

Quanto alle tipologie giuridiche il 63,6% era costituito da associazioni non riconosciute, il 27,7% da associazioni riconosciute, il 2,1% da cooperative sociali, l'1,7% da comitati e l'1,4% da fondazioni.

I principali settori di intervento in cui risultavano operare le organizzazioni nonprofit erano: Cultura, sport e ricreazione 63,1%; Assistenza sociale 5,7%; Tutela e rappresentanza interessi 7,1%; Istruzione e ricerca 5,2% e Sanità 4,4%. Le realtà del Terzo settore, inoltre, danno lavoro (retribuito) a ca. 630.000 persone, mentre il rapporto fra Entrate (35 miliardi di Euro) e Donazioni private risultava molto basso: il 3,3% contro la media dei principali paesi europei pari al 12,5%.

È possibile cogliere questo aspetto attraverso un paragone fra il processo di unificazione politica avvenuto in Italia e quello verificatosi in Germania (anch'essa giunta con ritardo a tale traguardo), all'incirca nello stesso periodo. Rispetto al positivo sentimento popolare espresso dai tedeschi per questo evento, infatti, nel nostro Paese si palesò, in generale, una certa indifferenza e, in alcuni contesti territoriali, una vera e propria ostilità da parte di ampie porzioni della società. Un'indifferenza che fu causata anche dal relativo isolamento sociale della minoranza politicamente attiva che aveva promosso l'unificazione.

Anche dal mancato superamento di questo iato, è dipesa una persistente debolezza del senso collettivo di identità nazionale, che - al di là delle sue manifestazioni rituali e più retoriche - dovrebbe potersi riscontrare nella mentalità con cui quotidianamente un determinato popolo conduce la propria esistenza. Più precisamente, tale riscontro dovrebbe rilevare almeno due dati fondamentali:

- a) il riconoscimento (sperimentabile anche oltre le reti familiari, locali e primarie) da parte dei cittadini di una comune appartenenza e della condivisione di un medesimo futuro;
- b) il senso di lealtà nei confronti delle istituzioni pubbliche, che a loro volta dovrebbero mostrarsi capaci di alimentare identificazioni collettive per poi trasfigurarle in "valori" condivisi.

A partire da queste semplici premesse, il processo di unificazione italiano evidenziò invece due lacune particolarmente gravi. Da un lato, si ebbe l'insediamento di uno Stato "debole", poco legittimato e che, ciononostante, prese a pervadere i diversi ambiti sociali con le sue articolazioni centrali e periferiche, intervenendo con forza in ambito economico e finanziario. Dall'altro, la società civile risultava anch'essa "debole", vale a dire poco attiva, scarsamente strutturata, in balia di particolarismi, campanilismi, spinte corporative, divisioni ideologiche etc.

Uno dei connotati predominanti del vivere civile di quegli anni sembrava essere un diffuso sentimento di sfiducia tra i diversi attori sociali e istituzionali, riscontrabile anche nella diffidenza con cui il nuovo ceto politico guardava ai corpi sociali intermedi, nei quali scorgeva assai più facilmente una minaccia, che una risorsa.

All'interno di questo scenario poco incoraggiante, la storia del nonprofit italiano trova una collocazione di grande rilevanza secondo una pluralità di punti di vista.

In primo luogo, essa documenta inizialmente lo stato poco evoluto, ideologicamente condizionato e geograficamente diseguale degli enti espressi dalla società civile nei primi anni dello Stato unitario. In quel momento e per alcuni decenni successivi, la società civile italiana risultava carente di quelle libere associazioni di cittadini che caratterizzavano, secondo impostazioni differenti, gli strati popolari e borghesi delle società più avanzate. In corrispondenza con il formarsi di un inizio di vero e proprio mercato nazionale, per esempio, risultavano ancora poche e piuttosto deboli le organizzazioni di classe (di stampo prevalentemente mutualistico) degli operai e dei contadini. I dati relativi alle società di mutuo soccorso attive nei tre decenni finali del

secolo XIX, tuttavia, mostrano una rapida e progressiva crescita di questi enti nello scorcio finale dell'Ottocento. Una crescita che, però, manterrà invariata la frattura tra Nord e Sud dell'Italia. Nelle regioni settentrionali, infatti, si concentrava oltre il 60% degli associati alle società di mutuo soccorso, mentre nelle sette regioni meridionali e insulari, pur in crescita nel periodo considerato, si trovava meno di un quinto del totale degli aderenti⁵⁸.

Naturalmente, su queste dinamiche e sui relativi dati influì il livello di sviluppo economico generale. Ciò è reso particolarmente evidente se si considera lo sviluppo delle realtà mutualistiche e assistenziali nelle regioni del cosiddetto "triangolo industriale". Vanno però considerati anche altri fattori, più propriamente politico-culturali. Si pensi allo sviluppo comunque interessante che si ebbe in regioni a chiara vocazione rurale come Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Marche, a testimonianza del consolidarsi di quelle che sarebbero poi state definite come le due "subculture politiche territoriali", vale a dire quelle determinate dalle fitte reti formate da organizzazioni della società civile nate da due corrispondenti orientamenti ideali e politici (di ispirazione cattolica e di ispirazione socialista)⁵⁹. Si tratta di enti di varia forma e attività: dalle casse rurali alle società di pubblica assistenza, dalle camere del lavoro alle banche popolari, etc. Queste realtà sembrano nascere, soprattutto a partire dal 1880 con una precisa funzione sistemica: difendere la società locale dalla minaccia agli equilibri tradizionali percepita nello Stato e nel Mercato. Alcuni studiosi, a questo riguardo, hanno provato a elencare una serie di pre-condizioni sociali e culturali che avrebbero favorito questa fioritura ed espansione:

- una *ridotta polarizzazione di classe tra capitalisti e proletari*. Le subculture politiche territoriali nascono ai margini del nucleo territoriale dello sviluppo industriale italiano, (localizzato nel triangolo Torino-Milano-Genova) e in assenza di un processo di urbanizzazione. Come è evidente ancora oggi, dalla Toscana al Friuli non esistono metropoli; esiste invece un reticolo fitto di città medie e piccole, dove il tessuto sociale resiste ai processi di proletarianizzazione, accompagnati dallo sradicamento culturale proprio delle periferie industriali delle grandi città;
- un *elemento ideologico* che in parte le oppone reciprocamente e in parte le accomuna. Entrambe trovano il loro terreno di affinità nel fatto di essere innervate da orientamenti ideologici e/o ideali che si pongono, seppur con diversa gradualità e con diverso approccio, in chiave dialettica rispetto al regime liberale.

Se la spinta iniziale al rinnovamento del Terzo settore venne quindi soprattutto dalle cooperative e dalle mutue, la ricchezza delle organizzazioni di assistenza e filantropia (in cui l'esperienza del Volontariato ebbe e ha tuttora un ruolo particolarmente forte), non solo non si è esaurita, ma ha assun-

⁵⁸ Dati e informazioni di notevole interesse su questa fase evolutiva della società civile italiana, in particolare i dati riferibili ai soci e alle società di mutuo soccorso tra il 1873 e il 1895, sono rinvenibili in: C. Trigilia, *Grandi partiti e piccole imprese*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 77.

⁵⁹ Per essere ancora più precisi, limitatamente ad alcune realtà locali-territoriali (Romagna, Lunigiana, etc.) rivestirono una certa importanza anche le organizzazioni di ispirazione repubblicana e anarchica.

to nel tempo una rilevanza ancora più forte. Certamente sono scomparse o fortemente ridimensionate tutte le implicazioni “antisistema” che avevano accompagnato la nascita delle subculture politiche. È invece rimasta la ricca dotazione infrastrutturale di organizzazioni di volontariato, sportive e ricreative, che si è coniugata allo sviluppo economico facendo di queste regioni un'area tra le più ricche d'Europa (e perciò del mondo) e, grazie a una certa redistribuzione della ricchezza, con un'elevata qualità della vita. La nota ricerca di Robert Putnam⁶⁰ sulla relazione tra rendimento delle istituzioni e dotazione di capitale sociale ha argomentato in maniera convincente quanto l'elevato capitale sociale delle regioni del centro-nord sia debitore di questa fase di sviluppo dell'associazionismo subculturale a cavallo tra il XIX e il XX secolo.

L'armatura organizzativa della società civile italiana, dunque, presentava sin dall'origine due differenti caratterizzazioni sul piano della distribuzione geografica: in generale una netta divaricazione quantitativa tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Nell'ambito delle regioni centrosettentrionali, inoltre, vi fu una precisa differenziazione territoriale nei riferimenti valoriali prevalenti che hanno animato gli enti senza fini di lucro.

Su entrambi i piani la deriva storica è stata lunga e in parte non si è completamente esaurita: le differenze tra Nord e Sud (come si può verificare dalla lettura dei dati riportati nella precedente nota n. 57) restano sensibili (anche se dalle regioni meridionali giungono diversi segnali incoraggianti), così come si percepisce ancora qualche residuo legame tra organizzazioni del Terzo settore e forze politiche nelle aree che furono sede delle due subculture politiche, ovviamente in termini del tutto diversi e assai più “secolarizzati” rispetto ad alcuni decenni fa.

B) Il Terzo settore come risorsa della società civile

La storia degli enti che oggi sono definiti “nonprofit”, dunque, riflette e in parte spiega l'andamento e i tratti più significativi del percorso storico del nostro Paese, comprese molte delle complicazioni prodotte dalla geografia.

Il rilievo sistemico delle organizzazioni dell'economia civile e sociale italiana, tuttavia, è assai forte ed è ben lungi dall'essere esaurito. Inoltre, sembrano registrarsi, da un po' di anni a questa parte, importanti inversioni di tendenza in ordine a quella persistente e reciproca diffidenza che per lunghi decenni (anche nel lungo dopoguerra italiano) ha reso difficile un rapporto simpatetico e collaborativo tra pubbliche amministrazioni, imprese *for profit* e organizzazioni del Terzo settore. Queste ultime, in particolare, sembrano oggi raccogliere una maggiore fiducia, oltre che in sede istituzionale, anche da parte della società civile in quanto tale, ed è questo, uno dei punti decisivi, specialmente in un'ottica di lunga durata, che si intende sottolineare con particolare forza.

⁶⁰ R. Putnam, *Le tradizioni civiche delle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

La società italiana, secondo l'opinione di molti osservatori, è infatti cronicamente carente di quel prezioso "bene pubblico" costituito dalla fiducia (tra cittadini, nei confronti delle istituzioni, etc.) e soffre ancora troppo di un'inclinazione al particolarismo, che talora viene vissuto in chiave "anti-istituzionale"⁶¹. In questo quadro, che potrebbe anche definirsi come l'effetto di un *deficit* di capitale sociale, il Terzo settore costituisce uno degli ambiti più capaci di produrre e riprodurre questo tipo di ricchezza grazie alla sua vocazione a suscitare affidamento, responsabilità e quindi coesione sociale. L'insieme delle organizzazioni in cui esso si articola, infatti, costruisce capitale sociale non solo in termini di prodotto (negli esiti concreti delle attività svolte) ma, prima ancora, in termini di processo, cioè mediante il sistematico esercizio (su cui torneremo più avanti) della gratuità, della donazione, della condivisione: esattamente il contrario della diffidenza e della "strumentalizzazione degli altri".

Ma in quale modo le organizzazioni senza fini di lucro operanti in Italia possono essere considerate in modo unitario? E di quali differenze si compone tale unità d'insieme?

Il nonprofit italiano, al di là della sua forte diversificazione interna, si pone effettivamente come un cosmo dotato di sue leggi proprie, come una realtà autonoma portatrice di identità originarie e perciò distinguibile dagli altri attori economici, politici e sociali. La sua presenza nella società italiana mette in luce una modalità propositiva che muove dalla società civile stessa, mediante la quale quest'ultima si trasforma in "società attiva". Una modalità propositiva che si fonda e si qualifica su una cultura specifica, la quale si differenzia (pur senza disconoscere e anzi valorizzando alcuni tratti comuni) da quelle che contraddistinguono, rispettivamente lo Stato e il mercato.

Questa specificità culturale, a sua volta, relativamente alle realtà nonprofit aventi finalità pubbliche, può essere schematicamente ricondotta ad alcuni codici simbolici (la cui combinazione e applicazione varia a seconda delle singole esperienze e tradizioni interne al settore): gratuità, reciprocità, fiducia e solidarietà.

Dall'investimento di (o su) tale patrimonio (culturale e simbolico), attraverso prassi differenziate, prende forma l'agire sociale delle organizzazioni: proprio dall'analisi di queste dinamiche è possibile cogliere il ruolo che esse effettivamente ricoprono e i loro modelli valoriali di riferimento.

In termini sociologici, pertanto, il Terzo settore si presenta come un macroattore socialmente rilevante, di cui si debbono leggere attentamente le modalità di porsi e di svilupparsi. In questo senso, giocano un ruolo strategico sia la dimensione organizzativa, più facilmente osservabile, sia la dimensione motivazionale di tipo soggettivo e intersoggettivo, meno eviden-

⁶¹ Si sono avuti, a questo proposito, diversi tentativi di diagnosi talvolta finalizzati a sottolineare la portata di tale problema, talaltra, invece, volte a ridimensionarne la diffusione, ma non è possibile in questa sede procedere a una loro rassegna analitica. Resta il fatto che "diffidenza verso gli altri" e "scarso riconoscimento delle istituzioni" sembrano conservare nel nostro Paese un peso ancora eccessivo, che può degenerare (e purtroppo talora vi degenera) in una insufficiente considerazione per il bene comune e in una certa tolleranza per l'illegalità.

te e per questo, in genere, meno considerata.

Quanto si è or ora affermato, però, lascia intendere anche quali possano essere le difficoltà connesse alla possibilità di tale definizione. Essa, infatti, può essere perfezionata soltanto attraverso un'analisi multidimensionale, tendenzialmente aperta allo sconfinamento in chiave interdisciplinare. La riflessione sociologica e in parte anche quella economico-aziendale, peraltro, possono offrire alcuni criteri utili per orientare tale percorso conoscitivo.

La natura delle formazioni sociali

Facendo riferimento alla nota classificazione di Ferdinand Tönnies (1855-1936), le compagini ascrivibili al mondo dell'economia civile e sociale presentano - intrecciati tra loro mediante combinazioni diverse - elementi societari (riguardanti cioè gli aspetti strutturali e formali propri delle organizzazioni) ed elementi comunitari (quali, per esempio, i legami di appartenenza dei soggetti alle organizzazioni, le relazioni tra le organizzazioni e con il loro contesto socio territoriale o simbolico di appartenenza, le motivazioni soggettive e intersoggettive che muovono all'azione, etc.). Pertanto, un primo passaggio fondamentale per la comprensione dell'area in oggetto è la considerazione di entrambe le dimensioni e del loro *mix*. In altri termini, gli aspetti strutturali-organizzativi e quelli motivazionali, concorrendo contestualmente alla implementazione delle entità di Terzo settore, vanno osservati, spiegati e compresi congiuntamente.

La solidarietà come codice simbolico qualificante

Pur palesandosi e convivendo molti modi per realizzare forme di solidarietà (dalla solidarietà realizzata direttamente alla cosiddetta "solidarietà mediata", indiretta, di "secondo livello"), essa rappresenta il mezzo simbolico (ma anche il punto di approdo) che connota, in modo qualificante, l'agire sociale proprio di una larga parte dei soggetti del Terzo settore, in particolare di tutti quelli classificabili nella categoria del "privato sociale". Alla base di molte realtà nonprofit, è individuabile una concezione attiva della solidarietà, intesa come elemento che responsabilizza e quindi mobilita i soggetti. Essa, nel momento in cui viene generalizzata nella società, può contribuire ad attivare ulteriori forme di solidarietà, alimentando in tal modo un circuito virtuoso fondato sulle relazioni pro-sociali.

L'azione sociale di "pubblica utilità" come missione specifica

L'espressione "pubblica utilità" (sulle cui implicazioni legislative generali, e su altre implicazioni particolari connesse all'attività dell'Agenzia si tornerà in seguito) veicolata dall'esperienza delle realtà nonprofit è intesa secondo una prospettiva sussidiaria e identifica la categoria del "pubblico" come ciò che pertiene alla società e quindi a tutte le soggettività che la animano. Si ha in tal modo il superamento di un'accezione riduttiva di tale concetto, che tende a coglierlo quale mero sinonimo del livello istituzionale, in vista di una interpretazione estensiva e plurale. In essa la "pubblica utilità" è ritenuta un

obiettivo dell'agire sociale che, rimuovendo o riducendo il disagio sociale nelle sue molteplici forme ed espressioni, contribuisce al "benessere" della società tutta.

L'assenza di finalità lucrative e di profitto

Accade spesso che sia iscritto tra gli obiettivi perseguiti dal Terzo settore anche quello dell'assenza di finalità lucrative e di profitto, spesso identificata dalla qualifica di "nonprofit" attribuita alle organizzazioni in oggetto. E' opportuno osservare che tale condizione, se ben considerata, rappresenta più un mezzo che non un fine dell'azione svolta dai soggetti del Terzo settore. Come molte analisi hanno chiaramente documentato, peraltro, essa non implica l'impossibilità di ottenere un guadagno di tipo economico, bensì il vincolo dell'investimento degli eventuali profitti a vantaggio di terzi beneficiari⁶².

L'esito societario dell'azione del Terzo settore

Il portato finale dell'azione condotta dalle organizzazioni di pubblica utilità si esplicita dunque nella produzione di beni collettivi peculiari, definibili come "beni relazionali". Si tratta di beni indispensabili per la società, di cui quest'ultima, in fondo, non può fare a meno e che costituiscono un beneficio per l'intera collettività. Essi prendono forma attraverso le relazioni, generandole o rigenerandole all'insegna di valori condivisi (a partire dai codici simbolici richiamati in precedenza: gratuità, reciprocità, fiducia e solidarietà). La produzione dei beni relazionali richiede necessariamente la collaborazione tra chi offre l'intervento e che lo riceve secondo una prospettiva di condivisione. In questa ottica, l'esito dell'azione compiuta a livello societario tende a qualificarsi come *outcome* (risultato) piuttosto che come *output* (prodotto). Le organizzazioni di Terzo settore (se si escludono le numerose forme di mutualismo privo di una significativa rilevanza sociale: dal circolo del tennis a quello degli scacchi, la cui funzione, peraltro, non va disconosciuta e sottovalutata) sono in genere caratterizzate dalla compresenza di queste caratteristiche distintive. Ciò che varia, all'interno delle diverse tipologie organizzative, è semmai la loro combinazione.

⁶² L'espressione *nonprofit*, da questo punto di vista, fa velo alle potenzialità del Terzo Settore, e tradisce la sua origine puritana, vale a dire la sua derivazione da una visione unilaterale e ristretta del profitto. Una riduzione secondo cui vi sarebbero un ambito e un tempo per il *business* (produttivo di nuova ricchezza) e uno spazio/tempo per la *filantropia*, concepita invece come attività essenzialmente ridistributiva. Andrew Carnegie (celebre capitalista filantropo statunitense) esprime mirabilmente questa concezione nel suo *The Gospel of Wealth* (Vangelo della Ricchezza) del 1889: Il ricco – egli scrive – è il depositario di una fortuna che deve avere a disposizione per il bene comune e la sua carriera va divisa in due tempi: l'acquisizione e la distribuzione. L'esperienza ci dice che non è necessariamente così, e che, anzi, un ente non lucrativo, se funziona bene, produce anch'esso un valore aggiunto di tipo sociale o mutualistico senz'altro traducibile anche in termini economici. Non solo. Esso può, talvolta, produrre anche un utile finanziario di gestione, la cui destinazione effettiva, però, non può essere la remunerazione (neppure surrettizia) di proprietari (più o meno occulti), ma soltanto il perseguimento di scopi socialmente utili ovvero l'implementazione della propria capacità di realizzare utilità sociale a vantaggio della collettività.

Altri dati sugli enti nonprofit italiani

Proprio le caratteristiche peculiari connesse al tipo di "produttività" sopra descritta e attribuibili alla maggior parte delle organizzazioni nonprofit, creano qualche difficoltà in sede di paragone (per esempio in base a indicatori come il PIL, l'occupazione etc.) con i vari settori di riferimento.

Ciononostante, può essere utile fornire – facendo nuovamente riferimento ai dati contenuti nel censimento ISTAT del 1999 (a cui ci si è già riferiti nella parte finale della precedente nota n. 57) – alcuni dati relativi alla strutturazione degli enti nonprofit. Dalla precitata fonte, per esempio, si evince che il 94,4% degli stessi opera mediante una sola unità locale, mentre soltanto il 5,6% ha più di una sede territoriale. Questo dato, se per un verso conferma il forte radicamento delle organizzazioni all'interno delle comunità locali, dall'altro sottolinea un parallelismo, non sempre positivo, tra imprese for profit e imprese nonprofit italiane, vale a dire la netta predominanza dei soggetti di piccole e medie dimensioni, oltre che una certa difficoltà di diffusione e crescita.

Inoltre, il 69,1% degli enti risulta avere una struttura organizzativa indipendente mentre il 30,9% appartiene a un gruppo di riferimento. I gruppi risultano maggiormente frequenti nel settore della sanità, in quello dei diritti e attività politica e in quello delle relazioni sindacali. Quest'ultimo dato si presta a molteplici possibili letture. Da un lato, il fatto che più di due terzi delle istituzioni nonprofit operino isolatamente sembra indicare la difficoltà a mettere in rete le rispettive esperienze (opzione, questa, che consentirebbe, almeno in parte di superare l'estrema localizzazione sopra rilevata). Dall'altro, lo stesso dato, indica la difficoltà per il Terzo settore di dotarsi di organismi di rappresentanza capaci di raggiungere le diverse periferie del sistema.

Sempre in base al censimento del 1999, anche rispetto al numero di dipendenti, con una media di 16 addetti ciascuna, le istituzioni nonprofit risultano essere di piccole dimensioni. In termini di risorse finanziarie la natura non *for profit* del Terzo settore è confermata anche dai dati aggregati che rilevano un sostanziale pareggio a livello macro tra totale delle entrate (circa 73 mila miliardi di lire nel 1999) e totale delle uscite (circa 70 mila miliardi di lire).

Un'analisi delle voci di entrata e di uscita, inoltre, consente di caratterizzare le istituzioni nonprofit anche in relazione al loro grado di "apertura" al mercato, inteso come orientamento degli enti a operare all'interno o al di fuori del mercato. Il censimento dell'ISTAT infatti distingue tra enti *market* e non *market oriented* considerando il rapporto tra le quote sul totale delle entrate relative contratti e convenzioni con il settore pubblico o privato e le quote sulle uscite relative ai costi di produzione. Ove questo rapporto fosse superiore al 50% l'ente in questione è considerato *market oriented*.

Stando a questa classificazione, il 64,1% delle istituzioni nonprofit risulta non *market oriented*. Tutto ciò sembra suggerire un certo *deficit* culturale delle istituzioni nonprofit italiane nei confronti del mercato (inteso in senso ampio e non solo come mercato privato), la qual cosa, come si sottolineerà più avanti, non è priva di ripercussioni sulla capacità del Terzo settore di raccogliere finanziamenti adeguati, sulla capacità di rapporto con gli istituti di credito e quindi, ultimamente, sulla possibilità di promuovere in modo

efficace la propria attività istituzionale.

In generale gli enti *market oriented* sono relativamente più diffusi tra le istituzioni maggiormente longeve, nel settore sanitario e tra le cooperative sociali. Inoltre, gli enti *market oriented* sono in media di dimensioni maggiori (relativamente al numero di addetti).

C) Prospettive e attuali difficoltà di un settore in ascesa

Già le riflessioni proposte nei paragrafi precedenti e i semplici dati riferiti, soprattutto se letti congiuntamente, possono fornire una visione generale dei processi che investono attualmente il Terzo settore italiano. Essi consentono, inoltre, di individuare possibili linee di sviluppo e parimenti di mettere in luce alcuni punti critici con cui il nonprofit italiano si trova a fare i conti.

La riflessione su questi temi, va peraltro inserita, nella più ampia riflessione sulle prospettive di tenuta e di sviluppo di tutto il sistema nazionale. In questo senso, sta crescendo nel nostro Paese la convinzione che le difficili sfide con cui l'Italia è chiamata a cimentarsi, in gran parte derivanti dalle cospicue trasformazioni delle relazioni e degli scambi internazionali, non possano essere affrontate con criteri ispirati a un'idea troppo rigida di "competizione economica". Infatti, accanto alla giusta esigenza di un adeguamento strategico del nostro sistema economico produttivo e commerciale in relazione al verificarsi di fattori di enorme portata (dal pieno inserimento del nostro Paese nell'Unione Europea, all'allargamento del perimetro politico ed economico di tale Istituzione, sino alla ridefinizione di *competitor e partner* su scala mondiale, etc.), sembra affiorare e rafforzarsi una ulteriore presa di coscienza, la quale scaturisce dall'approfondimento di alcuni elementi a cui, forse per troppo tempo, non si è prestata la dovuta attenzione.

Se, per un verso, infatti, la lunga fase di stagnazione dell'economia ha palesato (con la fredda forza dei numeri) l'importanza della crescita del PIL al fine di incrementare, o almeno conservare, il livello di benessere generale acquisito; per l'altro, si è evidenziata la forte relazione tra competitività economica, capacità di creare nuova ricchezza e grado di coesione, reattività e flessibilità sociale. Ci si rende conto che quest'ultima considerazione, richiamando il rapporto circolare e virtuoso fra "capitale umano", "capitale sociale" ed "efficacia del sistema economico", può apparire persino banale; tuttavia, è quotidianamente sperimentabile la necessità di non darla per scontata. A riprova di ciò, è infatti possibile constatare come, a fronte del consenso formale di cui gli assunti or ora accennati godono, non sembrano essere ancora maturati una mentalità e una prassi generali pienamente conseguenti.

La sussidiarietà come fattore di sviluppo unitario del sistema

Più estesamente, in uno spazio d'azione sempre più globale, la cui instabilità di fondo rischia di assurgere a elemento strutturale e ricco di co-implica-

zioni interne ed esterne ai confini territoriali della nazione, è urgente, e in parte inevitabile, che tutti i soggetti organizzati (dalle istituzioni del potere sovrano sino alle imprese e ai corpi intermedi della società civile) portino a termine il processo di ripensamento del loro ruolo. Un lavoro spesso difficile, necessariamente calato nella prassi quotidiana, che richiede la capacità di intuire i cambiamenti richiesti dalla realtà e soprattutto la capacità di valutare fino a che punto le proprie forze consentono di giungere. Senza questo indispensabile "esame preliminare", che deve essere finalizzato all'assunzione più decisa e consapevole di nuove e/o tradizionali responsabilità, infatti, ogni rivendicazione di riposizionamento giuridico, economico, sociale rischia di produrre effetti opposti a quelli auspicati. È però evidente che tutto ciò presuppone la presenza, nei vari ambiti che compongono la comunità nazionale, di rappresentanze fedeli al loro compito, vale a dire realmente rappresentative del mondo a cui si riferiscono e capaci di dialogare e interagire fra loro in ragione e in vista del bene comune o dell'interesse generale.

In questo senso, temi anche molto eterogenei tra loro quali, per esempio: riforme istituzionali e amministrative, riorganizzazione dei servizi di *welfare*, responsabilità sociale delle imprese e molti altri ancora, compongono di fatto un quadro di insieme entro cui le diverse parti, i diversi settori politici, sociali ed economici del Paese possono concorrere a trasformare l'assetto complessivo della nostra nazione.

In un'ottica autenticamente sussidiaria, però, contrariamente a quanto spesso si lascia intendere, il ruolo dello Stato, e nel nostro caso anche del sistema delle autonomie, assume un'importanza fondamentale. In forza dell'autonomia tipica della politica, infatti, spetta innanzitutto allo Stato il compito di vigilare e operare affinché non prevalgano, in questo movimento generale (a prescindere dalle effettive intenzioni dei diversi attori), spinte particolaristiche e pressioni neocorporative le quali, fatalmente, comporterebbero - in luogo di una maggiore coesione - una ulteriore frammentazione del corpo sociale.

Ma tale prerogativa, che potremmo definire di "protezione sociale", non implica il monopolio dello Stato (ovvero un oligopolio condiviso con le altre istituzioni politiche) rispetto alla identificazione dei problemi e delle possibili soluzioni alle sfide di cui si parlava poc'anzi. Al contrario, lo Stato è chiamato a servire la *res publica*, favorendo innanzitutto la libertà dei cittadini e dei loro corpi intermedi, laddove se ne mostrino capaci, nell'elaborare e attuare autonomamente le soluzioni ai bisogni percepiti.

Prospettive di sviluppo

La premessa positiva da cui partire, d'altro canto, non può che essere la presa d'atto della prodigiosa crescita del Terzo settore italiano negli ultimi decenni. Pur in un quadro ambientale e legislativo non facile, infatti, la società civile ha saputo generare un numero notevole di nuove organizzazioni autonome, spontanee e strutturate attraverso le quali ha risposto a una serie di bisogni che essa stessa avvertiva: dalla semplice volontà di socializzazione (si cita, in genere, a questo proposito il caso del mutualismo privato esemplificato dal "circolo del bridge"), sino al perseguimento di obiettivi assai più generosi e ambiziosi, legati alla intercettazione di bisogni sociali di varia

natura e complessità. Tutto ciò rappresenta inequivocabilmente un segno di grande vitalità e creatività sociale. Una testimonianza della capacità di reagire attivamente a una serie di processi (alcuni dei quali legati a fattori di levatura internazionale come la globalizzazione, la crisi del *welfare state* etc.) altrimenti passivamente subiti.

Dopo la straordinaria espansione delle organizzazioni, che ha raggiunto il culmine negli anni Novanta, sembra oggi farsi strada in molti enti, la ricerca di un'ulteriore evoluzione qualitativa della propria capacità di intervento e di gestione. Molti operatori del settore hanno compreso l'importanza di non farsi trovare impreparati di fronte ad alcuni passaggi fondamentali presenti e futuri: dall'avvento sempre più tangibile di ciò che è stato opportunamente definito come il "mercato (o quasi mercato) europeo della qualità sociale", alla crescente localizzazione dei servizi di *welfare*, sino alle grandi e molteplici sfide derivanti dalle scoperte scientifiche e tecnologiche, ma anche dalla globalizzazione dei mercati e delle culture.

Tutto ciò fa sì che il Terzo settore italiano si trovi oggi di fronte a opportunità irripetibili, la cui riuscita è in realtà una grande opportunità per il Paese nel suo insieme.

Una parte delle realtà nonprofit sono nelle condizioni di potenziare e qualificare ulteriormente il loro contributo nel tradizionale campo dell'*advocacy* e della redistribuzione della ricchezza prodotta. Un'altra parte, invece, potendo contare su strutture aziendali più sofisticate, potrebbe giocare un ruolo davvero innovativo sul piano dell'imprenditorialità sociale senza fini di lucro. Potrebbe, in altri termini, intervenire come fattore di equilibrio e di equità sociale, non solo sul piano della distribuzione, ma già in sede di produzione di valore aggiunto.

Tutto questo però implica il superamento non solo nei fatti, ma anche a livello di elaborazioni e produzioni legislative, di un modello economico esclusivamente incentrato sulla dicotomia tra Stato e Mercato.

Se già oggi, infatti, per l'efficienza dei servizi prestati e per lo spirito con cui essi vengono erogati, il Terzo settore rappresenta una parte costitutiva dell'*ethos* pubblico del nostro Paese, tale riconoscimento per molti costituisce uno stimolo in più per non essere sospinti nuovamente in posizioni marginali e quindi per lavorare alacremente al proprio perfezionamento. In termini generali, di fronte ai rischi di frammentazione sociale, alla progressiva specializzazione dei bisogni che compongono la domanda sociale complessiva, la grande varietà interna al mondo nonprofit può rappresentare - se riuscirà a coordinare i propri sforzi e a non disperdere le energie - un vantaggio. La varietà dei metodi e delle risposte, la capillarità della sua presenza, l'agilità nel trasformare il proprio assetto, infatti, rendono gli enti nonprofit più capaci di incontrare e assolvere tale specializzazione e personalizzazione del bisogno.

Il nonprofit in quanto tale, dunque, a dispetto della fisiologica presenza di elementi spuri e che talora si collocano anche oltre il limite della legalità (su cui pure occorre intervenire per limitare i danni che possono causare alla credibilità di tutto il settore), si propone come una "risorsa plurale" che la società civile, divenendo "società attiva" realizza per beneficiare innanzitutto se stessa e, talvolta, in una prospettiva di "sussidiarietà circolare" anche