*(a cura di)*
*Maria Chiara Bassanini*
*Pippo Ranci*

# NON PER PROFITTO

## Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro

*Fondazione Adriano Olivetti*

# Non per profitto

## Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro

*a cura di* *Maria Chiara Bassanini, Pippo Ranci*

INDICE

# PARTE PRIMA
# INTRODUZIONE E PROBLEMI DI DEFINIZIONE

*Capitolo Primo*
# INTRODUZIONE

## 1. *L'oggetto del volume*

C'è qualcosa in comune tra un ospedale retto da una comunità religiosa, un gruppo di volontariato assistenziale, un'associazione di amici della pinacoteca, una fondazione per lo sviluppo delle scienze, un movimento per la tutela dell'ambiente?

In molti paesi è ormai consueto raggruppare organizzazioni del tipo di quelle citate in un insieme, o «settore», collocato in posizione intermedia tra le imprese private e gli enti pubblici e chiamato settore «nonprofit», o «volontario» o «terzo settore». Pur nella varietà delle definizioni, le organizzazioni che fanno parte di questo insieme sono identificate da un elemento comune: un intento altruistico che induce i soggetti a individuare bisogni collettivi non sufficientemente soddisfatti dall'operare del mercato e dall'azione pubblica, e a conferire volontariamente risorse produttive (lavoro o capitale o attività imprenditoriale) per contribuire a soddisfarli. Si tratta di un'area che, pur perseguendo scopi di utilità sociale, non può essere identificata con il settore pubblico, avendo i soggetti che la compongono una propria autonomia decisionale e organizzativa nell'individuare spazi e forme di risposta ai bisogni sociali. Questi stessi soggetti si distinguono però anche dalle altre organizzazioni private in quanto operano con la finalità di produrre beni e servizi di interesse collettivo e non con quella di conseguire profitti.

L'aggettivo «volontariamente» che abbiamo usato, ha ovviamente molta importanza. Esso può indicare un conferimento del tutto gratuito, come nel caso del lavoro propriamente volontario o nel caso delle donazioni di danaro e di beni; ma l'offerta volontaria di lavoro non è del tutto incompatibile con una modesta remunerazione, e analogamente l'esercizio d'impresa può essere volto a finalità altruistiche e non a fine di lucro anche in presenza di un certo livello di autofinanziamento.

L'area può dunque essere definita, e in molti casi lo è stata, in via residuale: essa raggrupperebbe dunque tutte quelle attivi-

tà che non sono riconducibili né al settore pubblico né a quello privato-mercantile, perché anomale rispetto ad entrambi nelle modalità di organizzazione e produzione o nelle finalità.

Si definisce così una realtà per ciò che non è, senza metterne in luce gli aspetti specifici e positivi, e soprattutto le logiche costitutive che, pur dipendenti dalle dinamiche di espansione e di articolazione sia del settore pubblico che del mercato, scaturiscono anche da motivazioni e interessi specifici.

Per designare tale ambito di iniziative in Italia taluni parlano di terzo settore, ma la nozione è usata con significato tutt'altro che univoco.

Ruffolo (*La qualità sociale*, Laterza, Bari 1985, p. 203) attribuisce l'adozione della nozione di terzo settore a un gruppo di esperti, a cui, nel 1977, la Commissione delle Comunità Europee aveva richiesto un contributo di riflessione sul tema delle nuove caratteristiche dello sviluppo socio-economico. Successive elaborazioni teoriche hanno portato ad altre denominazioni: economia associativa, settore nonprofit, terza dimensione, privato sociale, terzo sistema. L'incertezza lessicale nasconde la difficoltà di interpretazioni univoche del fenomeno che ricomprende un insieme eterogeneo di attività di natura sia economica che sociale, rivolte a conseguire benessere collettivo (anche di gruppi ristretti) piuttosto che il massimo profitto individuale.

Il presente lavoro muove da alcune convinzioni:

a) anche in Italia l'insieme delle organizzazioni simili a quelle sopra citate, e che convenzionalmente chiameremo «nonprofit», presenta sufficienti caratteri comuni per essere identificato come settore (useremo quindi anche il termine «terzo settore»);

b) esso contribuisce in modo significativo al soddisfacimento dei bisogni collettivi, all'integrazione e al miglioramento della stessa azione pubblica, in generale alla coesione della comunità e all'espressione delle potenzialità in essa presenti;

c) questo contributo è destinato a svilupparsi sia per la crescita accelerata dei bisogni, sia per la difficoltà dell'azione pubblica di esprimersi in modo adeguato per dimensioni, qualità e velocità di adattamento, sia per la ricchezza delle energie che la società esprime;

d) le interazioni tra organizzazioni nonprofit e settore pub-

blico sono necessariamente crescenti e complesse, anche in materia finanziaria;

e) in Italia, per motivi legati alla crescente complessità delle relazioni sociali e alle interazioni di cui sopra, la crescita del settore richiede consapevolezza della sua fondamentale unitarietà, chiara definizione e regolamentazione giuridica, trasparenza di rapporti economici e professionalità nella gestione delle risorse che ancora non sono visibili. Il tutto naturalmente nella salvaguardia della spontaneità di ideazione e creazione delle iniziative, il che non è affatto facile;

f) si prospetta dunque una fase ricca e interessante, nella quale sarà utile conoscere meglio le caratteristiche del settore in Italia e paragonarle a quelle che si riscontrano in altri paesi; studiare le esperienze di crescita, regolamentazione e rapporti con il settore pubblico che il terzo settore di altri paesi può offrire; dibattere le iniziative legislative che rischiano altrimenti di nascere quasi clandestine ed essere soggette alle pressioni di interessi particolari. Una fase insomma in cui operatori del settore e studiosi interessati al settore potranno trovare significative occasioni di lavoro comune e complementare.

L'iniziale lavoro di rassegna della letteratura italiana ed estera e di rilevazione sperimentale che presentiamo nel presente rapporto sembra almeno non smentire le convinzioni sopra descritte.

## 2. *Il terzo settore in Italia*

Alla fine degli anni Settanta si sviluppa in Italia un rinnovato interesse — a livello di dibattito pubblico e di spazi riconosciuti nell'ambito della società civile — nei confronti del terzo settore. Contemporaneamente si registra una crescita in termini quantitativi e qualitativi del fenomeno, o almeno di sue importanti componenti, quali l'associazionismo e il volontariato.

In realtà la presenza di organizzazioni private senza fini di lucro non costituisce un fatto nuovo, ma una dimensione permanente del sistema sociale italiano. A seconda dell'epoca storica e delle ideologie politiche prevalenti tali formazioni sociali si trovano al centro del dibattito politico-culturale, venendo consi-

derate una risorsa fondamentale nel rispondere ai bisogni collettivi, oppure vengono confinate in un'area marginale rispetto al settore pubblico.

L'ultimo decennio è stato caratterizzato da un espandersi del terzo settore anche in aree (ambiente, beni culturali, etc.) diverse da quelle tipiche della sua presenza (sanità, assistenza e istruzione), a testimonianza della ricchezza di motivazioni e di obiettivi che rendono vitale il settore.

Alcuni autori interpretano il fenomeno come diretta conseguenza di una minore disponibilità di risorse pubbliche per far fronte ad una domanda che cresce e si diversifica sempre più. Tale interpretazione non sembra però cogliere la complessità del fenomeno, che altri leggono anche come espressione delle istanze di partecipazione del cittadino alla vita sociale deluse dalle esperienze di partecipazione dentro alle istituzioni pubbliche.

Lo sviluppo delle organizzazioni nonprofit realizzerebbe quindi uno di quei cicli privato-pubblico che Hirschman analizza nel suo libro: *Felicità privata e felicità pubblica* (Il Mulino, Bologna 1983).

Benché la nozione di terzo settore, come abbiamo visto, non si trovi nella tradizione italiana, né a livello di definizione giuridica né a livello di analisi sociologica o economica, le organizzazioni che ne fanno parte si collocano in un'area ben riconoscibile, almeno rifacendosi ai principi generali del nostro ordinamento.

La Costituzione garantisce i diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali, quali gruppi più o meno stabili e duraturi, forniti o meno di personalità giuridica, rivolti anche alla soddisfazione di interessi collettivi. Le formazioni sociali vengono considerate mezzo di promozione umana (art.2) e mezzo di partecipazione democratica alla determinazione della politica nazionale (art.49 - I partiti). Diventano oggetto di tutela giuridica, soggetto di diritto con capacità giuridica, titolari di guarentigie costituzionali[1].

Per formazione sociale si intende qualsiasi aggregazione di persone, naturale, spontanea, riconosciuta o non dalla legge, che trae la sua ragione d'essere dall'esistenza di un interesse capace di coagulare intorno a sé più persone. Sono formazioni sociali organizzazioni fra loro assai diverse: la famiglia, le chiese, le

arciconfraternite, le comunità religiose e laiche, le corporazioni, le associazioni operaie, i movimenti politici, i movimenti studenteschi, le associazioni di beneficenza, quelle sportive e culturali, i sindacati, i partiti politici, etc. L'elemento comune è il patto sociale, l'accordo che unisce i soggetti aggregati, dando corpo ad una struttura collettiva. Requisito essenziale per una tutela giuridica della formazione sociale secondo alcuni studiosi è la sua idoneità a promuovere lo sviluppo della persona. Su questa base vanno escluse le istituzioni economiche, il cui fine ultimo è il profitto e le comunità territoriali istituzionali (comuni, province, regioni, etc.) definite società intermedie.

Il terzo settore si colloca certamente entro l'area vasta che identifica le formazioni sociali, senza peraltro ricomprenderla tutta. È opportuno considerare brevemente come si è andato configurando nel tempo il rapporto dialettico fra Stato e formazioni sociali. Potremo così comprendere come le radici di molti problemi definitori siano da ricercarsi proprio nel consolidarsi di un *corpus* legislativo legato a differenti epoche storiche e a differenti concezioni dello Stato.

Nel corso dei secoli lo Stato non ha sempre guardato con favore al fenomeno dell'aggregazione in gruppi sociali, considerato spesso come un'alternativa all'espandersi del potere pubblico. Gli interessi che costituivano il fattore di aggregazione potevano infatti essere antagonisti rispetto agli interessi istituzionalizzati.

La nostra tradizione differisce profondamente, per esempio, da quella inglese ed americana che ha sempre concepito lo Stato non tanto come associazione di individui, quanto come elemento organizzatore di gruppi e comunità quali sindacati e unioni professionali, università e organismi culturali, enti locali, associazioni di vario genere e finalità, chiese. In questa differente concezione del rapporto Stato-gruppi intermedi ha probabilmente origine il diverso modello di sviluppo del terzo settore.

I paesi latini non sono certo stati storicamente i primi a riconoscere e tutelare la libertà di riunione e di associazione. Le aggregazioni sociali venivano considerate possibili antagoniste dello Stato e il legislatore tendeva a contenere e ridimensionare il loro eventuale potere eversivo; esse venivano di volta in volta

proibite o istituzionalizzate attraverso l'erezione a persona giuridica (c.d. ente morale) che comporta il riconoscimento della natura pubblicistica (con i conseguenti controlli) e talvolta l'assorbimento nella amministrazione pubblica, intesa in senso lato.

Sono così proliferate le persone giuridiche di diritto privato e di diritto pubblico dando luogo a quella miriade di enti che la legge 22 luglio 1975, n. 382, e il successivo DPR 616, nel procedere alla realizzazione del decentramento amministrativo, hanno inteso sopprimere o limitare, trasferendo le funzioni di molti di essi ai comuni e alle regioni.

Nello Statuto albertino non v'era alcun cenno né alle associazioni né alle formazioni sociali, ma si ammetteva il «diritto di adunarsi pacificamente e senza armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica».

L'ottica era quella dello stato liberale che si rende garante della libertà dell'individuo. Di conseguenza le formazioni sociali non assumevano rilevanza costituzionale come entità a sé stanti aventi scopi di riconosciuta utilità sociale, ma venivano semplicemente riconosciute come frutto della libera espressione del cittadino.

Nel periodo fascista il fenomeno associativo assume rilevanza in quanto momento di aggregazione finalizzata alla realizzazione degli interessi di categoria o corporativi, identificati con gli interessi nazionali. Le corporazioni, associazioni professionali di categoria, «costituiscono l'organizzazione unitaria delle forze della produzione e ne rappresentano integralmente gli interessi» (dichiarazione VI, Carta Lav.). L'organizzazione sindacale e professionale viene dichiarata libera (dichiarazione III), ma solo al sindacato legalmente riconosciuto e sottoposto al controllo dello Stato viene attribuita la rappresentatività della categoria e la tutela degli interessi di fronte allo Stato e alle associazioni professionali.

Infine, nella Costituzione repubblicana del 1948, come abbiamo visto, le formazioni sociali vengono considerate come entità portatrici di interessi collettivi e comunitari. Esse sono espressione di diritti essenziali dell'uomo e come tali tutelate e garantite nel loro libero manifestarsi.

Si prende atto della esistenza di una serie diversificata di in-

teressi: dagli interessi individuali si passa ad interessi sovraindividuali, di gruppo, di categoria, o comunque di natura collettiva, cui si riconosce il diritto di dare vita a realtà organizzative che li rappresentino.

### 3. *Il pensiero economico ed i suoi limiti*

L'economia politica nasce in condizioni particolarmente inadatte ad una comprensione e valutazione delle organizzazioni senza fine di lucro. È quasi d'obbligo, nello spiegare i fondamenti dell'economia politica, citare la celebre frase di Adam Smith: «Non dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del panettiere noi aspettiamo il nostro pranzo, bensì dal riguardo che essi hanno per il proprio interesse. Noi ci indirizziamo non al loro senso umanitario ma al loro egoismo e non parliamo mai con essi delle nostre necessità ma dei loro vantaggi».

Quando si cercano i precursori dell'economia politica moderna si suole citare Bernard de Mandeville che nel 1714 sottointitolava la sua *Favola delle api* con l'efficacissimo «vizi privati, pubblici benefici»; che la faceva seguire da un caustico «saggio sulla carità e sulle scuole di carità» e da una «indagine sulla natura della società» in cui si proponeva di «mostrare l'errore grossolano di coloro che immaginano che le virtù sociali e le amabili qualità che ci rendono meritevoli di lode siano ugualmente benefiche per l'intera società come lo sono per i singoli che le possiedono».

Su di una base come questa non era possibile comprendere l'enorme sviluppo che anche nella storia della moderna società industriale, per non parlare di epoche precedenti, hanno avuto le organizzazioni ispirate dalla «benevolenza», sorrette dalle «virtù private» come la «carità». E infatti il lavoro degli economisti ha largamente ignorato il loro contributo allo sviluppo della società e la loro stessa esistenza.

La tradizione prevalente è quella che riduce il quadro sociale ad un gioco tra le due forze di «stato» e «mercato», si occupa di studiare il funzionamento del secondo e, quando questo risulta insoddisfacente, di giustificare, delimitare e orientare gli in-

terventi del primo. Le finalità collettive sono raggiunte inconsapevolmente per la via delle azioni «economiche» individuali guidate dalla «mano invisibile», oppure per la via «politica» delle decisioni e azioni pubbliche. *Tertium non datur.*

All'interno di un'impostazione così poco favorevole, si sono aperti gradualmente due spiragli verso una comprensione del terzo settore, uno a livello di teoria dei comportamenti individuali, l'altro nell'ambito della teoria dell'impresa.

Comportamenti altruistici sono ben presenti nella società e denunciano l'inadeguatezza di una rappresentazione dell'uomo come *homo economicus*, totalmente indifferente rispetto all'utilità altrui e volto esclusivamente a massimizzare la propria. Il contributo a superare l'angustia della rappresentazione è venuto più da psicologi, sociologi e antropologi che da economisti. Nell'ambito della teoria economica è stata bensì discussa e respinta l'ipotesi restrittiva dell'indipendenza delle scelte individuali rispetto alle scelte altrui (ipotesi peraltro difficile da abbandonare perché semplifica enormemente i modelli); ma gli economisti hanno messo in luce più spesso la dipendenza di tipo competitivo nelle teorie del consumo che non quelle di tipo altruistico, anche se non manca qualche studio sull'economia del dono.

Maggior comprensione mostra la teoria dell'impresa quando scopre che l'impresa stessa non è ben analizzata dal modello della massimizzazione del profitto. Una volta stabilito che è utile introdurre qualche altro obiettivo, come la massimizzazione delle vendite, risulta relativamente facile estendere la teoria dell'impresa e far posto alla teoria dell'impresa autogestita, che dovrebbe adattarsi alla comprensione delle cooperative.

Il filone dell'impresa autogestita ha recentemente conosciuto una breve, intensa stagione di dibattito a seguito del libro di Martin Weitzman, *The share economy* (Harvard University Press, 1984. Per il dibattito si veda il numero 3, 1986 di «Economia Politica» con gli articoli di Cugno e Ferrero, Gui, Potestio e le relative bibliografie). Weitzman attribuisce all'economia partecipativa, cioè ad un sistema di imprese in cui la retribuzione dei lavoratori sia proporzionata all'utile, la virtù di eliminare la disoccupazione.

Soffermiamoci un attimo su Weitzman. Quello che permette-

rebbe di raggiungere meglio il fine collettivo della piena occupazione sarebbe un sistema retributivo diverso, una semplice innovazione tecnica? Non solo. Indubbiamente una retribuzione a risultato comporta un grado elevato di cooperazione e di solidarietà. Ciò appare più evidente se si considera il meccanismo ipotizzato da Weitzman per assorbire la disoccupazione. A differenza del sistema attuale, in cui prevale la retribuzione fissa, nell'economia partecipativa l'incremento di ricavo che consegue all'impiego di un lavoratore addizionale modifica automaticamente tutte le retribuzioni. Se l'aumento delle vendite richiede una riduzione del prezzo il ricavo medio decresce; se la retribuzione media è legata al ricavo medio, anch'essa decresce, ed è proprio questa riduzione che rende conveniente per l'impresa l'assunzione del lavoratore addizionale. Una delle critiche subito avanzate al meccanismo è stata proprio quella relativa al grado di solidarietà che esso suppone: è difficile immaginare che i lavoratori non si oppongano ad assunzioni che automaticamente riducano i loro salari.

Qualche tentativo meno banale di utilizzare l'apparato della microeconomia neoclassica nella direzione che qui ci interessa è stato compiuto (ad esempio da K.E.Boulding in *Towards a Pure Theory of Foundations*, 1972 e anche in: *The Economy of Love and Fear*, 1973; oltre che nella raccolta di E.Phelps: *Altruism, Morality and Economic Theory*, 1975). Ne dà conto il saggio di Gian Paolo Barbetta. La letteratura verte sui due quesiti: perché sorgono le organizzazioni senza fine di lucro? Quali regolarità di comportamento seguono? Alla seconda si risponde riprendendo e adattando le teorie dell'impresa. Alla prima si cerca risposta in modo alquanto empirico, elencando i motivi per i quali in certi settori l'operare delle imprese private non è del tutto soddisfacente così come l'operare delle organizzazioni statali. Ma non soddisfacente dal punto di vista di chi? La teoria economica non riesce a staccarsi dallo schema tradizionale secondo il quale la soluzione «naturale» ai problemi dell'umanità viene dall'operare delle imprese che massimizzano il profitto; in seconda linea e in caso di «fallimento del mercato» subentra lo Stato; e solo in terza istanza, riscontrato anche un «fallimento dello Stato», in alternativa alla soluzione del tipo «riprova

con il mercato, forse sembrava non funzionare perché non era veramente libero», si affaccia anche l'ipotesi di dare spazio alle organizzazioni «altruistiche». In questo quadro, queste ultime sarebbero creabili a comando, una volta esaurite le soluzioni preferibili.

In conclusione, la realtà delle organizzazioni che nascono e vivono sulla base di finalità altruistiche costituisce un severo monito all'economista, richiamandolo ai limiti della sua attrezzatura professionale.

## 4. *Le varietà delle esperienze nei vari paesi*

Una breve analisi comparativa del terzo settore nei vari paesi del mondo permette di comprendere quanto sia difficile darne una definizione univoca, differenziandosi notevolmente il significato e la funzione sociale che esso assume negli Stati Uniti, in Europa, Asia, Africa e America Latina.

Il terzo settore, considerato zona intermedia fra Stato e mercato, media fra interessi economici di tipo mercantile ed interessi collettivi che trovano la loro espressione più istituzionalizzata nell'apparato pubblico. Ma i confini sono estremamente labili e, soprattutto, definiti diversamente nei vari contesti nazionali in relazione alla complessità sociale ed al sistema istituzionale prevalente.

Categorie d'analisi dicotomiche quali governativo/non governativo, profit/nonprofit, pubblico/privato usate per circoscrivere e delimitare il terzo settore si rivelano insufficienti a cogliere la complessità del fenomeno così come si manifesta nei vari paesi del mondo. Nello stesso tempo l'eterogeneità delle situazioni, la non disponibilità di dati ed informazioni omogenee rende difficoltosa una comparazione delle realtà nazionali.

Nonostante questi limiti si possono cogliere alcune caratteristiche ed omogeneità fra paesi simili per storia, cultura e sviluppo economico. La comunicazione, del resto, si va intensificando e produce confronti utili e forse una convergenza anche di definizioni.

Negli *Stati Uniti* (v. in proposito il saggio di G.P. Barbetta, *Il terzo settore negli Stati Uniti*) il terzo settore è sempre stato

considerato elemento essenziale dello sviluppo del paese, garanzia di indipendenza (da qui l'uso frequente della dizione *independent sector*), espressione di quello spirito di iniziativa personale, che costituisce un tratto fondamentale di quel sistema politico e sociale; lo Stato ha invece una funzione prevalentemente di coordinamento e sostegno ai soggetti privati, e non quella di fornire una copertura rispetto ai rischi individuali.

Nei paesi dell'*Europa occidentale* la crescita del terzo settore è condizionata dal progressivo sviluppo di un sistema generalizzato di *Welfare* e dalla presenza di uno Stato centralizzato, attraversato però da spinte verso il decentramento dei livelli di governo. Di conseguenza la valenza specifica del terzo settore può venire colta privilegiando una lettura dei rapporti fra terzo settore e istituzioni pubbliche nonché mettendo in luce la labilità di confini fra le due aree.

Emblematica da questo punto di vista è la situazione della Germania federale (v. il saggio di Annette Zimmer, *Il terzo settore nella Repubblica Federale Tedesca*) che considera come organizzazioni appartenenti al terzo settore anche enti con personalità giuridica pubblica.

I paesi in cui vige un sistema di *Welfare* differiscono fra loro nella misura in cui si attengono al principio della separazione tra competenza finanziaria e gestionale nell'offerta dei servizi.

In base a questo principio alcuni paesi come l'Olanda ed in grado minore Germania, Belgio, Svizzera e Austria, ritengono opportuno finanziare servizi sociali, sanitari ed educativi gestiti da organizzazioni nonprofit. In questi casi il nodo politico è rappresentato dalla opportunità di individuare forme di regolamentazione del rapporto ente pubblico/agenzia privata a tutela dei cittadini. Su posizioni diametralmente opposte si trova il modello svedese che prevede la possibilità di un finanziamento pubblico solo per organizzazioni private che siano espressioni di un'azione collettiva per la difesa dei diritti personali (*advocacy groups*).

Nei paesi dell'*Europa orientale* il terzo settore si costruisce uno spazio fra Stato ed individuo sviluppando prevalentemente un'attività di servizio, scegliendo un ruolo sussidiario e complementare rispetto ai compiti istituzionali dello Stato. Si eviden-

ziano tre diverse tendenze: 1) società tipicamente staliniste all'interno delle quali lo spazio per la crescita di organizzazioni nonprofit è pressocché nullo; 2) stati a partito unico (per esempio la Bulgaria e l'Unione Sovietica) in cui l'emergere di forze mercantili ha indotto anche il formarsi di alcune organizzazioni nonprofit; 3) paesi che vivono profondi cambiamenti politici ed economici, come l'Ungheria, in cui si assiste ad un rapido sviluppo del terzo settore nei campi che spaziano dalla difesa dei diritti umani ai servizi sociali.

Tuttavia anche in questi ultimi paesi uno sviluppo consistente del terzo settore appare problematico. Il ruolo predominante dello Stato in tutti i campi della vita sociale comporta che poche siano le risorse disponibili per generare organizzazioni private finanziariamente autosufficenti e senza fini di lucro.

Nei *paesi in via di sviluppo* le organizzazioni indigene, nongovernative si prefiggono soprattutto una finalità educativa, promuovendo ed esprimendo capacità di autogestione e autodeterminazione della popolazione locale. Nonostante le realtà politiche culturali e religiose dei paesi in via di sviluppo differiscano fra loro notevolmente, le organizzazioni nonprofit di tali aree si trovano ad affrontare alcuni problemi simili.

Un primo problema è costituito dal rapporto con i governi locali, che per la propria intrinseca debolezza, guardano con sospetto o addirittura ostacolano le organizzazioni nonprofit, sia quelle che godono di finanziamenti esterni, temendo forme indirette di colonizzazione, sia quelle indigene, percepite spesso come potenzialmente sovversive.

Un secondo problema è rappresentato dalla compresenza di organizzazioni non governative finanziate dall'estero e di organizzazioni indigene. Le prime sono generalmente ben strutturate, godono di ampi finanziamenti, ma spesso perseguono modelli di sviluppo poco aderenti alle realtà locali. Le seconde cercano invece di promuovere e valorizzare le capacità locali, spingono verso una maggiore autogestione e si possono considerare promotrici di un modello di sviluppo alternativo; esse hanno però gravi problemi di reperimento di risorse finanziarie, accettando malvolentieri i finanziamenti governativi. Questi finanziamenti implicano spesso l'accettazione di una regolamentazione che li-

mita il livello di autonomia dell'organizzazione, quando non la coopta addirittura nella compagine pubblica.

In presenza di regimi autoritari le organizzazioni del terzo settore tendono in genere ad assumere un ruolo di opposizione, facendo leva sulla costruzione di reti informali di solidarietà. Alle prestazioni di servizi di utilità collettiva si affianca la difesa dei diritti di cittadinanza (*advocacy*); la tenace ricerca dell'autonomia rispetto al potere politico diventa essa stessa azione politica. Tipica in questo senso la posizione delle organizzazioni di base palestinesi nei territori occupati da Israele, nelle quali è sempre presente e visibile l'obiettivo del rafforzamento dell'identità nazionale.

Le differenti valenze assunte dal terzo settore nei diversi contesti nazionali giustificano l'interesse crescente che studiosi di tutto il mondo da alcuni anni nutrono per quest'area. Si possono individuare alcuni filoni di ricerca comuni ai ricercatori dei vari paesi.

In primo luogo vi è un problema di definizione delle organizzazioni che compongono il terzo settore: il tema ha rilevanza fondamentale per procedere ad una valutazione della consistenza dell'area comparando dimensioni, ruolo, peso economico e composizione nelle varie realtà nazionali.

Un secondo nodo è costituito dal rapporto fra crisi dei sistemi di Welfare e crescita delle organizzazioni nonprofit, cui vengono riconosciute caratteristiche organizzative più rispondenti alla complessità della domanda.

Un terzo campo di ricerca riguarda le caratteristiche di efficienza, efficacia e qualità dei prodotti offerti dalle organizzazioni senza fine di lucro rispetto a soluzioni alternative pubbliche o di mercato.

Infine una quarta area di ricerca riguarda il regime di regolamentazione del settore e le provvidenze pubbliche a sostegno; si tratta in questo caso di valutare se e quanto le differenze di impostazione rispetto a queste due variabili incidano sullo sviluppo del terzo settore e sulla qualità dei servizi che esso fornisce.

## 5. *Una politica per il terzo settore*

Se si accetta l'affermazione a carattere generale secondo cui il terzo settore svolge funzioni utili alla società, ne segue l'opportunità di un riconoscimento pubblico e di un'azione pubblica volta a favorirlo e regolamentarlo. Ma in genere il settore non è riconosciuto come tale, e i provvedimenti che lo riguardano non sono visti come un insieme organico.

Gli aspetti giuridici del problema sono strettamente connessi con quelli economici; il problema può essere inquadrato in quello generale di produrre il maggior grado possibile di soddisfacimento dei bisogni delle collettività, particolarmente di quelli che la coscienza comune riconosce come prioritari, e assicurarne il soddisfacimento anche a chi non dispone di risorse economiche adeguate.

Negate dalla teoria economica, le organizzazioni senza fine di lucro sono rimaste tradizionalmente ai margini della politica economica, almeno di quella esplicita. La loro posizione nel soddisfacimento dei bisogni collettivi è stata ed è tutt'altro che secondaria in molti sistemi, ma di esse si trovano scarse tracce nei manuali e anche nel dibattito attorno alla politica economica.

Una difficoltà ulteriore, per l'Italia, è costituita dal fatto che, contrariamente a quanto si verifica in molti paesi, il settore delle organizzazioni senza fine di lucro non è comunemente riconosciuto, cioè non vengono riconosciuti alle organizzazioni nonprofit caratteri di omogeneità sufficienti per poterle considerare come appartenenti ad un «settore» della società o dell'economia. Ciò rende di difficile comprensione, prima ancora che accettazione, la semplice proposta di una politica per il settore.

Laddove, per importanza storica, il ruolo delle organizzazioni nonprofit è maggiormente riconosciuto, come negli Stati Uniti, esse godono di sostanziose agevolazioni tributarie. Si è probabilmente creato per un certo periodo un circolo (virtuoso? vizioso?) tra favori fiscali, prosperità delle organizzazioni nonprofit e loro capacità di costituirsi in *lobby* per il rafforzamento dei favori stessi. La riforma fiscale di Reagan, tutta orientata a rafforzare gli incentivi al lavoro e all'imprenditorialità, ha operato nel senso di ridurre le esenzioni parallelamente alla riduzione

generale delle aliquote d'imposta. Le nonprofits si trovano ora in una situazione, per questo aspetto, meno favorevole.

D'altra parte il ritirarsi dello Stato entro un'area più limitata, per quanto riguarda la fornitura dei servizi, allarga lo spazio delle organizzazioni nonprofit oltre a quello delle imprese. La tendenza sembra essere generale nel periodo recente, comune quindi sia ai sistemi caratterizzati da una prevalenza del mercato e dell'impresa privata come quello americano, sia a sistemi come quello inglese che presentano una forte tradizione di Welfare State ma che sono oggi soggetti a una politica esplicitamente e nettamente avversa a quella tradizionale, sia infine a molti altri sistemi che, più empiricamente e per prevalenti ragioni di bilancio, vanno limitando l'estensione del Welfare State e spingendo lo Stato verso un ruolo di indirizzo e programmazione più che di gestione.

Se dunque, come sembra accadere in molti paesi, al terzo settore viene riconosciuto un ruolo sempre più importante nel soddisfacimento dei bisogni, il problema di una politica organica nei suoi confronti prima o poi si pone. Se ne possono esaminare tre aspetti: la regolamentazione, l'incentivazione economica, i rapporti con l'amministrazione pubblica.

La *regolamentazione* potrebbe apparire come un vincolo piuttosto che un favore, e in effetti essa può anche essere vista come contropartita necessaria al sostegno finanziario pubblico. In molte esperienze straniere infatti il problema della regolamentazione si è posto solo in seguito allo sviluppo di una politica di agevolazioni; nel senso che la politica agevolativa si è sviluppata sulla base di definizioni e controlli dapprima approssimativi e formulati con intenti essenzialmente pratici, per dar luogo successivamente a regolamentazioni più precise e di portata più generale. Ciò è naturalmente più facile in un contesto giuridico flessibile quale si riscontra in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, che non in un sistema giuridico europeo continentale.

Non va dimenticato che una regolamentazione è necessaria anche nell'interesse stesso delle organizzazioni nonprofit, a prescindere dalle garanzie per l'eventuale finanziatore pubblico. È questo un punto della massima importanza, e sul quale le espe-

rienze di altri paesi possono essere di utile insegnamento.

Prendiamo ad esempio la raccolta dei fondi per una qualsiasi attività filantropica. La donazione si basa su di un rapporto di fiducia che rassicura il donatore riguardo all'utilizzazione dei fondi secondo gli obiettivi enunciati e da lui condivisi. In molti casi il rapporto è di natura personale, come nelle piccole comunità locali; in altri è la notorietà dell'istituzione a rassicurare; in altri ancora funge da garanzia l'appartenenza dell'organizzazione ad una più ampia famiglia, come nel caso delle istituzioni religiose.

Il rapporto diventa più difficile da instaurare con il crescere della varietà di bisogni, obiettivi e istituzioni, in un contesto sociale più laico e più complesso. Le organizzazioni fanno uso crescente dei normali canali di comunicazione di massa, inclusa la pubblicità, per rendere nota la propria attività e costruire la fiducia necessaria. L'evoluzione è utile per mantenere una comunicazione che altrimenti si inaridirebbe, e convogliare risorse in direzioni nuove e meritevoli; ma può determinare il sorgere, o l'aumento, degli abusi e delle distorsioni. Lo sviluppo dell'intero settore potrebbe essere danneggiato da qualche episodio scandaloso; oppure semplicemente la diffidenza può costituire un freno di crescente importanza.

È dunque possibile e auspicabile che le stesse organizzazioni nonprofit sappiano produrre elementi di autoregolamentazione, ciò che implica necessariamente la costruzione di legami associativi e di rappresentanza, anche al fine di orientare la regolamentazione pubblica ed esprimere gli interessi del settore.

La cosa sembra ovvia, ma è tutt'altro che semplice. Come abbiamo potuto constatare anche nei tentativi di rilevazione diretta che abbiamo compiuto nel corso della ricerca, non esiste nelle organizzazioni in questione una consapevolezza di appartenere allo stesso «settore». Generalmente l'organizzazione nonprofit che opera nella scuola o nella sanità si sente molto più affine alle istituzioni pubbliche (o private) che operano nelle stesse aree che non ad altre istituzioni nonprofit che operano in aree diverse. La distanza è ancora più netta tra le organizzazioni di stampo tradizionale e quelle di origine recente e orientate ai nuovi bisogni.

Con o senza la «sponda» dell'autoregolamentazione, la regolamentazione pubblica dovrà farsi più precisa, unitaria, continua.

Il *sostegno economico* assume le due forme dell'agevolazione tributaria e dei sussidi diretti.

Riguardo al trattamento tributario si pone dovunque, analogamente a quanto si è visto negli Stati Uniti, il conflitto generale tra l'esigenza di riduzione delle aliquote e l'erosione del gettito dovuta alle misure selettive di incentivazione.

In Italia la questione si pone con modalità particolari per la natura semi-pubblica di molte organizzazioni, la scarsa tradizione nel campo delle organizzazioni schiettamente private e senza fine di lucro, la tendenza a usare l'agevolazione tributaria in modo episodico e sotto pressioni particolari, e infine anche per l'arretratezza del sistema di accertamento e riscossione delle imposte e la debole tradizione in materia di coscienza fiscale.

In generale l'agevolazione tributaria riguarda da un lato il trattamento della stessa organizzazione nonprofit, dall'altro il trattamento delle donazioni e dei lasciti a suo favore. Poiché le richieste e le proposte sembrano orientate al secondo aspetto, si può facilmente ipotizzare che il regime tributario delle nonprofits in Italia non sia particolarmente stringente, sia per la relativa facilità con cui si può ottenere un regime giuridico che sottrae all'applicazione delle imposte sul reddito, sia probabilmente per una certa tolleranza di fatto da parte degli uffici tributari nei confronti del settore.

La detraibilità tributaria di donazioni e lasciti, assieme ai finanziamenti diretti, è la strada su cui sembra avviata la politica di sostegno alle nonprofits nel nostro paese, come è illustrato nel saggio di Disiano Preite (*Aspetti istituzionali e normativi del terzo settore in Italia*). Non può non preoccupare l'assenza di criteri generali e unitari, che lascia spazio a provvedimenti tributari settoriali e ad elargizioni altamente arbitrarie da parte di organi centrali e locali della pubblica amministrazione.

Sembrerebbe più logico separare nettamente un regime di sostegno generale dai rapporti finanziari specifici che intercorrono tra settore pubblico e singole organizzazioni nonprofit in ragione di singoli servizi prestati. Il regime generale di sostegno do-

vrebbe essere vincolato solo a requisiti di carattere generale (come la non distribuzione dell'eventuale avanzo di gestione, la riconoscibilità di finalità socialmente apprezzabili, l'apporto di lavoro volontario o di donazioni, e così via), severamente definiti e accuratamente controllati non solo nella loro esistenza in un momento iniziale di riconoscimento, ma nella loro permanenza per tutto il tempo nel quale vige il trattamento di favore. In un regime siffatto possono essere ben giustificate esenzioni tributarie, mentre la generalità stessa del sostegno rende inadatti i contributi finanziari pubblici. Questi sarebbero invece meglio utilizzati se finalizzati all'ottenimento di specifiche prestazioni cui dovrebbe provvedere direttamente l'amministrazione pubblica, con costi maggiori, qualora non operassero le organizzazioni private. Quindi non contributi a fondo perduto ma contributi per la realizzazione di opere, programmi di acquisto di servizi regolati da convenzioni bilaterali che consentano al soggetto privato di organizzarne la fornitura con una ragionevole certezza di coprire le spese.

Data l'ampia e crescente rete di *rapporti tra settore pubblico e terzo settore*, è anche opportuno che la stessa amministrazione pubblica si evolva, nelle sue modalità organizzative, in modo da renderli più facili e più produttivi. Si tratta soprattutto di cambiare l'impostazione rigida e garantistica della burocrazia. Un sistema pubblico a impostazione totalizzante, o rigidamente burocratico e parcellizzato in termini organizzativi e operativi, potrà solo ignorare il terzo settore o appaltare ad esso aree separate d'intervento; mai potrà interagire con esso in termini di complementarietà. Il rapporto risulta non strumentale ma costruttivo quando la pubblica amministrazione assume al suo interno capacità progettuale e coordinamento per obiettivi, inclinazione a valorizzare la professionalità, articolazione e flessibilità organizzativa. Per bene utilizzare gli apporti esterni, l'ente pubblico deve attrezzarsi per svolgere soprattutto un ruolo di programmazione, di distribuzione funzionale delle risorse, di controllo della gestione, di valutazione della qualità dei servizi. È un cambiamento radicale per una struttura tradizionalmente chiusa in se stessa e dominata dalla logica dell'adempimento diretto

e del controllo formale. Se attraverso congrui investimenti politici, normativi, organizzativi e formativi la trasformazione fosse realizzata, almeno nelle situazioni che dispongono delle migliori opportunità, ne potrebbe scaturire una sperimentazione esemplare di sviluppo delle potenzialità sociali del terzo settore.

## 6. *Schema del volume*

Il primo problema da affrontare è evidentemente quello definitorio, cui infatti è dedicato il *Capitolo secondo*.

Abbiamo scelto una definizione piuttosto restrittiva, circoscrivendo l'area delle organizzazioni private, senza scopo di lucro, che erogano servizi utili alla collettività. Tenendo conto della situazione italiana, in cui il settore non è mai stato ben definito, e ponendoci soprattutto, in prospettiva, un problema di misurazione del valore economico della sua attività, abbiamo preferito rischiare una sottostima piuttosto che rendere meno nitida la linea di demarcazione. Si tratta di una limitazione di campo non indolore poiché la pluralità di soggetti presente nel nostro ordinamento e la loro eterogenità difficilmente si presta ad essere letta attraverso la dicotomia pubblico/privato; d'altra parte la dizione «servizio di pubblica utilità» applicata in senso restrittivo porta ad escludere i gruppi aventi come ragione sociale la difesa di particolari diritti (per esempio il diritto alla pace), mentre se usata nella sua accezione più ampia può finire col ricomprendere anche organizzazioni collaterali a quelle partitiche, il che non sembra opportuno, dato che sussiste una specifica disciplina rispetto a queste formazioni sociali.

È una scelta opinabile, ma nella tradizione culturale e giuridica italiana che ha portato ad una proliferazione di istituzioni parastatali analoga a quella della Repubblica federale tedesca (si veda in proposito il contributo di Annette Zimmer, *Il terzo settore nella Repubblica Federale Tedesca*), l'uso di criteri estensivi poteva incorrere nel pericolo di non riuscire a cogliere le caratteristiche proprie del terzo settore, le sue tendenze, i problemi di sostegno che pone, il tipo di servizio che eroga, il ruolo che svolge nella comunità sociale.

Naturalmente una definizione deve avere un fondamento teorico. Non basta che il terzo settore sia identificabile nella realtà con sufficiente chiarezza; occorre che possa essere ricondotto a caratteri comuni e distintivi che lo configurino come una specie rispondente a modelli teorici. La ricerca dell'identità teorica può, ed anzi inizialmente deve, essere condotta separatamente per le diverse discipline che investono il fenomeno. Nella Parte Seconda del volume il problema viene affrontato dal punto di vista dell'analisi economica con un contributo di Gian Paolo Barbetta, che setaccia la letteratura recente degli economisti americani cui si fa generalmente riferimento; con una rassegna della letteratura giuridica italiana redatta da Gian Paolo Stivella e con un contributo giuridico di Disiano Preite.

La ricognizione della realtà del terzo settore occupa il resto della ricerca. Nella Parte Terza sono riportate tre sintetiche descrizioni riferite a paesi di avanzata industrializzazione, dotati di un terzo settore sviluppato e ben studiato, ma diversi tra loro quanto a caratteristiche del settore, sua evoluzione storica, atteggiamento del potere pubblico nei suoi confronti: Stati Uniti (di G.P. Barbetta), Gran Bretagna (di Martin Knapp e Susan Saxon-Harrold) e Repubblica Federale Tedesca (di Annette Zimmer). La considerazione di alcune significative esperienze estere costituisce un indispensabile riferimento per l'impostazione di una ricerca sulla realtà italiana, come per qualsiasi dibattito sulla politica da adottare nei confronti del settore.

Infine la Parte Quarta affronta il terzo settore in Italia, evidenziando anche la scarsità di conoscenze su di esso.

La nostra conclusione al riguardo è la seguente. Una adeguata conoscenza sul settore potrebbe essere raggiunta solo attraverso una duplice rilevazione: nazionale e locale. A livello nazionale, rapidamente esaurita la capacità informativa delle statistiche ufficiali che forniscono solo qualche indizio settoriale, si dovrebbe procedere ad una rilevazione-consultazione delle sole organizzazioni aventi sviluppo rilevante sul territorio nazionale o almeno regionale, e che presentino caratteri di formalità e stabilità tali da renderle facilmente identificabili; nonché degli organismi associativi che in alcuni settori esistono. Con ciò si coglierebbe solo una parte del fenomeno. Per questo è opportuno compiere

anche rilevazioni a livello locale per cogliere le dimensioni più fluide e informali del fenomeno. Sarebbe necessaria allo scopo un'attenta campionatura di aree locali, tale da poter garantire una buona significatività per dimensione della rilevazione e varietà delle situazioni locali selezionate. Le rilevazioni locali fungerebbero anche da campioni di controllo per la rilevazione nazionale.

Nel lavoro qui presentato potevamo solo porre alcune premesse per un auspicabile sviluppo futuro della ricerca. I contributi della Parte Quarta offrono qualche primo risultato.

Inizia Costanzo Ranci con una raccolta di alcuni dati di varie fonti, inclusi alcuni studi empirici pur fra loro disomogenei per ambiti di rilevazione, scopi perseguiti e definizioni adottate e percio inconfrontabili. Il quadro è completato dalla rassegna di Sergio Pasquinelli sulla varietà delle ricerche sociologiche, specialmente a carattere locale. Un punto sempre difficile nell'identificazione del terzo settore è costituito dai suoi complessi e mutevoli rapporti con l'apparato pubblico che realizza la politica di assistenza, o più in generale la politica sociale. Un contributo di Maria Chiara Bassanini ne delinea l'evoluzione storica e la situazione attuale.

Un esperimento di rilevazione locale, compiuto nell'area di Pordenone da G.P. Stivella e S. Pasquinelli, ha consentito di mettere a punto un questionario, sperimentarne l'adeguatezza, abbozzare il quadro di una situazione locale notevolmente sviluppata e omogenea, trarre indicazioni per future operazioni del genere. L'ultimo contributo del volume ne espone i risultati.

Una più limitata rilevazione in un contesto diverso, quello di Pavia, condotta da Cecilia Curti, consente di avere una prima idea delle diversità locali e delle difficoltà da affrontare. I risultati non pienamente soddisfacenti di questa seconda rilevazione sono stati tenuti presenti nella relazione sul caso di Pordenone.

## Note

[1] Si vedano: art. 6 - le minoranze linguistiche; art. 8 - confessioni religiose; art. 20 - associazioni ecclesiastiche, religiose e culturali; art. 29 - la famiglia; art. 33 - le istituzioni di alta cultura, le università anche libere, le accademie; art. 39 - i sindacati; art. 43 - le comunità di lavoratori e utenti; art. 45 - le aggregazioni mutualistiche.

*Capitolo Secondo*

# ALCUNI CRITERI DI DEFINIZIONE*

## 1. *Premessa*

Benché esista nel nostro paese una gran quantità di organizzazioni private che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro, manca una definizione precisa di ciò che viene comunemente chiamato «terzo settore». Carenti sono anche il quadro conoscitivo, la classificazione per tipi e la valutazione complessiva dei ruoli che queste organizzazioni possono avere nel perseguire fini di utilità sociale[1].

Manca, come abbiamo rilevato in precedenza, anche una terminologia di uso corrente e di significato univoco, analoga al «nonprofit organizations» della lingua inglese. Prima di procedere ad una ricognizione dell'area, ad una tassonomia dei soggetti che la compongono, ad una rilevazione dell'importanza economica che essa riveste e all'individuazione dei problemi che la caratterizzano è quindi necessario formulare una definizione della stessa, che possa essere usata come criterio-guida nel tracciare i confini del settore. Questa può essere data solo per approssimazioni successive valendosi di criteri di analisi dedotti dalla letteratura straniera, da approcci empirici e dalla normativa.

In prima approssimazione pensiamo che possano essere considerati parte del «terzo settore» solo quei soggetti collettivi dotati di un *minimo di struttura organizzativa*, di stabilità e continuità. Si escludono di conseguenza i soggetti individuali, le famiglie, le aggregazioni su base amicale e temporanea.

La consistenza organizzativa di tali organismi, la loro stabilità e continuità non possono essere verificate ricorrendo a indicatori formali (per es. il riconoscimento di «persona giuridica privata» o la registrazione ed abilitazione settoriale da parte di pubbliche amministrazioni). È necessario invece adottare criteri sostanziali, che facciano riferimento all'organizzazione di fatto. Si possono considerare come «indici di riconoscibilità» i seguenti fattori:

— scopo che costituisce un comune interesse per tutti i membri dell'organizzazione;
— cariche interne attribuite mediante procedure esplicite;
— criteri selettivi di appartenenza dei membri;
— direzione e specializzazione interna del lavoro;
— riunioni periodiche ed esistenza di linee programmatiche;
— attività svolta in maniera continuativa.

Consistenza, stabilità e continuità organizzativa concorrono a determinare i soggetti che fanno parte del terzo settore, consentendo di procedere ad una contabilizzazione degli stessi con conseguente ponderazione della rilevanza sociale ed economica del fenomeno.

Passando a *criteri definitori* più stringenti, si considerano appartenenti al terzo settore le organizzazioni che rispondono a tutti e tre i requisiti seguenti:
— carattere privatistico
— assenza di scopo di lucro
— erogazione a favore dell'intera collettività, e non dei soli associati, di servizi che l'apparato pubblico assume o potrebbe assumere come propria finalità.

## 2. *Carattere privatistico*

Sia l'analisi economica che quella sociologica evidenziano l'esistenza di organizzazioni dalla natura intermedia fra pubblico e privato; l'ordinamento giuridico italiano non conosce invece tale categoria di soggetti. Solo la categoria degli enti pubblici viene definita, peraltro in modo controverso, dall'ordinamento: tutto ciò che residua è «privato».

Perciò, *le organizzazioni che fanno parte del terzo settore sono, da un punto di vista giuridico, istituzioni private.*

Se è privato tutto ciò che non è pubblico, diviene opportuno analizzare *i criteri giuridici di individuazione degli enti pubblici.*

Tali criteri, cui di solito si rifanno leggi, giurisprudenza e dottrina, attengono principalmente all'espressa attribuzione legislativa della personalità giuridica di diritto pubblico, ai fini dell'organizzazione, ai collegamenti organizzativi con l'apparato dello

Stato o di altri enti sicuramente pubblici, al regime del finanziamento, al regime dei controlli, alla natura del rapporto di lavoro del personale dipendente (ma questo non è elemento decisivo, tenendosi oggi a configurare rapporti di lavoro privatistici anche per il personale di enti sicuramente pubblici: es. ENEL).

Non mancano, specie nel passato, rilevanti *casi di commistione e confusione fra pubblico e privato* che rendono necessario, per la loro classificazione, l'uso combinato di *criteri formali e sostanziali.*

Un caso tipico sono le IPAB (*Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza*), istituzioni pubbliche per definizione ma con un regime largamente privatistico che regola i rapporti interni e un regime pubblico di vigilanza. La recente dichiarazione di incostituzionalità parziale dell'art. 1 legge 1980 sulle IPAB, nella parte in cui non consentiva alle istituzioni sostanzialmente private di ottenere la personalità giuridica di diritto privato (Corte Costituzionale, sent. n. 396 del 1988), riporta una certa maggiore chiarezza consentendo di distinguere in questo campo ciò che è pubblico da ciò che è privato. Il sistema delle IPAB rimane tuttavia in piedi e la chiarezza non è perciò totale; se gli enti interessati non chiedono la privatizzazione (pur avendo «sostanza» privata) o se nuovi enti di «sostanza» privata chiedono di costituirsi come IPAB, l'attuale commistione di elementi pubblicistici e privatistici propria del regime delle IPAB è destinata a permanere.

Un altro tipico settore di confusione è quello degli enti associativi, di categoria o meno. In passato molte associazioni di categoria, costituite da soggetti privati associatisi spontaneamente, avevano infatti ottenuto statuti di tipo pubblicistico (nonché contributi pubblici e posizioni di rilevanza nell'ambito degli apparati pubblici). Il DPR n. 616/77 ha cercato di regolare la materia con maggiore precisione. L'art. 115 di tale decreto ha infatti previsto che i vecchi enti pubblici nazionali aventi struttura associativa ed operanti nelle materie di competenza regionale acquisissero la personalità giuridica di diritto privato, perdendo perciò il diritto a percepire contributi obbligatori a carico degli associati; l'art. 114 ha previsto che i vecchi enti pubblici nazionali che erogavano prestazioni assistenziali a particolari catego-

rie potessero essere sostituiti da associazioni volontarie, ancora una volta perdendo il diritto a percepire contributi obbligatori e contributi a carico dello Stato o di enti privati.

L'attuazione di tali norme ha dato vita a un settore schiettamente privato. È da verificare però se la prassi e la successiva legislazione abbiano tenuto fede alla rigorosa distinzione fra pubblico e privato, o non si siano create nuove commistioni, vuoi attraverso finanziamenti pubblici a tali enti privati, vuoi attraverso l'attribuzione agli stessi di compiti di natura pubblicistica (v. ad esempio l'inserimento di rappresentanti di talune associazioni private nelle commissioni che effettuano le valutazioni di invalidità).

Rimangono poi nel sistema enti che, pur avendo struttura associativa ed essendo composti e governati da soggetti privati liberamente associati fra loro, hanno ottenuto uno statuto di enti pubblici, per legge o atto dell'autorità, in forza dei fini perseguiti considerati di interesse pubblico. Tipici sono i casi del Club Alpino Italiano (cfr. legge 26 gennaio 1963, n. 91; legge 24 dicembre 1985, n. 776); l'Automobile Club d'Italia e gli Automobile Clubs provinciali (cfr. RD 14 novembre 1926, n. 2481; DPR 8 settembre 1959, n. 881); il Touring Club Italiano.

L'esistenza di *forme di relazione ed intrecci* sempre più consistenti fra il soggetto pubblico e l'area nonprofit richiede allora, per far emergere il carattere dei soggetti, l'adozione di un *criterio di «prevalenza»* che consente di superare una classificazione puramente formale, a tutto vantaggio di un riconoscimento degli aspetti sostanziali. Tale criterio, utile per districarsi nelle situazioni incerte, viene applicato alla nomina degli amministratori, che deve essere prevalentemente di parte privata.

### 3. *Assenza di scopo di lucro*

Una volta delimitato il campo di indagine ai soli enti di natura privata, il secondo criterio che può essere utilizzato per definire il «terzo settore» è *l'assenza dello scopo di lucro.*

Da un punto di vista giuridico, lo scopo di lucro o di profitto è preso in espressa considerazione dalla legge nella definizione

del *contratto di società* (e quindi in tutte le varie ipotesi di esercizio in forma societaria di attività economiche) dove l'esercizio di attività economica è condotto allo «scopo di dividere gli utili» (art. 2247 c.c.).

In assenza di questo scopo, gli organismi cui i privati possono dar vita per il perseguimento di fini comuni, d'interesse più o meno generale, assumono la forma giuridica di *associazioni* o di *fondazioni* (a seconda che prevalga l'elemento personale o quello patrimoniale), e sono soggetti al relativo regime giuridico (artt. 14 segg. c.c.). Le associazioni possono essere riconosciute o non riconosciute, cioè avere o no la personalità giuridica; questo elemento, rilevante ai fini del regime patrimoniale, non ha invece rilievo agli effetti della delimitazione del nostro campo di indagine. In effetti molte organizzazioni collettive anche di grande rilievo sociale (basti pensare ai partiti e ai sindacati) non sono in genere dotate della personalità giuridica.

Non vi è equivalenza fra enti con *scopo di lucro* e enti che svolgono *attività di impresa*. L'attività di impresa, che connota la nozione di *imprenditore*, è definita come «attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi» (art. 2082 c.c.). Tale ulteriore nozione ha rilevanza in molti campi, ai fini del regime giuridico dell'attività e degli atti compiuti nell'esercizio di essa (ad esempio del regime tributario). Fine di produzione e di scambio e organizzazione di attività a tale fine non postulano necessariamente però un fine di lucro nel soggetto, così che possono esservi soggetti senza scopo di lucro (associazioni) che però svolgono un'attività di impresa i cui eventuali utili sono destinati a scopi diversi da quello di arricchire i soci.

Non sembra pertanto rilevante, ai fini di una definizione delle organizzazioni nonprofit, lo svolgimento o meno di attività d'impresa: ciò che conta è il fine rispetto al quale l'attività di impresa può risultare meramente strumentale.

Vi sono casi in cui i confini apparentemente precisi fra enti con scopo di lucro ed enti senza scopo di lucro diventano meno netti.

Tipico è *il caso della società cooperativa*, sottotipo del «tipo» società (quindi avente lo scopo di far conseguire benefici econo-

mici ai soci), ma caratterizzata dallo «scopo mutualistico», cioè dallo scopo di fornire ai soci beni e servizi o di consentire loro di prestare il loro lavoro (cooperative di produzione e lavoro) a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero dal mercato: in ciò consiste, e non nel conseguimento e nel riparto di utili, il profitto dei soci. La cooperazione «a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata» gode di un esplicito riconoscimento e favore a livello costituzionale (art. 45 Cost.).

Peraltro il fine mutualistico può accompagnarsi con un fine (non prevalente) di tipo lucrativo, onde il confine fra mutualità e scopo puramente lucrativo può non essere netto. In ogni caso le cooperative sono organizzate a beneficio dei soci e non di altri soggetti, accomunandosi alle altre società e differenziandosi dagli organismi senza scopo di lucro.

Le cooperative, pur potendo essere, al pari di altre forme di organizzazione, strumentali anche al raggiungimento di scopi non di lucro, non rientrano perciò come tali nell'«universo» degli organismi senza scopo di lucro. Rimangono escluse dal terzo settore anche le società di mutuo soccorso previste dalla legge 15 aprile 1986 n. 3818 in quanto svolgono attività di assistenza e previdenza economica a favore dei soci e delle loro famiglie ed adempiono ad una funzione redistributiva mutualistica.

Esistono situazioni in cui le definizioni giuridiche si discostano dalla realtà sostanziale. In alcuni casi la forma cooperativistica viene scelta per svolgere in modo associato attività tipicamente appartenenti al terzo settore, come nel caso delle cooperative di recupero e reinserimento di tossicodipendenti o delle «cooperative di solidarietà sociale». In questi casi il vincolo formalmente reciproco fra i soci è in realtà prevalentemente unidirezionale e l'attività risponde ad un bisogno della società.

In questi casi l'appartenenza all'area nonprofit dovrebbe essere determinata adottando un criterio di prevalenza, come si è accennato precedentemente.

L'assenza del fine di lucro non può essere definita sulla sola base della forma giuridica ma richiede anche *l'uso di criteri sostanziali.* Dal punto di vista formale ed in linea generale sono sicuramente da escludere tutte quelle organizzazioni che hanno un fine di lucro dichiarato (per es. le società e i consorzi per

la produzione), mentre rientrano nel campo di nostro interesse le associazioni e le fondazioni. Da un punto di vista sostanziale occorre tuttavia prestare attenzione *all'effettivo funzionamento dell'organizzazione.*

Un criterio sostanziale è determinato dall'inesistenza di vantaggi patrimoniali valutabili singolarmente per i membri dell'organizzazione e direttamente conseguiti tramite l'organizzazione collettiva.

È opportuno ricordare che negli Stati Uniti alle organizzazioni del «nonprofit sector» non è preclusa la realizzazione di profitti ma è imposto un «vincolo di non distribuzione» («non-distribution constraint», Powell, 1987, p. 28). Questo vincolo proibisce la distribuzione dei proventi residui ad individui che esercitino qualche forma di controllo sull'organizzazione, come direttori, funzionari o membri. In base a ciò vengono solitamente escluse dal settore le cooperative o le società mutualistiche, tipicamente istituite per distribuire ai membri i proventi residui dell'attività e perciò non soggette al «vincolo di non distribuzione».

Negli USA fanno invece parte del settore, e forse ne sono parte rilevante se si pensa all'organizzazione sanitaria o a quella scolastica, anche istituzioni che derivano la totalità dei propri proventi dalla vendita al pubblico di servizi. Ciò riflette l'evoluzione di queste istituzioni ed il passaggio da associazioni basate esclusivamente su contributi filantropici (con campi di attività conseguenti) a nuovi tipi di organizzazioni. D'altra parte è già stato sottolineato il fatto che l'attività di impresa, secondo il nostro ordinamento, può essere propria anche di organizzazioni non aventi fini di lucro.

## 4. *Erogazione di servizi utili alla collettività*

Gli scopi collettivi che possono essere perseguiti in forma associata, e che non si risolvono nel profitto o in benefici economici per gli associati, possono essere di tipo diversissimo e avere maggiore o minore rilevanza sociale.

Nell'esercizio della libertà di associazione costituzionalmente

garantita (art. 18 Cost.) qualunque scopo, lecito ai singoli, può essere perseguito associativamente, indipendentemente dalla sua rilevanza sociale e dall'ampiezza della cerchia di individui a cui si rivolge.

Per delimitare il campo dell'indagine non basta quindi far ricorso agli elementi soggettivi o strumentali concernenti il carattere privato dell'organismo e alla assenza di fine di lucro in senso ampio, ma occorre definire altresì quali tipi di attività o di fini perseguiti appaiano rilevanti.

Perché un'organizzazione rientri nel nostro campo di indagine *i servizi prestati dalla stessa devono avere un'utilità collettiva.*

Da questo punto di vista le norme giuridiche possono offrire qualche elemento solo laddove prevedono che determinate finalità o attività siano assoggettate ad un particolare regime, ad esempio di favore: ciò normalmente accade in quanto l'ordinamento riconosce la rilevanza sociale di tali fini o attività. L'utilità collettiva dei servizi prestati (che marca la differenza rispetto al fine mutualistico tra i soci) è spesso riconosciuta dalla legge.

Molti sono i casi in cui le leggi riconoscono particolari benefici (di *status*, di trattamento tributario o di accesso a contributi pubblici) agli organismi privati che perseguono determinati fini o svolgono determinate attività; ne sono esempio gli enti con fini di istruzione, di beneficienza, di culto, quelli che svolgono attività culturali, di spettacolo, editoriali, e così via. Non esiste tuttavia identità tra condizione di agevolazione e terzo settore.

Certi regimi di favore sono infatti concessi anche ad imprese che esercitano attività industriali.

Questi regimi speciali sono rivolti non ai soggetti in quanto tali, ma alle attività da essi svolte; è cioè possibile individuare dei *regimi propri di determinate attività*, ma non propri di determinate categorie di soggetti.

Regimi normativi di favore possono essere considerati come indizi del particolare favore con cui determinate finalità collettive, perseguibili da organismi privati, vengono considerate nell'ordinamento. Le ragioni del favore possono essere molteplici.

Certe finalità *tipicamente private*, tali da non poter essere assunte dagli apparati pubblici, possono essere considerate *meritevoli di sostegno da parte dello Stato*; ne sono esempio la religione

o il culto, la produzione o diffusione della cultura, la solidarietà sociale.

Le ragioni del favore possono anche riguardare *finalità che l'apparato pubblico assume anche come proprie.* In questo caso i privati appaiono concorrere al conseguimento di scopi collettivi coincidenti con quelli del settore pubblico e perciò vengono sostenuti, si pensi alla tutela della salute, all'assistenza o all'istruzione.

È solo in questa seconda ipotesi che i soggetti relativi rientrano nel campo dell'indagine. Le organizzazioni in questione devono perciò essere organismi senza fine di lucro che erogano servizi a favore dell'intera collettività e non della sola cerchia degli associati, servizi compresi fra quelli che vengono considerati di utilità sociale.

Vi è ampia coincidenza fra attività svolte dal *terzo settore* e quelle proprie del *Welfare State* (sanità, istruzione, assistenza). È necessario però rilevare che il terzo settore occupa anche aree esterne al Welfare State (per esempio la conservazione dei beni culturali, dell'ambiente, la difesa del cittadino) almeno nella sua accezione originaria.

L'adozione del criterio di «erogazione a favore dell'intera collettività di servizi che l'apparato pubblico assume o potrebbe assumere come propria finalità» ci induce ad alcune esclusioni importanti e certamente discutibili.

Le associazioni di categoria e i sindacati dei lavoratori hanno in linea di principio l'obiettivo di perseguire gli interessi e il benessere dei loro associati e non quello di erogare servizi a favore della collettività. È ben vero che la loro azione, specie nel caso dei sindacati, tende a realizzazioni di portata più ampia rispetto alla base associativa, ma si può ritenere che nella sostanza, anche in presenza di talune affermazioni contrarie, si tratti di interessi di categoria e non generali.

Interessi generali intendono invece servire i partiti politici; non però mediante l'erogazione di servizi. Non è immaginabile che l'attività dei partiti politici sia qualcosa «che l'apparato pubblico assume o potrebbe assumere come propria finalità». Di qui la nostra scelta di esclusione, che si estende alle organizzazioni aventi fine politico o ideologico.

L'esclusione di associazioni di categoria, sindacati, partiti, organizzazioni politiche o ideologiche, vale anche quando vi sia fornitura di servizi, se questa è secondaria e strumentale rispetto allo scopo principale. Sono invece da includere le organizzazioni orientate politicamente o ideologicamente quando la loro attività prevalente sia la fornitura di servizi, e analogamente le organizzazioni che forniscono, come propria attività prevalente, servizi alla generalità dei cittadini anche se siano emanazioni di associazioni di categoria, sindacati, organizzazioni di tutela di interessi di un gruppo.

Più incerta è la collocazione delle chiese e delle istituzioni propriamente religiose, cioè con finalità di culto e non di servizio. In linea di principio esse potrebbero essere comprese nel terzo settore a due condizioni: che il contesto istituzionale definisca in modo molto netto la laicità dello Stato, escludendo così che le chiese possano considerarsi istituzioni pubbliche, e che il culto sia riconosciuto come un servizio d'interesse dell'intera collettività e non un fatto privato. Abbiamo optato per l'esclusione, non ritenendo che le due condizioni possano essere date per verificate con certezza nel contesto italiano attuale.

In alcune situazioni l'erogazione di servizi di utilità sociale può avere luogo in via indiretta: è il caso delle fondazioni che finanziano altre istituzioni perché producano determinati servizi. L'appartenenza al terzo settore delle fondazioni «di erogazione» e non direttamente operative (largamente presenti in altri paesi ma non in Italia) si giustifica dunque sul piano sostanziale quando la loro attività prevalente sia il sostegno economico ad altre istituzioni che senza dubbio appartengano al terzo settore come sopra definito, oppure sia la promozione e il finanziamento di servizi certamente di utilità collettiva anche se forniti da soggetti non rientranti nel terzo settore.

## Note

* Alla stesura di questo capitolo ha collaborato l'intero gruppo di lavoro IRS.

[1] Il settore ISTAT più vicino all'area di nostro interesse è quello delle «Istituzioni sociali varie», in cui vengono collocati organismi che presentano le seguenti caratteristiche:

— essere dotati di personalità giuridica
— essere privati
— non avere scopo di lucro.

La classificazione «funzione-risorsa» conduce a soggetti la cui *funzione* è quella di produrre servizi collettivi a favore di gruppi particolari di famiglie e la cui *risorsa principale* sono i versamenti volontari effettuati direttamente o indirettamente dalle famiglie nella veste di consumatori, nonché i redditi da capitale.

Nella loro veste di produttori di servizi collettivi queste unità non vendono la loro produzione sul mercato ma la offrono liberamente e gratuitamente (i ricavi della vendita coprono meno del 50% dei costi correnti) a gruppi particolari di famiglie. I servizi collettivi che le istituzioni sociali producono sono quelli di igiene pubblica, istruzione, ricerca e sviluppo, servizi sociali.

La revisione del SNA (*System of national accounts*) e del SEC (*Sistema europeo di contabilità*) tenderà a far sparire la categoria riassorbendola nella Pubblica Amministrazione (nel caso in cui oltre il 50% delle entrate sia di fonte pubblica) o nel settore delle famiglie (e delle imprese) (nel caso in cui le entrate di fonte privata superino il 50% del totale). In questo ultimo caso non si ha più erogazione di servizi collettivi ma «vendita di servizi».

## *Bibliografia*

POWELL W.W. (1987), *The Nonprofit Sector*, Yale University Press.

# PARTE SECONDA
# ALCUNI PROBLEMI TEORICI

*Capitolo Terzo*

# IL RUOLO DEL TERZO SETTORE: BREVE RASSEGNA DELLA LETTERATURA ECONOMICA

di *Gian Paolo Barbetta**

## 1. *Introduzione*

Questo capitolo propone una breve rassegna della letteratura economica che si occupa del settore delle organizzazioni senza fine di lucro. Il lavoro non farà riferimento a tematiche di carattere istituzionale, quali quelle relative alla regolamentazione pubblica del settore, né a problematiche connesse con il «management» delle organizzazioni, quali la raccolta di fondi, il ruolo del marketing, la composizione del consiglio di amministrazione. L'attenzione si concentrerà invece sulle teorie che spiegano l'esistenza delle organizzazioni senza fine di lucro.

Le teorie economiche che si occupano del terzo settore possono essere suddivise, con una certa semplificazione, in due gruppi: 1) teorie del *comportamento*, che si pongono domande come: «quali sono le motivazioni sottostanti l'operato delle imprese senza fine di lucro? Quali obiettivi, diversi dal profitto, vengono perseguiti? Le imprese nonprofit sono più o meno efficienti di quelle che operano con fine di lucro? Secondo quali criteri?»; 2) teorie del *ruolo* e della *rilevanza economica* delle organizzazioni senza fine di lucro che affrontano questioni come: «perché vengono costituite organizzazioni senza fine di lucro? Qual è il loro ruolo nell'economia di mercato? Perché queste organizzazioni si concentrano in taluni settori e sono quasi o completamente assenti in altri?».

In questa rassegna saranno presentati alcuni dei lavori che rientrano nel secondo gruppo.

Gran parte della letteratura in questione è stata sviluppata nell'ambiente accademico americano e risente perciò della peculiarità di questo paese dove il terzo settore è altamente sviluppato e la tradizione di studio è antica. La denominazione solita-

ottengano gran parte delle proprie entrate sotto forma di contributi privati. Secondo la maggioranza degli studiosi americani, queste organizzazioni *sono* il settore nonprofit.

E. James, nel suo lavoro comparativo che analizza il settore nonprofit in paesi avanzati ed in via di sviluppo, enfatizza le carenze di una simile definizione: «... other countries ... do not have the same tax laws, so, from an international perspective, this definition fails. Tax deduction may not exist, and typically, private philanthropy is not as important as it is here. Thus we must find some other way to describe our topic» (James, 1987, p. 398). James suggerisce di identificare le organizzazioni nonprofit sulla base di due categorie:

1) l'attività prevalente deve essere la fornitura di servizi piuttosto che la redistribuzione del reddito;

2) deve essere proibita la distribuzione di ogni residuo monetario.

L'autrice propone inoltre di escludere associazioni come partiti politici, sindacati, club e associazioni commerciali il cui scopo primario è quello di recare beneficio ai membri e non al più vasto pubblico.

Anche la definizione proposta da Weisbrod nel suo ultimo libro (Weisbrod, 1988) non è molto diversa da quest'ultima: il vincolo alla distribuzione del sovrappiù, imposto dalla legge, costituisce infatti l'essenza delle organizzazioni nonprofit. Una delle considerazioni di maggior interesse avanzate dall'autore si riferisce invece agli offuscati confini esistenti tra organizzazioni nonprofit, imprese a fine di lucro ed operatore pubblico. Weisbrod sottolinea come negli Stati Uniti si trovino molte organizzazioni ibride, a partire dalle imprese private senza fine di lucro istituite dal governo per affrontare problemi di interesse generale. Un esempio piuttosto noto è quello dell'Urban Institute di Washington, costituito nel 1968 allo scopo di studiare problematiche di rilevanza sociale e di sostenere il processo decisionale governativo grazie alla disponibilità di informazioni e strumenti analitici adeguati. Non mancano nemmeno gli ibridi tra imprese a fine di lucro e imprese nonprofit. Se già da molto tempo talune imprese commerciali hanno proceduto alla creazione di sussidiarie nonprofit (specialmente fondazioni), una recente innova-

zione organizzativa è rappresentata dalla impresa a fine di lucro creata da una nonprofit[4] o dalla *joint-venture* tra le due forme[5]. Come è facile vedere, i confini del settore non sono facili da definire neppure negli Stati Uniti.

Al di là della definizione, una delle principali preoccupazioni degli studiosi coinvolti in questo campo di analisi è la creazione di tassonomie che descrivano le diverse organizzazioni operanti nel settore; questo sforzo è particolarmente utile sia per compiti di analisi teorica che per orientare le decisioni della politica economica.

In questo contesto destano interesse due contributi che hanno affrontato il problema con prospettive differenti: la tassonomia sviluppata da Hansmann con intenti prettamente teorici (Hansmann, 1980) e quella proposta da Abramson e Salamon (Abramson-Salamon, 1986) maggiormente orientata a questioni di «public policy». Entrambi gli autori fanno riferimento ad organizzazioni private soggette ad un «vincolo di non-distribuzione» (Hansmann, 1980).

La tipologia proposta da Hansmann si basa sulle modalità di finanziamento e di controllo delle organizzazioni. Analizzando le fonti di reddito, il mondo delle imprese nonprofit viene suddiviso tra organizzazioni «*basate sulle donazioni*» («donative») ed organizzazioni «*basate sulla vendita*» («commercial»); le prime ricevono la maggior parte delle loro entrate sotto forma di sovvenzioni e contributi, mentre la maggior parte delle entrate delle seconde proviene dalle tariffe addebitate all'utenza. Esempi di organizzazioni del primo tipo sono, secondo Hansmann, l'Esercito della Salvezza e la Croce Rossa, mentre le organizzazioni del secondo tipo sono rappresentate dall'Associazione Americana dell'Automobile (simile alla nostra ACI) e da molti ospedali o case di cura[6]. Queste due categorie vanno considerate come utili strumenti di ricerca piuttosto che come precise descrizioni della realtà; non è infatti difficile trovare imprese che si affidano ad entrambe le fonti di entrata. Volgendosi poi alle forme di controllo delle organizzazioni, Hansmann separa le organizzazioni «*controllate dai donatori*» («mutual») da quelle «*imprenditoriali*» («entrepreneurial»). Le prime vengono controllate dai «benefattori» (le persone da cui proviene la maggior parte del red-

dito delle organizzazioni) che in genere hanno il potere di eleggere il consiglio di amministrazione; le seconde sono invece governate da un consiglio indipendente dai «benefattori» e non eletto da questi ultimi.

Le due categorie utilizzate per l'analisi generano i quattro diversi tipi di organizzazioni descritti nella Tavola 2. Nonostante l'eccellente lavoro classificatorio, la teoria che l'autore sviluppa per spiegare l'esistenza di organizzazioni nonprofit non fa grande affidamento sulla tassonomia ora descritta, se non per escludere dalla spiegazione generale organizzazioni come i *clubs* più esclusivi che rientrano tra le organizzazizoni controllate dai benefattori (Hansmann, 1987, p. 33).

Abramson e Salamon (Abramson-Salamon, 1986) propongono una tassonomia diversa perché differente è il problema che essi vogliono investigare: la loro analisi è infatti orientata a questioni di politica economica e sociale e non produce un «modello teorico».

Gli autori analizzano l'influsso sul settore nonprofit dei tagli di spesa attuati al bilancio federale negli anni che vanno dal

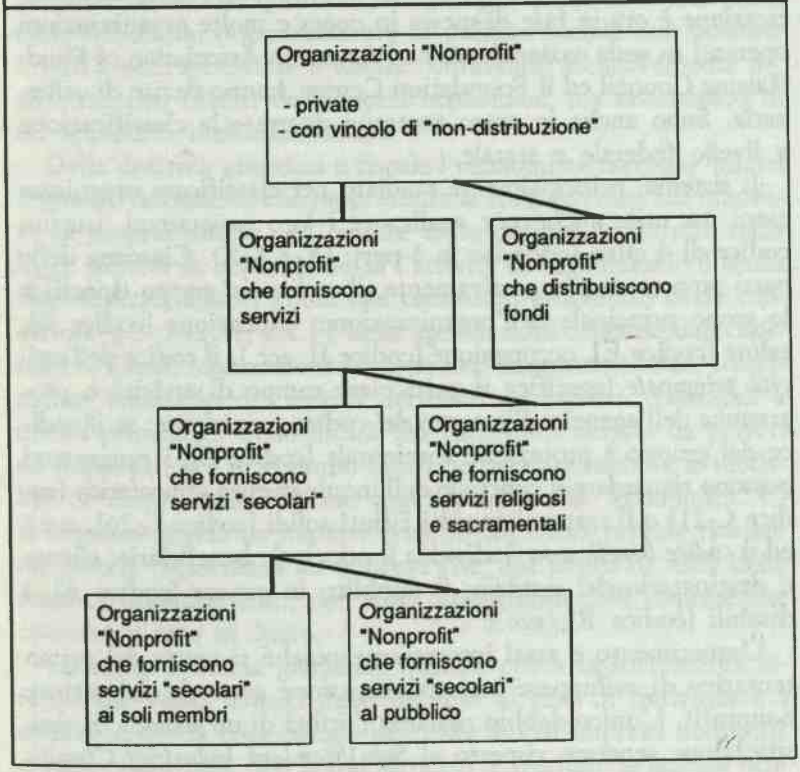
**Tavola 2: Classificazione delle nonprofit organizations secondo Hansmann**

| | Organizzazioni controllate dai donatori (Mutual) | Organizzazioni "imprenditoriali" (Entrepreneurial) |
|---|---|---|
| Organizzazioni basate sulle donazioni | Common Cause<br>National Audubon Society<br>Political Clubs | CARE<br>March of Dimes<br>Art Museum |
| Organizzazioni basate sulla vendita | American Automobile Ass.<br>Consumers Union<br>Country Clubs | National Geographic Society<br>Community hospitals<br>Nursing homes |

1987 al 1989. Evidenziando il ruolo cruciale giocato dal settore nonprofit nella fornitura di servizi sociali, essi ne sottolineano inoltre l'integrazione con il settore pubblico; il loro principale interesse è individuare la parte del primo che mostra il più alto grado di similitudine con il secondo.

L'universo delle imprese nonprofit è diviso in quattro diversi gruppi, così come è mostrato dalla Tavola 3. La principale distinzione è quella tra organizzazioni che *distribuiscono fondi* ed organizzazioni che *forniscono servizi*. Il secondo gruppo può essere ulteriormente suddiviso in organizzazioni che forniscono *servizi religiosi e sacramentali* ed organizzazioni che forniscono *servizi secolari*. Queste ultime vengono poi ripartite in imprese che

**Tavola 3: Classificazione delle nonprofit organizations secondo Salamon**



forniscono servizi *solo ai membri* ed imprese che forniscono servizi *al più ampio pubblico*. L'ultimo insieme di organizzazioni costituisce l'interesse primario degli autori poiché è quello che «... overlaps most closely with the purposes and functions of the government» (Abramson-Salamon, 1986, p. 13) essendo coinvolto nella fornitura di servizi che promuovono il benessere della comunità e servono un largo pubblico.

L'ultimo esperimento di classificazione che analizzeremo è la *National Taxonomy of Exempt Entities* (NTEE) sviluppata dal National Center for Charitable Statistics (un programma dell'Independent Sector)[7]. Lo scopo di questo programma è quello di sviluppare «a system for classifying nongovernmental, nonbusiness, tax-exempt organizations with a focus on philanthropy (IRS section 501(c)3) organizations to accurately define the voluntary nonprofit sector in the United States» (NTEE, 1987). La classificazione è ora in fase di messa in opera e molte organizzazioni operanti su scala nazionale, come l'American Association of Fund-Raising Council ed il Foundation Center, hanno deciso di utilizzarla. Sono anche in corso tentativi di usare la classificazione a livello federale e statale.

Il sistema, principalmente studiato per classificare organizzazioni ma utile anche per analizzare i loro programmi, usa un codice di 4 cifre suddiviso in 3 parti (X-XX-X). Ciascuna delle parti rappresenta, rispettivamente, il *codice del gruppo* (specifica lo scopo principale dell'organizzazione: educazione [codice B], salute [codice E], occupazione [codice J], ecc.), il *codice dell'attività principale* (specifica il particolare campo di attività o programma dell'agenzia all'interno del codice precedente: se il codice del gruppo è protezione ambientale [codice C], i programmi possono riguardare il controllo dell'inquinamento atmosferico [codice C-21] o il trattamento dei rifiuti solidi [codice C-26], ecc.) ed il *codice beneficiario* (individua il principale beneficiario, cliente o destinatario del servizio: il pubblico in genere [codice A], i disabili [codice R], ecc.).

L'esperimento è assai interessante poiché si tratta del primo tentativo di sviluppare una classificazione generale del settore nonprofit. L'unico dubbio riguarda l'utilità di un sistema di classificazione separato rispetto al SIC (*Standard Industrial Classifi-*

*cation*) usato dall'United States Bureau of Census; le possibilità di condurre ricerche comparative tra organizzazioni senza fini di lucro ed imprese commerciali si riducono se non sono risolti problemi relativi alla definizione dell'unità di analisi (impianto, stabilimento, impresa o altro) ed ai criteri di classificazione.

La breve descrizione delle definizioni e delle classificazioni usate dagli studiosi statunitensi ci consente ora di analizzare, nella sezione seguente, le principali teorie che hanno a che fare con il settore nonprofit.

L'approccio della teoria economica, principalmente rivolto alla comprensione delle origini e dei modelli di comportamento delle imprese senza fine di lucro, rappresenta un utile strumento di analisi pur senza pretendere di avere risposte adeguate alla totalità dei problemi che interessano il campo di indagine ora definito. Numerose questioni, ad esempio quelle di natura giuridica, tributaria, organizzativa e di politica sociale non possono infatti essere affrontate e risolte confidando esclusivamente negli strumenti offerti dalla teoria economica, ma necessitano di un approccio multidisciplinare.

Dalla dottrina giuridica e fiscale l'economista raccoglie infatti il quadro normativo che rappresenta la cornice entro cui muovere la propria analisi. Al mutare delle definizioni fornite dalla legge (settori in cui è ammessa l'attività di organizzazioni senza fine di lucro, settori in cui tale connotato è richiesto come condizione per operare, ecc.) e delle agevolazioni concesse dalla normativa fiscale (concessione o meno dell'esenzione fiscale, trattamento tributario dei redditi derivanti da attività collaterali a quella principale, deducibilità dei contributi versati da privati ed imprese, ecc.) muteranno infatti le caratteristiche e le modalità di azione delle imprese oggetto dell'analisi economica. Ci si muoverà perciò da imprese dove le donazioni private rivestono grande importanza ad imprese che, dal punto di vista delle fonti di finanziamento, non sono distinguibili dalle imprese che operano a fine di lucro.

La stessa dottrina giuridica, quando opera tassonomie all'interno del vasto mondo delle imprese al fine di individuare i settori in cui la concessione dello statuto di impresa nonprofit appare opportuna, non può d'altra parte scordare la lezione eco-

nomica che distingue le attività ed i beni che procurano benessere individuale da quelli che hanno intrinseco il riferimento all'interesse della collettività. La chiarezza di questi legami consente di ricollegare le singole teorie economiche che andremo esponendo al quadro di insieme che viene delineato nell'intero volume.

## 3. *Perché esistono organizzazioni nonprofit? Teorie e spiegazioni*

Varie teorie sono state proposte per spiegare l'esistenza ed i modelli di comportamento di entità economiche connotate da un vincolo di «non-distribuzione dei profitti» e perciò diverse dalla neoclassica «impresa che massimizza il profitto».

Una descrizione esaustiva dei possibili modelli di comportamento di tali imprese, che non saranno analizzati in questa rassegna, può essere trovata in E. James e S. Rose Ackermann (James-Ackermann, 1986), R. Steinberg (Steinberg, 1987), H. Hansmann (Hansmann, 1987) e R. Gassler (Gassler, 1986).

Tra le teorie che affrontano il problema delle organizzazioni nonprofit e della loro coesistenza con imprese a fine di lucro si possono individuare quattro principali correnti di pensiero:
a) la teoria della *fornitura di beni pubblici*, elaborata soprattutto da Weisbrod;
b) la teoria del *fallimento del contratto*, sviluppata da Hansmann, Krashinsky, Nelson e altri;
c) la teoria che fa riferimento a variabili di *offerta* per spiegare l'esistenza delle imprese operanti nel settore, proposta da James, e
d) la teoria della *collaborazione nei servizi pubblici* sviluppata da Salamon.

Le diverse teorie mostrano un certo grado di complementarietà ed un tentativo di combinarle è stato elaborato da Weisbrod (Weisbrod, 1988). Le principali argomentazioni esposte dalle singole correnti di pensiero verrano proposte separatamente nei paragrafi seguenti.

### *La teoria della «fornitura di beni pubblici»*

Questo approccio teorico fu originariamente sviluppato da Weisbrod in un articolo del 1975 (Weisbrod, 1975) e successiva-

mente elaborato in altri contributi (Weisbrod, 1977 e 1988). La domanda cui l'autore si tenta di rispondere è «perché certi *beni pubblici a consumo collettivo* sono forniti da organizzazioni non-governative appartenenti al settore nonprofit e non dall'operatore pubblico stesso come predice la teoria microeconomica che tratta l'offerta di beni pubblici?»[8]. Lo scopo non è perciò quello di spiegare l'esistenza delle differenti organizzazioni che operano nel settore, ma solo di risolvere il problema della fornitura privata di certi beni pubblici. Viene inizialmente stabilito un limitato insieme di ipotesi: razionalità del consumatore, comportamento massimizzante, tecnologia che permette tanto la produzione di beni privati che quella di beni pubblici che entrano nelle funzioni di utilità dei consumatori, funzioni di utilità diverse tra i differenti soggetti.

Ulteriori ipotesi riguardano i meccanismi di finanziamento della spesa pubblica e le modalità attraverso cui la domanda degli elettori influenza la fornitura di «beni pubblici» da parte dello Stato, fornitura che può prendere sia la forma della produzione diretta che quella dell'acquisto o dell'appalto ad organizzazioni private. Queste ipotesi consentono, secondo l'autore, di determinare la quantità di beni offerti, oltre allo stato della finanza pubblica. L'ipotesi riguardante la domanda di beni pubblici implica che la produzione statale venga determinata della domanda dell'elettore «medio» (il desiderio della maggioranza). In questa condizione, una parte importante della popolazione rimarrà insoddisfatta per la quantità di beni fornita dallo Stato (troppo bassa o troppo alta rispetto ai propri desideri) e per l'ammontare di tasse imposto. Quando il livello di produzione dei beni pubblici da parte dello Stato è Q1 e la tassa imposta pari a P1 per unità di prodotto (in conformità alla curva di domanda dell'elettore medio rappresentata da D4), l'elettore D1 sarà insoddisfatto poiché riceverà e pagherà troppo (la sua curva di domanda giace al di sotto di D4) per beni che non desidera. Al contrario, gli elettori D2 e D3 richiederanno una quantità di beni pubblici più elevata e sarebbero disposti a pagare per averli (la loro curva di domanda giace al di sopra di D4) (Fig. 1).

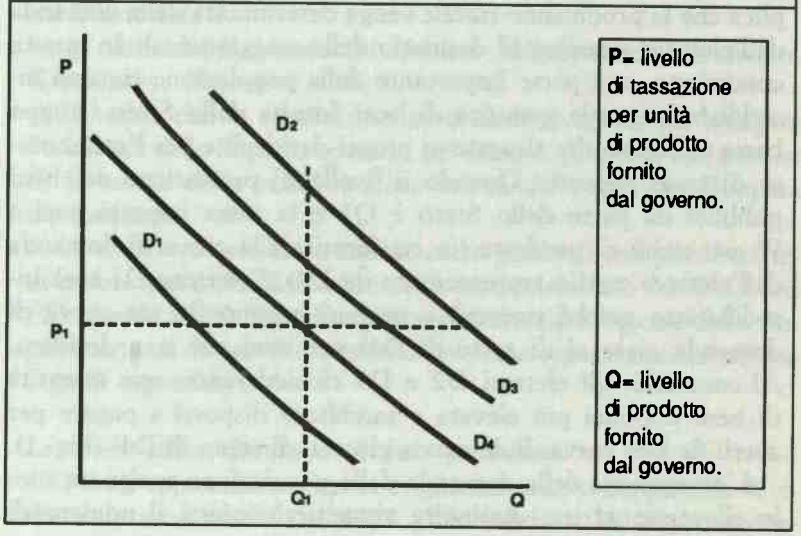
L'omogeneità della domanda della popolazione svolge un ruolo rilevante: al suo diminuire aumenterà infatti il numero di

elettori-consumatori insoddisfatti dal livello della produzione di beni pubblici determinato «politicamente».

In questo frangente, che possibilità di azione ha un consumatore insoddisfatto? Weisbrod propone diverse soluzioni che vanno dalla formazione di un «governo locale» che fornisca unità addizionali dei beni in questione ai consumatori che desiderano averne e sono disposti a pagarli, sino alla sostituzione del bene pubblico con possibili alternative private. Questa sostituzione non è sempre realizzabile e, quando lo è, la natura dei beni in questione può comunque risultare diversa poiché il bene privato è un sostituto imperfetto di quello pubblico[9]. Secondo l'autore entrambe le soluzioni sono non ottimali poiché i consumatori sono «... over or undersatisfied in government markets and (make) socially inefficient choices in private markets» (Weisbrod, 1975, p. 181).

Questa considerazione conduce a «... a rationale for the development of voluntary nonprofit organizations» (Weisbrod, 1975, p. 181). Nella visione dell'autore, le organizzazioni nonprofit agirebbero infatti come fornitori privati di beni pubblici, allargando in tal modo una offerta pubblica insufficiente.

**Figura 1**



Il settore nonprofit condivide così caratteristiche che sono comuni al settore privato e a quello pubblico: è simile allo stato dal punto di vista dei beni prodotti ma, come per il settore privato, non ha il potere di imporre tasse. Anche questo settore si troverà perciò ad affrontare problemi finanziari legati alla esistenza di comportamenti del tipo «free-rider». La produzione di beni pubblici da parte del settore nonprofit rappresenta perciò una soluzione non ottimale ai «fallimenti del mercato e dello stato»[10] ma, secondo Weisbrod, può essere pensato come un possibile «ottimo di secondo ordine».

Weisbrod ha sviluppato ulteriormente la sua teoria rimuovendo l'ipotesi che i consumatori selezionino un insieme definito di beni (privati o pubblici). Il suo interesse si concentra sulle modalità di mutamento della domanda di beni pubblici al variare del livello del reddito individuale. Egli suggerisce che «... at very low income levels the income elasticity of demand for a given collective good is positive and large» (Weisbrod, 1975, p. 184); il livello assai basso di consumo di beni sia pubblici che privati sostitutivi genera infatti forti aumenti della loro domanda al crescere del reddito. La domanda di beni pubblici tende a crescere insieme al livello del reddito sino ad un determinato livello di quest'ultimo; passato quel livello, la maggiore disponibilità di reddito fara sì che alcuni beni privati, a causa delle loro caratteristiche di maggior controllo individuale, vengano richiesti come surrogato dei beni pubblici.

Sulla base della teoria sviluppata, l'autore può prevedere le condizioni in cui il settore nonprofit può giungere a svolgere un ruolo più o meno rilevante all'interno dell'intera economia. Più elevato è il grado di eterogeneità della domanda, maggiore sarà l'incapacità pubblica di soddisfare tutti i consumatori attraverso la fornitura di servizi; le dimensioni del settore nonprofit saranno perciò maggiori in società caratterizzate da più elevate differenze economiche, politiche e culturali che generano curve di domanda dei consumatori molto diverse tra loro.

Il modello creato da Weisbrod, un approccio che sottolinea le variabili della domanda, è stato rifinito da James (James, 1987) ed utilizzato per spiegare le dimensioni e le caratteristiche del settore nonprofit (con particolare attenzione al sistema educati-

vo) in diversi paesi (James, 1982a, 1982b, 1984, 1986; James-Gail, 1987).

Le diversità internazionali nelle dimensioni del settore vengono infatti attribuite a «... two sets of demand side variables — excess demand and differentiated demand» (James, 1987, p. 400)[11]; l'offerta di beni pubblici da parte del settore nonprofit sarà perciò più elevata nei paesi in cui maggiore è l'eccesso di domanda rispetto all'offerta governativa e maggiormente differenziati sono i gusti dei consumatori.

I limiti dell'offerta pubblica, spiegati in modo non dissimile da quelli proposti da Weisbrod, emergono dal ruolo redistributivo dell'operatore pubblico e dalla relativa impossibilità di eguagliare, per ogni singolo consumatore, l'utilità marginale del servizio ricevuto con l'aliquota marginale di tassazione pagata. L'offerta statale di «beni pubblici» è limitata dal gruppo di cittadini con la minore utilità marginale.

James ritiene inoltre che la differenziazione della domanda divenga sempre più rilevante nei casi in cui la popolazione è geograficamente dispersa, l'operatore pubblico non può produrre beni eterogenei e le preferenze della maggioranza non possono essere imposte all'intera popolazione. Quando queste condizioni si realizzano, la «... nonprofit organization may be considered a "community of interest" constituting an alternative to a geografically based community» (James, 1987, p. 402).

Secondo James, il modello è piuttosto efficace nello spiegare la distribuzione delle scuole pubbliche e private in molti paesi in via di sviluppo. In queste società, tanto una agricoltura arcaica che un'industria arretrata che utilizza manodopera a bassa specializzazione ricavano una limitata utilità dall'educazione e non premono per la sua estensione. Inoltre, è generalmente difficile raccogliere imposte dalla popolazione rurale ed i cittadini più ricchi si oppongono alla espansione del settore pubblico in campo scolastico. Il sistema dell'istruzione pubblica avrà perciò a disposizione un ammontare di fondi piuttosto limitato, in particolare l'istruzione secondaria. Sia la popolazione rurale che quella urbana riconoscono infatti l'utilità dell'educazione primaria e, contemporaneamente, i cittadini più ricchi non si oppongono ad incrementi della tassazione che finanzino gli studi universita-

ri (poiché essi hanno maggiori possibilità di goderne i benefici); solo l'istruzione secondaria viene lasciata da parte. Tuttavia, nel momento in cui la città prende il sopravvento sulla campagna ed il settore dei servizi comincia a svilupparsi, emerge una nuova domanda di forza lavoro addestrata e competente; la nuova borghesia urbana esprime una elevata domanda di istruzione secondaria ed il settore nonprofit rappresenta il primo fornitore.

Per quello che riguarda invece paesi più sviluppati come l'Olanda, il Belgio e la Svizzera, James ritiene che il grande sviluppo e la diffusione di scuole private sia spiegato dall'eterogeneità della popolazione e dall'opposizione ad ogni sistema educativo centralizzato e pubblico.

La teoria che vede nel settore nonprofit il sostituto dell'operatore pubblico nei casi in cui sussistano particolari condizioni dal lato della domanda è stata oggetto di talune critiche. Le osservazioni sollevate da Salamon (Salamon, 1987b) fanno riferimento ai legami economici ed istituzionali esistenti tra operatore pubblico e mondo delle organizzazioni senza fine di lucro. Se queste ultime debbono essere pensate come un sostituto dello Stato nella fornitura di taluni servizi pubblici, la cooperazione tra i due mondi dovrebbe essere assai limitata, se non nulla; la realtà, almeno negli Stati Uniti, si presenta tuttavia diversa poiché il settore pubblico è uno dei maggiori finanziatori delle organizzazioni nonprofit.

Una ulteriore critica all'approccio è stata sollevata da Hansmann (Hansmann, 1987). L'argomentazione si riferisce alla natura dei servizi generalmente offerti dalle organizzazioni nonprofit. Secondo Hansmann, solo alcuni di questi servizi sono «beni pubblici», principalmente quelli resi dalle cosiddette «donative nonprofits» (per usare la terminologia dello stesso autore), ad esempio le organizzazioni attive nel campo della ricerca medica di base; molti altri beni e servizi hanno invece natura di beni privati, come quelli forniti da ospedali senza fine di lucro, case di ricovero, musei o scuole. Se ciò è vero, la teoria proposta da Weisbrod è incompleta poiché non è in grado di spiegare le ragioni per cui talune organizzazioni nonprofit si specializzano in questo tipo di produzioni.

La seconda preoccupazione espressa da Hansmann riguarda

le ragioni per cui una organizzazione senza fine di lucro, e non una impresa commerciale, dovrebbe soddisfare l'eccesso di domanda che non è soddisfatta dall'offerta pubblica. Parte della risposta fa riferimento alla natura «pubblica» dei servizi che, secondo Weisbrod, vengono forniti dalle organizzazioni senza fine di lucro. La teoria economica «standard» ritiene infatti che nessuna impresa privata si impegnerà nella produzione di «beni pubblici», temendo di incorrere in perdite. Ciò che Weisbrod non riesce però a dimostrare è la ragione per cui una organizzazione nonprofit non dovrebbe essere esposta allo stesso rischio finanziario nel momento in cui decida di iniziare la produzione di «beni pubblici». Il problema del «free-rider» tocca anche le imprese senza fine di lucro o esistono effetti differenti per queste ultime? L'autore tenta di spiegare le ragioni per cui i cittadini potrebbero finanziare la fornitura di beni collettivi da parte di una organizzazione nonprofit anziché agire come free-rider. Weisbrod ricorre alla «pressione sociale» a fare donazioni ad una organizzazione nonprofit o alla possibilità di derivare benefici dalla donazione (la funzione di utilità del consumatore potrebbe cioè incorporare un comportamento filantropico), ma la spiegazione lascia un po' insoddisfatti.

Le critiche alla «teoria dei beni pubblici» che abbiamo ora esposto hanno condotto allo sviluppo di un diverso approccio teorico, la cosiddetta «teoria del fallimento del contratto».

*La teoria del «fallimento del contratto»*

La «teoria del fallimento del contratto» si è sviluppata grazie ad una serie di contributi di Nelson (Nelson, 1977), Nelson e Krashinsky (Nelson-Krashinsky, 1973), Hansmann (Hansmann, 1980), Easley e O'Hara (Easley-O'Hara, 1983 e 1986) e Krashinsky (Krashinsky, 1986). In questa sede ci concentreremo in particolare sulla spiegazione offerta da Hansmann (Hansmann, 1986) che rappresenta l'aggiustamento finale della teoria.

Il «fallimento del contratto» è visto come un caso particolare di «fallimento del mercato», una condizione che impedisce all'economia di mercato di raggiungere una condizione di equilibrio ottimo. Quando questa condizione si realizza, l'impresa a fine di lucro non è in grado di produrre beni e servizi a prezzi e

quantità che permettano il raggiungimento della massima efficienza sociale; in questo caso l'impresa senza fine di lucro può rappresentare una potenziale alternativa in grado di risolvere il problema.

L'impresa a fine di lucro rappresenta la scelta istituzionale ottima solo nel caso in cui sia il venditore che l'acquirente dispongono di completa informazione in ordine all'oggetto della contrattazione. Perché questa situazione si realizzi, alcune condizioni debbono essere soddisfatte; in particolare, il consumatore deve essere in grado di «(a) make a reasonably accurate comparison of the products and prices of different firms before any purchase is made, (b) reach a clear agreement with the chosen firm concerning the goods or services that the firm is to provide and the price to be paid, and (c) determine subsequently whether the firm complied with the resulting agreement and obtain redress if it did not.» (Hansmann, 1980).

Se queste condizioni non sono rispettate, il consumatore non è in grado di valutare la qualità dei beni e dei servizi acquistati e l'impresa a fine di lucro gode di un forte incentivo ad imbrogliare, diminuendo la qualità dei beni forniti o aumentando i prezzi al solo scopo di incrementare i profitti; in queste condizioni il contratto «fallisce».

Il fallimento del meccanismo contrattuale spiega l'esistenza delle organizzazioni senza fine di lucro. Questo tipo di organizzazione non ha alcun incentivo a sfruttare l'ignoranza del consumatore attraverso l'incremento dei prezzi o la diminuzione della qualità dei beni poiché il «vincolo di non-distribuzione» impedisce ai membri dell'organizzazione di trarre vantaggio da un livello di profitti più elevato. Per queste ragioni il consumatore godrebbe di un incentivo a rivolgersi ad una organizzazione non-profit, più degna di fiducia, ogni volta in cui ha a che fare con un prodotto dalla qualità difficile da valutare.

La teoria del «fallimento del contratto» viene presentata come uno schema capace di spiegare sia la produzione di «beni pubblici» che altre attività effettuate dalle imprese senza fine di lucro che non si riescono a spiegare usando il paradigma proposto da Weisbrod. Quello dei «beni pubblici» è infatti interpretato come uno dei casi in cui il fallimento del contratto si

manifesta. Perciò, un consumatore che decida di non agire come «free-rider» e di acquistare «beni pubblici» da una impresa privata, preferirà dare i propri soldi ad una organizzazione nonprofit piuttosto che ad una impresa a fine di lucro. Illuminante a riguardo è l'esempio di una stazione radio o televisiva; un consumatore avrà infatti buone ragioni per ritenere che una stazione radiofonica a fine di lucro solleciti pagamenti in eccesso rispetto a quelli strettamente necessari per la produzione del servizio. In altre parole, il consumatore non può essere sicuro che il suo contributo marginale sarà utilizzato per incrementare la quantità o la qualità delle trasmissioni piuttosto che per aumentare i profitti del proprietario. Il rischio si riduce finanziando una stazione radiofonica senza fine di lucro.

La teoria può venire utilizzata per spiegare l'esistenza di organizzazioni senza fini di lucro operanti in settori assai diversi tra loro quali la prestazione di servizi «caritativi» (vitto, alloggio ed assistenza medica per persone bisognose) o la vendita di beni privati sul mercato[12] (day-care, ricoveri per anziani, educazione, ecc.). Questi diversi servizi condividono la caratteristica di una qualità difficile da valutare sia perché spesso la persona che riceve il servizio è diversa da quella che lo paga (o dal donatore nel caso di servizi prestati da organizzazioni che fanno grande affidamento sui contributi filantropici), sia per la complessità delle caratteristiche tecniche e qualitative coinvolte. Esistono perciò le condizioni perché l'acquirente possa venire sfruttato dal venditore. Una condizione di minore debolezza è quella in cui il consumatore ha a che fare con una organizzazione senza fine di lucro che deve rispettare il vincolo di non-distribuzione dei profitti. La presenza di numerose imprese senza fine di lucro nei settori dell'arte, dello spettacolo o dell'educazione evidenzia «l'imperfezione di questi mercati» (Hansmann, 1980) che pure hanno caratteristiche diverse.

La teoria del «fallimento del contratto» è stata interpretata e riformulata da Easley e O'Hara (Easley e O'Hara, 1983 e 1986) seguendo l'impostazione dei modelli «principal/agent»[13]. Gli autori sostengono che il rapporto tra il manager di una grande impresa (l'agente) ed il piccolo azionista (principal) della stessa non è molto diverso dal rapporto esistente tra i manager di

una organizzazione senza fine di lucro e coloro che donano fondi alla stessa. Stabilendo questo parallelo gli autori sono in grado di fare affidamento sull'ampia letteratura economica che ha affrontato il problema.

In particolari circostanze, l'impresa senza fine di lucro (ed il contratto «senza fine di lucro» che lega il manager ai donatori) può generare risultati migliori rispetto all'impresa che ha come fine il profitto, divenendo perciò la soluzione contrattuale ottima. Queste circostanze si verificano in un mondo di informazione asimmetrica dove alcuni dati relativi al processo produttivo sono disponibili al management dell'impresa ma non sono facilmente accessibili da parte del grande pubblico; in un mondo di informazione perfetta il contratto «a fine di lucro» è invece considerato la miglior soluzione possibile.

Gli autori analizzano due differenti situazioni in cui esiste informazione imperfetta:

1) «the production process depends on the manager's work effort and some input variables (e.g. productivity) whose value differs across "state of the world". The manager knows which value prevails but society does not» (Easley e O'Hara, 1986, p. 88);

2) «important characteristics of a firm's output are unobservable or observable only with great cost» (Easley e O'Hara, 1986, p. 88), ma il valore dell'output è noto al management.

Si immagini una situazione in cui vale il primo insieme di ipotesi. Il manager che opera in una impresa senza fine di lucro (con un «contratto nonprofit» secondo la dizione degli autori) può decidere di lavorare meno se cresce il valore dell'input inosservabile: il processo produce la stessa quantità di prodotto con un minore sforzo da parte del manager. Questa situazione potrebbe tuttavia essere indesiderabile per il donatore che preferisse una diversa allocazione delle risorse. Perché il donatore raggiunga condizioni soddisfacenti la relazione contrattuale con il management deve essere modificata.

Un «... for-profit contract specifying a fixed output for the firm and requiring the manager to take all of the variance through his reward and effort is optimal» quando il manager è indifferente al rischio (Easley e O'Hara, 1986, p. 89), mentre il «con-

tratto nonprofit» è preferibile se il manager è avverso al rischio.

In situazioni in cui prevale il secondo insieme di ipotesi (il prodotto non è osservabile), la soluzione ottimale è rappresentata dal «contratto nonprofit»; infatti, ogni accordo che non specifichi una remunerazione costante può indurre il manager a mentire in ordine al livello dell'output. Con un «contratto for-profit» la produzione sarà pari a zero poiché il manager può decidere di non produrre nulla accaparrandosi la totalità dei quattrini che entrano nell'impresa. Con un «contratto nonprofit» che implichi una remunerazione costante e prefissata, «... the manager will maximize his utility by working as little as possible. With some production technologies, this will result in a positive output» (Easley e O'Hara, 1986, p. 90) anche se questo risultato non è garantito. Esempi di imprese senza fine di lucro la cui produzione è difficile da osservare sono le «banche del sangue» o le case di ricovero.

Una diversa interpretazione della teoria del «fallimento del contratto», connessa con la cosiddetta «economia dei costi di transazione»[14] è stata proposta da Krashinsky (Krashinsky, 1986). Il nucleo del lavoro di Krashinsky è la discussione della teoria che spiega l'esistenza delle imprese senza fine di lucro come risposta a taluni «fallimenti» delle imprese a fine di lucro. Questa spiegazione non soddisfa l'autore che ritiene, seguendo una impostazione teorica iniziata da Coase (Coase, 1937) e sviluppata in particolare da Williamson (Williamson, 1975), che l'impresa in quanto tale sia una struttura che consente di superare taluni «fallimenti del mercato»; l'organizzazione (e l'impresa ne è un tipo particolare) è una risposta al fallimento del mercato (Arrow, 1974).

La teoria economica che si occupa di organizzazione industriale analizza il processo di integrazione verticale come espediente utilizzato dalle imprese per ridurre i costi di transazione sostenuti quando il coordinamento delle decisioni di produzione passa attraverso il mercato. Si tratta, in altre parole, di un processo che mira alla riduzione dei costi di transazione tra produttori.

Krashinsky sottolinea però l'esistenza di altri costi di transazione oltre a quelli tra i produttori, principalmente quelli tra

produttori e consumatori o tra gli stessi consumatori. Se l'impresa a fine di lucro viene pensata come espediente che consente la riduzione dei costi di transazione tra produttori, l'impresa senza fine di lucro può allora essere concepita come un dispositivo istituzionale che consenta la riduzione dei costi di transazione tra produttori e consumatori o tra gli stessi consumatori.

Come è stato rilevato, il più importante costo di transazione tra produttori e consumatori è il costo di monitoraggio della qualità del prodotto; un costo di monitoraggio elevato incoraggia i produttori a ridurre la qualità per lucrare margini di profitto più elevati. L'impresa senza fine di lucro è uno dei modi possibili per ovviare a questo comportamento.

Poiché l'impresa nonprofit può tuttavia essere meno efficiente delle imprese a fine di lucro, si sono sviluppate soluzioni alternative per superare il problema dei costi di transazione: la regolazione pubblica dell'informazione e della qualità dei prodotti, le associazioni professionali che controllino l'attività dei membri associati e immaginino soluzioni per la protezione dei consumatori (garanzie, legislazione sulla responsabilità, ecc.) sono alcuni degli esempi possibili.

Un esempio dei costi di transazione tra consumatori è il comportamento da «free-rider» nel caso dei beni pubblici; questi costi possono essere evitati se i consumatori costituiscono organizzazioni nonprofit, raccogliendo fondi che permettano la fornitura del servizio ed escludendo i non membri dalla possibilità di beneficiarne. Poiché questo tipo di soluzione non può tuttavia essere utilizzata in ogni circostanza, viene spiegata la presenza contemporanea dell'operatore pubblico e delle organizzazioni nonprofit nella fornitura di questi servizi.

Krashinsky sottolinea inoltre come la stessa fornitura statale di «beni pubblici» crei costi di transazione (costi politici legati alla raccolta delle tasse ed alle decisioni di spesa). Sembra perciò verosimile che la fornitura di questi beni da parte di organizzazioni senza fine di lucro, lungi dall'essere una risposta alla decisione pubblica di farsi carico esclusivamente dell'elettore «medio», rappresenti invece un tentativo di evitare questi costi di transazione.

La critica di maggior rilievo alla teoria del «fallimento» del

contratto» è stata proposta da James (James, 1986). L'autrice sottolinea come le imprese senza fine di lucro siano spesso paragonate alle imprese con fine di lucro e come la loro esistenza sia spiegata come differenza rispetto a queste ultime. Questa caratteristica è sentita come una debolezza della teoria del «fallimento del contratto» poiché la grande maggioranza delle attività intraprese dalle imprese nonprofit hanno lo Stato come naturale riferimento e controparte. La critica rivolta da James alla teoria del «fallimento del contratto» è in pratica la stessa, ma rovesciata, che Hansmann rivolge alla «teoria dei beni pubblici».

La critica sollevata da Salamon si pone nella stessa linea (Salamon, 1987): se le asimmetrie informative spiegano la genesi del «terzo settore», come si spiega la grande quantità di regolamentazioni pubbliche che interessano industrie in cui agiscono le organizzazioni senza fine di lucro? Anche queste ultime non sono considerate degne di fiducia? Come si spiega la profonda relazione tra settore nonprofit e settore pubblico?

*Una sintesi con alcuni ampliamenti*

Un tentativo di unificare gli approcci sinora descritti è stato proposto da Weisbrod. Il suo ultimo lavoro (Weisbrod, 1988) è un tentativo di tener conto sia del suo proprio contributo originale (la «teoria dei beni pubblici») che della teoria del «fallimento del contratto» per spiegare il ruolo delle organizzazioni senza fine di lucro. Secondo l'autore, le due teorie affrontano aspetti diversi del problema della scelta del consumatore e devono essere trattate come spiegazioni complementari e non alternative.

Weisbrod afferma che tanto le asimmetrie informative che il comportamento da «free-rider» causano problemi seri al meccanismo di mercato, generando «fallimenti» che trovano soluzione attraverso la fornitura di beni e servizi da parte dell'operatore pubblico o delle organizzazioni senza fine di lucro.

A partire da ciò, la scelta del consumatore viene divisa in due parti diverse. Trovandosi di fronte a problemi di «asimmetria di informazione» il consumatore dovrà scegliere tra una organizzazione sottoposta a vincolo di non-distribuzione dei profitti (sia le imprese nonprofit che lo Stato) ed una impresa a

fine di lucro. Date le ipotesi sull'informazione incompleta dei consumatori, la teoria del «fallimento del contratto» descrive bene le ragioni di questa scelta. Effettuata questa prima scelta, l'eterogeneità nelle curve di domanda dei consumatori, insieme alla quantità ed alla qualità dei beni forniti dall'operatore pubblico, giustifica la scelta tra quest'ultimo ed una impresa senza fine di lucro. In questo caso vale la «teoria dell'offerta di beni pubblici».

Un ulteriore tentativo di sviluppare una spiegazione unitaria dell'esistenza del settore nonprofit è stato trattato da James (James, 1986). L'autrice ha tentato di integrare l'approccio «dal lato della domanda», che si è illustrato sinora, con considerazioni addizionali riguardanti «il lato dell'offerta». Queste osservazioni tendono a mettere in discussione uno degli assunti tradizionali della teoria microeconomica dell'impresa, quello che ipotizza la disponibilità illimitata (dati prezzi opportuni) delle «risorse imprenditoriali», quasi che chiunque, semplicemente sulla base di prezzi convenienti, possa e voglia decidere di mutare la propria condizione lavorativa divenendo imprenditore o offrendosi alle dipendenze di qualcuno. Tale ipotesi si presenta inopportuna per l'analisi del settore nonprofit dove la risorsa imprenditoriale appare scarsa e determinante.

James suggerisce che le «... differences in the availability of nonprofit entrepreneurship exert a potentially powerful supply-side influence on size of the nonprofit sector» in diversi paesi (James, 1986, p. 404).

La domanda che emerge spontaneamente è allora la seguente: perché un imprenditore decide di scegliere la forma istituzionale dell'impresa senza fine di lucro anziché quella più comune dell'impresa for profit? L'autrice propone varie spiegazioni alla luce delle specifiche situazioni nazionali.

La prima ragione presa in considerazione è la possibilità di operare come «impresa a fine di lucro mascherata», godendo dei vantaggi legali delle imprese nonprofit ma distribuendo profitti ai proprietari in qualche modo illegale. L'incentivo ad un simile comportamento può essere molto forte se le regolamentazioni pubbliche richiedono lo statuto di «organizzazione senza

fine di lucro» per entrare in alcuni particolari mercati (ad esempio l'educazione) o se le distribuzioni illegali di profitti non sono facilmente rilevabili da parte delle autorità preposte.

Il secondo motivo è forse più importante; James osserva che, assai spesso, il fondatore di una organizzazione nonprofit non è un singolo individuo ma piuttosto una organizzazione «ideologica» (politica, religiosa, culturale) che tenta di aumentare il numero dei propri sostenitori o di diffondere le proprie idee. Poiché il profitto non è il principale obiettivo di queste organizzazioni, lo statuto di organizzazione senza fine di lucro si presenta più adatto ad esse. In talune circostanze infatti, perseguire il fine di lucro può rappresentare un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi programmati. Come sottolinea James, la massimizzazione del numero degli iscritti, ad esempio delle persone che frequentano una scuola cattolica, può non essere compatibile con la massimizzazione del profitto; le tasse di iscrizione potrebbero infatti essere troppo elevate per gran parte dei potenziali utenti, escludendoli perciò automaticamente dall'insieme dei possibili sostenitori o membri.

*Collaborazione nei servizi pubblici*

L'ultima interpretazione che tratteremo in questa sede è stata proposta e sviluppata da Salamon in una serie piuttosto ampia di articoli (Salamon, 1981, 1984, 1987a, 1987b). La teoria ha il vantaggio (o lo svantaggio) di essere una spiegazione interdisciplinare dove l'attenzione è concentrata sul rapporto tra settore pubblico e settore nonprofit e dove il legame tra i due comparti è concepito in termini di collaborazione anziché di relazione antagonistica, come viene spesso suggerito dalla teoria sociologica e da quella economica.

Secondo l'autore, la collaborazione tra i due settori si realizza attraverso una divisione di responsabilità che permette di superare i limiti organizzativi propri dei due settori.

Il settore pubblico non viene presentato come il comparto burocratico e monolitico che limita la libertà e le possibilità di azione del settore privato, tanto spesso dipinto dai lavori sociologici (Nisbet, 1962). Lo Stato diviene invece principalmente il luogo dove vengono formulate politiche di intervento, decise

priorità e prese decisioni di finanziamento per la fornitura al pubblico di servizi. La realizzazione di queste politiche è tuttavia effettuata con il coinvolgimento massiccio del settore nonprofit che diviene assai spesso il vero erogatore finale dei servizi. «The Welfare State in the American context makes use of a wide variety of third parties to carry out governmental functions. The result is an elaborate system of "third party government", in which government shares a substantial degree of its discretion over the spending of public funds and the exercise of public authority with third-party implementers» (Salamon, 1987b, p. 37).

Questo modo di agire riflette numerose caratteristiche della società americana e delle sue leggi: la struttura pluralistica, la moltitudine di associazioni rappresentanti interessi diversi che vuole essere coinvolta nei processi politici, l'ostilità nei confronti di un settore pubblico di ampie dimensioni unita al desiderio per i servizi che sono generalmente erogati in un sistema di Welfare State, il desiderio di un alto grado di flessibilità e di efficienza economica che può raggiungersi più facilmente attraverso la fornitura privata di servizi.

In questo contesto, il settore nonprofit non viene interpretato come un sostituto dell'operatore pubblico o del settore a fine di lucro nei casi in cui si realizzi qualche forma di «fallimento» dello Stato o del mercato. Al contrario, le organizzazioni nonprofit sono considerate la parte più sensibile dei tre citati settori dell'economia, il «primario meccanismo di risposta» ai problemi che sorgono nella società. Il settore pubblico rappresenta invece «... the derivative institution responding to "voluntary failure", to inherent limitations of the voluntary or nonprofit sector» (Salamon, 1987b, p. 39). Questi limiti riguardano soprattutto l'impossibilità di generare un flusso di risorse sufficiente a trattare il vasto insieme di problemi sociali che riguardano la società, l'attitudine a rivolgersi solo ad una parte della popolazione (o ad uno specifico problema) e la tendenza a fornire servizi «... as a matter of charity and not of right» (Salamon, 1987b, p. 41).

Allo stesso tempo, la fornitura privata di servizi presenta vantaggi e caratteristiche che non è possibile ottenere attraverso la fornitura pubblica: personalizzazione del servizio, capacità di

operare su scala ridotta e possibilità di sviluppare competizione tra fornitori al fine di ridurre i costi.

## 4. *Conclusioni*

Una prima conclusione che pare opportuno trarre alla fine di questa rassegna riguarda lo stato di «sottosviluppo» della strumentazione analitica utilizzata dagli economisti per affrontare il problema delle imprese senza fine di lucro. Queste ultime vengono infatti sempre interpretate come residuali rispetto ai due principali attori che operano sul palcoscenico economico, le imprese a fine di lucro e l'operatore pubblico. Le organizzazioni nonprofit divengono l'ancora di salvezza del consumatore frustrato dai «fallimenti del mercato e dello Stato» ma mancano di una autonoma logica di azione. Ad esse vengono infatti sovraimposti i modelli comportamentali dell'uno o dell'altro degli operatori sopramenzionati.

Nella teoria di Hansmann ad esempio, le imprese nonprofit ed i loro manager sembrano agire, in puro stile neoclassico, come imprese che massimizzano il profitto pur non potendolo distribuire. L'autore non sviluppa infatti alcuna ipotesi comportamentale alternativa, evidenziando la mancanza di una teoria economica in grado di interpretare la logica di azioni che portano alla produzione di beni e servizi (come tali «economiche») senza tuttavia implicare necessariamente una qualsivoglia condotta egoistica o massimizzante.

Un po' diversa appare la logica che orienta l'analisi proposta da Weisbrod che fa forse maggiore riferimento ad ideali mutualistici che avvicinano l'impresa senza fine di lucro a quella cooperativa; mancano tuttavia passi avanti nella delineazione di una teoria economica che analizzi relazioni diverse dallo scambio e più vicine alla donazione. Un contributo in tale senso può forse venire dall'approfondimento dell'approccio proposto da James, approccio che non considera esclusivamente le variabili «di domanda» (derivanti da una esigenza dei consumatori) ma anche quelle «dell'offerta», più attinenti alla volontà, alle aspettative ed agli obiettivi degli imprenditori. Simili analisi dell'origine e

delle ragioni del terzo settore infatti, oltre a consentire di indagare più a fondo la sfera motivazionale dei soggetti artefici delle imprese nonprofit, mostrano anche un potere esplicativo assai elevato perché si radicano nelle dimensioni culturali, religiose e politiche dei paesi e dei settori che analizzano. Le differenze internazionali nelle dimensioni, nella rilevanza istituzionale e nei compiti delle organizzazioni senza fine di lucro non possono infatti essere comprese fidando unicamente nella analisi delle esigenze del consumatore ma necessitano di approfondimenti specifici relativi, ad esempio, al ruolo delle istituzioni statali, alle politiche di welfare, alla rilevanza dei fenomeni di associazionismo e così via. È forse in questa direzione, più che in altre, che la ricerca deve proseguire.

Maggior sviluppo richiede anche l'elaborazione di una spiegazione unitaria che sia in grado di tenere conto della pluralità di approcci sviluppati sino a questo momento.

Interessante come stimolo, seppur non privo di problemi, si presenta perciò il contributo di Weisbrod che abbiamo descritto in precedenza. Il maggior dubbio sollevato da questa analisi riguarda il recepimento solo formale della teoria delle «asimmetrie informative» e la riduzione del tutto, ancora una volta, ad un problema di concorrenzialità tra pubblico e privato nella produzione di beni pubblici. Infatti, la seconda fase del processo decisionale del consumatore (dopo la decisione fondamentale di rivolgersi ad una organizzazione a fine di lucro o ad una con vincolo di distribuzione dei profitti) viene presentata come scelta tra beni prodotti dallo Stato e beni prodotti da imprese nonprofit. L'alternativa posta limita implicitamente il settore nonprofit alla sola produzione di «beni pubblici» o comunque di servizi di cui l'operatore pubblico tenderebbe comunque a farsi carico, seppure in misura che può essere ritenuta insufficiente da taluni consumatori. Viene così posta in secondo piano l'essenza del contributo di Hansmann che consiste nell'identificare nella differenza di informazione tra consumatore e venditore, e non nella natura del bene, l'origine delle organizzazioni del terzo settore.

Lo stesso contributo di Hansmann lascia tuttavia aperto un quesito che rilancia l'approccio alla Weisbrod, più declinato sul-

la natura dei beni in esame; se le organizzazioni senza fine di lucro sorgono per colmare il differenziale informativo tra produttore ed acquirente (o per renderlo innocuo dal punto di vista di quest'ultimo), come spiegare il fatto che in mercati dove le asimmetrie informative sono elevate non esistono organizzazioni senza fine di lucro? L'esempio che si suole citare in questo caso è quello delle automobili di seconda mano, dove il venditore gode di informazione completa in ordine allo stato della vettura, mentre l'acquirente ne è completamente all'oscuro. In questo mercato non esistono tuttavia organizzazioni nonprofit. È assai probabile che la natura «completamente privata» del bene automobile e la ridotta rilevanza sociale della transazione in oggetto spieghino la mancanza di organizzazioni nonprofit.

Un altro problema sembra gettare alcune ombre sull'analisi proposta da Hansmann: il vincolo alla distribuzione dei profitti rappresenta una ragione sufficiente perché il consumatore possa ritenere una impresa nonprofit più affidabile di una impresa a fine di lucro nel caso di «asimmetria informativa»?

Dubbi a riguardo sorgono nel momento in cui si abbandona la lezione neoclassica per riconoscere che, assai spesso, l'obiettivo di massimizzazione dei profitti non è quello che muove il management di impresa. Se la finalità imprenditoriale non è la massimizzazione del profitto (il che tuttavia non pare nella descrizione di Hansmann) ma di qualche altra variabile (ad esempio le vendite, la crescita dell'impresa o il potere del manager) non è affatto garantito che il vincolo di non distribuzione dei profitti renda il manager di una impresa nonprofit più affidabile rispetto a quello di una impresa a fine di lucro. L'obiettivo perseguito dal manager dell'impresa nonprofit può non coincidere o essere in contrasto con il fine del consumatore che a quella impresa si rivolge; si provi a pensare all'esigenza di far crescere il fatturato di un ospedale aumentando il turn-over dei pazienti e a quella contrastante di ricevere cure di qualità adeguata.

Inoltre, anche un obiettivo diverso dalla massimizzazione dei profitti può venire perseguito attraverso la crescita di questi ultimi. Infatti, poiché i profitti di una impresa nonprofit debbono essere reinvestiti nell'impresa stessa, il loro aumento può portare ad esempio ad una crescita dell'autofinanziamento e perciò delle possibilità stesse di crescita della impresa.

# Note

* Si ringrazia il CNR per il contributo finanziario concesso.

[1] Le organizzazioni religiose sono esenti per statuto e non devono presentare alcuna domanda.

[2] L'elenco dell'IRS è anche una grande fonte potenziale di informazioni quantitative, seppur assai sottoutilizzata.

[3] Altri termini usati per identificare il settore sono «indipendent sector», «third sector», «philanthropic sector», «voluntary sector».

[4] La Enterprise Foundation ha creato una impresa commerciale, la Enterprise Development Company, che opera nello sviluppo del patrimonio immobiliare ed i cui profitti sono utilizzati per finanziare programmi che mirano alla soluzione del problema degli alloggi.

[5] Nel 1985 un gran numero di ospedali senza fine di lucro operavano *joint-venture* con ospedali a scopo di lucro (WEISBROD, 1988, p. 2).

[6] Tuttavia la Croce Rossa ci sembra essere più una nonprofit commerciale che non basata sulle donazioni.

[7] L'Indipendent Sector è «*a nonprofit coalition of 650 corporate, foundation and voluntary organization members with national interest and impact in philathropy and voluntary action. The organization's mission is to create a national forum capable of encouraging the giving, volunteering and not-for-profit initiative that help all of us to better serve people, communities and causes*» (Indipendent Sector, *Annual Report*, 1987). Tra le attività intraprese dall'organizzazione va sottolineato lo sforzo per la realizzazione di un affidabile profilo statistico del settore (si vedano HODGKINSON-WEITZMAN, 1984 e 1986).

[8] I beni pubblici, usando le parole di SAMUELSON, sono «*goods for which each person's consumption is related to the total by a condition of equality, not summation, as for private goods*». L'utilizzo di uno di questi beni da parte di un consumatore non impedisce perciò l'uso dello stesso bene da parte di altri consumatori: il classico esempio è quello del faro. L'opposto si verifica nel caso di beni completamente privati: se decido di acquistare e consumare un panino, nessun altro può fare lo stesso con quel panino. Il fatto che nessuno possa beneficiare privatamente dei servizi forniti da un bene pubblico, rende difficile la produzione dello stesso da parte di una impresa privata; nessun consumatore deciderà infatti di pagare per l'acquisto di un bene i cui servizi può sperare di godere gratuitamente una volta che il bene stesso sia stato acquistato da qualcun altro. Questo comportamento, noto con il nome di «free-rider behavior», genererà problemi finanziari ad ogni produttore privato di beni pubblici, rendendo il mercato inefficiente nel trattare questi beni. La soluzione del problema può essere la fornitura pubblica finanziata attraverso la tassazione.

[9] Un consumatore che si volge al mercato privato per la fornitura di beni pubblici sceglie comunque una forma differente del bene in questione, una forma che consente un maggior grado di controllo individuale (come nel caso del radar da installare a bordo della nave in sostituzione del faro) ma limita i benefici esterni che scaturirebbero in misura più elevata dal bene pubblico.

[10] Con il termine «fallimento del mercato» la letteratura economica intende l'incapacità dell'economia di mercato di fornire una quantità sufficiente di «beni pubblici» a causa della possibile esistenza di comportamenti da «free-rider»; il termine «fallimento dello stato» è invece usato per indicare l'impossibilità dello Stato di soddisfare la domanda di ogni singolo elettore-consumatore.

[11] Un ruolo rilevante nell'interpretazione viene anche svolto da «variabili di offerta», come sarà mostrato in seguito.

[12] Oppure di beni che si collocano in qualche luogo sulla linea che collega un ipotetico bene totalmente privato ad un ipotetico bene totalmente pubblico.

[13] I cosiddetti modelli «principal/agent» sono stati in primo luogo sviluppati ed utilizzati dagli economisti industriali per affrontare il problema del «controllo del manager» in imprese dove esista separazione tra proprietà e controllo (si vedano ad esempio JENSEN-MECKLING, 1976; SPENCE-ZECKHAUSER, 1971; ROSS, 1973). La separazione tra proprietà e controllo apre infatti la possibilità che il manager, nell'esercizio della delega affidatagli dall'azionista attraverso un contratto che specifica una remunerazione monetaria, persegua obiettivi differenti rispetto a quello preferito dall'azionista, la massimizza del profitto. Un problema di controllo si verifica ogni volta in cui esiste «asimmetria informativa» a svantaggio dell'azionista, cioè ogniqualvolta quest'ultimo non è in grado di conoscere completamente le azioni svolte dal manager ed il loro esito.
Il problema dell'azionista è perciò quello di stipulare un contratto che specifichi la remunerazione del manager in modo tale che quest'ultimo sia indotto ad agire nel miglior interesse del primo. Entrambi gli attori operano massimizzando una qualche funzione di utilità.

[14] Si veda, al riguardo, WILLIAMSON, 1975 e 1979.

## *Bibliografia*


ABRAMSON A.J., SALAMON L.M., 1986, *The Nonprofit Sector and the New Federal Budget*, The Urban Institute Press.

ARROW K., 1974, *The Limits of Organizations*, Norton and Co.

COASE R.H., 1937, *The Nature of the Firm*, «Economica», n. 4.

EASLEY D., O'HARA M., 1983, *The Economic Role of the Nonprofit Firm*, «Bell Journal of Economics», n. 14.

EASLEY D., O'HARA M., 1986, *Optimal Nonprofit Firms*, in ROSE-ACKERMANN (ed.), 1986.

GASSLER R.S., 1986, *The Economics of Nonprofit Enterprise*. University Press of America.

HANSMANN H.B., 1980, *The Role of Nonprofit Enterprise*, in «The Yale Law Journal», April. Reprinted in ROSE-ACKERMANN (ed.), 1986.

HANSMANN H.B., 1987, *Economic Theories of Nonprofit Organizations*, in POWELL (ed.), 1987.

HODGKINSON V.A., WEITZMAN M.S., 1984 and 1986, *Dimension of the Independent Sector. A Statistical Profile*, Independent Sector.

JAMES E., 1982a, *The Nonprofit Sector in International Perspective: the Case of Sri Lanka*, «Journal of Comparative Economics», n. 6.

JAMES E., 1982b, *The Private Provision of Public Services: A Comparison of Holland and Sweden*, PONPO Paper, n. 60, Yale.

JAMES E., 1984, *Benefit and Costs of Privatized Public Services: Lessons from the Dutch Educational System*, in «Comparative Education Review», n. 28.

JAMES E., 1986, *The Public/Private Division of Responsability for Education: An International Comparison*, «Economics of Education Review».

JAMES E., 1987, *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective*, in POWELL (ed.), 1987.

JAMES E., GAIL B., 1987, *Public Versus Private Education: the Japanese Experiment*, MacMillan.

JAMES E., ROSE-ACKERMANN S., 1986, *The Nonprofit Enterprise in Market Economics*, Harwood Academic Publishers.

JENSEN M.C., MECKLING W.H., 1976, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, «Journal of Financial Economics», n.3.

KRASHINSKY M., 1986, *Transaction Cost and a Theory of the Nonprofit Organization*, in ROSE-ACKERMANN (ed.), 1986.

NATIONAL CENTER FOR CHARITABLE STATISTICS, 1987, *National Taxonomy of Exempt Entities (NTEE)*, Independent Sector.

NELSON R., 1977, *The Moon and the Ghetto: An Essay on Public Policy Analysis*, Norton & Co.

NELSON R., KRASHINSKY M., 1973, *Two Major Issues of Public Policy: Public Subsidy and the Organization of Supply*, in YOUNG, NELSON (eds.), 1973.

NISBET R., 1962, *Community and Power*, Oxford University Press.

PALMER J., SAWHILL I. (eds.), 1984, *The Reagan Record*, Ballinger.

PHELPS E.S. (ed.), 1975, *Altruism, Morality and Economic Theory*, Russell Sage Foundation.

POWELL W.W. (ed.), 1987, *The Nonprofit Sector*, Yale University Press.

ROSE-ACKERMANN S. (ed.), 1986, *The Economics of Nonprofit Institutions*, Oxford University Press.

ROSS S.A., 1973, *The Economic Theory of Agency: the Principal's Problem*, «American Economic Review», n. 62.

SALAMON L.M., 1981, *Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Public Action*, «Public Policy», n. 29.

SALAMON L.M., 1984, *Nonprofit Organizations: the Lost Opportunity*, in PALMER, SAWHILL (ed.), 1984.
SALAMON L.M., 1987a, *Partners in Public Service: the Scope and the Theory of the Government — Nonprofit Relation*, in POWELL (ed.), 1987.
SALAMON L.M., 1987b, *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a New Theory of Government — Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, «Journal of Voluntary Action Research», n. 1 & 2.
SIMON J.G., 1987, *The Tax Treatment of Nonprofit Organizations: A Review of Federal and State Policies*, in POWELL (ed.), 1987.
SPENCE A.M., ZECKHAUSER R., 1971, *Insurance, Information and Individual Action*, «American Economic Review», n. 61.
STEINBERG R., 1987, *Nonprofit Organizations and the Market*, in POWELL (ed.), 1987.
WEISBROD B., 1975, *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector Economy*, in PHELPS (ed.), 1975. Reprinted in ROSE-ACKERMANN (ed.), 1986.
WEISBROD B. (ed.), 1977, *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Books.
WEISBROD B., 1988, *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press.
WILLIAMSON O., 1975, *Market and Hierarchies*, Free Press.
WILLIAMSON O., 1979, *Transaction-Cost Economics: the Governance of Contractual Relations*, «Journal of Law and Economics», n. 22.
YOUNG D., NELSON R., 1973, *Public Policy for Day Care of Young Children*, D.C. Heath & Co.

*Capitolo Quarto*

# RASSEGNA DELLA LETTERATURA GIURIDICA ITALIANA SUL TERZO SETTORE

di *Gian Paolo Stivella*

Solo recentemente la dottrina giuridica è giunta a confrontarsi con la letteratura economica internazionale rispetto all'area nonprofit. Risale, in verità, a tempi più lontani il dibattito sulla possibilità di utilizzare i tipi di società per scopi dichiaratamente diversi da quello lucrativo; dibattito che negli negli anni Settanta, sulla spinta dei mutamenti che hanno caratterizzato la società ed anche la legislazione italiana, ha conosciuto nuovi sviluppi.

Invece di procedere ad una ricostruzione storico-dogmatica dei temi di un dibattito per lunghi tratti disomogeneo e dispersivo, risulta peraltro maggiormente utile, a nostro giudizio, partire proprio dagli esiti più maturi della discussione e seguirne a ritroso la traccia. Giorgio Marasà, il quale titola significativamente il proprio lavoro, dal 1984, «Le società» senza scopo di lucro (dove il termine «società» sta ad indicare l'intero fenomeno associativo), individua il nucleo problematico della questione nella compatibilità del fenomeno associativo in generale e delle società in particolare con scopi che esulano dal fine di lucro. L'origine del tema sta nell'atteggiamento di diffidenza, se non di ostilità, dello Stato liberale nei confronti di tutte le «associazioni nelle quali l'individuo può organizzarsi per la realizzazione di interessi di natura non economica» (p. 3). La stessa regolamentazione legislativa in materia (art. 1697 c.c. 1865) disciplinava unicamente le società lucrative, mentre venivano del tutto ignorate le associazioni in senso stretto, salvo quelle che avessero conseguito, mediante un espresso riconoscimento amministrativo, la personalità giuridica e quindi la veste di soggetti dell'ordinamento statale. Il dato normativo presente nel Codice Civile veniva a sua volta confermato dall'art. 229 del Codice di Commercio del 1882 in cui si riservava alle sole società civili la possibilità di assumere le forme della società per azioni.

Un diverso approccio sistematico sta invece alla base del Codice Civile del 1942. La normativa vigente, infatti, opera una netta distinzione tra i moduli associativi previsti e disciplinati nel libro I (associazioni, fondazioni, comitati) e l'organismo societario, la cui normativa è collocata all'interno del libro V. Più precisamente l'art. 2247 recita: «con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica organizzata allo scopo di dividerne gli utili». La dottrina, dopo aver precisato che il concetto di utile va individuato non in base al meccanismo di distribuzione bensì in base a quello di produzione (Mignoli, 1966; Ferri G., 1982; Colombo, 1965), è giunta ad operare una distinzione tra «lucro oggettivo», espressione con la quale si designa il momento della produzione dell'utile, e «lucro soggettivo», concetto che identifica il momento finale della divisione degli utili fra i soci (Scialoja, 1927; Bigiavi, 1948; Greco, 1959; Galgano in Cicu-Messineo, 1972). Sia il lucro oggettivo sia il lucro soggettivo sono requisiti essenziali della causa societaria; in altri termini diventano elementi essenziali perché ci possa essere, ex art. 2247, una società conforme al tipo legislativo. Questa tesi non incontrò unanimità di consensi; alcuni autori (Verrucoli, 1958 e 1962; Casanova, 1955 e 1974; Giordano, 1962) intesero limitare il concetto di causa societaria all'esercizio in comune di attività economica, retrocedendo lo scopo di dividere gli utili a «ulteriore scopo tipico» (Giordano, 1962, p. 179) oppure a semplice motivo normalmente presente, ma non essenziale per l'identificazione del tipo contrattuale. Secondo una diversa prospettiva critica (Bigiavi,1948) caratteristica essenziale e causa del rapporto societario non è il perseguimento «concreto» di uno scopo di lucro, quanto piuttosto la possibilità che l'attività sociale sia «astrattamente» lucrativa; in questo senso l'atto costitutivo non dovrebbe contenere previsioni in contrasto con l'art. 2247, tale cioè da escludere il fine di lucro.

Marasà, esaminando i rilievi critici sollevati dalle tesi di minoranza è portato a ribadire la validità del criterio causale evidenziato dalla maggior parte degli autori, senz'altro in grado di rispondere alle esigenze di una lineare interpretazione del testo e della sistematica connessa all'art. 2247.

Il criterio di distinzione causale, utile fra l'altro a discriminare le società lucrative, le cooperative ed il consorzio, conosce una serie di rielaborazioni, determinate dall'evoluzione legislativa in materia, che tuttavia non minano dalle fondamenta la validità del criterio. La nuova normativa in tema di consorzi (legge n. 377 del 10 maggio 1976), sempre seguendo il ragionamento di Marasà, vieterebbe il perseguimento di qualsiasi fine di profitto (sub specie di divisione degli utili fra i partecipanti), tracciando una linea di confine funzionale nei confronti della società lucrativa e a difesa di quella mutualistica.

La stessa normativa, mediante l'introduzione dell'art. 2615 ter, congiunta ad alcune leggi speciali (fra le quali spicca la l. 91/1981 che disciplina le società sportive) ha tuttavia ammesso (e talora, imposto) l'utilizzazione delle società di capitali per la realizzazione di cause non economiche (Santini, 1973; Galgano in Scialoja-Branca, 1972; Minervini, 1967; Ferri, 1981; Macrì, 1981), obbligando così la letteratura ad un generale ripensamento sul concetto e sulla definizione del criterio causale. Le conclusioni e le prospettive avanzate da Marasà partono da un duplice convincimento:

a) «i tipi societari, ordinari e non, possono essere utilizzati per scopi economico-mutualistici dei soci, diversi dallo scopo di profitto in senso stretto»;

b) «i tipi societari non possono essere utilizzati se non per lo svolgimento in comune di un'attività economica la quale va in ogni caso considerata il minimo comune denominatore causale» (pp. 645-646).

Da una diversa prospettiva critica muove invece il Ponzanelli (1985). In primo luogo il dato normativo, che in Marasà manteneva un'omogeneità di fondo che consentiva all'autore di definire nell'ambito causale tradizionale le società lucrative, non presenta le medesime caratteristiche; anzi, la sovrapposizione alla matrice codicistica di una serie di leggi speciali conduce obbligatoriamente, secondo Ponzanelli, ad una completa revisione della sistematica inerente al tema, una sistematica che può trarre utili elementi di stimolo dalla lettura dell'esperienza americana in cui l'area nonprofit ha già trovato una propria collocazione.

Alla luce di questi presupposti il punto nodale della questione

diventa la necessità di rintracciare una linea di demarcazione tra le forme organizzative previste nel libro I (associazioni, fondazioni, ecc.) e quelle del libro V. Rifacendosi alla letteratura, l'autore individua tre correnti dottrinali. In un primo momento l'elemento distintivo tra i due moduli organizzativi è stato rilevato in una contrapposizione di scopi: altruistico nel caso dell'associazione, egoistico nel caso della società (F. Ferrara jr., 1962; Messineo, 1957-1965; Barbero, 1962; G. Ferri, 1960; Poggeschi, 1951; Bigiavi, 1948). Il criterio viene ad essere relazionato ai destinatari del concreto vantaggio raggiunto dall'ente; se i destinatari sono le medesime persone fisiche componenti l'ente si tratterà di scopo egoistico; nel caso i destinatari siano persone esterne all'ente lo scopo verrà definito come altruistico.

Diversamente, una seconda linea interpretativa (Rubino, 1952; Ascarelli, 1952; Santini, 1948) assegna alle associazioni la possibilità di perseguire legittimamente tutte le finalità, fatta eccezione per quelle per le quali la normativa indica l'organizzazione specifica idonea a perseguire tali finaltà. Una terza corrente ha inteso puntare l'attenzione sulla struttura dell'ente, chiusa nel contratto di società, aperta in quello di associazione (Ferrara sr., 1956).

I tre criteri distintivi non possono però essere completamente accolti. Relativamente all'ultima lettura è agevole controbattere, sia in termini di diritto che di fatto. È infatti assumibile (Galgano, in Scialoja-Branca, 1972, p. 51) una clausola del contratto di associazione che escluda l'ammissione di nuovi membri; mentre è equivoco il riferimento alle società in termini di enti a struttura chiusa, visto anche l'orientamento della Cassazione diretto a limitare l'operatività della clausola di gradimento (Cass., 15 maggio 1978 n. 2365 e Cass., 25 ottobre 1982 n. 5567). Anche il secondo criterio interpretativo si presta ad una confutazione sistematica. Porre la questione nei termini di una distinzione in negativo non significa altro che operare una semplice descrizione del problema, senza intaccare il nucleo problematico. Più complessa risulta l'analisi del primo orientamento dottrinale: la distinzione teleologica comporta un allargamento eccessivo dell'ambito societario (mentre è facilmente individuabile una parte di associazioni la cui attività è rivolta ad esclusivo benefi-

cio degli associati) senza d'altro canto consentire una sufficiente differenziazione tra le figure dell'associazione e della fondazione.

Al termine di questo sguardo d'insieme, il Ponzanelli conclude che il criterio distintivo non può essere riferito all'attività, data la piena legittimità dell'attività economica svolta da una associazione o da una fondazione. È ancora l'elemento teleologico a dover venire in soccorso: per la figura della società sarà necessaria la presenza di uno scopo economico, mentre nella figura dell'associazione la presenza di scopi ideali non valutabili economicamente (Galgano, 1972, cit. p. 62). A questo livello è però indispensabile una specificazione. Sulla scorta dell'esperienza americana è infatti utile e possibile — secondo l'Autore — individuare l'economicità dello scopo con la distribuzione degli utili, coessenziale nella società (Ascarelli, 1962; Ferri, 1963; Pettiti, 1957), non ammissibile invece nelle associazioni senza scopo di lucro. Allo stesso modo superando il *nomen iuris*, una società che non distribuisse gli utili ma li devolvesse a fini estranei all'interesse economico dei soci, rientrerebbe nella categoria delle associazioni nonprofit. L'adozione di questo criterio («non distribution constraint») consentirebbe inoltre di fare chiarezza all'interno della stessa disciplina normativa, che favorendo la formazione di società anche per lo svolgimento di attività nonprofit, sta svuotando di contenuto le associazioni e le fondazioni, strumenti irrinunciabili sui quali il legislatore dovrebbe far perno per una ridefinizione organica dell'intero Terzo Settore.

Preite (1988), in un ancor più recente contributo, ha esaminato il problema dei vincoli che la legge pone alla destinazione dei risultati dell'attività comune nelle società, cooperative, associazioni e consorzi, distinguendo tra vincoli assolutamente inderogabili e vincoli operanti solo nei confronti della maggioranza e quindi derogabili all'unanimità. La ricerca fa luce, sotto il particolare profilo della destinazione dei risultati, sulle ragioni che giustificano nel diritto vigente il principio di maggioranza, nonché su quelle che giustificano l'imposizione ai privati di un numero chiuso di forme organizzative e di risultati perseguibili nell'ambito delle attività associative.

Rispetto al problema dello scopo di lucro, l'autore afferma, diversamente da una opinione diffusa nella dottrina giuridica,

che la natura economica dei risultati dell'attività delle società, cooperative e consorzi è la medesima, sempre derivante dallo scambio di beni con i terzi. Altrettanto può dirsi delle associazioni nonché delle fondazioni (cui pure sono dedicati alcuni paragrafi), ogniqualvolta scambino beni e servizi con i terzi a condizioni remunerative.

La differenza tra i diversi tipi associativi in esame risiede quindi nella diversa disciplina giuridica dei contributi che i membri dell'ente conferiscono all'ente e nella diversa forma di distribuzione ad essi dei risultati. Nelle società, salvo diversa decisione da prendersi all'unanimità dei soci, i conferimenti sono esclusivamente a titolo di capitale e gli utili sono distribuiti in proporzione ai conferimenti compiuti a tale titolo. Nelle cooperative e nei consorzi sono invece presenti anche conferimenti ad altro titolo (le prestazioni mutualistiche dei soci) e il profitto è distribuibile, oltre che in forma di dividendi, anche in forma di ristorni o di sconti ai soci, in proporzione appunto a tali prestazioni.

Nelle associazioni e fondazioni, infine, non vi è secondo l'autore nessun obbligo di perseguire solo o prevalentemente scopi ideali. È altresì possibile svolgere essenzialmente attività economica con terzi. Ai soci e ai fondatori il profitto relativo può essere distribuito solo o allo scioglimento dell'ente o tramite la fornitura ad essi di beni e servizi a condizioni più favorevoli che ai terzi.

Ex art. 12 c.c. è peraltro possibile costituire enti anche di carattere associativo, da qualificare, secondo il dettato della norma, «altre istituzioni di carattere privato» in cui sia impossibile, anche all'unanimità degli associati, distribuire a se stessi il patrimonio dell'ente nonché ottenere da questo beni o servizi a condizioni migliori di quelle assicurate ai terzi. Anche nell'ordinamento italiano sono quindi possibili, nonprofit secondo il modello più rigoroso auspicato da parte della letteratura economica internazionale.

## *Bibliografia*


ASCARELLI T., 1952, *Studi in tema di società*, Milano.
ASCARELLI T., 1957, *Cooperative e società: concettualismo giuridico e magia delle parole*, «Rivista sociale».
ASCARELLI T., 1962, *Studi in tema di società*, Milano.
BARBERO D., 1962, *Sistema istituzionale del diritto privato italiano*, Torino, 6a ed.
BIANCA C.M., 1978, *Diritto civile*, I vol., *La norma, I soggetti*, Milano.
BIAGIAVI W., 1948, *La professionalità dell'imprenditore*, Padova.
CASANOVA M., 1955, *Le imprese commerciali*, Torino.
CASANOVA M., 1974, *Impresa e azienda* in *Trattato di Diritto civile italiano*, a cura di F. VASSALLI, Torino.
COLOMBO G.E., 1965, *Il bilancio di esercizio delle società per azioni*, Padova.
COSTI R., 1968, *Fondazione e impresa*, «Rivista di diritto civile».
FALZEA A., 1947, *Brevi note sui caratteri differenziali tra società e associazione*, «Giur. Compl. Cass. Civile», II.
FERRARA F., 1956, *Le persone giuridiche*, II ed., con nota di F. FERRARA jr. in *Trattato di diritto civile*, a cura di F. VASSALLI.
FERRARA F. jr, 1962, *Gli imprenditori e le società*, Milano.
FERRI L., 1960, *Manuale di diritto commerciale*, II ed. Torino.
FERRI L., 1963, *Diritto agli utili e diritto al dividendo*, «Rivista di diritto commerciale», I.
FERRI L., 1981, *Delle società* in *Commentario al Codice civile*, a cura di A. SCIALOJA, G. BRANCA, libro V, artt. 2247-2324, III ed., Bologna-Roma.
FERRI L., 1982, Voce «Partecipazione agli utili» in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano.
GALGANO F., 1972, *Delle persone giuridiche. Disposizioni generali. Delle associazioni e delle fondazioni, ... art. 15*, in *Commentario al Codice Civile*, a cura di A. SCIALOJA, G. BRANCA, Bologna-Roma.
GALGANO F., 1972, *Le società di persone*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da CICU-MESSINEO, vol. XVIII.
GALGANO F., 1978, *Le società per azioni. Le altre società di capitali. Le cooperative*, III ed., Bologna.
GALGANO F., 1980, *L'imprenditore*, III ed., Bologna.
GIORDANO P., 1962, *Impresa sociale e scopo di lucro* in *Studi in onore di E. Betti*, Milano.
GRECO P., 1959, *Le società nel sistema legislativo italiano*, Torino.
MACRÌ C., 1981, *Problemi della nuova disciplina dello sport professionistico*, «Rivista di diritto civile».
MARASÀ G., 1984, *Le società senza scopo di lucro*, Milano.
MESSINEO F., 1957-1965, *Manuale di diritto commerciale*, IX ed., Milano.
MIGNOLI A., 1966, *La partecipazione agli utili nelle società di capitali*, Milano.
MINERVINI G., 1967, *Il nuovo statuto-tipo delle società calcistiche*, «Rivista sociale».
PETITTI D., 1957, *Contributo allo studio del diritto dell'azionista al dividendo*, Milano.
POGGESCHI R., 1951, *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, Milano.
PONZANELLI G., 1985, *Le «nonprofit organizations»*, Milano.
PREITE D., 1988, *La destinazione dei risultati nei contratti associativi*, Milano.
RESCIGNO P., 1968, Voce «Fondazione» in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano.
RUBINO D., 1952, *Le associazioni non riconosciute*, Milano.
SANTINI G., 1973, *Il tramonto dello scopo di lucro*, «Rivista di diritto civile».
SANTINI G., 1948, *Associazioni o società fra artistici*, «Rivista trimestrale dir. proc. civile».

SCIALOJA A., 1927, *Sul concetto di impresa come atto obiettivo di commercio* in *Saggi di vario diritto*, I, Roma.
VERRUCOLI P., 1958, *La società cooperativa*, Milano.
VERRUCOLI P., 1962, Voce: «Cooperative, imprese», in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano.
ZANELLI E., 1962, *La nozione di oggetto sociale*, Milano.

*Capitolo Quinto*

# ASPETTI ISTITUZIONALI E NORMATIVI DEL TERZO SETTORE IN ITALIA

di *Disiano Preite*

## 1. *Impostazione del problema*

Nell'ambito degli studi sulle nonprofits, la letteratura economico-giuridica più influente e buona parte della stessa letteratura sociologica, si caratterizzano (cfr. i contributi in questo volume relativi alla letteratura statunitense, britannica e tedesca nonché le raccolte di Rose Ackerman, 1986 e Powell, 1987) per l'adozione di modelli analitici che muovono

a) dal presupposto che i soggetti sociali studiati adottino comportamenti massimizzanti la loro utilità, secondo il modello dell'economia neoclassica, o tutt'al più ripieghino su comportamenti di «satisficing» solo se costretti dalla incapacità ad elaborare tutte le informazioni rilevanti per le loro azioni (*bounded rationality*);

b) in generale, dal presupposto che obiettivo della politica istituzionale sia il «social welfare» e cioè la soddisfazione di obiettivi di benessere dei soggetti sociali;

c) in particolare, dal presupposto che mercato, Stato e «terzo settore» siano tre meccanismi alternativi da valutarsi esclusivamente come strumenti di una efficiente allocazione delle risorse in funzione dei suddetti obiettivi.

La conclusione comune è il considerare i tre sistemi come uno residuale dell'altro nell'ordine ora citato, cosicché gli ultimi due rispondono a particolari situazioni di fallimento del primo (Hansmann, 1980). Secondo alcuni autori, anzi, il terzo settore è giustificato solo nei casi di fallimento di entrambi gli altri sistemi (Weisbrod, 1988; in una prospettiva peculiare Seibel, 1988). In ogni caso il dibattito finisce per concentrarsi essenzialmente sulla individuazione dei casi in cui questi fallimenti si verificano.

Queste impostazioni rivelano tutte una non scarsa difficoltà

nel conciliare la ricostruzione suggerita con la frequente presenza di motivazioni ideologiche sia sul lato dell'offerta che della domanda dei servizi prestati dalle nonprofits (James, 1986), nonché, si vedrà, una visione unilaterale del rapporto tra Stato e società civile e quindi tra Stato e le stesse nonprofits.

La breve trattazione che segue muoverà da presupposti analitici diversi e cioè

a) dalla convinzione che i comportamenti individuali non sono, in generale (cfr. ampiamente Sen, 1987), e in particolare nel settore delle nonprofits, sempre mossi dall'obiettivo di massimizzare la propria utilità (tanto meno se tradotta esclusivamente in termini monetari), ma anche da etiche della responsabilità, nonché dal desiderio di esercitare la propria libertà e di sviluppare le proprie capacità;

b) dalla convinzione che tale pluralità di obiettivi possa essere fatta propria dalla politica istituzionale nel campo delle nonprofits;

c) dall'assunto (Habermas, 1981) che la società moderna possa essere ricostruita come suddivisa in un sistema di rapporti organizzati attraverso il medium potere (Stato), in un sistema organizzato attraverso il medium denaro (mercato) e in un mondo vitale consistente in rapporti su base normativa e/o su base di comunicazione razionale (per una prospettiva analoga, ma da tenere distinta, anche Ardigò, 1980).

Questi assunti possono condurre ad esaminare il mondo delle nonprofits innanzitutto evitando le difficoltà e le unilateralità sopra evidenziate. Essi possono inoltre aiutare ad evidenziare la non idoneità delle qualificazioni giuridiche delle diverse forme associative (for profit, cooperative, nonprofit) a stabilire una corrispondenza esclusiva di ciascuna di queste, ed in particolare delle nonprofits, con ciascun elemento della tricotomia sociale ora ipotizzata.

Si accerterà cioè che il terzo settore, le cosiddette nonprofits, non costituisce sul piano *funzionale* un settore del tutto omogeneo, che su ciascuna delle sue componenti i giudizi di valore possono variare e che quindi la disciplina giuridica di cui esso necessita deve utilizzare strumenti di intervento diversi in relazione alle diverse funzioni che essa si propone di favorire.

In particolare si appurerà che le nonprofits possono essere

sì funzionali a rispondere ad alcuni fallimenti del mercato (immediatamente o in quanto anche la risposta statale ad essi si riveli inadeguata); possono però altresì essere elementi del sistema statale in quanto sistema di rapporti organizzati attorno al medium potere; infine possono essere espressioni del mondo vitale. Sarà altresì evidente che ciascuna di queste dimensioni sociali tenderà ad influenzare le altre e a piegarle ai propri fini.

Poiché l'accezione in cui il volume discute delle nonprofits è quella di soggetti privati che, senza fine di lucro, erogano servizi di interesse collettivo, è innanzitutto necessario dedicare alcuni paragrafi alla definizione della nozione di ente privato, di quella di assenza di fine di lucro e di quella di servizi di interesse collettivo. Successivamente, la natura giuridica di questo capitolo sembra giustificare un breve esame della disciplina giuridica delle nonprofits italiane, che meglio consenta di comprendere quali siano i condizionamenti che la disciplina stessa pone, in quanto tale, allo svolgimento delle loro possibili funzioni. Gli ulteriori paragrafi saranno volti alla discussione di queste funzioni, coerentemente con l'impostazione del volume nel suo insieme, e ad un breve accenno alle possibli modifiche legislative che le possano rendere più agevolmente realizzabili.

## 2. *Identificazione dell'oggetto dello studio: le nozioni di «ente di diritto privato», «assenza di lucro» e «interesse collettivo»*

Riprendendo quanto già rilevato nell'Introduzione al volume, si deve innanzitutto ricordare che la distinzione tra enti privati ed enti pubblici è, nel nostro ordinamento, alquanto problematica. La dottrina sembra aver rinunciato ad elaborare un criterio unico di distinzione, orientandosi ad individuare diversi modelli piuttosto eterogenei di enti pubblici, identificabili in base alla presenza in ciascun modello di uno o più dei seguenti indici qualificatori:

a) espressa qualificazione come enti pubblici da parte della legge;
b) attribuzione all'ente di potestà pubbliche, cioè della potestà di adottare provvedimenti autoritativi (p. es. gli Ordini Professionali o il CONI);

c) esistenza di un rapporto fiduciario tra organi dell'ente e Stato (o altri enti pubblici), cosicché è quest'ultimo a nominare la maggioranza degli amministratori del primo;
d) assenza di scopo di lucro (di per sé presente, come è noto, anche in enti privatistici);
e) strumentalità dell'ente ad altro ente pubblico, di cui è alle dirette dipendenze (p. es: Ufficio Italiano Cambi).

Nell'ambito degli enti di diritto privato, si deve poi distinguere tra enti a natura associativa e enti a natura istituzionale. Nei primi, la gestione, le finalità e lo stesso perdurare dell'ente fanno capo ai soggetti che lo costituiscono ed assumono il rischio economico (limitato o illimitato) di ultima istanza. Nei secondi, sia i criteri di individuazione dei soggetti gerenti l'ente, che le sue finalità e la sua durata sono stabiliti nell'atto costitutivo, non modificabile dai soggetti fondatori.

Quanto alla nozione di lucro, qui si intenderà il prodotto dell'attività dell'ente al netto dei costi, considerando di questi ultimi una nozione giuridica.

È vero che secondo certe scuole economiche anche il profitto dell'imprenditore o il dividendo dei soci debbono essere qualificati come il costo della capacità imprenditoriale del primo e del conferimento di capitale di rischio da parte dei secondi. I percettori dei prodotti di una attività possono però, come è noto, essere classificati in una gerarchia rispetto ai loro diritti al prodotto.

È quindi possibile definire i costi come la remunerazione di tutti quei soggetti i cui contributi non sono remunerati in via residuale nell'ambito di tale gerarchia giuridica (ed in ciò consiste appunto la natura giuridica della nozione).

Per lucro si puó quindi intendere quel sovrappiù rispetto ai costi, che avrà entità evidentemente preliminarmente indeterminabile, e che viene distribuito in via residuale sul presupposto della già avvenuta o comunque possibile (a ciò, tra l'altro, serve appunto la redazione dei bilanci d'esercizio) soddisfazione delle pretese di tutti gli altri.

Per assenza di fine di lucro può quindi intendersi o l'assenza di ogni produzione del suddetto sovrappiù o l'assenza di ogni sua distribuzione ai soggetti che gestiscono l'ente o a quelli (non

necessariamente coincidenti) che sopportano il rischio di ultima istanza della sua attività.

Si deve peraltro osservare che tale distribuzione di lucro è possibile anche con l'uso esclusivo della tecnica dei cc.dd. vantaggi immediati, che consiste nell'offerta a questi soggetti, da parte dell'ente, di condizioni migliori, nello scambio di beni e servizi rispetto a quelle ottenibili sul mercato.

Secondo l'accezione più coerente con la disciplina delle associazioni e fondazioni vigente in Italia e in molti altri Paesi (Preite, 1988) questi enti saranno ricompresi nella categoria delle nonprofits, degli enti non lucrativi. Si considererà quindi distribuzione di lucro solo quella che avvenga periodicamente, in base a risultati di bilancio o allo scioglimento dell'ente.

Nell'ambito degli enti che non producono lucro può inoltre distinguersi tra enti gestiti secondo criteri di economicità, in cui cioè i ricavi coprono i costi (esclusa ogni remunerazione del capitale di rischio) e quelli che debbono essere continuamente rifinanziati (enti erogatori). Il rispetto di quest'ultima distinzione, concettualmente chiara, è peraltro difficile da controllare poiché al momento della prestazione di ciascun bene o servizio prodotto, non sempre si possono conoscere i costi globali dell'attività.

Si deve infine ricordare che in tutta una serie di attività il risultato rilevante per i partecipanti non è il valore di scambio da esse prodotto, bensì il loro valore d'uso. Si pensi alla partecipazione attiva, personale, ad attività di proselitismo politico o religioso o di creazione culturale ed artistica ove non vi è un valore di scambio del «bene» «partecipazione»; si pensi altresì, per esempio, ad attività di produzione od esecuzione di spettacoli in cui, pur verificandosi una produzione di valore di scambio, l'obiettivo essenziale sia lo sviluppo della propria personalità.

Per produzione di servizi di interesse collettivo si può intendere la produzione dei cc.dd. «public goods», cioè di beni o servizi che il mercato, per le loro particolari caratteristiche, non è in grado di produrre in quantità soddisfacente la domanda.

Si può altresì intendere, in senso più ampio, la produzione di servizi o beni che soddisfano valori particolarmente apprezzati da una determinata collettività e che siano prodotti dal mer-

cato in condizioni non di concorrenza perfetta, ma con un grado più o meno alto di monopolio, e quindi in quantità insufficiente e a prezzi tali da provocare una redistribuzione di risorse non desiderata dalla collettività medesima. In tale ultimo caso, si vedrà, sono concepibili enti associativi che svolgano la medesima funzione antimonopolistica delle cooperative, ma non nel solo interesse dei soci, bensì in quello più esteso di una categoria di utenti o produttori anche non soci. Anche qui sembra corretto parlare di produzione, da parte di questi enti, di beni o servizi di interesse collettivo.

In questo capitolo si adotterà la nozione più ampia. Si esamineranno quindi i problemi istituzionali e legislativi, posti dall'esigenza di sviluppare enti privati non lucrativi (nell'accezione sopra individuata), volti a soddisfare la produzione di beni pubblici o anche volti a ridurre le distorsioni monopolistiche presenti nei mercati di altri beni.

Solo marginale sarà invece l'attenzione a quelle funzioni delle nonprofits, cui si è accennato nel primo paragrafo, che non consistono nella produzione di beni o servizi dotati di valore di scambio, ma essenzialmente nella espressione dei desideri di libertà, di partecipazione a relazioni di gruppo o di propagazione di idee e valori.

### 3. *Ruolo della tipizzazione giuridica degli enti associativi e fondazionali. Il problema dei rapporti tra legislazione codicistica e legislazione speciale*

In Italia la legislazione sugli enti associativi e fondazionali si distingue in una legislazione codicistica estremamente succinta e in una legislazione speciale particolarmente frammentaria e in gran parte di natura agevolativa. Nell'ordinamento italiano un ente associativo (società, cooperative o associazioni) o fondazionale, ove intenda usufruire della responsabilità limitata o comunque di una certa autonomia patrimoniale, deve costituirsi nella forma e con gli obiettivi previsti dalla legge. In questo senso i contratti in questione possono essere solo quelli «tipici», cioè previsti dalla legge e i privati non possono crearne liberamente di nuovi.

Lo studio di questo sistema richiede quindi di spiegare quali possono essere le giustificazioni di una tale limitazione dell'autonomia privata. In particolare, proprio per i fini che ci si è proposti, ci si deve chiedere innanzitutto perché il legislatore possa desiderare di limitare gli obiettivi perseguibili con ciascuna struttura e con ciascuna forma di autonomia patrimoniale, perché cioè gli obiettivi non possano essere intercambiabili all'interno di ciascun tipo.

È proprio in questo contesto che si possono meglio comprendere, infatti, da un lato le ragioni dell'esistenza di tipi associativi o di enti a struttura fondazionale caratterizzati da più o meno precisi limiti legali allo scopo di lucro; dall'altro i condizionamenti che la disciplina legale pone allo svolgimento delle funzioni loro riconosciute[1].

I paragrafi successivi tenteranno, dopo una breve rassegna della disciplina vigente (parr. 4-5) di individuare quali interessi e valori sono coinvolti dall'imposizione dei diversi tipi di limiti ipotizzabili alla produzione e distribuzione di lucro, così da comprendere la ratio di quelli effettivamente vigenti e le possibili alternative. In particolare si terrà conto degli interessi dei creditori, dei terzi beneficiari o finanziatori a fondo perduto dell'ente, dello Stato come finanziatore ed infine del valore sociale della riduzione dei conflitti esistenti nella collettività statuale rispetto alla soluzione di problemi sociali particolarmente complessi. I rilievi critici saranno, tra l'altro, ispirati dalla convinzione, che non è questa la sede per giustificare, che sia opportuna una legislazione di base (quella codicistica) che consenta il massimo di opportunità di soddisfazione degli interessi dei privati, mentre dovrebbe spettare alle leggi speciali, maggiormente soggette al mutare delle maggioranze, stabilire una mutevole gerarchia di incentivi per il perseguimento degli obiettivi o per l'assunzione delle strutture organizzative, di volta in volta preferite dalla collettività.

## 4. *La legislazione italiana: le norme del codice civile*

Nell'ambito degli enti non lucrativi, il codice civile distingue,

rispetto agli enti a struttura associativa, tra associazioni riconosciute e non riconosciute; rispetto agli enti a struttura istituzionale tra fondazioni e comitati (cfr. supra, par. 2); secondo parte della dottrina sono ammissibili anche le fondazioni non riconosciute.

Solo le associazioni e le fondazioni riconosciute godono di responsabilità limitata al loro patrimonio, mentre per gli enti non riconosciuti sono personalmente ed illimitatamente responsabili verso i terzi anche coloro che agiscono in nome dell'ente medesimo.

Il riconoscimento è concesso tramite decreto del Presidente della Repubblica o, su delega del Governo, dai Prefetti, ove gli enti esercitino la loro attività nell'ambito della provincia. Secondo l'opinione dominante nella giurisprudenza, il riconoscimento è atto discrezionale che presuppone un giudizio sulla legalità e l'opportunità dell'ente. Autorevole dottrina (Galgano, 1987) ritiene invece che il Governo debba solo limitarsi a valutare la congruità dei mezzi patrimoniali alla realizzazione dello scopo perseguito. In ogni caso il rifiuto di riconoscimento deve essere congruamente motivato.

Le norme del codice civile sono alquanto ambigue nella disciplina dei vincoli alla lucratività delle associazioni e fondazioni, sia riconosciute che non riconosciute e nella restante disciplina degli enti non riconosciuti.

Sinteticamente si può affermare quanto segue.

a) Secondo l'opinione dominante in dottrina e giurisprudenza le associazioni possono distribuire il patrimonio ai soci in sede di scioglimento. Né le associazioni né le fondazioni hanno alcun dovere di trattare paritariamente associati (o fondatori) e terzi. Esse possono quindi offrire ai primi prestazioni a condizioni migliori che ai secondi (così distribuendo lucro). Se ciò è pacifico per le associazioni, sembra essere vero anche per le fondazioni, benché il problema si ponga solo se si ammettono anche fondazioni non esclusivamente altruistiche. In ogni caso si pensi all'assenza di qualsiasi norma che vieti di fare ai fondatori condizioni di favore nell'uso dei servizi di una fondazione culturale, quali, p. es., l'accesso ai suoi musei, biblioteche, scuole.

b) Secondo l'opinione dominante in dottrina e di fatto applica-

ta dalla giurisprudenza (benché questa spesso affermi, in motivazione, di aderire alla teoria dello scopo ideale), le associazioni possono esercitare imprese non solo strumentalmente a fini ideali, ma anche al fine essenziale di prestare servizi di interesse economico degli associati. Più dubbia peraltro è l'ammissibilità di fondazioni esclusivamente d'impresa, benché essa sembri di fatto riconosciuta dalla giurisprudenza (Preite, 1988) e sia affermata da parte della dottrina (Costi, 1968; Rescigno, 1967).

c) Dottrina e giurisprudenza sono invece alquanto divise sulle circostanze in cui la disciplina dell'imprenditore commerciale (fallimento, iscrizione al registro delle imprese, obbligo di tenuta delle scritture contabili) è applicabile agli enti associativi e fondazionali. Secondo parte della dottrina, cui si è conformata la Corte di Cassazione, ciò avverrebbe solo qualora l'ente svolgesse attività commerciale in misura prevalente nell'ambito della propria attività: la tesi è fondata essenzialmente su una interpretazione analogica dell'art. 2201 c.c. relativo agli enti pubblici imprenditori. Secondo altri tale disciplina si applicherebbe a prescindere dall'importanza dell'attività commerciale svolta. Infine vi è chi sostiene che non tutta la disciplina si applichi sempre e che in caso di attività commerciale non prevalente l'obbligo di iscrizione sia escluso (per una rassegna in materia cfr. Tidu, 1987).

d) Mancano regole sui rapporti tra capitale nominale e riserve, limiti minimi al capitale, norme penali nei confronti degli amministratori per violazione dei loro doveri di gestione. Un controllo preventivo sull'adeguatezza del patrimonio iniziale all'oggetto associativo è previsto, per le associazioni, solo in sede di riconoscimento. Per le fondazioni è previsto un controllo, anche nel corso della loro esistenza, sulla loro idoneità a perseguire lo scopo statutario, con la possibilità, per l'autorità governativa, di disporne, in caso contrario, la trasformazione dell'oggetto perseguito.

e) È ipotizzabile la costituzione di nonprofits con rigidi vincoli non lucrativi quali quelli sopra descritti, nella forma di «altre istituzioni a carattere privato» ex art. 12 c.c.; un esempio è costituito da certe Casse di previdenza e assistenza (Preite, 1988).

f) Mancano regole precise sui criteri di esclusione degli associati

nonché sui limiti ai poteri della maggioranza rispetto alla minoranza (sul tema cfr. Vincenzi Amato, 1984).

## 5. *La legislazione speciale*

La legislazione fiscale italiana stimola l'uso delle forme non lucrative per attività di interesse collettivo innanzitutto indirettamente, tramite alcuni vincoli posti alle imprese commerciali. L'articolo 75, comma 5, T.U. Imposte Dirette non consente infatti di dedurre come spese quelle che non si riferiscono ad attività o beni da cui derivano ricavi o altri proventi che concorrano a formare il reddito. Le spese improduttive per l'impresa (beneficenza, attività culturali ecc., salvo loro eventuali profili immediatamente pubblicitari) non sono deducibili, cosicché non vi è alcun particolare interesse a svolgerle nell'ambito di un'impresa commerciale piuttosto che tramite un ente non lucrativo specializzato.

Per inverso la legislazione fiscale, istituendo la categoria degli enti non commerciali consente, in presenza di finalità non lucrative, ampio spazio per attività produttive di beni e servizi sotto forma di imprese, non solo strumentali, ma anche nei rapporti con i soci. La legislazione fiscale italiana, infatti, nel distinguere tra enti commerciali e enti non commerciali, qualifica questi ultimi come quelli che non abbiano per oggetto esclusivo o principale una attività commerciale. Questa costituisce oggetto principale ogniqualvolta rientri tra le finalità istituzionali dell'ente e non sia svolta in via sussidiaria o meramente strumentale.

A tale larghezza di definizione corrisponde peraltro una notevole limitatezza nelle agevolazioni fiscali riconosciute agli enti non commerciali. Il reddito esente da imposta è normalmente solo quello non commerciale mentre sono regolarmente soggetti a IRPEG i redditi fondiari, o di natura fondiaria, i redditi di capitale e quelli derivati dall'esercizio anche occasionale di attività commerciali, ovunque prodotti e indipendentemente dalla loro destinazione.

Solo alcuni enti dotati di personalità giuridica usufruiscono di una riduzione del 50% anche sui redditi commerciali. Tra questi, oltre ad una serie di enti pubblici, vi sono gli enti e

istituti di previdenza e di assistenza sociale, società di mutuo soccorso, enti ospedalieri, enti di assistenza e beneficenza; istituti di istruzione e istituti di studio e sperimentazione di interesse generale che non hanno fine di lucro (cioè, deve intendersi, organizzati ai sensi dell'art. 14 ss. c.c. che, come si è visto, non escludono la corresponsione ai soci di particolari vantaggi economicamente rilevanti), corpi scientifici, accademie, fondazioni e associazioni storiche, letterarie, scientifiche, di esperienze e ricerche aventi scopi essenzialmente culturali; enti il cui fine è equiparato per legge ai fini di beneficenza ed istruzione.

L'agevolazione fiscale non è quindi connessa al reinvestimento degli utili e alla prestazione di servizi a terzi alle stesse condizioni che agli associati, bensì o all'assenza di un reddito derivante da attività di impresa o al perseguimento di finalità genericamente reputate di interesse pubblico, senza alcun particolare controllo sulle modalità con cui esse vengono perseguite.

In particolare, ogni corrispettivo delle prestazioni fornite ai soci, anche se queste rientrino nelle finalità istituzionali dell'ente, è reddito commerciale, ogni qualvolta sia superiore al costo delle prestazioni. Viene cioè scoraggiata ogni forma di accumulazione attraverso gli scambi con i soci.

Particolarmente limitate sono poi le agevolazioni concesse alla erogazione di liberalità agli enti non lucrativi.

Esse infatti sono deducibili, per un ammontare non superiore al 2% del reddito di impresa dichiarato, solo se compiute da imprese a favore di persone giuridiche che operino nel settore della ricerca scientifica e istituti universitari; nonché nella misura del 5 per mille dell'ammontare delle retribuzioni da lavoro dipendente, se fatte a favore dei propri dipendenti per finalità di istruzione, educazione, ricreazione, beneficenza o culto.

Una serie di recenti leggi speciali ha tuttavia apportato rilevanti innovazioni in alcuni settori.

La legge sui beni culturali (L. 2.8.1982, n. 512, art. 3) riconosce la deducibilità ai fini IRPEF e IRPEG di erogazioni liberali anche compiute da persone fisiche, a favore di enti senza scopo di lucro che svolgano o promuovano attività di studio, di ricerca e di documentazione di rilevante valore culturale artistico, effettuate per l'acquisto, la manutenzione, la protezione o il restauro

delle cose indicate nell'art. 1 della legge 1 giugno 1939 n. 1089.

La legge sugli interventi a favore dello spettacolo (L. 30.4.1985, n. 163, art. 3) riconosce agevolazioni fiscali a imprese commerciali nel settore del cinema e del teatro, per il 70% degli utili dichiarati. Sono anche dichiarate deducibili (art. 12) sino al 2% del reddito dichiarato al netto degli altri oneri deducibili, le liberalità a favore di enti non lucrativi che svolgano attività esclusivamente nel settore dello spettacolo. Se tali liberalità non sono utilizzate ai fini per cui sono state erogate, entro il secondo periodo di reddito, esse divengono soggette a imposta sul reddito per il doppio del loro valore.

La legge sulla cooperazione con i Paesi in via di sviluppo (L. 26.2.1987, n. 49, artt. 28 ss.), prevede contributi statali sino al 70% dell'importo delle iniziative programmate da enti costituiti ex artt. 14, 36, 39 c.c. (cioè associazioni o fondazioni), che prevedano tuttavia un obbligo di destinare ogni provento ai fini istituzionali di cooperazione allo sviluppo e si sottopongano a controlli periodici da parte della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, nonché presentino bilanci analitici e documentino la tenuta della contabilità.

Anche in questa legge è prevista la deducibilità, sino al 2% del reddito dichiarato, delle liberalità a favore degli enti suddetti.

Da queste leggi può ricavarsi una tendenza, da un lato a sottoporre a controlli e vincoli gestionali anche enti a carattere erogativo e non imprenditoriale (es. le associazioni per la cooperazione allo sviluppo); dall'altro ad accordare agevolazioni fiscali ad enti imprenditoriali, per attività di impresa, ma ponendo precisi vincoli al reinvestimento degli utili (settore dello spettacolo); infine ad estendere le agevolazioni concesse ai soggetti che compiano liberalità in favore di enti non lucrativi (beni culturali, spettacolo, cooperazione allo sviluppo).

In controtendenza rispetto a questo ampliamento della deducibilità delle liberalità agli enti privati non lucrativi, appare invece la L. 20.5.1985, n. 222, seguita al nuovo Concordato, che prevede (a scelta del contribuente) la destinazione dell'8 per mille del reddito dichiarato o alla Chiesa cattolica o a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale. L'attività statale di produzione di servizi di interesse collettivo

viene quindi chiaramente privilegiata rispetto a quella privata.

Ove infine si considerino i risultati dell'esame della legislazione regionale — svolto in altra parte di questa ricerca — si può altresì constatare innanzitutto una tendenza a coinvolgere gli enti privati non lucrativi nella politica pubblica di programmazione degli interventi nei settori di interesse collettivo, attraverso la loro partecipazione a Consulte locali (cfr. L. Reg. Umbria, 21.5.1987, n.29).

Particolarmente significativa — a riprova dell'ambiguità dell'attuale disciplina del codice civile — appare inoltre la L. Reg. Lombardia, 7.1.1986, n. 1. In questa, per la conclusione di particolari convenzioni tra Regione ed enti privati nel campo socio-assistenziale, si richiede, tra l'altro, che questi ultimi siano senza scopo di lucro.

L'assenza di tale scopo è presunta per le associazioni riconosciute e le fondazioni, mentre deve essere accertata caso per caso, in base alle disposizioni statutarie dell'ente, per le associazioni non riconosciute.

Se ne desume che il legislatore speciale è consapevole dell'insufficienza degli artt. 12 ss. cod. civ. a garantire di per sé una natura rigidamente non lucrativa delle associazioni, ed è invece fiducioso (non si sa con quanto fondamento) in una prassi degli organi di Governo volta a non concedere il riconoscimento ad enti che non escludano chiaramente ogni forma anche indiretta di lucro per gli associati.

## 6. *Gli interessi e i valori coinvolti da diversi modelli di enti non lucrativi: l'interesse dei creditori e l'interesse allo sviluppo degli enti*

Gli interessi da considerare nell'esaminare le possibili discipline di tipi associativi o fondazionali senza scopo di lucro, sembrano essere essenzialmente gli interessi dei creditori; dei terzi finanziatori o donatori al corretto impiego da parte dell'ente dei fondi offerti a scopo altruista; dei beneficiari paganti a che non vengano commessi abusi da parte dei membri e gestori dell'ente e quindi a ricevere a fronte dei loro contributi e del prezzo pagato beni o servizi di qualità effettivamente superiore o

a prezzi effettivamente inferiori a quelli ottenibili sul mercato (queste categorie di finanziatori e beneficiari saranno in seguito denominate «patrons»)[2].

Vi sono poi valori di carattere generale, quali la semplicità del sistema normativo, con conseguente maggiore certezza del diritto (valore che tende a ridurre il numero dei tipi associativi ammessi); la riduzione dei costi di organizzazione e funzionamento degli enti, anche al di là dell'interesse che in tal senso possono avere gli stessi associati; la riduzione in generale dei conflitti all'interno della collettività.

Iniziando con l'esame degli interessi dei creditori, è chiaro che essi desiderano la massimizzazione della produzione di valore di scambio (cioè di beni o servizi idonei ad avere un prezzo di mercato) da parte dell'ente debitore, nonché il mantenimento di tale valore nel suo patrimonio fino al pieno rimborso del credito. La situazione ottimale per i creditori sarebbe evidentemente quella in cui fosse assente ogni distribuzione del lucro, sia agli associati che a terzi, prima della conclusione dell'attività e dello scioglimento dell'ente[3].

È evidente peraltro che tale interesse è in contraddizione con quello degli associati a ottenere un profitto periodico dal proprio investimento iniziale, o, negli enti altruistici, a distribuire parte del lucro dell'attività ai terzi beneficiari.

Il contemperamento di questi diversi interessi può attuarsi sia attraverso vincoli al tipo di organizzazione dell'ente che attraverso vincoli alla distribuzione del lucro. Sotto il primo profilo, si potrà mirare ad assicurare un sostanziale equilibrio tra le attività e le passività dell'ente; a garantire che una parte del patrimonio non sia distribuibile ai contraenti o ai terzi prima dello scioglimento dell'ente stesso; ad evitare una eccessiva divaricazione tra il rischio assunto dai contraenti e quello assunto dai creditori.

Si pensi agli obblighi di redazione di un bilancio legalmente predeterminato nella struttura e nei criteri di valutazione delle poste; alla richiesta di un capitale minimo non rimborsabile prima dello scioglimento, insieme (od alternativamente, in certi ordinamenti) alla destinazione a riserva indisponibile di una percentuale dei risultati conseguiti; si pensi ad un eventuale obbli-

go a mantenere un certo rapporto tra capitale e volume di affari o esposizione debitoria; all'obbligo di non distribuire i risultati dell'attività se essi non emergano da un bilancio, e non quindi sotto forma di sconti o simili; alla possibile concessione ai creditori della possibilità di negoziare privilegi generali sul patrimonio dell'ente debitore.

Sotto il secondo profilo, si possono porre vari limiti all'entità del lucro distribuibile agli associati o invece ai terzi, così come limiti alla frequenza della distribuzione o alle sue modalità (p. es. in forma di distribuzione periodica di utili risultanti da un bilancio o di vantaggi immediati, cioè condizioni di favore rispetto al mercato, concesse a chi scambi beni o servizi con l'ente).

Di particolare importanza è inoltre la circostanza che i creditori hanno un particolare interesse alla produzione, da parte dell'ente debitore, di sempre nuovo valore di scambio piuttosto che di valore d'uso. Tale interesse non deve comunque essere sopravvalutato, poiché se il patrimonio iniziale dell'ente (o dei soci personalmente responsabili) rimane adeguato al soddisfacimento dei creditori, è a questi indifferente che l'attività produca solo valore d'uso (cioè beni o servizi non idonei ad avere un prezzo di mercato: per esempio il particolare piacere, personale ad ognuno, della compagnia di altri associati o dell'appartenenza ad un club esclusivo). La misura del rischio dipende dal rapporto tra entità del credito ed entità del valore di scambio dei beni consumati al fine di produrre valore d'uso.

Ancora maggiore è l'interesse dei creditori ad attività esercitate previa costituzione di un'organizzazione di beni e servizi idonea a produrre valore di scambio e quindi tale da avere essa stessa un valore siffatto. Ancor meglio infine è l'eventualità che l'attività sia svolta con criteri di economicità e che sia quindi, secondo l'accezione dominante, impresa.

L'esistenza di una organizzazione caratterizzata da un proprio valore di scambio nonché da modalità di gestione imprenditoriali rappresenta evidentemente una garanzia per i creditori anche in caso di eterodestinazione del lucro.

I rischi che l'eterodestinazione può creare per questi ultimi non appaiono significativamente maggiori di quelli creati dall'autodestinazione. L'assenza di una destinazione egoistica del

lucro può allentare il controllo degli associati sulla economicità della gestione, anche ove vi sia impresa in quanto essi non hanno alcuno interesse al recupero dei propri conferimenti.

L'affievolimento dell'interesse a tale economicità sussiste, peraltro, anche in caso di autodestinazione del lucro, ogni qualvolta si entri nel periodo finale dell'attività dell'ente. In questo caso i membri dell'ente possono essere tentati di riappropriarsi del patrimonio dell'ente medesimo in frode ai creditori.

Orbene, può rilevarsi che il rischio di tale frode è più costante negli enti con eterodestinazione del lucro ma è anche di più facile repressione che nell'altro tipo di ente. In rapporto al rischio di dilapidazione per eccesso di altruismo appare infatti sufficiente, come deterrente sia di comportamenti dolosi che di mera negligenza, la previsione di una responsabilità personale illimitata dei membri di alcuni di essi, per rendere improbabile che essi si risolvano a creare situazioni di insolvenza a danno dei creditori e nell'interesse dei terzi.

Tale responsabilità può essere invece sanzione inadeguata (così da renderne necessarie altre, per esempio penali) ove la frode sia compiuta nel proprio interesse, come è il caso qualora sia compiuta da parte dei membri di enti con autodestinazione dei risultati.

Si può quindi concludere che dal punto di vista dei creditori l'auto o eterodestinazione del lucro ha una importanza marginale. Le caratteristiche dell'ente debitore per essi maggiormente rilevanti sono invece la sua produzione di valore di scambio, l'esistenza di una organizzazione dotata di proprio valore di scambio, la gestione con criteri di economicità e, naturalmente, l'entità del ricorso al credito. Le attività più pericolose sono quelle in cui mancano i primi tre elementi e il ricorso al credito sia consistente.

Una tipizzazione dei contratti associativi che limiti il perseguimento di scopi lucrativi da parte di alcuni enti non è quindi giustificabile in base a considerazioni di tutela dei creditori.

### 7. *L'interesse dei terzi beneficiari o dei finanziatori a titolo gratuito*

Di tutt'altro genere sono le conclusioni cui si può giungere

dal punto di vista della tutela degli interessi dei patrons non soci come sopra definiti.

Secondo la ben nota tesi di Hansmann (su cui si veda più diffusamente il Capitolo Terzo, nonché, per un ampio studio comparato con la legislazione statunitense ed italiana, Ponzanelli, 1985) gli enti con assoluto divieto di distribuzione di lucro ai soci o ai fondatori, sia nel corso dell'attività dell'ente che al suo scioglimento, nonché con obbligo di parità di trattamento tra membri e terzi nella prestazione dei servizi o dei beni prodotti dall'ente medesimo, possono servire ai seguenti scopi:

a) maggiore garanzia, a chi compie donazioni a favore di un ente altruistico, che i terzi beneficiati saranno pienamente soddisfatti;

b) maggiore garanzia per i beneficiari paganti (sia soci che non soci) che l'ente erogatore dei servizi massimizzerà la loro qualità: ciò è particolarmente importante rispetto ai servizi la cui qualità sia difficile da verificare (asilo nido, ricovero per anziani, ospedali);

c) maggiore garanzia che il prezzo pagato dai beneficiari sia effettivamente impiegato nella produzione dei beni o servizi acquistati: ciò può essere particolarmente difficile in caso di emissioni radio televisive, musei, spettacoli teatrali.

Inoltre i vincoli di nonprofit qui discussi (in particolare l'obbligo di trattamento paritario tra beneficiari, soci e non soci, delle prestazioni offerte dall'ente) possono essere utili rispetto a particolari settori soggetti a distorsioni monopolistiche.

È ipotizzabile che alcune cooperative assumano come obiettivo quello di massimizzare la qualità dei prodotti e servizi della cooperativa e che tale obiettivo sia considerato ostacolato dalla possibilità per la maggioranza di distribuire dividendi.

Le dimensioni particolarmente rilevanti che possono essere raggiunte dalle cooperative (si pensi in particolare a certe cooperative di consumo e ancor più al loro operare in base a strategie di gruppo) possono per altro verso condurre ad una insuperabile crisi del meccanismo partecipativo (in particolare al livello di gruppo di cooperative) e a un ridotto interesse per la percezione di ristorni.

Ne può seguire un disinteresse per la partecipazione alla coo-

perativa in qualità di socio e un ridursi della giustificazione etica della discriminazione tra soci e non soci.

In tali ipotesi — in particolare se concomitanti — i soci possono desiderare un rigido divieto di distribuzione di utili e ristorni e di distribuzione del patrimonio ai soci in caso di scioglimento. Questo può garantire la piena parità di trattamento tra tutti i consumatori (così da rendere irrilevante la loro partecipazione alla cooperativa in qualità di soci), limitare la percezione di un lucro alla fruizione di prezzi più bassi rispetto al mercato e quindi aumentare la tendenza a curare gli investimenti e la qualità dei prodotti.

L'opportunità di una soluzione simile o uguale si presenta anche più frequentemente in relazione alla disomogeneità dei consumatori di un determinato servizio (ipotesi, questa, simile a quelle esaminate da Hansmann). Si pensi a cooperative di consumo, di servizi, di assistenza per anziani, malati di mente, tossicodipendenti. La diversità nella capacità di partecipare ed influenzare la vita della cooperativa che può riscontrarsi tra diversi soggetti appartenenti a queste categorie (in relazione alla gravità delle loro condizioni psicofisiche), rende opportune, e ex ante desiderabile da tutti i soci, l'esistenza di un vincolo alla distribuzione di utili e ristorni derogabile solo all'unanimità, se non assolutamente inderogabile.

Altrettanto può dirsi della situazione in cui la ricorrenza della necessità di usufruire del servizio non sia prevedibile. Particolare importanza, in questa prospettiva, riveste l'ipotesi di un ospedale in forma cooperativa che abbia come soci i malati. In tali ipotesi un vincolo di nonprofit derogabile solo all'unanimità è la soluzione migliore per tutti i partecipanti. I soci infatti, non sono in grado di prevedere quando avranno di nuovo bisogno del servizio e quindi di un livello massimo di qualità e di efficienza dell'impresa sanitaria, che potrebbe essere pregiudicato dalla decisione della maggioranza (dei più sani) di distribuire utili.

Né l'esigenza muta ove questo tipo di enti (e ciò è particolarmente rilevante rispetto alla disciplina delle associazioni) intendano organizzarsi come strutture miste, cioè vedano la presenza tra i soci di soggetti sani, spesso i promotori dell'iniziativa: il rischio di speculazione di alcuni soci a danno di altri è in questo

caso persino maggiore. In particolare, in un ente associativo con attività ospedaliera in cui partecipi anche il personale medico e paramedico, vi è la necessità, da parte dei malati, di assicurarsi che i soci medici non deliberino a favore della distribuzione di utili a svantaggio della qualità del servizio sanitario.

In relazione al modello analitico accennato nel primo paragrafo, mi sembra sia evidente come sotto questo profilo le nonprofits rientrino nel «sistema mercato», nel senso di un sistema in cui i rapporti intersoggettivi sono organizzati attraverso il medium denaro, e volti alla massimizzazione del valore di scambio delle utilità percepite da ciascuno. Unica eccezione sono gli enti altruistici, anch'essi comunque considerati nella prospettiva della massimizzazione dell'utilità di chi riceve il servizio: l'interesse del donatore viene interamente identificato con quello economico del donatario.

L'esigenza di imporre vincoli di non distribuzione del lucro a certi enti nelle situazioni ora descritte e ogni altro aspetto di una disciplina ottimale degli stessi, devono quindi essere valutate con gli stessi criteri con cui si giudica l'efficacia della disciplina delle imprese lucrative operanti sul mercato.

## 8. *L'interesse dello Stato per la realizzazione dei propri obiettivi di spesa*

L'esistenza di enti nonprofits può inoltre essere spiegata e giustificata, come è infatti avvenuto (si veda il Capitolo Sesto in questo stesso volume), rilevando che è lo Stato stesso a poter essere interessato a dare aiuti finanziari ad organizzazioni che producano servizi che lo Stato ritiene proprio compito provvedere. Tale aiuto diviene allora un supporto ai fondi privati volti al medesimo scopo, che sono essi stessi un supporto per lo Stato; si riducono inoltre i costi connessi all'organizzazione burocratica dei servizi medesimi.

Anche qui, come nel modello di cui al paragrafo precedente, è chiaro che le nonprofits sono un sostituto delle imprese for profit e rispondono a un fallimento del mercato come meccanismo allocativo cui si aggiunge un fallimento del sistema statale

sempre rispetto alla medesima funzione allocativa. Ne segue che la disciplina legale dovrà essere orientata agli stessi criteri sopra esaminati. Rileveranno in primo luogo la massimizzazione delle garanzie per i creditori, l'efficienza organizzativa, la garanzia che le categorie beneficiarie dell'attività rimangano costanti nel tempo e che i finanziamenti statali siano effettivamente impiegati nel loro interesse (con conseguenti rigidi vincoli alla distribuzione degli utili e del patrimonio).

## 9. *L'interesse dell'apparato governativo alla propria legittimazione e all'incremento del proprio potere*

Ben diverse conclusioni debbono invece trarsi in base a quella letteratura che vede nelle nonprofits una risposta ad inadeguatezze dell'apparato governativo non nel sostituire il mercato nella efficiente allocazione delle risorse, bensì nella conservazione di un alto consenso sociale, sia come riduzione dei conflitti tra cittadini che come legittimazione dell'apparato governativo. Questa letteratura muove dalla insufficienza delle altre teorie a spiegare alcune ricorrenti caratteristiche della disciplina delle nonprofits vigente nei paesi occidentali.

Risaltano in proposito, come si è già visto, la frequente assenza di precise regole sulla gestione finanziaria di questi enti, sulla loro capitalizzazione e ancor più sui limiti allo svolgimento di attività imprenditoriale. Si tratta infatti di elementi di evidente pregiudizio per i creditori dell'ente inevitabilmente destinati a frenarne le potenzialità di sviluppo; ciò a prescindere dai vincoli alla auto o eterodestinazione del lucro.

Appare poi diffusa anche all'estero l'assenza di rigidi vincoli di non distribuzione in sede di scioglimento, nonché l'assenza di un obbligo di parità di trattamento tra membri e non membri: ciò non consente, pur in presenza di un divieto di distribuire periodicamente utili di bilancio ai membri dell'ente, che questo svolga una funzione significativamente diversa da quella degli enti lucrativi.

Le uniche spiegazioni convincenti di tipi associativi o fondazionali con scarsi controlli sulla gestione, scarse garanzie per i

creditori e blandi limiti alla non lucratività sembrano quindi essere o uno scarso favore del legislatore per enti diversi da quelli lucrativo-commerciali o (Seibel, 1988) la particolare funzione di assorbimento di certi conflitti sociali che tali strutture possono svolgere.

Sotto il primo profilo si può ricordare la storica (in Italia) diffidenza di carattere ideologico verso le collettività intermedie con attività *lato sensu* ideali e politiche, percepite come un potenziale disturbo per l'autorità dello Stato liberale nella prima fase della sua esistenza (Predieri, 1969; Volpe Putzolu, 1977).

Sotto il secondo profilo, Seibel ha osservato che questo tipo di scelte legislative a favore di strutture con ambiguità funzionale e ideologie organizzative all'insegna di valori spesso opposti a quelli di efficienza, gerarchia ed economicità, dominanti nell'ambiente circostante, non si giustificano per un obiettivo di soluzione dei problemi di carenza di offerta dovuta all'inadeguatezza del mercato o dell'azione amministrativa. Altrimenti dovrebbe constatarsi una evoluzione a favore della sopravvivenza delle associazioni più efficienti e dei managers e stili di gestione organizzativamente superiori: ciò tuttavia non sembra verificarsi nella realtà.

La funzione di una disciplina legale imprecisa, in parte carente e comunque molto rispettosa dell'autonomia degli associati, può invece essere proprio quella di non risolvere i problemi affrontati.

Gli enti in questione sono quindi, nelle parole di Seibel, «a resource for the stabilization of the political system» in particolare di un sistema che intenda evitare la centralizzazione di tutte le decisioni di rilevanza sociale.

La carica volontaristica, la libertà e varietà organizzativa, le stesse eventuali tendenze antistatalistiche, proprie di questo tipo di enti, consentirebbe di sollevare le strutture di governo dalla responsabilità per problemi non risolvibili, nel breve periodo, nell'ambito degli esistenti equilibri sociali; allo stesso tempo la pressione collettiva per la loro soluzione avrebbe uno sbocco e acquisterebbe una legittimazione sociale.

Questa impostazione colloca evidentemente questo tipo di non-profits nel sistema Stato, inteso non come surrogato del merca-

to, ma come autonomo sistema di rapporti organizzati attorno al medium potere, in cui quindi il criterio di valutazione non è l'efficienza dell'allocazione delle risorse, ma la distribuzione e l'esercizio di potere politico e la sua legittimazione.

In questa medesima prospettiva può peraltro essere riletta anche la funzione delle nonprofits discusse nei paragrafi precedenti, e caratterizzate da un rigido «non distribution constraint». Anche queste infatti, oltre che come risposta a fallimenti del mercato o dello Stato nella funzione allocativa, possono essere strumento di un patto tra settori dello Stato e settori della società civile, eventualmente a danno e a spese della restante collettività: ciò sia sotto il profilo della concessione di agevolazioni finanziarie e fiscali di vario tipo che sotto il profilo della scelta di alcuni enti invece che di altri come destinatari di commesse statali.

Rispetto alle imprese lucrative, le nonprofits presentano, a questi fini, il vantaggio di una immagine socialmente più positiva in quanto non esplicitamente volte all'arricchimento dei propri membri: i privilegi che lo Stato loro conferisce possono quindi apparire meno iniqui.

In entrambe le funzioni accennate in questo paragrafo è chiaro che il problema della disciplina delle nonprofits non si pone solo in termini di come favorire una efficiente produzione ed allocazione dei beni di interesse collettivo (o di qualsiasi altro bene) che esse producano. È necessaria da un lato una disciplina che, anche a costo di inefficienze produttive ed allocative, consenta la migliore esplicazione della funzione di riduzione dei conflitti sociali; dall'altro lato è necessario che i criteri per l'acquisizione, la distribuzione e l'esercizio di potere politico cui dà luogo il rapporto tra Stato e nonprofits siano corrispondenti a quei criteri di funzionamento del sistema politico che l'ordinamento vigente considera legali. L'oggetto della legislazione deve quindi essere, in entrambi i casi, non tanto la disciplina della destinazione dei risultati dell'attività degli enti (come per le funzioni esaminate nei precedenti paragrafi), quanto la disciplina dell'organizzazione interna dell'ente e dei suoi rapporti con lo Stato.

## 10. *L'interesse alla realizzazione di obiettivi non benesseristici*

Il modello analitico suggerito nel primo paragrafo consente di dar conto pienamente di un'ulteriore funzione delle nonprofits, alternativa, ma spesso intrecciata con le precedenti.

Gli enti non lucrativi possono infatti essere spiegati con la diffusa esigenza di aggregazione ed attività sociali volte né alla massimizzazione dell'utilità economica dei membri dell'ente o di terzi destinatari della sua attività, né alla conservazione e rafforzamento del sistema politico. Nella nostra società deve infatti riconoscersi una forte aspirazione a pratiche collettive volte a consentire l'esercizio di libertà e lo sviluppo delle capacità degli individui al di fuori dei vincoli imposti dalle leggi del mercato o della politica, nonché un'aspirazione alla creazione di rapporti fondati sull'«agire comunicativo» (Habermas, 1981) o di legami di solidarietà sociale (Donati, 1984).

Questa funzione degli enti non lucrativi esula dal tema di questo volume, incentrato essenzialmente sul loro rapporto con la produzione di beni e servizi di interesse collettivo. Il tema merita tuttavia di essere accennato per almeno due ordini di motivi.

Innanzitutto si può così individuare la necessità di un tipo di intervento legislativo distinto da quelli sopra individuati. Questo tipo di esigenze sociali richiede infatti essenzialmente un controllo dell'organizzazione interna degli enti che impedisca abusi della maggioranza a danno della minoranza o degli organi direttivi a danno dei membri dell'ente, sia in fase di gestione che di esclusione degli associati che infine di scioglimento o trasformazione della struttura dell'ente medesimo. Il controllo, in quanto volto ad impedire il tradimento delle finalità di comunicazione e libertà e partecipazione dell'ente, dovrà essere ben più incisivo del controllo richiesto rispetto ad enti che debbano garantire solo una efficiente allocazione di beni o ridurre i rischi di delegittimazione dello Stato di fronte alla necessità di gestire complessi conflitti sociali. Allo stesso tempo si dovrà evitare di imporre schemi di organizzazione e di comportamento rigidi, tali da soffocare quella libertà ed autonomia che i controlli stessi devono salvaguardare.

In secondo luogo ci si può così rendere pienamente conto che la singola nonprofit può svolgere una pluralità di funzioni, in particolare sia quella qui individuata che quella di produzione di beni o servizi che il mercato o lo Stato non riescano a produrre efficientemente. Ne segue

a) che si comprende come la configurazione di una disciplina ottimale è alquanto problematica ove le esigenze di normazione che le varie funzioni pongono siano disomogenee;

b) che si rileva come non sia corretto considerare il settore delle nonprofits come un sistema funzionalmente omogeneo e neppure come un insieme di enti diversi tra loro, ma monofunzionali.

## 11. *Alcuni spunti per interventi legislativi sulla disciplina degli enti non lucrativi*

Riassumendo le conclusioni raggiunte con l'esame della disciplina delle nonprofits italiane e confrontandole con la discussione delle funzioni che tali enti possono in teoria svolgere, sono possibili alcune considerazioni circa eventuali innovazioni legislative.

La legislazione codicistica, si è visto, sembra orientata a favorire esclusivamente la funzione delle nonprofits individuata dal Seibel, giacché essa è carente sia nella tutela degli associati nei rapporti interni che nella tutela dell'affidamento dei creditori e dei patrons non soci.

Anche la legislazione speciale, nonostante alcune recenti significative innovazioni settoriali, appare tuttora globalmente carente nel favorire l'impiego delle nonprofits come risposta ai fallimenti del mercato, impiego che presuppone consistenti facilitazioni nell'accumulo di capitale. Essa sembra invece sempre più attenta a coinvolgere le nonprofits nel sistema decisionale politico, con una scelta che potrebbe avere diversi significati. La forte discrezionalità nella concessione di contributi finanziari straordinari e la cronica scarsità di controlli nei criteri con cui lo Stato (nei suoi organi centrali o nei poteri locali) sceglie i destinatari delle proprie commesse, inducono peraltro a temere che tale processo accentui i rapporti di scambio elettoralistico o di influenza politica tra Stato e enti favoriti.

Sembra quindi di poter concludere per la auspicabilità di alcune modifiche al sistema legale di tipi associativi e fondazionali che li strutturi secondo lo schema seguente.

1) Un tipo di nonprofit a struttura sia associativa che fondazionale, con rigidi vincoli di non distribuzione di utili e patrimonio ai soci o ai fondatori; obbligo di parità di trattamento tra soci e non soci; controlli sulle modifiche all'oggetto sociale così da evitare che si muti categoria di beneficiari. Tali enti non dovrebbero soggiacere ad alcun vincolo all'entità dell'esercizio dell'attività imprenditoriale ad essi consentita. L'attività imprenditoriale garantisce un autentico sviluppo dell'ente e ne rende le prestazioni meno dipendenti dalla aleatorietà delle donazioni private e dalle sovvenzioni statali. L'ente può scegliere se produrre e offrire le proprie prestazioni secondo criteri di economicità o invece erogarle sottocosto, finanziandole con i profitti di imprese strumentali.

Gli enti in questione dovrebbero usufruire di agevolazioni fiscali anche rispetto al loro reddito d'impresa, *in quanto integralmente reinvestito*, così come dovrebbero ricevere agevolazioni le liberalità compiute a loro favore.

Sotto il profilo del controllo, i controlli pubblicistici oggi previsti in sede di riconoscimento delle associazioni e fondazioni nonché nel corso della vita delle fondazioni sono, come è stato autorevolmente osservato (Predieri, 1969; Galgano, 1967) probabilmente eccessivi, laddove ritardano i tempi del riconoscimento e lasciano spazio a possibili controlli sul merito. Si tratta di un retaggio del tradizionale disfavore, cui si è sopra accennato, per gli enti a scopo non lucrativo, disfavore oggi non conforme agli artt. 18 e 2 Cost., che tutelano la libertà di associazione e i diritti dell'uomo anche «nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità».

Accanto a una procedura di riconoscimento mediante un mero controllo di legalità (omologa giudiziaria), come avviene per le società lucrative, sarebbero quindi opportune, piuttosto, norme più precise ed incisive delle esistenti sulla redazione dei bilanci, la formazione di riserve patrimoniali, la responsabilità degli amministratori, il controllo dei conti e i mezzi di tutela delle minoranze.

2) Ulteriori agevolazioni potrebbero prevedersi con leggi speciali per particolari enti in relazione alle loro specifiche finalità. Ad esse, attraverso lo strumento delle convenzioni, dovrebbe accompagnarsi un controllo più incisivo, ma soprattutto dai lineamenti generali predeterminati (p. es. con legge-quadro), sul rispetto da parte degli enti privati degli impegni assunti in funzione delle agevolazioni. Oggi gli enti pubblici possiedono una eccessiva discrezionalità nel discriminare tra diversi enti privati rispetto alle procedure di verifica cui sottoporli in relazione alle agevolazioni concesse (cfr. il Capitolo su «*Terzo settore e Welfare State in Italia*). Il problema del controllo sui criteri di scelta degli enti cui affidare le commesse statali è poi problema essenziale, ma che trascende la questione dei rappporti con gli enti non lucrativi.

3) Gli enti senza i rigidi vincoli alla distribuzione di lucro ora descritti, ma pur sempre senza distribuzione di utili periodici ai soci, dovrebbero — al fine di favorire la funzione di riduzione ed assorbimento dei conflitti sociali di cui si è sopra discusso — essere disciplinati in modo meno rigido, lasciando ampi spazi all'autonomia privata. Le agevolazioni, che potrebbero inoltre essere di misura diversa che per gli altri enti, dovrebbero però allora essere limitate alle loro attività non produttive di reddito in forma imprenditoriale.

4) Rispetto agli enti la cui funzione non è la massimizzazione dell'utilità economica dei membri o dei destinatari della propria attività, bensì lo sviluppo di forme di vita partecipative e comunicative, nonché della personalità e libertà dei membri stessi, sono essenziali norme precise per assicurare la democraticità ed equità dei rapporti interni all'ente: ci si riferisce essenzialmente ai rapporti tra maggioranza e minoranza, tra organi esecutivi ed assemblea, ai criteri di esclusione degli associati (su questi rapporti, in una prospettiva comparatistica, Vincenzi Amato, 1984).

5) La prospettiva di cui al n.3 e quella di cui al n.4 possono essere in parte in conflitto e quindi richiedere al legislatore una scelta su quali funzioni privilegiare.

## Note

[1] Pur rimanendo nell'ambito di questa impostazione «tipizzante», il legislatore può peraltro scegliere tra due diversi approcci nel determinare struttura e funzioni richiesti agli enti per ottenere il beneficio dell'autonomia patrimoniale.
Da un lato, può selezionare un numero chiuso di tipi associativi o fondazionali (associazioni, fondazioni, consorzi, cooperative, i vari sottotipi di società lucrative) vincolati piuttosto precisamente nelle strutture e funzioni che ciascuno di essi può assumere. Dall'altro, può porre solo dei limiti volti a garantire uno o più gradi di tutela per i creditori dell'ente e poi consentire ai membri di perseguire qualsiasi scopo purché meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico.
L'ordinamento italiano ha optato sinora per la prima impostazione, benché in modo un poco contraddittorio. I vincoli legali alla struttura e soprattutto alla funzione di ciascun contratto associativo sono infatti poco chiari e a volte poco coerenti.
Apparentemente, infatti, le società lucrative, le cooperative e le associazioni, si distinguono perché perseguono rispettivamente uno scopo di lucro, mutualistico o ideale. In realtà, però, all'interprete è consentita una pluralità di ricostruzioni sistematiche legittime, alcune tali da far emergere distinzioni di scarso rilievo sostanziale.
Le distinzioni appaiono motivate fondamentalmente da considerazioni politico ideologiche e molto meno dall'esigenza di favorire una equa distribuzione di risorse ed una loro efficiente allocazione. Gli effettivi contenuti e modalità dei vari tipi associativi sono rimessi dal Codice civile in gran parte alle forze di mercato, e alle leggi speciali che svolgono il ruolo di incentivare il perseguimento di più o meno precisi obiettivi di politica economica (Preite, 1988).
In particolare, cooperative e società possono perseguire in buona misura le stesse destinazioni dei risultati della loro attività. Entrambe possono distribuire ai soci sia utili in senso stretto che ristorni ed entrambe possono destinare parte dei loro utili a terzi. Diverse sono le modalità di adozione della distribuzione del lucro come ristorni o a terzi (nella cooperativa a maggioranza, nelle società lucrative all'unanimità). Alle cooperative inoltre è vietato di escludere del tutto i ristorni (o gli sconti ai soci) e la eterodestinazione degli utili è limitata a fini mutualistici.
Le società possono, benché non come scopo principale, perseguire gli stessi obiettivi (quelli ideali e altruistici) perseguibili dalle associazioni e fondazioni. Le associazioni e fondazioni, per contro, possono perseguire anche scopi egoistico-economici, prestando servizi ai soci o ai fondatori a prezzo scontato rispetto al mercato, ma non possono distribuire utili o ristorni.
[2] Il termine è quello ormai invalso nella letteratura anglosassone in tema di *nonprofit organizations*, benché il suo significato non sia del tutto univoco: il suo impiego appare opportuno in assenza di un adeguato corrispondente in italiano e del suo impiego ormai corrente nella letteratura socio-economica internazionale.
[3] Il prosieguo di questo paragrafo riproduce alcuni passi del capitolo secondo del mio scritto in bibliografia.

## *Bibliografia*

ARDIGÒ A., 1980, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Bologna.
COSTI R., 1968, *Fondazione e impresa*, «Rivista di diritto civile», I.

DONATI P.P., 1984, *Il volontariato tra pubblico e privato*, «La ricerca sociale», n. 32.
GALGANO F., 1967, *Delle associazioni non riconosciute*, in *Commentario al Codice Civile*, a cura di SCIALOJA A., BRANCA G., Zanichelli, Bologna-Roma.
HABERMAS J., 1981, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna.
HANSMANN H., 1980, *The Role of Nonprofit Corporations*, «Yale Law Journal», n. 89.
JAMES E., 1986, *The Public/Private Division of Responsibility for Education: An International Comparison*, «Economics of Education Review».
PONZANELLI G., 1985, *Le «Nonprofit Organizations»*, Milano.
POWELL W.W. (ed.), 1987, *The Nonprofit Sector*, New Haven.
PREDIERI A., 1969, *Sull'ammodernamento della disciplina delle fondazioni e istituzioni culturali di diritto privato*, «Rivista trim. dir. proc. civ.».
PREITE D., 1988, *La destinazione dei risultati nei contratti associativi*, Milano.
RESCIGNO P., 1967, *Fondazione e impresa*, «Rivista delle società».
ROSE-ACKERMANN S. (ed.), 1986, *The Economics of Nonprofit Institutions*, Oxford University Press.
SEIBEL W., 1988, *The Function of Mellow Weakness: Nonprofit Organizations as Problem Non-Solvers*, in E. JAMES (ed.), *The Nonprofit Sector*, New York-London.
SEN A., 1987, *On Ethics and Economics*, Oxford.
TIDU A., 1987, *Rassegna di giurisprudenza, associazioni e impresa*, «Rivista di diritto civile», I.
VINCENZI AMATO D., 1984, *Associazioni e tutela dei singoli*, Napoli.
VOLPE PUTZOLU G., 1977, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano.
WEISBROD B., 1988, *The Nonprofit Economy*, Cambridge (Mass).

# PARTE TERZA
# RUOLO E RILEVANZA DEL TERZO SETTORE: UNA PROSPETTIVA COMPARATA

*Capitolo Sesto*

# IL TERZO SETTORE NEGLI STATI UNITI

di *Gian Paolo Barbetta**

## 1. *Introduzione*

Il capitolo che segue descrive le caratteristiche generali del cosiddetto «terzo settore» negli Stati Uniti ed analizza brevemente i connotati di quello che può essere considerato il più evoluto e complesso insieme di organizzazioni private senza fine di lucro operanti nel mondo occidentale. La vastità del settore, unita alla molteplicità e diversità delle organizzazioni in esso operanti, consiglia di rinunciare a pretese di completezza analitica e descrittiva per concentrarsi sugli elementi di maggiore interesse per il «caso italiano».

Il secondo paragrafo di questo capitolo affronta i problemi di definizione (che cos'è una «nonprofit organization», quali sono le sue caratteristiche, come viene definita dalla normativa) e provvede ad una opportuna restrizione del campo di indagine. Il paragrafo successivo offre una panoramica quantitativa del settore soffermandosi sulle sue dimensioni generali in termini di reddito prodotto, occupazione, numero di organizzazioni, ammontare e composizione delle entrate ed entità e destinazione delle spese. Gli stessi dati vengono anche proposti a livello disaggregato per consentire una migliore comprensione della struttura del settore e delle organizzazioni che lo compongono. I paragrafi successivi dedicano ampio spazio all'analisi dei rapporti con l'operatore pubblico ed affrontano in dettaglio le disposizioni fiscali e le regolamentazioni in materia.

Il tema dei rapporti con l'operatore pubblico costituisce la principale chiave di lettura della nostra analisi; l'obiettivo è quello di fornire una visione del settore lontana da quella tradizionalmente declinata sull'esercizio della carità e della filantropia. Il settore nonprofit viene invece analizzato come una costituente essenziale di un più ampio e complesso sistema di «Welfare State» basato su di una particolare forma di collaborazione tra pub-

blico e privato. Proprio questo peculiare intreccio può fornire utili elementi interpretativi per formulare politiche di sviluppo del settore nonprofit in Italia.

## 2. *Per una definizione del settore*

Un insieme ampio e disomogeneo di organizzazioni compone ciò che negli Stati Uniti viene comunemente chiamato «nonprofit sector» (NPS). La stessa terminologia adottata per descrivere sinteticamente l'insieme, provenendo da ambiti disciplinari diversi, tende a sottolineare aspetti differenti e complementari delle organizzazioni: il termine «nonprofit sector» pone l'accento sulla loro «mancanza di profitti»; «third sector» sottolinea l'alterità rispetto alle organizzazioni operanti rispettivamente nel settore pubblico ed in quello delle imprese private con fini di lucro; «independent sector» mette in evidenza l'autonomia (di obiettivi, di gestione, di finanziamento, di indirizzi politici ed operativi) dagli altri settori dell'economia; «charitable organizations» sottolinea infine il carattere «filantropico e caritativo» delle imprese.

La caratteristica comune delle entità operanti in questo variegato universo è comunque quella di essere sottoposte ad un «vincolo alla distribuzione dei profitti». Ciò non significa che una «nonprofit organization» (NPO) non possa realizzare profitti, ma soltanto che è vietata la distribuzione degli stessi a membri dell'organizzazione, a suoi dipendenti o a qualunque altra persona[1]; ogni eventuale sovrappiù deve perciò essere reimpiegato a beneficio dell'organizzazione stessa e della sua crescita. Questo vincolo, generalmente incorporato in un articolo dello statuto costitutivo, viene imposto attraverso la normativa dello Stato dove l'organizzazione ottiene il suo statuto legale (divenendo «corporation» o «charitable trust») e non dalla normativa federale.

Nel mondo delle NPOs possiamo trovare entità molto lontane tra loro quali fondazioni, «community chests», camere di commercio, ospedali ed istituzioni mediche e sanitarie, chiese, scuole ed università, club ed associazioni sportive, fondi pensione e mutue assicurazioni, associazioni educative, gruppi di inter-

vento politico e sociale nonché una moltitudine di altre imprese il cui elemento comune è rappresentato dal vincolo alla distribuzione di profitti.

La favorevole normativa fiscale *federale* è una delle ragioni che danno prova del grande sviluppo delle NPOS negli Stati Uniti. Il principale incentivo fiscale consiste nella cosiddetta «*tax-exemption*», esenzione dal pagamento delle imposte federali sul reddito di impresa, concessa alle NPO che ne facciano esplicita richiesta e la cui domanda sia accolta dall'Internal Revenue Service (IRS) sulla base delle disposizioni del codice IRC 501(a); tale codice afferma che «una organizzazione descritta nelle sottosezioni (c) o (d) o nella sezione 401(a) sarà esente dalla tassazione prevista in questo paragrafo [paragrafo A - tasse sul reddito] a meno che tale esenzione non sia negata nelle sezioni 501 o 503» (Internal Revenue Code, 1986).

L'importanza della disciplina fiscale è tale che le categorie dell'IRS sono spesso utilizzate a scopo definitorio anche nella ricerca economica e sociologica; in tal modo, il NPS viene spesso fatto coincidere con il codice 501(c) che individua la gran parte delle organizzazioni esenti dall'imposta federale sui redditi di impresa. Una definizione tanto ampia non è tuttavia utile ai fini di questo lavoro che intende concentrarsi solo su una parte del settore.

Il vasto insieme con cui abbiamo a che fare può essere separato in due parti:

a) organizzazioni che producono servizi e li rendono disponibili all'intero pubblico, a volte denominate «public serving organizations» (Bittker e Rahdert, 1976; Abramson e Salamon, 1986) o organizzazioni che producono «collective goods» (Weisbrod, 1980 e 1988);

b) organizzazioni che producono servizi ma li rendono disponibili solamente ai membri associati alle stesse o «mutual benefit organizations» (Bittker e Rahdert, 1976).

La nostra analisi riguarderà esclusivamente le «public serving organizations», che costituiscono oltre il 50% dell'intero settore «nonprofit» (come numero di organizzazioni) e ne rappresentano il nucleo più significativo per comprendere il funzionamento della «politica sociale» e del sistema di Welfare State negli USA.

Ragionando ancora in termini di categorie fiscali, le organizzazioni di nostro interesse vengono classificate nei codici 501(c)3 e (c)4 dell'IRS[2].

Anche il sottoinsieme ora definito presenta al suo interno diversità tanto elevate da consigliare di separarne altri due tipi di organizzazioni che non rientrano strettamente nel campo di nostro interesse per via della peculiarità del loro operare:

a) gli «intermediari finanziari» del settore, cioè le fondazioni e i cosiddetti «community chests» del tipo United Way (vedi Appendice);

b) le chiese e le organizzazioni che forniscono servizi di carattere religioso.

Si otterrà in tal modo un insieme non troppo diverso da quello considerato nell'analisi italiana.

La scelta di esclusione non è indolore poiché costringe a non analizzare l'operato di organizzazioni che hanno rivestito grande rilevanza storica nella formazione del NPS e che ne costituiscono, per molti aspetti, elemento peculiare e caratteristico[3].

A causa della forma dei dati disponibili, le analisi quantitative che seguiranno descriveranno a volte l'insieme delle «public serving organizations» nella sua complessità, includendo «intermediari finanziari» e chiese, che non saranno però oggetto di indagini qualitative.

## 3. *Rilevazioni quantitative del settore*

Una prima, generale visione del settore di nostro interesse è quella che viene fornita dai dati riguardanti il numero di organizzazioni attive, il reddito da esse prodotto, l'occupazione generata e le fonti e gli usi delle entrate. A partire dal 1984, l'Independent Sector[4] raccoglie e sistematizza dati di fonte diversa, assemblandoli con stime ed indagini condotte in proprio, per dar vita alla pubblicazione che rappresenta la fonte «semiufficiale» di statistiche del settore nonprofit (Hodgkinson-Weitzman, 1984, 1986, 1988). Per le nostre descrizioni ci atterremo principalmente ad essi (l'ultimo aggiornamento parziale, effettuato nell'autunno 1988, riporta dati relativi al 1986), se-

gnalando le diversità con altre fonti parziali eventualmente disponibili.

Un primo dato significativo riguarda il numero di entità[5] operanti nel settore; esso viene ricavato dai dati resi disponibili dall'IRS che mantiene un elenco aggiornato delle imprese nonprofit grazie al modulo 990 che queste devono compilare ed inviare annualmente per mantenere il proprio stato di esenzione. L'uso di questa fonte presenta però alcuni problemi. Infatti, alle organizzazioni nonprofit con entrate annuale inferiori ai 5000 dollari l'esenzione è concessa automaticamente, senza obbligo di richiesta (e quindi di invio annuale del modulo 990); oltre a ciò, le chiese sono esenti per statuto (ma, presentando domanda, esse vedono esentate tutte le organizzazioni che da esse dipendono) e le organizzazioni di grandi dimensioni (ad esempio i Boys Scouts) possono presentare un'unica richiesta valida per tutti i gruppi membri (i diversi «Councils» regionali o cittadini dei Boys Scouts). L'insieme di questi fenomeni dovrebbe causare una probabile sottostima dell'universo delle organizzazioni operanti nel settore. Contemporaneamente, la procedura di cancellazione per cessata attività non pare particolarmente efficace, con una conseguente probabile sovrastima.

Il numero delle organizzazioni nonprofit tende ad aumentare dal 1977 al 1986 (Tabella 1); la crescita abbastanza sostenuta (da 406.000 a 527.000 entità, con un aumento del 30%) è tuttavia inferiore a quella dell'intera economia (+ 36%), sicché la quota del settore tende a ridursi leggermente dal 2.6 al 2.5% del totale.

Il dato in questione include le fondazioni, i «community chests» e le organizzazioni operanti con fine religioso, ma esclude le chiese vere e proprie. Il numero delle fondazioni (circa 24.000 nel 1982, ultimo anno disponibile) evidenzia la loro ridotta incidenza quantitativa sul totale settoriale. Le istituzioni operanti con fine religioso, principalmente costituite da «social welfare organizations» o scuole strettamente dipendenti dalle varie denominazioni religiose, si collocherebbero invece intorno alle 50.000 unità nel 1984 secondo la stima dell'Independent Sector (Hodgkinson-Weitzman, 1986, p. 11). Il numero delle chiese vere e proprie (che non proviene dal cosiddetto «master file»

**Tabella 1: Organizzazioni operanti negli Stati Uniti secondo il settore di appartenenza**

| | Nonprofit | | | Forprofit | Governative |
|---|---|---|---|---|---|
| | Totale | Charities (*) | Altre | | |
| Migliaia di unità | | | | | |
| 1977 | 790 | 406 | 384 | 14741 | 80 |
| 1982 | 841 | 454 | 387 | 16947 | 82 |
| 1984 | 838 | 483 | 355 | 18498 | 82 |
| 1986 | 897 | 527 | 370 | 20074 | 82 |
| Percentuali sul totale economia | | | | | |
| 1977 | 5.06 | 2.60 | 2.46 | 94.43 | .51 |
| 1982 | 4.71 | 2.54 | 2.17 | 94.83 | .46 |
| 1984 | 4.32 | 2.49 | 1.83 | 95.26 | .42 |
| 1986 | 4.26 | 2.50 | 1.76 | 95.35 | .39 |

(*) Organizzazioni classificate come 501(c)3 e (c)4 comprensive di fondazioni e organizzazioni a fine religioso.
*Fonte*: HODGKINSON-WEITZMAN, 1988.

**Tabella 2: Reddito nazionale secondo il settore di produzione**

| | Nonprofit | | | Forprofit | Governative |
|---|---|---|---|---|---|
| | Totale | Charities (**) | Altre | | |
| Miliardi di dollari | | | | | |
| 1977 | 57.3 | 51.7 | 5.6 | 1293.8 | 234.9 |
| (*) | 93.6 | 84.4 | 9.2 | 1300.8 | 243.8 |
| 1982 | 99.2 | 90.2 | 9.9 | 2092.2 | 383.5 |
| (*) | 171.9 | 155.8 | 16.1 | 2101.4 | 400.3 |
| 1984 | 111.8 | 101.9 | 9.9 | 2482.7 | 437.7 |
| (*) | 194.3 | 176.3 | 18 | 2492.5 | 456.8 |
| 1986 | 135.4 | 123.8 | 11.6 | 2763.0 | 496.1 |
| (*) | 248.5 | 228.2 | 20.3 | 2773.0 | 522.2 |
| Percentuali sul totale economia | | | | | |
| 1977 | 3.61 | 3.26 | .35 | 81.58 | 14.81 |
| (*) | 5.71 | 5.15 | .56 | 79.40 | 14.88 |
| 1982 | 3.85 | 3.50 | .38 | 81.25 | 14.89 |
| (*) | 6.43 | 5.83 | .60 | 78.60 | 14.97 |
| 1984 | 3.69 | 3.36 | .33 | 81.88 | 14.44 |
| (*) | 6.18 | 5.61 | .57 | 79.29 | 14.53 |
| 1986 | 3.99 | 3.65 | .34 | 81.40 | 14.61 |
| (*) | 7.01 | 6.44 | .57 | 78.25 | 14.74 |

(**) Organizzazioni classificate come 501(c)3 e (c)4 comprensive di fondazioni e organizzazioni a fine religioso.
(*) Include il valore stimato del volontariato.
*Fonte*: HODGKINSON-WEITZMAN, 1988.

Tabella 3: Occupazione settoriale negli Stati Uniti secondo il settore di appartenenza

| | Nonprofit | | | Forprofit | Governative |
|---|---|---|---|---|---|
| | Totale | Charities (**) | Altre | | |
| Migliaia di unità | | | | | |
| 1977 | 5991 | 5520 | 471 | 65167 | 18472 |
| (*) | 9620 | 8791 | 829 | 73810 | 19309 |
| 1982 | 7052 | 6543 | 509 | 71295 | 19485 |
| (*) | 12023 | 11024 | 999 | 81063 | 20632 |
| 1984 | 7185 | 6677 | 509 | 76171 | 19885 |
| (*) | 12392 | 11371 | 1023 | 86322 | 21086 |
| 1986 | 7700 | 7100 | 600 | 79600 | 20600 |
| Percentuali sul totale economia | | | | | |
| 1977 | 6.68 | 6.16 | .53 | 72.71 | 20.61 |
| (*) | 9.36 | 8.56 | .81 | 71.84 | 18.79 |
| 1982 | 7.21 | 6.69 | .52 | 72.87 | 19.92 |
| (*) | 10.57 | 9.69 | .88 | 71.28 | 18.14 |
| 1984 | 6.96 | 6.47 | .49 | 73.78 | 19.26 |
| (*) | 10.34 | 9.49 | .85 | 72.06 | 17.60 |
| 1986 | 7.14 | 6.58 | .56 | 73.77 | 19.09 |

(**) Organizzazioni classificate come 501(c)3 e (c)4 comprensive di fondazioni e organizzazioni a fine religioso.
(*) Include il valore stimato del volontariato.
*Fonte:* HODGKINSON-WEITZMAN, 1988.

dell'IRS) non è lontano dalle 340.000 unità[6] (Hodgkinson-Weitzman, 1986, p. 11 e 19).

Questo 2.5% di organizzazioni nonprofit produce circa il 3.5% del reddito nazionale del paese (Tabella 2), una quota che si mantiene piuttosto stabile nel corso del tempo. Il ruolo economico del settore è destinato a crescere notevolmente (sino al 6.5% del reddito totale) considerando anche il valore stimato del reddito prodotto dal lavoro volontario[7]. Negli anni '77-'82 il tasso medio annuo di crescita del reddito nominale del settore nonprofit è più elevato di quello dell'intera economia (circa 12% contro 10%); la crescita si riduce sensibilmente nel periodo '82-'84 (6% medio annuo contro il 9% dell'intera economia) per risalire nel periodo '84-'86 (10% rispetto al 6% dell'intera econo-

**Tabella 4: Fonti di entrata del settore nonprofit comprensivo di fondazioni ed organizzazioni religiose**

| | 1977 | 1980 | 1982 | 1983 | 1984 | 1986 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Miliardi di dollari | | | | | | |
| SETTORE PRIVATO | 83.80 | 118.10 | 155.30 | 171.30 | 185.30 | 218.70 |
| * Contributi | 33.80 | 45.40 | 55.80 | 61.60 | 68.30 | 82.20 |
| * Tariffe | 41.60 | 60.30 | 80.60 | 89.50 | 95.70 | 112.50 |
| * Dotazione | 5.30 | 7.90 | 12.60 | 13.50 | 14 | 15.90 |
| * Altre | 3.10 | 4.50 | 6.30 | 6.70 | 7.20 | 8.10 |
| SETTORE PUBBLICO | 30.50 | 45.50 | 57.40 | 62.80 | 68.20 | 81.20 |
| TOTALE | 114.30 | 163.60 | 212.70 | 234.10 | 253.40 | 299.90 |
| Percentuali sul totale | | | | | | |
| SETTORE PRIVATO | 73.32 | 72.19 | 73.01 | 73.17 | 73.13 | 72.92 |
| * Contributi | 29.57 | 27.75 | 26.23 | 26.31 | 26.95 | 27.41 |
| * Tariffe | 36.40 | 36.86 | 37.89 | 38.23 | 37.77 | 37.51 |
| * Dotazione | 4.64 | 4.83 | 5.92 | 5.77 | 5.52 | 5.30 |
| * Altre | 2.71 | 2.75 | 2.96 | 2.86 | 2.84 | 2.70 |
| SETTORE PUBBLICO | 26.68 | 27.81 | 26.99 | 26.83 | 26.91 | 27.08 |

*Fonte*: HODGKINSON-WEITZMAN, 1986, 1988.

mia). Ancora una volta i dati sono comprensivi di «intermediari finanziari» e organizzazioni con fine religioso.

Per produrre il 3.5% del reddito nazionale, il settore occupa una quota di lavoratori compresa tra il 6 ed il 7% del totale (Tabella 3), un terzo della contemporanea occupazione del settore pubblico e circa il 10% della restante parte del settore privato. La quota subisce una leggera correzione verso l'alto, passando dal 6.2 del 1977 al 6.6% del 1986, con un aumento di circa 1.600.000 unità. Quando si consideri anche il tempo di lavoro prestato da volontari (non disponibile per il 1986)[8], l'occupazione settoriale è destinata a subire un incremento di notevole rilievo sino ad avvicinarsi, nel 1984, al 10% dell'occupazione totale.

Dal confronto dei dati di occupazione e di reddito, emerge una produttività media del settore nonprofit inferiore a quella del resto dell'economia. Per la natura dei dati considerati e per il carattere di servizio di gran parte della produzione del settore, un simile risultato è però soprattutto la manifestazione di un livello salariale inferiore alla media.

L'analisi delle entrate e delle spese del settore, sia nella loro forma aggregata che sottraendo dal totale le fondazioni e le organizzazioni operanti con fine religioso, è molto interessante per comprendere la natura del terzo settore negli Stati Uniti. Osservando le fonti di entrata è possibile correggere alcune interpretazioni che, per evidenziare e difendere l'autonomia economica e politica del settore, sottolineano in modo troppo accentuato l'importanza dei contributi filantropici privati. Un simile quadro, sostanzialmente non aderente alla realtà, si rivela inoltre inadeguato a comprendere la vera natura del terzo settore, la rilevanza delle sue connessioni con l'operatore pubblico e la sua crescente «commercializzazione».

Come risulta evidente dall'analisi della Tabella 4, la principale fonte di entrata delle organizzazione senza fine di lucro non sono i contributi filantropici ma piuttosto le tariffe imposte al pubblico per la prestazione di servizi; queste ultime rappresentano una quota crescente delle entrate, passando dal 36.4% del totale nel 1977 al 37.5% nel 1986, dopo il massimo del 38.2% nel 1983. Al secondo posto in ordine di importanza si trovano, a seconda degli anni, i contributi provenienti dal settore pubblico o i contributi filantropici privati.

Mentre l'importanza dei primi cresce lievemente con il passare del tempo (dal 26.7% del totale nel 1977 al 27.1% nel 1986), la rilevanza dei secondi si riduce, andando dal 29.6% del 1977 al 27.4% del 1986 (dopo un minimo del 26.2% nel 1982).

Le organizzazioni operanti con fine religioso influenzano questi risultati in modo tanto rilevante da rendere necessaria la loro esclusione dall'insieme per ottenere una immagine più veritiera del campo di nostro interesse, quella parte del terzo settore che presta servizi al pubblico. Per le organizzazioni di carattere religioso, la prestazione di servizi «non religiosi», quando esiste, rappresenta infatti solo una attività accessoria a quella principa-

Tabella 5: Fonti di entrata del settore nonprofit (escluse le organizzazioni religiose)

| | 1977 | 1980 | 1982 | 1983 | 1984 |
|---|---|---|---|---|---|
| Miliardi di dollari | | | | | |
| SETTORE PRIVATO | 62.30 | 89 | 118 | 129.30 | 139.40 |
| * Contributi | 16.20 | 22.20 | 28.50 | 30.50 | 33.50 |
| * Tariffe | 41.60 | 60.30 | 80.60 | 89.50 | 95.70 |
| * Dotazione | 2.70 | 3.70 | 4.80 | 5.10 | 5.70 |
| * Altre | 1.80 | 2.80 | 4.10 | 4.20 | 4.50 |
| SETTORE PUBBLICO | 30.50 | 45.50 | 57.40 | 62.80 | 68.20 |
| TOTALE | 92.80 | 134.50 | 175.40 | 192.10 | 207.60 |
| Percentuali sul totale | | | | | |
| SETTORE PRIVATO | 67.13 | 66.17 | 67.27 | 67.31 | 67.15 |
| * Contributi | 17.46 | 16.51 | 16.25 | 15.88 | 16.14 |
| * Tariffe | 44.83 | 44.83 | 45.95 | 46.59 | 46.10 |
| * Dotazione | 2.91 | 2.75 | 2.74 | 2.65 | 2.75 |
| * Altre | 1.94 | 2.08 | 2.34 | 2.19 | 2.17 |
| SETTORE PUBBLICO | 32.87 | 33.83 | 32.73 | 32.69 | 32.85 |

*Fonte:* HODGKINSON-WEITZMAN, 1986, 1988.

le. A parziale sostegno di ciò si noti, come testimoniano ricerche effettuate alcuni anni orsono, che le chiese locali utilizzano solo il 4% del loro reddito per attività di «social welfare» (Interfaith Research Committee, 1977). Nel contempo le organizzazioni religiose sono le destinatarie di una parte assai elevata del generale contributo filantropico al settore; nel 1984 esse ricevono circa il 52% delle donazioni private al settore, mentre il totale delle loro entrate rappresenta solo l'11% del totale settoriale (Hodgkinson-Weitzman, 1986, p. 117). Il contributo filantropico è di gran lunga la componente principale delle entrate delle organizzazioni religiose, rappresentandone circa il 90% del totale nel 1984.

Così, sottraendo queste organizzazioni dal totale, il quadro è destinato a cambiare notevolmente; il ruolo delle tariffe e dei contributi pubblici cresce sensibilmente, mentre quello dei contributi filantropici privati si ridimensiona drasticamente. L'immagine che emerge dalla Tabella 5 è perciò quella di un settore nonprofit che si sostiene soprattutto attraverso la vendita dei servizi prodotti, direttamente al pubblico o con l'intermediazione finanziaria delle agenzie statali o federali. L'insieme di queste due fonti spiega una quota poco inferiore all'80% delle entrate settoriali nel periodo '77-'84 (non sono disponibili dati disaggregati per il 1986), con il settore pubblico vicino al 33% e le tariffe al 46%. La quota delle donazioni filantropiche appare invece fortemente ridimensionata, con un contributo poco superiore al 15% del totale.

Ulteriori conferme a riguardo si ottengono dall'analisi congiunta delle donazioni private e delle spese correnti. Come si può osservare dalla Figura 1, all'inizio degli anni Sessanta le donazioni private[9] rappresentavano una quota elevata delle spese correnti delle istituzioni nonprofit, prossima al 60% del totale. Tale quota ha mostrato una continua tendenza alla riduzione nel corso degli anni sino a raggiungere, nel 1984, un valore poco lontano al 33%.

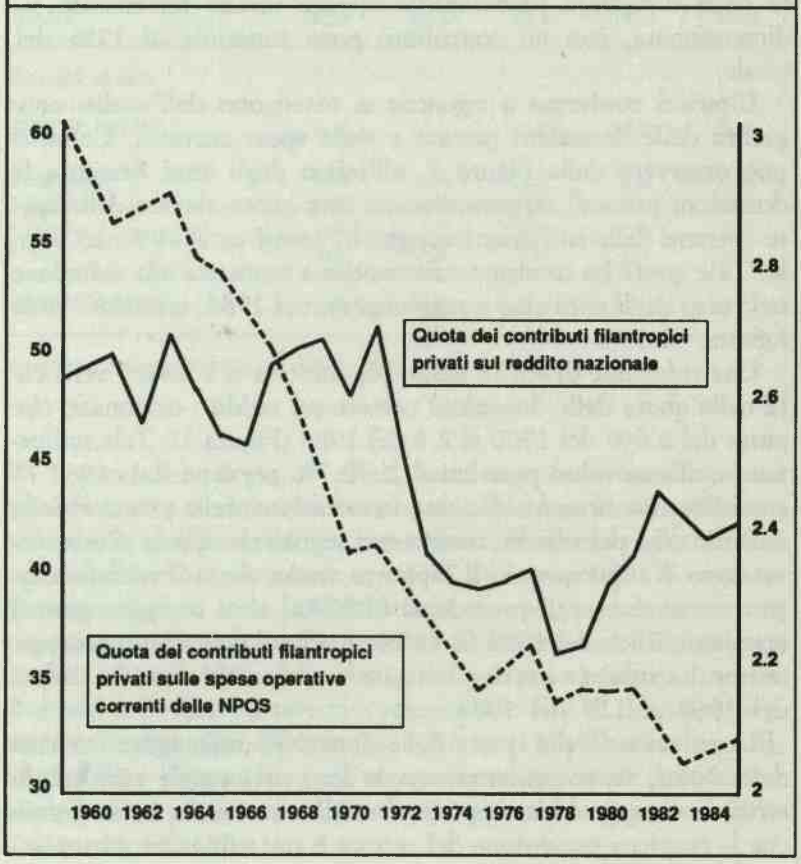
Una riduzione di entità molto più limitata si è invece verificata nella quota delle donazioni private sul reddito nazionale, che passa dal 2.6% del 1960 al 2.4 del 1984 (Figura 1). Tale indicatore oscilla su valori prossimi al 2.6-2.7% per il periodo 1960-73 e subisce una brusca riduzione in occasione della prima e della seconda crisi petrolifera; consistenti segnali di ripresa si osservano dopo il 1980 quando il rapporto risale, dopo il minimo raggiunto nei due anni precedenti (2.21%), sino a raggiungere il massimo ciclico del 1982 (2.46%). Anche il contributo procapite non ha subito variazioni di rilievo, passando dai 120 dollari del 1960 ai 119 del 1984.

La riduzione della quota delle donazioni sulle spese correnti delle NPOs, in coincidenza con la loro sostanziale stabilità in termini procapite ed in rapporto al reddito nazionale, indica perciò che la cospicua espansione del settore è stata finanziata in misu-

ra dominante da fonti diverse dai contributi filantropici, soprattutto la vendita di servizi.

Anche l'analisi delle spese contribuisce a modificare un po' le visioni tradizionali del terzo settore. La Tabella 6 evidenzia infatti l'importanza delle spese per il personale, la cui quota resta sempre superiore al 40% del totale delle uscite (dal 45.3% del 1977 al 41.3% del 1986); ciò dimostra l'esistenza di strutture organizzative stabili in cui il personale volontario, che svolge un ruolo rilevante, ha tuttavia solo funzioni coadiuvanti. Scor-

**Figura 1: Contributi filantropici privati**



porando le organizzazioni religiose dall'insieme del settore non si osservano cambiamenti di grande rilievo (Tabella 7). Il ruolo delle spese per il personale tende a ridursi lievemente (dal valore medio del 41.4% nel periodo '77-'86 con l'aggregato che comprende anche le istituzioni religiose, si passa al valore medio del 40% escludendo queste ultime) mentre aumenta l'importanza delle «altre spese correnti» e delle spese in conto capitale; questi mutamenti stanno probabilmente ad indicare l'esistenza, nelle istituzioni «non religiose», di una struttura abbastanza evo-

Tabella 6: Spese del settore nonprofit comprensivo di fondazioni ed organizzazioni religiose

| | 1977 | 1980 | 1982 | 1983 | 1984 | 1986 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Miliardi di dollari | | | | | | |
| SPESE CORRENTI | 91.10 | 132 | 171 | 188.50 | 201.50 | 243.50 |
| * Personale | 51.70 | 71.20 | 90.30 | 97.10 | 101.90 | 123.80 |
| * Altre | 39.40 | 60.80 | 80.70 | 91.40 | 99.60 | 119.70 |
| COSTRUZIONI E MIGLIORAMENTO DEL CAPITALE | 7.50 | 9.70 | 13.10 | 14.50 | 14.50 | 15.50 |
| ALTRE | 15.60 | 21.90 | 28.60 | 31.10 | 37.50 | 41 |
| TOTALE | 114.20 | 163.60 | 212.70 | 234.10 | 253.50 | 300 |
| Percentuali sul totale | | | | | | |
| SPESE CORRENTI | 79.77 | 80.68 | 80.39 | 80.52 | 79.49 | 81.17 |
| * Personale | 45.27 | 43.52 | 42.45 | 41.48 | 40.20 | 41.27 |
| * Altre | 34.50 | 37.16 | 37.94 | 39.04 | 39.29 | 39.90 |
| COSTRUZIONI E MIGLIORAMENTO DEL CAPITALE | 6.57 | 5.93 | 6.16 | 6.19 | 5.72 | 5.17 |
| ALTRE | 13.66 | 13.39 | 13.45 | 13.28 | 14.79 | 13.67 |

*Fonte*: HODGKINSON-WEITZMAN, 1986, 1988.

luta dove la forza lavoro non è la sola componente rilevante per la fornitura dei servizi.

Il settore nonprofit viene così ad assumere una nuova configurazione. Sparisce l'esercito di volontari che raccolgono piccole donazioni frutto della carità individuale per assistere bisognosi; il loro posto viene preso da organizzazioni dalla struttura stabile, con personale stipendiato, che sviluppano forti interazioni con il settore pubblico (nel ruolo di finanziatore e di acquirente di servizi) ed appaiono molto propense ad acquisire una mentalità commerciale che porta alla vendita di servizi al pubblico. La

**Tabella 7: Spese del settore nonprofit (escluse le organizzazioni religiose)**

| | 1977 | 1982 | 1983 | 1984 |
|---|---|---|---|---|
| Miliardi di dollari | | | | |
| SPESE CORRENTI | 81.10 | 154.40 | 170.80 | 183.80 |
| * Personale | 42.40 | 73.60 | 78.70 | 83 |
| * Altre | 38.70 | 80.80 | 92.10 | 100.80 |
| COSTRUZIONI E MIGLIORAMENTO DEL CAPITALE | 6.80 | 12.30 | 13.60 | 13.40 |
| ALTRE | 9.90 | 17.60 | 17.60 | 23.30 |
| TOTALE | 97.80 | 184.30 | 202 | 220.50 |
| Percentuali sul totale | | | | |
| SPESE CORRENTI | 82.92 | 83.78 | 84.55 | 83.36 |
| * Personale | 43.35 | 39.93 | 38.96 | 37.64 |
| * Altre | 39.57 | 43.84 | 45.59 | 45.71 |
| COSTRUZIONI E MIGLIORAMENTO DEL CAPITALE | 6.95 | 6.67 | 6.73 | 6.08 |
| ALTRE | 10.12 | 9.55 | 8.71 | 10.57 |

*Fonte:* elaborazioni da HODGKINSON-WEITZMAN, 1986, 1988.

fornitura di servizi sociali appare in tal modo come il prodotto di una particolare collaborazione tra enti pubblici ed organizzazioni senza fine di lucro, configurando la natura particolare del sistema americano di Welfare State.

## 4. *Rapporti tra settore nonprofit ed operatore pubblico: il ruolo del finanziamento*

### *Una visione generale ed un po' di teoria*

Il rapporto finanziario esistente tra operatore pubblico e NPS negli Stati Uniti segna i tratti di un sistema di Welfare State diverso rispetto a quelli prevalenti in gran parte dei paesi dell'Europa occidentale.

Una prima diversità, come è stato fatto recentemente osservare (Salamon, 1989), riguarda la quantità di risorse pubbliche impiegate in attività di «social welfare» (sanità, educazione, assicurazioni sociali, pensioni, servizi sociali, ecc.); tali risorse rappresentano, negli Stati Uniti, una quota del reddito nazionale inferiore a quella di tutti i paesi occidentali (circa 670 miliardi di dollari nel 1984, il 21% del PNL contro valori medi del 30% per Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia e Olanda). La minore quantità di risorse pubbliche impegnate indica un maggiore affidamento a quelle individuali e la mancanza di alcuni «istituti sociali» ampiamente diffusi nei paesi europei (assicurazione malattia, assicurazione sanitaria, contributi a sostegno della famiglia) (Flora-Heidenheimer, 1981).

Al maggiore ricorso alle risorse individuali piuttosto che all'intervento pubblico si aggiunge anche la tendenza a far affidamento su organizzazioni private, soprattutto nonprofit, per la fornitura di servizi. Le risorse finanziarie distribuite dal settore pubblico alle organizzazioni nonprofit costituiscono una parte rilevante del bilancio di entrambi i settori. Mentre si è detto in precedenza dell'importanza dei finanziamenti governativi sulle entrate del settore nonprofit, qualcosa va aggiunto per quello che riguarda l'operatore pubblico. In mancanza di dati più recenti, bisogna rifarsi a Salamon e Abramson che stimano in circa 150 miliardi di dollari il valore delle spese di welfare effettuate dal settore pubblico nel 1980 in campi dove le organizza-

zioni nonprofit sono attive (Salamon-Abramson, 1982, p. 24). La stima delle entrate di fonte pubblica del settore nonprofit porta ad un valore pari a circa 40 miliardi di dollari (Salamon-Abramson, 1982, p. 43); ne consegue perciò che circa il 27% della spesa sociale del settore pubblico è rappresentato da sostegno ad organizzazioni private nonprofit.

Questo sostegno può prendere la forma del finanziamento diretto da parte del governo federale o, più spesso, del sostegno indiretto attraverso la concessione di fondi a governi statali o locali. In questo caso il finanziamento federale si connota spesso come «matching grant» che deve essere bilanciato da un contemporaneo stanziamento locale; su questi fondi le autorità statali e locali conservano consistenti gradi di autonomia decisionale nella determinazione delle modalità di spesa (in questo modo sono finanziati tutti i programmi che hanno a che fare con la salute mentale, la droga e l'alcolismo). Un canale di finanziamento alternativo, per cui optano molti programmi di sostegno sociale o sanitario come ad esempio Medicare, è costituito dal sussidio al consumatore (che viene rimborsato dallo Stato per certi servizi acquistati) piuttosto che all'organizzazione fornitrice del servizio. Buona parte delle entrate di origine pubblica arrivano perciò alle organizzazioni nonprofit attraverso la via indiretta del pagamento effettuato da un cliente «sussidiato» piuttosto che come «grants» pubblici.

Il sistema dei sussidi sembra muoversi con una certa decisione dal sostegno alla organizzazione verso il sostegno del consumatore. Secondo i dati di Salamon ed Abramson (Salamon-Abramson, 1982, p. 45) il sostegno ai consumatori rappresentava, nel 1980, oltre il 50% dei fondi pubblici che affluivano, direttamente o indirettamente, alle imprese nonprofit (Tabella 10).

Questa collaborazione tra settore pubblico e settore nonprofit non è una caratteristica recente degli Stati Uniti, ma risale alla fine del Secolo scorso quando furono poste le prime basi per la costruzione del sistema americano di Welfare State. La tendenza è continuata anche negli anni del New Deal e, soprattutto, nel corso degli anni Sessanta (Great Society) quando l'espansione delle spese statali per servizi di welfare fu particolarmente elevata.

Il modello organizzativo della fornitura di servizi è stato definito «third-party government» (Salamon, 1981, 1987); in esso si viene ad attuare una sorta di ripartizione dei compiti tra l'ente pubblico, che determina gli indirizzi generali della politica sociale e fornisce i fondi necessari ad attuarla, e le organizzazioni private, soprattutto senza fine di lucro, che forniscono i servizi ai cittadini conservando un elevato grado di autonomia. È questo tipo di ripartizione dei compiti, secondo Salamon, che non hanno capito gli autori (Nisbet, 1962; Berger e Neuhaus, 1977; Kerrine e Neuhaus, 1979) che sottolineano il carattere ostile ed invadente dello Stato, minaccia per il futuro delle organizzazioni private senza fine di lucro e, in generale, per tutte le forme di rappresentanza civile.

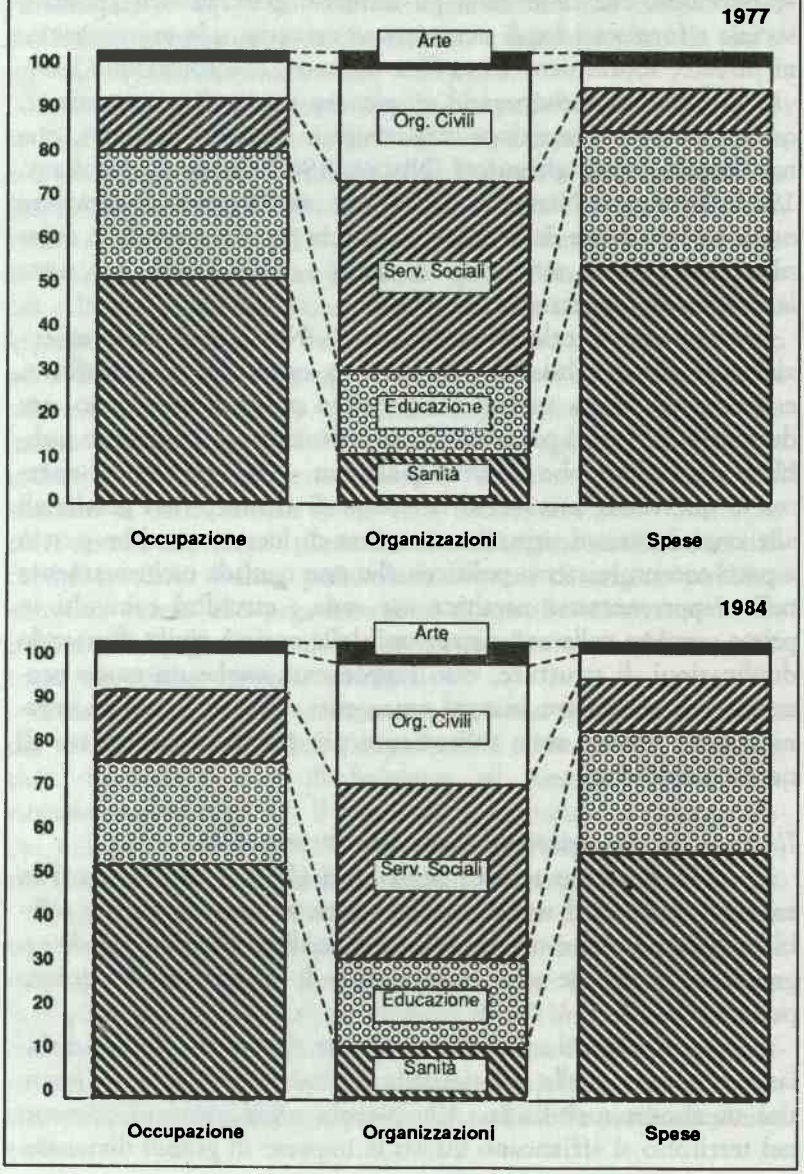
Questo tipo di relazione tra Stato e NPS si è rivelato essenziale nel clima culturale americano, a causa del «... conflitto, esistente da lungo tempo nel pensiero politico americano, tra desiderio di servizi pubblici ed avversione verso l'apparato pubblico che li dovrebbe fornire» (Salamon, 1987, p. 110). Il sistema in questione, attraverso la delega di alcuni poteri gestionali alle organizzazioni private senza fine di lucro, verrebbe perciò a patti con un «sistema politico» che non confida esclusivamente nella rappresentanza partitica ma vede i cittadini coinvolti in prima persona nelle organizzazioni della società civile. Evitando duplicazioni di strutture, esso rappresenta anche un modo economico di affrontare bisogni emergenti, settore in cui le organizzazioni private sono solitamente più pronte a rispondere di quelle pubbliche.

*Il ruolo del finanziamento: una analisi settoriale*

Il ruolo del terzo settore negli Stati Uniti, i cambiamenti in esso avvenuti ed il suo particolare legame con l'operatore pubblico possono essere meglio compresi analizzando dati più disaggregati di quelli che sono stati oggetto di indagine sino a questo punto.

Le organizzazioni operanti nel settore si presentano molto sbilanciate sia per quello che riguarda le dimensioni che per la quantità di risorse mobilitate. Alle piccole organizzazioni operanti nel territorio si affiancano infatti le imprese di grandi dimensio-

**Figura 2: Ripartizione settoriale delle organizzazioni nonprofit**



ni che forniscono servizi su scala nazionale; ne sono un esempio i grandi ospedali ed altre organizzazioni operanti in campo sanitario. È in questo settore che il NPS mostra il suo grado di organizzazione e di complessità operativa. Le diversità che caratterizzano il settore sono immediatamente percepibili analizzando congiuntamente la distribuzione delle imprese[10] e quella dell'occupazione e delle spese correnti (Figura 2a).

Nel 1977 le *organizzazioni operanti in campo sanitario* rappresentano meno del 10% del totale settoriale. Questo insieme ridotto di imprese occupa tuttavia il 51% della forza lavoro settoriale, mentre le sue spese correnti superano il 53% del totale. Le organizzazioni sanitarie presentano perciò dimensioni superiori alla media del settore, così come più elevata della media appare la loro capacità di mobilitare risorse economiche; esse possono essere considerate come il cuore produttivo del sistema delle imprese nonprofit anche se, come vedremo, il loro ruolo nel sistema di Welfare State appare meno centrale.

Nello stesso anno solo le istituzioni educative e di ricerca (colleges, università, istituti di ricerca) riescono a mobilitare una quota di risorse umane (26.6% dell'occupazione) e finanziarie (29% della spesa corrente) non troppo dissimile dalla propria quota sul totale delle organizzazioni nonprofit (25%). Tutte le altre componenti del settore (servizi sociali, associazioni artistiche e culturali ed organizzazioni civili e sociali) assumono invece dimensioni e rilevanza assai più limitata: nell'insieme esse costituiscono circa il 65% delle entità operanti, ma occupano non più del 22.3% della forza lavoro ed effettuano solo il 17% delle spese correnti.

La tendenza alla «concentrazione» di risorse nei servizi sanitari si conferma e si accentua con il passare del tempo. I dati relativi al 1984 mostrano infatti un lieve incremento della quota occupazionale (+1%) e una crescita sostenuta della quota di spese (+3.6%) (Figura 2b).

Non solo le istituzioni sanitarie concentrano la parte più rilevante dell'occupazione e della spesa, ma rappresentano anche l'interlocutore principale del settore pubblico poiché su di esse si riversa la quota più elevata di pagamenti effettuati da quest'ultimo.

Nel 1977 le organizzazioni operanti nel campo della sanità (come si è detto meno del 10% del totale) raccoglievano infatti quasi il 55% dei pagamenti effettuati al settore da agenzie pubbliche. Il ruolo di interlocutore privilegiato dell'operatore pubblico tende ad accentuarsi con il passare del tempo: nel 1984 la quota dei fondi pubblici supera infatti il 65% del totale. La somma dei pagamenti governativi riversati alle organizzazioni sanitarie ed alle istituzioni educative, rappresenta la quasi totalità dei pagamenti pubblici effettuati al settore nonprofit. Nel 1977 le organizzazioni operanti in campi diversi dalla sanità e dall'educazione (circa il 65% del totale) ricevono infatti solo il 29% dei pagamenti governativi, quota che scende al 20% nel 1984.

La grande massa di fondi pubblici indirizzati alle istituzioni sanitarie nonprofit non rappresenta tuttavia la parte più importante delle entrate totali di queste imprese. Esse si affidano infatti alla propria capacità di vendere servizi al pubblico per dotarsi delle risorse finanziarie necessarie al proprio funzionamento. Esse raccolgono infatti, nel 1977, quasi il 61% dei pagamenti effettuati dai cittadini per l'acquisto di servizi dal NPS, quota che sale al 64% nel 1984.

L'analisi della composizione delle fonti di entrata evidenzia la grande importanza attribuita dalle organizzazioni sanitarie alla «funzione commerciale» che consente di raccogliere circa il 50% dei fondi necessari al funzionamento (Tabella 8). Nel contempo i pagamenti pubblici contribuiscono per circa il 35% del totale.

Queste cifre danno ragione della natura di un sistema sanitario dove gran parte del carico contributivo pesa sugli individui e dove lo Stato interviene solo a favore di particolari categorie (anziani, basse fasce di reddito) lasciando scoperte ampie fasce della popolazione a causa della mancanza di assicurazione sanitaria universale. Le contraddizioni di un simile sistema sono evidenziate dalla disparità dei trattamenti sanitari, che consentono l'utilizzo di tecniche di cura assai sofisticate, efficaci e costose da parte dei cittadini più ricchi e negano terapie basilari a chi non se le può permettere.

Anche le istituzioni educative e di ricerca confidano grande-

mente nei pagamenti privati che rappresentano infatti oltre il 50% delle loro entrate totali.

La stessa Tabella 8 indica come le restanti *organizzazioni* del settore, soprattutto quelle *operanti nel campo dei servizi sociali*, siano invece dotate di una struttura finanziaria assai più debole, molto dipendente dai fondi pubblici e soggetta perciò a ricorrenti difficoltà in periodi di restrizioni della spesa. È soprattutto nel settore dei servizi sociali che si rileva l'importanza della connessione tra settore pubblico e settore delle organizzazioni senza fine di lucro. Qui si delineano i tratti di un sistema di Welfare State che vede nell'ente pubblico il finanziatore dei servizi e nel settore nonprofit il fornitore finale degli stessi (Salamon, 1981 e 1987).

Come si può ancora osservare dalla Tabella 8, il nucleo dei servizi sociali trae gran parte del suo sostentamento dai pagamenti pubblici, che rappresentano il 50% delle entrate delle associazioni di carattere civile e sociale ed il 44% del settore dei servizi sociali in senso stretto. È quindi evidente come i servizi sociali in senso stretto (programmi di sostegno individuale e familiare, di job training, di assistenza infantile e domicilia-

**Tabella 8: Composizione delle entrate per settore di attività (percentuali sul totale)**

| | Servizi Sanitari | Educazione Ricerca | Servizi Sociali | Org. sociali e civili | Arte e cultura | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1977 | | | | | | |
| Pagamenti governativi | 32.36 | 18.25 | 53.51 | 50 | 14.29 | 30.98 |
| Pagamenti privati | 49.12 | 52.92 | 9.65 | 11.90 | 8.57 | 42.54 |
| Contributi filantropici | 9.75 | 14.60 | 31.58 | 28.57 | 65.71 | 16.46 |
| Altre entrate | 8.77 | 14.23 | 5.26 | 9.52 | 11.43 | 10.02 |
| 1984 | | | | | | |
| Pagamenti governativi | 35.40 | 16.99 | 43.93 | 50 | 13.04 | 31.18 |
| Pagamenti privati | 48.37 | 53.42 | 12.62 | 12.86 | 10.14 | 43.83 |
| Contributi filantropici | 8.27 | 14.54 | 37.38 | 30 | 66.67 | 15.31 |
| Altre entrate | 7.96 | 15.06 | 6.07 | 7.14 | 10.14 | 9.67 |

*Fonte*: HODGKINSON-WEITZMANN, 1986.

re) risultino esposti agli andamenti ciclici della finanza pubblica ed ai mutamenti delle impostazioni ideologiche più di quanto non siano le istituzioni sanitarie. Si può anzi affermare che i primi siano il risultato stesso dell'impegno finanziario del governo federale negli anni Sessanta e Settanta, quando la scelta di espandere i servizi forniti alla popolazione prese la via della contrattazione con i privati piuttosto che quella della fornitura diretta da parte dell'operatore pubblico (si veda a riguardo il paragrafo 4).

L'esposizione del settore dei servizi sociali alle fluttuazioni della finanza pubblica è evidenziata da uno studio condotto da Salamon (Salamon, 1986) in 12 città campione degli Stati Uniti e riguardante gli anni 1982 ed '83. I pagamenti governativi rappresentano in media il 38% delle entrate di queste organizzazioni. La variabilità territoriale è piuttosto alta con una certa tendenza ad un intervento statale più elevato nelle zone più povere del paese (con il 66% di Jackson, Mississippi) e ad interventi percentualmente più limitati nel Mid-West (32% a Chicago, Illinois; 33% a Flint, Michigan; 37% a Minneapolis, Minnesota). Il resto delle entrate viene raccolto attraverso tariffe (circa il 30% del totale) e donazioni private (circa il 21%).

Interessante si rivela soprattutto l'impatto dei tagli di spesa governativi sul bilancio delle NPOs che forniscono servizi sociali. All'inizio degli anni Ottanta, nel quadro delle generali politiche di riaggiustamento del bilancio pubblico, l'amministrazione Reagan attuò una serie di tagli di spesa nel campo dei servizi sociali confidando nella capacità degli operatori privati (il settore nonprofit in primo luogo) di farsi carico dei bisogni che venivano lasciati scoperti dalla pubblica amministrazione. Il carattere contraddittorio della manovra consisteva nel non tenere conto della elevata dipendenza del settore nonprofit dai fondi pubblici; tagliare i programmi di spesa sociale significava infatti minare le basi stesse della sopravvivenza del settore perché i fondi privati (la filantropia) non avrebbero mai potuto supplire al ritiro dell'operatore pubblico.

I dati proposti da Salamon rivelano, nelle zone campione[11], una riduzione della spesa pubblica nei servizi sociali (ad esclusione dei programmi di «sostegno del reddito» e di) (MediCare)

pari al 3% nel periodo 1982-83. A fronte di ciò si osserva come la riduzione del sostegno pubblico alle organizzazioni operanti nel settore sia tuttavia più elevata e raggiunga un valore medio

**Tabella 9: Variazioni percentuali nella spesa governativa e nel sostegno governativo a NPOs**

| | Spesa governativa (*) | Sostegno governativo a NPOs |
|---|---|---|
| Boise (Idaho) | -7 | -12 |
| Pittsburgh (Pennsylvania) | -11 | -13 |
| Chicago (Illinois) | -5 | -9 |
| Dallas (Texas) | -2 | -5 |
| Atlanta (Georgia) | -6 | -9 |
| Flint (Michigan) | 8 | -5 |
| Minneapolis (Minnesota) | 2 | 5 |
| Jackson (Mississippi) | -6 | -10 |
| Phoenix (Arizona) | -1 | -7 |
| New York city | -2 | -1 |
| Casa Grande (Arizona) | 2 | -4 |
| St. Paul (Minnesota) | 3 | 7 |
| Providence (Rhode Island) | -4 | -3 |
| San Francisco (California) | -4 | -7 |
| Caro (Michigan) | -3 | 3 |
| Vicksburgh (Mississippi) | -6 | -11 |
| MEDIA NON PONDERATA | -3 | -5 |
| MEDIA PONDERATA | -3 | -4 |

(*) Escluso MediCare a sostegni al reddito
*Fonte*: SALAMON-ABRAMSON, 1982.

**Tabella 10: Sostegno federale alle organizzazioni nonprofit. Anno fiscale 1980, Miliardi di dollari**

| | Valori assoluti | Valori percentuali |
|---|---|---|
| Sostegno diretto alle organizzazioni | 7.90 | 19.55 |
| Sostegno attraverso i governi locali | 10.90 | 26.98 |
| Sostegno agli individui | 21.60 | 53.47 |

*Fonte*: SALAMON-ABRAMSON, 1982.

del 4% (Tabella 9). I tagli di spesa si ripercuotono perciò in maniera più elevata sulle organizzazioni nonprofit, dimostrando la loro fragilità e dipendenza dalle condizioni del bilancio pubblico.

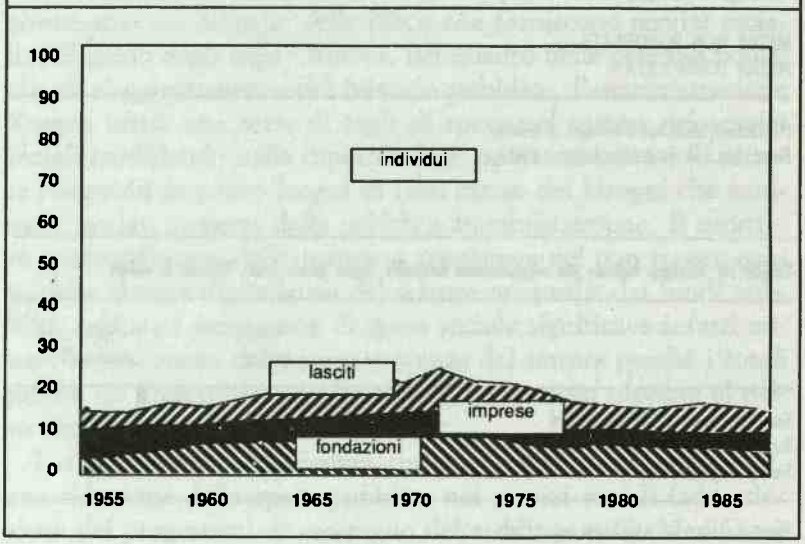
Una natura diversa presentano le *organizzazioni operanti nel campo dell'arte e della cultura*, dovuta principalmente all'ammontare elevato di contributi filantropici che esse ricevono (circa il 14.3% del totale settoriale nel 1977 ed il 13.8% nel 1984)[12]. Le donazioni filantropiche rappresentano una quota assai elevata delle entrate di queste organizzazioni (prossima al 70% del totale), forse le uniche a mantenere una struttura aderente alla «tradizionale» immagine del settore.

*Il fenomeno filantropia*

Come risulta ormai evidente, l'attività delle nonprofit organizations non è affatto esaurita dal fenomeno della filantropia che costituisce solo un aspetto, forse non il più rilevante, di questo variegato mondo. Le dimensioni abbastanza cospicue del fenomeno filantropico inducono tuttavia a dedicargli alcune righe.

Si è già detto come i contributi filantropici provenienti da

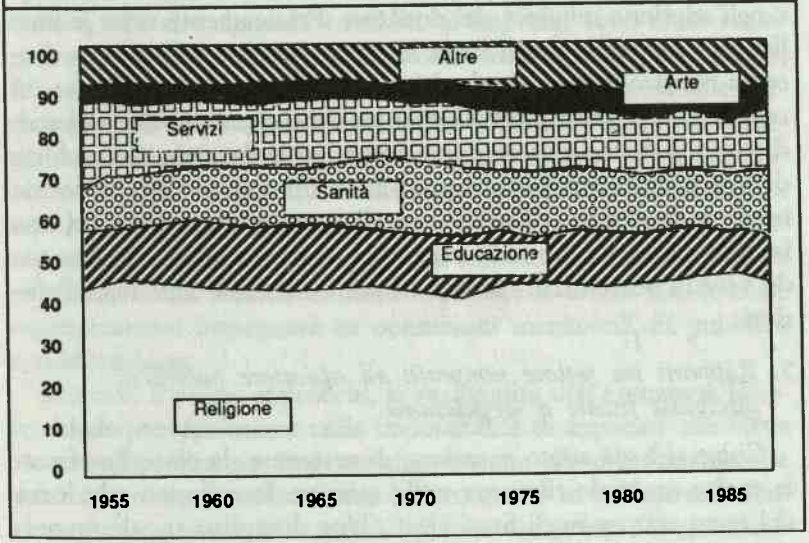
**Figura 3: Composizione dei contributi filantropici**



individui, fondazioni ed imprese rappresentino una quota del reddito nazionale lordo piuttosto stabile nel corso degli ultimi tre decenni (AAFRC, 1988). La gran parte dei contributi, in media oltre l'80%, proviene da singoli individui mentre la quota restante è ripartita in maniera piuttosto equilibrata tra imprese, fondazioni e lasciti, seppur con qualche oscillazione nel corso del tempo (Figura 3).

Interessante si rivela la destinazione dei contributi filantropici, principalmente indirizzata verso le istituzioni religiose che ne raccolgono circa il 48%, quota cresciuta leggermente nel corso degli anni (45.14% nel 1955). Le organizzazioni operanti in campo sanitario si collocano attorno al 15% dei contributi, con un buon incremento dal 12.5% degli anni '55-'59, mentre le istituzioni educative ne ricevono circa il 12%, quota che cresce nel corso degli anni per ristabilirsi poi sui livelli di partenza. Un sensibile peggioramento si manifesta invece nella quota indirizzata verso i «servizi sociali», che cala dal 18.5% medio del periodo '55-'59 al 10.8% del 1987. Una crescita massiccia caratterizza anche le donazioni alle istituzioni artistiche e cultura-

**Figura 4: Destinazione del contributo filantropico**



li, la cui quota sul totale passa dal 4% del periodo '55-'59 al 7% del 1987 (Figura 4).

La destinazione dei contributi filantropici appena illustrata contribuisce ulteriormente a chiarire la natura del settore nonprofit. Come suggerisce Jencks, il termine «charity», che evoca l'immagine del ricco che aiuta il povero o del cittadino che opera a favore dei suoi simili in condizioni di indigenza, non è più adatto a descrivere lo stato della filantropia americana. I contributi filantropici «... sono quasi tutti indirizzati a "fare del bene", ma i beneficiari degli stessi, raramente indigenti, sono spesso assai ricchi. Ad esempio, la maggior parte dei soldi che le congregazioni religiose versano alle chiese locali viene usata per pagare servizi destinati ai membri della congregazione stessa. ... Parimenti, le donazioni agli ospedali sono generalmente utilizzate per acquisire nuove strutture — o occasionalmente per fornire nuovi servizi — per tutti i pazienti. Solo raramente esse sono esplicitamente destinate a persone che non potrebbero altrimenti permettesi di pagare le cure ospedaliere.» (Jencks, 1987, p. 322).

Numerosi studi hanno cercato di scoprire le determinanti del comportamento filantropico ricercandole soprattutto nel reddito, nell'età, nel livello di educazione, nella struttura familiare e nell'adesione religiosa dei donatori. Praticamente tutte le analisi (per una rassegna si veda lo stesso Jencks, 1987) sono concordi nel riconoscere che la donazione filantropica effettuata (in rapporto al reddito) non mostra una dipendenza lineare dal reddito ma presenta piuttosto una forma ad U; la quota del reddito donata è piuttosto elevata per i cittadini con reddito basso ma tende a decrescere all'aumentare di quest'ultimo. Superata una fascia intermedia di reddito la quota tende a risalire oltrepassando i livelli percentuali riscontrati per i cittadini delle fasce inferiori.

## 5. *Rapporti tra settore nonprofit ed operatore pubblico: disciplina fiscale e «regulation»*

Come si è già avuto occasione di sostenere, la disciplina fiscale svolge un ruolo rilevante nello spiegare lo sviluppo e la forza del terzo settore negli Stati Uniti. Una disciplina fiscale favore-

vole ha contribuito a fare assumere veste legale definita ad organizzazioni che in altri paesi rimangono prive di una chiara identità, ed ha stimolato grandemente la donazione di contributi individuali a sostegno delle stesse. I principali istituti che regolano la vita delle NPOs, noti con il nome di «tax-exemption» e di «charitable deduction», saranno analizzati nei paragrafi successivi.

La regolamentazione del settore non si limita tuttavia alla legislazione fiscale, che pur ne rappresenta uno degli aspetti determinanti e maggiormente dibattuti, ma si occupa anche di contabilità, politica degli investimenti, attività commerciale, coinvolgimento politico e influsso sull'attività legislativa. Il tutto in un quadro generale di grande vigilanza condotta con l'obiettivo di mantenere saldi i confini tra organizzazioni nonprofit, imprese commerciali ed attività politica.

*Disciplina della «Tax-exemption»*

L'esenzione dalle imposte federali sui redditi di impresa e dalle imposte statali sulla proprietà immobiliare viene concessa all'insieme degli organismi sottoposti al vincolo di non-distribuzione dei profitti [le organizzazioni catalogate con il codice 501(c)].

Le motivazioni sottostanti la disciplina dell'esenzione, soprattutto quella che riguarda i redditi di impresa, sono state razionalizzate con due differenti approcci (Simon, 1987, p. 73 sg.). Il primo sottolinea il carattere «affermativo» dell'esenzione, derivante dalla impossibilità di definire una base fiscale per le organizzazioni del settore e dalla necessità di non inibire, attraverso la tassazione, attività che recano beneficio all'intera comunità. Il secondo approccio mette invece in evidenza il carattere di «benevola concessione» dell'esenzione; essa si presenta perciò come un sussidio mirante a ridurre il carico fiscale delle organizzazioni impegnate in operazioni meritevoli di pubblica considerazione.

Secondo il primo approccio, la razionalità dell'esenzione fiscale risiede principalmente nella impossibilità di applicare alle NPOs strumenti pensati per imprese che puntano alla massimizzazione del risultato economico. Come è stato messo in evidenza, l'esenzione non consisterebbe perciò in un sussidio, ma nel riconosci-

mento che una impresa senza fine di lucro è «... merely a convenience or means to an end, a vehicle whereby those partecipating may receive and expend money in much the same way as they would if the money was expended by them individually» (Hopkins, 1987, p. 13) o, con altre parole, «... consistes simply in the members' doing together what they could do separately without any income consequences» (Bittker-Rahdert, 1976, p. 358).

Oltre a ciò, i sostenitori di questa posizione ritengono opportuno rifarsi a considerazioni di carattere storico; alle «charitable organizations» l'esenzione dalla tassazione sui redditi di impresa venne infatti concessa sin dalla primissima introduzione di questo provvedimento fiscale (1894) (Person, Osborn, Feldman, 1977), convalidando perciò l'idea che si tratti di «non-tassazione», piuttosto che di sussidio, per organizzazioni che svolgono funzioni che rimarrebbero altrimenti a carico del settore pubblico.

La spiegazione alternativa, che vede nell'esenzione un sussidio, giustifica quest'ultimo sulla base di differenti argomenti. Il primo è il classico argomento delle esternalità e dei beni pubblici. Esternalità positive per l'intera società derivano dalla produzione dei beni e servizi di carattere «collettivo» in cui le organizzazioni nonprofit sono solitamente impegnate; poiché la produzione di questi beni in un sistema di mercato orientato al profitto sarebbe insufficiente, è opportuno sostenere le organizzazioni che li producono.

Inoltre, in taluni casi, la fornitura di certi beni e servizi da parte di NPOs è preferibile alla fornitura pubblica per la maggiore flessibilità ed adattabilità ai bisogni della popolazione e per i possibili risparmi che la prima può comportare. In questo caso il sussidio può rivelarsi opportuno. Infine il sussidio alle imprese nonprofit riconosce la loro validità come interlocutori dell'operatore pubblico che non sempre può «fidarsi» nello stesso modo delle imprese operanti a fine di lucro.

L'impatto della disciplina dell'esenzione sul bilancio federale si presenta piuttosto difficile da valutare, soprattutto a causa dell'incertezza su quella parte di spese delle organizzazioni nonprofit che andrebbe dedotta dalle entrate per determinare il reddito imponibile (Bittker-Rahdert, 1976). Non è inoltre facile di-

sporre di cifre sufficientemente accurate delle entrate e delle spese delle organizzazioni così da determinare con certezza l'ammontare di un eventuale «surplus»; un tentativo effettuato da Simon conduce al calcolo di un «surplus» pari a circa 22 miliardi di dollari per il 1980 e ad un ammontare di mancate imposte assai ridotto, circa 10 miliardi di dollari (Simon, 1987, p. 81). Ancora più difficile, e condotta solo in alcuni stati, si presenta la valutazione delle mancate imposte statali derivanti dall'esenzione dalle imposte sulla proprietà immobiliare.

L'esenzione dalla imposta sui redditi di impresa ha sollevato particolare dibattito e proteste, provenienti soprattutto dalle piccole imprese, nel momento in cui alcune nonprofit organizations hanno iniziato ad operare nuove attività, poco o per niente connesse con la ragione principale della loro esistenza, al solo scopo di guadagnare profitti che potessero finanziare il nucleo delle attività nonprofit. Questa tendenza, sempre presente nel corso degli anni, è esplosa in maniera massiccia all'inizio degli anni Ottanta, in occasione dei tagli di spesa introdotti dalla amministrazione Reagan e della conseguente necessità, da parte delle organizzazioni nonprofit, di coprire in qualche modo la riduzione delle entrate pubbliche.

La legislazione a riguardo si era già adeguata all'inizio degli anni Cinquanta quando venne introdotta la cosiddetta *Unrelated Business Income Tax* (UBIT); un caso assai dibattuto ai tempi fu l'acquisto da parte della New York University di una fabbrica di pasta. La legge stabilisce che sia soggetto a tassazione il reddito prodotto da una organizzazione nonprofit attraverso «... any trade or business the conduct of which is not substantially related (aside from the need of such organization for income or funds or the use it makes of the profits derived) to the exercise of performance by such organization of its charitable, educational, or other purpose or function constituting the basis for its exemption under code 501...».

L'attività a fine di lucro viene solitamente sottoposta a tassazione solo se condotta su base continuativa e non occasionale; non sono perciò tassate le estemporanee vendite di dolciumi o manufatti effettuate per finanziare le attività di talune organizzazioni.

Il diritto all'esenzione non viene influenzato se i redditi prodotti attraverso attività non correlate sono inferiori al 50% delle entrate di impresa; in caso contrario l'organizzazione in questione si vede rifiutare la sua richiesta di esenzione o revocare il diritto già acquisito.

Se il principale motivo che ha condotto all'introduzione di una simile normativa risiede nella necessità di regolare la competizione tra imprese nonprofit e imprese che operano a fine di lucro, non prive di importanza sono anche altre ragioni che attengono, per esempio, alla necessità di ampliare il più possibile la base imponibile in periodi di crisi fiscale o alla necessità di impedire che il mondo delle organizzazioni senza fine di lucro venga ad assomigliare troppo a quello delle imprese commerciali (Simon, 1987, p. 92). Nel corso degli ultimi anni l'obiettivo di recuperare base imponibile ha assunto importanza crescente nella politica dell'IRS, venendo nel contempo a scontrarsi con l'esigenza del settore nonprofit di colmare le lacune apertesi in seguito al parziale disimpegno federale dal sostegno al settore. Il dibattito e la pubblicistica sull'argomento si presentano perciò assai vivaci.

*Disciplina della «Charitable deduction»*

La seconda serie di provvedimenti fiscali tendenti a favorire il settore nonprofit sono noti con il termine generale di «charitable deduction»; con ciò si intende la possibilità di dedurre dal reddito imponibile (personale o di impresa) una quota delle donazioni (in contanti, in beni mobili o immobili) effettuate ad organizzazioni nonprofit. Questa possibilità non è tuttavia estesa all'intero insieme delle organizzazioni esenti da tassazione, ma limitata a quelle catalogate dall'IRS con il codice 501(c)3; solo queste ultime hanno la possibilità di ricevere donazioni deducibili.

L'ammontare della deduzione varia a seconda del tipo di tassazione considerato e del soggetto che richiede l'esenzione[13].

La razionalità di un simile provvedimento fiscale può essere ancora una volta spiegata facendo ricorso alla «teoria del sussidio», accennata in precedenza, ed interpretando la deduzione come una misura di benevolenza da parte dell'operatore pubbli-

co. Una spiegazione alternativa, sulla scia di quelle che indagano sulla «base fiscale» della tassazione, si rifà alla stessa definizione di reddito tassabile (Bittker, 1972). Se quest'ultimo viene definito come la somma del consumo e dell'incremento netto della ricchezza, diviene allora chiaro che il denaro o i beni donati ad organizzazioni nonprofit non rientrino in nessuna delle due categorie e perciò non debbano essere soggetti a tassazione. Se una simile interpretazione viene ritenuta legittima, i limiti alla deducibilità citati in precedenza perdono gran parte della loro razionalità e non sembrano facili da spiegare.

Una delle maggiori critiche a questi provvedimenti riguarda la loro equità. Poiché la deduzione viene effettuata dai redditi imponibili e non dalla tassazione dovuta, i contribuenti ad elevato reddito e soggetti alle maggiori aliquote fiscali godono di incentivi superiori rispetto a quelli con redditi più ridotti. Il sussidio che i donatori più ricchi ricevono dallo Stato e la possibilità che essi hanno di indirizzare fondi «pubblici» ad associazioni o organizzazioni di propria scelta è assai più elevata di quella concessa ai contribuenti più poveri.

Un'altra critica sollevata con frequenza dalle organizzazioni nonprofit è quella che riguarda la cosiddetta «charitable deductions for non itemizers». In base alla attuale normativa, la possibilità di dedurre i contributi filantropici dai redditi dichiarati è concessa solo ai contribuenti, cosiddetti «itemizers», che decidono di chiedere la deduzione delle singole voci ammesse, rinunciando perciò alla deduzione forfettaria di circa 4800 dollari annui. Optando invece per quest'ultima, il contribuente si preclude la possibilità di richiedere ulteriori deduzioni per i propri contributi filantropici. Risulta in tal modo chiaro che l'incentivo fiscale opera solo per contribuenti che effettuano donazioni filantropiche superiori al livello della deduzione forfettaria o che comunque possono dedurre altri tipi di spese (interessi, spese mediche, ecc.); per tutti gli altri, presumibilmente quelli con redditi più bassi, questo incentivo non opera del tutto poiché la deduzione non è ammessa. Questo meccanismo ha portato ulteriori ragioni a coloro che sottolineano l'iniquità della deduzione ed ha sollevato le proteste delle organizzazioni nonprofit che vedono ridursi le possibilità di accedere a contributi privati.

La deduzione forfettaria («standard deduction») fu introdotta per la prima volta nel 1944 ed il suo ammontare è salito gradualmente nel corso del tempo. La crescita è stata particolarmente rapida tra il 1970 ed il 1977 quando la deduzione è passata da 1000 a 3200 dollari; nello stesso periodo la percentuale degli «itemizers» sul totale si è ridotta dal 48 al 26% e la quota delle donazioni individuali sul reddito personale si è ridotta da 1.96 a 1.9% (Jencks, 1987).

Questa normativa è stata modificata nel breve periodo di tempo (1981-86) in cui ai contribuenti «non-itemizers» è stata concessa la possibilità di dedurre i contributi filantropici in aggiunta alla deduzione forfettaria. La riproposizione di una simile misura fiscale appare ora come obiettivo primario delle organizzazioni del «terzo settore».

L'effetto della «charitable deduction» è stato oggetto di numerosi studi che hanno cercato di stimare i valori dell'elasticità del contributo filantropico al suo prezzo, che aumenta al diminuire dell'aliquota fiscale (Feldstein, 1977; Jencks, 1987; Clotfelter, 1985). La gran parte dei contributi analizzanti, tanto dati cross-sezionali che longitudinali, hanno riscontrato valori dell'elasticità compresi tra -1.00 e -1.5 mostrando in tal modo che le donazioni crescono più che proporzionalmente al diminuire del «prezzo» del contributo. Una buona rassegna dei diversi contributi è quella di Jencks (Jencks, 1987).

*Proposte di riforma del sistema*

Il sistema fiscale che si è sommariamente descritto ha sollevato, nel corso del tempo, numerose critiche tendenti ad evidenziarne l'eccessiva generosità nei confronti del contribuente e delle organizzazioni o, al contrario, l'iniquità e lo scarso sostegno offerto. I sostenitori della prima tesi hanno così avanzato richieste di contenimento del sistema dei sussidi alle imprese nonprofit, mentre i seguaci della seconda hanno elaborato varie proposte di aggiustamento migliorativo.

Tra le proposte migliorative, vanno segnalate quelle che mirano ad affrontare il problema del diverso grado di incentivo fiscale concesso, in un sistema di deduzione di reddito, ai contribuenti con redditi diversi.

Uno dei suggerimenti più radicali per ovviare a questa iniquità è quello che prevede la sostituzione del meccanismo di deduzione di reddito con un meccanismo di «deduzione di imposta» o di «tax-credit».

Il contribuente verrebbe così a godere di un credito fiscale pari ad un certo valore percentuale della donazione effettuata (30% nelle proposte più diffuse). Uno scopo identico si propongono coloro che chiedono la sostituzione del sistema di deduzione di reddito con «matching grants» governativi; in questo caso il contributo filantropico individuale ad una organizzazione nonprofit verrebbe affiancato da un contributo pubblico di ammontare percentuale variabile.

Il risultato di entrambe le proposte è quello di eguagliare l'incentivo fiscale dei contribuenti con diverse fasce di reddito, anche quelli che, optando per la deduzione forfettaria, non hanno ora alcun incentivo. Un effetto collaterale delle stesse proposte, di dimensioni variabili a seconda delle percentuali adottate, è invece la riallocazione di risorse tra le organizzazioni nonprofit. Una deduzione di imposta del 30% (inferiore all'aliquota massima di tassazione) riduce l'incentivo alla donazione dei contribuenti più ricchi e, verosimilmente, l'ammontare di fondi indirizzati alle organizzazioni sostenute da queste persone (ospedali, musei, università); nel contempo viene aumentato l'incentivo fiscale delle classi di reddito più basso, maggiormente propense a finanziare organizzazioni di tipo religioso.

Queste proposte sono state scartate dalla Commissione Filer, primo esempio americano di analisi ad ampio spettro del mondo delle organizzazioni senza fine di lucro (Commission on Private Philanthropy and Public Needs, 1975). La proposta della Commissione è invece quella di una revisione del classico meccanismo di deduzione di reddito, ritenuto più semplice, meno manipolabile dal punto di vista politico e burocratico, meno costoso e privo di indesiderati effetti redistributivi. La revisione proposta concede la deduzione dei contributi filantropici in aggiunta alla deduzione forfettaria e una deduzione del 200% o del 150% per le classi di reddito più basse (Commission, 1975, p. 135 sg.). L'obiettivo è quello di incrementare i contributi privati al terzo settore senza incorrere in effetti redistributivi, senza

gravare lo Stato di elevati costi burocratici e mantenendo un sistema che lasci ampia libertà di scelta ai contribuenti.

Uno degli obiettivi della Commissione Filer è anche quello di far crescere il contributo filantropico del settore delle imprese; tutte le proposte a questo riguardo (da una «tassa sui bisogni filantropici» sino ad un sistema di credito di imposta aggiuntivo alla deduzione di reddito) presentano tuttavia controindicazioni di un certo rilievo che impediscono una formulazione definitiva (Commission, 1975, pp. 154-56).

Tra le manovre economiche che avrebbero invece influenzato in modo negativo i contributi filantropici, viene spesso segnalata la riforma fiscale introdotta dall'amministrazione Reagan nel 1985 che ha ridotto l'aliquota marginale di tassazione dal 50 al 38% e con ciò anche l'incentivo fiscale ad effettuare contributi filantropici.

*«Regulation»*

L'intero sistema delle organizzazioni senza fine di lucro è soggetto a regolamentazioni di vario tipo che hanno lo scopo di impedire abusi e di controllare l'uso di risorse che vengono, in buona parte, rese disponibili grazie ad un sacrificio del bilancio pubblico. Le regolamentazioni in questione, di cui si può fornire solo un quadro molto approssimato, variano di intensità a seconda delle organizzazioni considerate e del campo di applicazione. Così i controlli e gli adempimenti di carattere contabile sono assai più intensi per le fondazioni, su cui sono per lungo tempo gravati sospetti di abusi e distrazioni di fondi, che non per le altre «charities» comprese nel codice 501(c)3. Allo stesso modo, la regolamentazione delle «attività politiche» e di «lobby» presenta un rigore decrescente muovendo dalle fondazioni, alle «charities» (501(c)3) ed alle altre organizzazioni nonprofit.

Le principali norme regolative che hanno a che fare con le fondazioni (procedure contabili, regolazione dell'investimento e della distribuzione dei fondi, determinazione delle persone abilitate a trattare per le fondazioni, ecc.) sono state modificate in senso restrittivo in occasione della riforma fiscale del 1969. In quella circostanza furono introdotte varie norme regolative: furono vietati alcuni tipi di transazioni tra le fondazioni ed i

loro «donatori» o rappresentanti; si limitarono il grado accettabile di rischio degli investimenti finanziari e la possibilità di effettuare investimenti speculativi; si obbligarono le fondazioni a liberarsi di quantità eccessive di azioni di una singola società che consentissero in pratica il controllo della medesima; si stabilì una regola che obbliga le fondazioni a distribuire annualmente almeno il 5% del valore delle attività investite[14].

Il grado di controllo esercitato sul resto delle organizzazioni nonprofit si presenta invece molto più ridotto anche perché la loro capacità di disporre di risorse finanziarie appare più limitata.

A tutte le organizzazioni che possono ricevere donazioni deducibili (sia fondazioni che «charities») sono precluse le attività politiche tese al sostegno di un singolo candidato ma non quelle che mirano ad incrementare la partecipazione elettorale spingendo le persone ad iscriversi al voto[15].

Oltre a ciò, l'attività di «lobby», consentita in una certa misura alle «charitable organizations», è proibita alle fondazioni che possono solo impegnarsi nella diffusione di studi e ricerche imparziali. Anche l'attività delle restanti organizzazioni è tuttavia sottoposta a limiti che vengono generalmente misurati, a partire dalla legge di riforma del 1976 che ha risolto le ambiguità della legislazione precedente, sulla base delle risorse finanziarie impegnate[16].

## 6. *Conclusioni*

L'esperienza legislativa ed economica statunitense consente di avanzare alcune riflessioni utili a fornire indirizzi allo sviluppo ed alla organizzazione del terzo settore in Italia.

Due fenomeni colpiscono particolarmente osservando la situazione statunitense: l'entità della legislazione specificamente volta a regolamentare il funzionamento del settore in questione ed il grado di sviluppo organizzativo e manageriale delle imprese che in esso operano.

Lo sviluppo e la completezza legislativa trovano spiegazione nella lunga tradizione di presenza ed operato delle organizzazioni nonprofit nel tessuto sociale del paese. In un contesto che riconosce l'utilità sociale delle organizzazioni senza fine di lucro

e concede perciò loro vantaggi ed esenzioni di notevole rilievo, una legislazione dettagliata e controlli efficaci sono l'unica garanzia contro possibili frodi ed illegalità. Condizione di efficacia del sistema delle regolamentazioni è l'esistenza di una autorità centrale in grado di svolgere controlli puntuali ed effettivi sul sistema delle imprese per verificarne l'adeguatezza dei comportamenti. Nel contesto americano questo ruolo viene svolto prevalentemente dall'Internal Revenue Service.

In Italia, le possibilità di utilizzo dello statuto di organizzazione senza fine di lucro a fini illeciti, o comunque diversi da quelli ispiratori della normativa, appare assai ridotto sia per la limitata «convenienza fiscale e tributaria» di simili operazioni che per la diffusione piuttosto ridotta di questo tipo di organizzazioni.

Qualsiasi proposta di sviluppo di una legislazione che si muova nella direzione di quella statunitense deve tuttavia confrontarsi con le esigenze di controllo che la stessa prevede.

Il consistente sviluppo della normativa statunitense ha consentito di riunire sotto un'unica specie imprese operanti in settori diversi ed accomunate dal vincolo di non-distribuzione dei profitti. Lo sviluppo di tale normativa ha inoltre favorito ed in una certa misura forzato, almeno a nostro parere, la crescita organizzativa, gestionale, manageriale e di consapevolezza delle imprese operanti nel settore; le richieste della legislazione fiscale e tributaria hanno infatti agito spingendo verso l'acquisizione di una struttura più matura e stabile.

Di notevole interesse si presenta anche il rapporto esistente tra le organizzazioni senza fine di lucro e l'operatore pubblico, soprattutto per quello che riguarda la fornitura privata di servizi di pubblica utilità in campo socio-assistenziale. In un periodo in cui la pubblica amministrazione vede continuamente aumentare le difficoltà di carattere fiscale e le critiche per la qualità dei servizi offerti, l'esperienza americana rappresenta un utile modello alternativo. Evitando di percorrere la strada della privatizzazione selvaggia, che chiede allo Stato di ridurre le proprie spese abbandonando gli impegni nei campi della sanità e dell'assistenza, la soluzione americana può venire interpretata come tentativo di rivalutare il ruolo di risorse sociali quali il

lavoro volontario, di incrementare la qualità dei servizi offerti riducendo il grado di burocraticità delle strutture ed, eventualmente, di realizzare risparmi di spesa. In questa ottica si muove infatti la pratica delle relazioni contrattuali tra operatore pubblico e organizzazioni nonprofit, soprattutto nel campo dei servizi sociali.

Una organica riflessione sulla applicabilità, sui costi e sui risultati di una simile metodologia di governo del Welfare State pare perciò particolarmente opportuna anche per il nostro paese.

*Appendice*

La *United Way of America* (UWA) è il più importante «community chest» statunitense. Costituita circa un secolo fa e trasformatasi piuttosto radicalmente nel corso degli anni, la UWA è una «charitable organization» (codice 501(c)3) con un centro nazionale (United Way of America, Alexandria, Virginia) e ramificazioni locali (*Local United Way Organizations* - LUWO) in tutto il territorio degli Stati Uniti; il rapporto tra organizzazione centrale e periferiche (circa 2300 nel paese) è di tipo associativo.

La UWA riceve la gran parte dei suoi fondi operativi dalle LUWO alle quali fornisce in cambio servizi di vario tipo: leadership nazionale, presenza e contatti con gli organismi dirigenti delle maggiori imprese, con membri del governo e delle organizzazioni sindacali, servizi di analisi informativa, addestramento del personale, aggiornamento in ordine ai problemi ed alle tecniche della raccolta fondi.

Le organizzazioni locali si occupano principalmente di «fundraising», operano cioè una singola campagna annuale di raccolta di fondi e donazioni presso il pubblico (in grandissima parte nei luoghi di lavoro con una trattenuta diretta e periodica dallo stipendio del lavoratore) e, dedotti i costi operativi, distribuiscono questi fondi ad organizzazioni nonprofit che operano nel campo dei servizi sociali e sono membre associate alle singole United Way locali.

La raccolta di fondi sui luoghi di lavoro viene generalmente effettuata con il sostegno attivo degli organismi dirigenti delle

imprese, che concedono alla United Way l'esclusiva per questo tipo di operazioni all'interno delle aziende e ne sostengono lo sforzo attraverso donazioni dirette ed «inviti» all'adesione dei lavoratori; le donazioni effettuate sono deducibili ai fini dell'imposta sui redditi. Perché la campagna abbia successo i membri più influenti delle comunità locali devono essere coinvolti così da garantire l'accesso ai luoghi di lavoro, sede privilegiata della campagna.

L'incarico distributivo è generalmente demandato ad un comitato costituito da eminenti membri della comunità locale (dirigenti di banche e imprese, operatori economici, studiosi, ecc.) e dai direttori delle organizzazioni nonprofit associate alla United Way; essi vengono cooptati allo svolgimento del compito da precedenti membri del comitato ed operano su base rigorosamente volontaria. La selezione delle associazioni finanziate avviene sulla base di criteri generali di intervento nel tessuto sociale che variano a seconda delle singole comunità; in questa fase, un grande influsso nell'indirizzare le scelte del comitato viene esercitato dal personale dell'associazione che opera su base non volontaria.

I criteri di distribuzione sono improntati a grande moderazione e tendono a favorire il mantenimento dello «status quo» in termini di organizzazioni finanziate, di quote di risorse distribuite e di programmi che si ritiene opportuno sostenere. In tal modo sono principalmente finanziate associazioni che rispondono a bisogni sedimentati storicamente, ampiamente riconosciuti e condivisi dalla media ed alta borghesia che costituisce il nucleo della United Way, privi di possibili effetti dirompenti sull'ordine sociale. I bisogni emergenti e le organizzazioni che li affrontano, che maggiormente avrebbero bisogno di fondi, sono riconosciuti con grande lentezza e raramente nella dimensione che sarebbe necessaria (Wenocur, 1978 e Wenocur, Cook, Steketee, 1984).

Questa moderazione politica ed un monopolio nazionale nella raccolta di fondi nei luoghi di lavoro hanno portato, intorno alla metà degli anni Sessanta e nei primi anni Settanta, alla nascita di «fund-raisers» alternativi, come la «Black United Funds», sviluppatisi in aperta competizione con la United Way e con

l'obiettivo di affrontare specifici problemi negletti da questa organizzazione.

Il successo della UWA può essere fatto risalire ad una varietà di fattori: la serietà e la lunga tradizione di presenza nelle comunità, unita ad una efficace politica di immagine che ha sottolineato il carattere nazionale dell'organizzazione, l'influsso esercitato dai suoi membri sui vertici delle imprese, la stessa politica di intervento moderata che rassicura la borghesia e ne favorisce il consenso e, non ultimo, un oggettivo bisogno di selezione tra la marea di NPO presenti sul mercato. I fondi raccolti dalla organizzazione hanno mostrato una crescita piuttosto sostenuta nel corso degli anni Ottanta passando dal 1.95 miliardi di dollari del 1983 ai 2.6 del 1987 (United Way of America, 1988); queste cifre rappresentano comunque una quota piuttosto ridotta del generale contributo filantropico individuale (3.4% nel 1987).

Nel corso del tempo attività collaterali quali lo studio e l'analisi di problemi sociali, la costruzione di sistemi di identificazione e classificazione delle associazioni nonprofit, la lobby politica e l'analisi delle iniziative legislative hanno assunto importanza crescente nell'operato delle United Way locali.

## Note

* Si ringrazia il CNR per il contributo finanziario concesso.

[1] Il riferimento obbligato è ad HANSMANN, 1980 ed al suo uso del termine «non-distribution constraint».

[2] Il codice 501(c)3 include «imprese e ogni "community chest", fondo o fondazione organizzata e condotta per fini religiosi, educativi, caritativi, scientifici, di tutela della salute pubblica o letterari, oppure per incoraggiare le competizioni sportive nazionali o internazionali ...» mentre il codice 501(c)4 comprende «leghe civiche o organizzazioni non organizzate con fine di lucro ma condotte esclusivamente per la promozione del benessere sociale ...».

[3] Il dibattito sul ruolo economico, politico e culturale delle grandi fondazioni statunitense continua a mantenersi estremamente vivace, così come la preoccupazione per il loro eccessivo potere. Il settore presenta infatti un grado di concentrazione piuttosto elevato che fa temere una eccessiva accumulazione di ricchezza nelle mani di pochi individui. Le 5148 fondazioni comprese nella undicesima edizione di *The Foundation Directory*, che elenca le fondazioni con attività superiori ad 1 milione di dollari o con donazioni annue superiori ai 10mila dollari, rappresentano poco più del 20% del totale; esse raggruppano tuttavia circa il 97% delle attività del settore ed effettuano circa il 92% delle donazioni.

Se le fondazioni sono presenti sullo scenario filantropico americano sin dall'epoca coloniale, il loro sviluppo più consistente risale al secondo dopoguerra, in particolare dopo gli anni Cinquanta; circa il 75% delle 5148 maggiori fondazioni citate in precedenza è stato infatti costituito dopo il 1950.
È impossibile, in questa sede, accennare anche solo brevemente ai tratti caratteristici dell'area delle fondazioni, forse il settore soggetto ad analisi più intense tra tutte le «charitable organization»; per una bibliografia essenziale si rinvia a YLVISAKER, 1987.
[4] Indipendent Sector è una «coalizione senza fine di lucro formata da oltre 600 imprese, fondazioni ed organizzazioni di volontariato. Lo scopo dell'organizzazione è creare un luogo di pubblica discussione che incoraggi la donazione, il volontariato e le iniziative senza fine di lucro che aiutino noi tutti a servire meglio la gente, le comunità e gli scopi meritevoli».
[5] Il termine entità intende solitamente il numero di «facilities», cioè di luoghi fisici che rendono disponibili servizi, operanti in un certo istante di tempo. Il concetto non è troppo distante da quello di «stabilimento» o «impianto».
[6] L'Indipendent Sector, attuando una scelta diversa dalla nostra, include le chiese e le organizzazioni religiose nel novero delle entità appartenenti al settore nonprofit.
[7] Il valore del reddito prodotto dal volontariato viene calcolato moltiplicando il numero delle ore di volontariato per il salario medio orario degli occupati privati non-agricoli incrementato del 12% al fine di tener conto di costi supplementari al salario (pensione, assicurazione sulla salute, sussidi di disoccupazione, ecc.). Il numero delle ore di volontariato è stato ottenuto attraverso indagini condotte da The Gallup Organization e Weitzman.
C'è da chiedersi se sia corretto attribuire al volontario la stessa paga oraria di un lavoratore professionale (probabilmente più addestrato) e se il valore medio della retribuzione privata non sia eccessivo (nel settore nonprofit prevalgono retribuzioni inferiori); si veda a riguardo gli stessi HODGKINSON-WEITZMAN, 1984, 1986, e 1988.
[8] 1700 ore di volontariato corrisponde a un lavoratore a tempo pieno.
[9] Sono considerate in questo caso le donazioni effettuate all'intera economia e non solo quelle alle organizzazioni nonprofit; nel calcolo sono perciò incluse, per esempio, donazioni ad università, istituti di ricerca o musei pubblici. Il dato disponibile (AAFRC, Vari anni) non consente infatti ulteriori disaggregazioni. Inoltre, la serie storica delle spese correnti delle organizzazioni nonprofit è diversa da quella precedentemente presentata poiché rappresentata ora il 90% dei valori calcolati da RUDNEY e WEITZMAN, 1983.
[10] I dati disaggregati riguardanti il numero delle organizzazioni nonprofit non sono direttamente confrontabili con quelli aggregati forniti in precedenza poiché provenienti da fonte diversa. La fonte dei primi sono i modelli 990 che le organizzazioni devono inviare annualmente all'IRS; tuttavia le attribuzioni settoriali effettuate da questo ente sono piuttosto inaffidabili e discutibili (si vedano gli esempi citati da SALAMON-ABRAMSON, 1982). I dati settoriali presentati provengono invece da fonti diversificate quali censimenti (elaborati dal National Center for Charitable Statistics), associazioni di categoria (American Association of Hospitals, The Foundation Center), o Dipartimenti governativi (Department of Education, Department of Commerce).
I dati disaggregati escludono tanto le fondazioni che le organizzazioni di carattere religioso e comprendono organizzazioni operanti nel settore sanitario, dell'educazione e della ricerca, dei servizi sociali, dell'arte e della cultura, nonché le associazioni civili, sociali e le «fraternità».
[11] Il campione analizzato da SALAMON in questo caso è più vasto di quello precedentemente citato.

[12] SALAMON e ABRAMSON, 1982, avvertono la possibilità di una sovrastima del dato a causa dell'inclusione di «... lasciti pluriennali e donazioni, come pure di donazioni di dipinti o di altre opere d'arte, registrate al valore di mercato ma non immediatamente disponibili per il sostegno economico dell'organizzazione» (ABRAMSON-SALAMON, 1982).
[13] Le persone fisiche hanno la possibilità di dedurre dai propri redditi donazioni in denaro, o in proprietà non soggette a «capital gains» e valutate ad un equo valore di mercato, un ammontare massimo annuo pari al 50% del loro reddito imponibile (30% per donazioni effettuate a «private foundations»). Per donazioni di beni soggetti a «capital gains» la deducibilità viene ridotta al 30% del reddito imponibile nel caso di donazioni effettuate a «public charities» e «operating foundations» e al 20% nel caso di donazioni a «private foundations». L'ammontare del «capital gain» può essere interamente dedotto e non viene assoggettato ad alcun altro tipo di tassazione. L'eventuale donazione eccedente le quote citate può venire dedotta nel corso degli anni successivi sino ad un massimo di cinque. Per le imprese il limite massimo di deducibilità è fissato nel 10% del reddito imponibile.
[14] Per ulteriori dettagli si vedano SIMON, 1987; HOPKINS, 1987.
[15] Le fondazioni devono tuttavia intraprendere tali attività, che devono essere finanziate su basi multilaterali, in almeno cinque diversi Stati contemporaneamente.
[16] Non possono essere utilizzate per influenzare l'attività legislativa risorse finanziarie che eccedono il 20% dei primi 500.000 dollari di spesa di un'organizzazione nonprofit, più il 15% dei successivi 500.000 dollari, il 10% dei successivi 500.000, ed il 5% delle restanti spese. Il totale delle spese non può comunque superare il valore di 1 milione di dollari. Qualora le spese per «lobby» eccedano tali livelli, l'eccedenza viene tassata in misura pari al 25%; se le spese eccedono il limite prestabilito di oltre il 150% l'organizzazione può vedersi revocare lo stato di nonprofit.

## *Bibliografia*


AMERICAN ASSOCIATION OF FUND-RAISING COUNCIL, Vari anni, *Giving USA*, Annual Report.

BERGER P., NEUHAUS J., 1977, *To Empower People: the Role of Mediating Structures in Public Policy*, American Enterprise Institute.

BITTKER B.I., 1972, *Charitable Contributions: Tax Deductions or Matching Grants?*, «Tax Law Review», n. 28.

BITTKER B.I., RAHDERT G.K., 1976, *The Exemption of Nonprofit Organizations from Federal Income Taxation*, «Yale Law Journal», n. 85.

CLOTFELTER C., 1985, *Federal Tax Policy and Charitable Giving*, University of Chicago Press.

COMMISSION (The) ON PRIVATE PHILANTHROPY AND PUBLIC NEED, 1975, *Giving USA*, Department of Treasury.

COMMISSION (The) ON PRIVATE PHILANTHROPY AND PUBLIC NEED, 1977, *Research Papers*, Department of Treasury.

FELDSTEIN M., 1977, *Charitable Bequests, Estate Taxation and Intergenerational Wealth Transfer*, in The COMMISSION ON PRIVATE PHILANTHROPY AND PUBLIC NEED, vol. III.

FLORA P., HEIDENHEIMER A.J. (eds.), 1981, *The Development of Welfare State in Europe and America*, Transaction Books.

FOUNDATION (The) CENTER, 1987, *The Foundation Directory*, 11th edition.

HANSMANN H., 1980, *The Role of Nonprofit Enterprise*, «Yale Law Journal», n. 89.
HODGKINSON V.A., WEITZMAN M.S., 1984, *Dimensions of the Independent Sector. A Statistical Profile*, Independent Sector.
HODGKINSON V.A., WEITZMAN M.S., 1986, *Dimensions of the Independent Sector. A statistical Profile*, Independent Sector.
HODGKINSON V.A., WEITZMAN M.S., 1988, *Dimensions of the Independent Sector. A statistical Profile* (interim update), Independent Sector.
HOPKINS B., 1987, *The Law of Tax-Exempt Organizations*, 5th edition, John Wiley.
INTERFAITH RESEARCH COMMITTEE, 1977, *A Study of Religious Receipts and Expenditures in the United States*, in The COMMISSION ON PRIVATE PHILANTHROPY AND PUBLIC NEEDS.
INTERNAL REVENUE SERVICE, 1986, *Internal Revenue Code*.
JENCKS C., 1987, *Who Gives to What?*, in POWELL W.W. (ed.), 1987.
KERRINE T.M., NEUHAUS J., 1979, *Mediating Structures: a Paradigm for Democratic Pluralism*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 446.
NISBET R., 1962, *Community and Power*, Oxford University Press.
PERSON J.P., OSBORN J.J., FELDMAN C.F., 1977, *Criteria for Exemption Under Code 501(c)3*, in The COMMISSION ON PRIVATE PHILANTHROPY AND PUBLIC NEEDS, Vol. IV.
POWELL W.W., 1987, *The Nonprofit Sector*, Yale University Press.
RUDNEY G., WEITZMAN M., 1983, *Significance of Employment and Earnings in the Philanthropic Sector, 1972-82*, POMPO Working paper n. 77
SALAMON L.M., 1981, *Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Public Action*, «Public Policy», n. 29.
SALAMON L.M., ABRAMSON A.J., 1982, *The Federal Budget and the Nonprofit Sector*, The Urban Institute Press.
SALAMON L.M., et al., 1986, *Partners in Public Services: Government and the Nonprofit Sector in the American Welfare State*, Independent Sector, Spring Research Forum.
SALAMON L.M., 1987, *Partners in Public Services: the Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations*, in W.W. POWELL (ed.), 1987.
SALAMON L.M., 1989, *The American Social Welfare System: a Primer*, unpublished paper prepared for Independent Sector.
SIMON J.G., 1987, *The Tax Treatment of Nonprofit Organizations: a Review of Federal and State Policies*, in W.W. POWELL (ed.), 1987.
UNITED WAY OF AMERICA, 1988, *United Way of America Fact Sheet, 1988*, U.W.
WEISBROD B., 1988, *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press.
WENOCUR S., 1978, *The Structure and Politics of the United Way Organizations*, «The Grantsmanship Center News», sept.-dec.
WENOCUR S., COOK R.V., STEKETEE N.L., 1984, *Fund-Raising at the Workplace*, «Social Policy», n. 14.
YLVISAKER P.N., 1987, *Foundations and Nonprofit Organizations*, in W.W. POWELL (ed.), 1987.

*Capitolo Settimo*

# IL TERZO SETTORE IN GRAN BRETAGNA

di *Martin Knapp e Susan Saxon-Harrold**

## 1. *Introduzione*

Poche persone in Gran Bretagna si rendono conto di quanto esteso sia il «settore nonprofit»[1]; pochi comprendono la sua importanza per il mantenimento e lo sviluppo di servizi fondamentali per il paese; pochi si rendono conto che molti dei servizi e delle attività svolte «come cosa scontata» da agenzie pubbliche hanno visto le organizzazioni del settore nel ruolo di pionieri. Mentre il settore gode di grande stima in talune aree di attività, l'«uomo della strada» è probabilmente convinto che le organizzazioni in esso operanti diano rifugio agli orfani, varino barche di salvataggio, promuovano la ricerca sul cancro ed organizzino concerti o trasmissioni televisive per mandare soldi a paesi del Terzo Mondo colpiti dalla carestia. Nonostante il settore nonprofit abbia svolto un ruolo dominante e di successo in queste aree di fondamentale importanza, la sua parte più rilevante è spesso confusa e schiacciata tra un grande «stato assistenziale», erroneamente considerato esatto sinonimo di «stato fornitore di servizi», ed un settore privato (a fine di lucro) in pieno sviluppo da quando la signora Thatcher è divenuta Primo Ministro. La rapida crescita del settore nonprofit e le difficoltà ad essa connesse non vengono valutate correttamente dalla maggior parte delle persone.

Nei dieci anni che vanno dal 1975 al 1985, il reddito totale netto stimato delle «charities»[2] registrate presso la Charity Commission (che, come spiegheremo in seguito, non coincidono esattamente con le organizzazioni del settore nonprofit) si è quasi duplicato in termini reali (Posnett, 1987). Nonostante sia improbabile che il tasso di crescita si mantenga così alto sino al 1995, la leadership della signora Thatcher, che continuerà per la maggior parte del decennio, assicurerà il proseguimento dello sviluppo del settore. La crescita non è stata casuale. La vittorio-

sa piattaforma elettorale del Partito Conservatore nel 1983 affermava:

> i Conservatori respingono la pretesa laburista secondo cui lo Stato può e dovrebbe fare tutto ... promuoveremo rapporti di collaborazione più stretti tra lo Stato ed i settori privati attraverso lo scambio di attrezzature e di idee nell'interesse di tutti gli utenti. Gradiamo anche il contributo vitale delle organizzazioni del settore nonprofit nel campo dei servizi sociali. Continueremo a dare loro ampio sostegno. Il governo conservatore ha già introdotto cambiamenti radicali nelle leggi e nei provvedimenti fiscali che hanno migliorato di molto le modalità di finanziamento delle «charities» e degli organismi del settore nonprofit ... continueremo a sostenere il nostro schema di successo denominato «Opportunità per il Volontariato». Nel corso della prossima legislatura svilupperemo nuovi modi per incoraggiare le donazioni da parte dei privati (*The Conservative Manifesto*, 1983).

Questo entusiastico incoraggiamento del settore nonprofit da parte dei recenti governi, insieme all'indubitabile successo delle politiche di intervento, misurato dal contributo del settore al prodotto nazionale a dalla sua «quota di mercato» in certe aree dell'economia (si veda oltre), ha comportato problemi e sollevato delicate questioni politiche. In questo Capitolo tracceremo le principali dimensioni del settore nonprofit in Gran Bretagna — il reddito, le principali aree di intervento, l'occupazione ed i cambiamenti nel corso dell'ultimo decennio — ed esamineremo alcuni dei problemi e delle questioni collegate.

## 2. *Definizioni e distinzioni*

In questo Capitolo ci concentreremo sull'insieme delle *organizzazioni del settore nonprofit* che non è uguale all'insieme delle charities registrate. In talune organizzazioni del primo tipo non si troverà neppure un solo volontario che lavori senza essere pagato, ed alcune non raccoglieranno neppure una piccola parte delle loro entrate attraverso donazioni filantropiche volontarie. Queste organizzazioni non fanno nemmeno parte del governo o del settore pubblico, anche se buona parte del loro reddito può provenire da tale fonte, e neppure sono imprese con pro-

prietari ed azionisti che ricavano parte dei loro profitti dall'esercizio di attività commerciali. Crediamo sia infelice definire il settore nonprofit in termini residuali — tutto ciò che non è governo, che non distribuisce profitti, non è sostegno informale del vicinato o aiuto reciproco — ma le statistiche disponibili ci impediscono di fare altrimenti. Quando descriviamo le dimensioni e lo scopo del settore possiamo solo, per il momento, affidarci a fonti secondarie che non utilizzano definizioni comuni.

Esistono comunque alcuni elementi chiave che attraversano queste definizioni e che chiunque accetterebbe come attributi necessari di una organizzazione del settore nonprofit. Vale la pena di enumerare tali elementi.

a) *Vincolo di non-distribuzione.* Alle organizzazioni nonprofit «è proibita la distribuzione dei ricavi netti, se esistono, ad individui che esercitino il controllo sulle organizzazioni stesse come ad esempio membri, funzionari, direttori o amministratori» (Hansmann, 1980, p.838). L'organizzazione può realizzare profitti ma questi devono essere reinvestiti all'interno della stessa. Questa caratteristica quasi universalmente accettata di una organizzazione nonprofit elimina dal campo le società di credito edilizio, le cooperative e le società di mutua assicurazione (Bird, 1985; ma si veda anche Hansmann, 1980).

b) *Esternalità.* Robin Guthrie, recentemente nominato Capo della Charity Commission, ha affermato che «la miglior definizione di "charity" è una azione o un dono fatto a beneficio di altri» (Guthrie, 1988, p.17). Le organizzazioni nonprofit (incluse le charities) devono beneficiare soggetti esterni rispetto ai membri dell'organizzazione stessa: esse devono avere uno «scopo sociale» (Kramer, 1981) ed essere «socialmente utili» (James, 1987).

c) *Volontariato.* Secondo la terza caratteristica, comune a quasi tutte le definizioni, una organizzazione nonprofit deve essere sostenuta dalla filantropia e dal volontariato, rappresentati da donazioni in denaro, in beni o in tempo (lavoro volontario). I partecipanti non devono essere costretti ad effettuare alcuna attività né ad associarsi, ma effettuano scelte autonome ed indipendenti.

d) *Indipendenza.* Una organizzazione nonprofit deve essere co-

stituzionalmente separata dal governo. Questo tipo di indipendenza può naturalmente essere minacciata quando le organizzazioni sono fortemente dipendenti da agenzie pubbliche per le proprie fonti di entrata.

e) *Autogoverno*. L'organizzazione deve essere autogovernata e controllata dai suoi «patrons» (donatori o clienti).

Talune persone, o gli statuti delle organizzazioni, aggiungono talvolta altre caratteristiche alla definizione. L'*accessibilità* da parte di tutti i membri della società e la mancanza di barriere di prezzo oppure di pregiudizi che escludano, ad esempio, le persone con bassi redditi o le minoranze etniche è una caratteristica rilevante per le organizzazioni? Le organizzazioni dovrebbero essere *non politiche* come impone la legge britannica alle charities registrate? Questi ed altri attributi sono naturalmente oggetto di vivace dibattito, non solo in Gran Bretagna ma nella maggior parte dei paesi con un «terzo settore» di dimensioni rilevanti. Non cercheremo di riassumere i termini delle controversie, né di risolverle, ma *è* tuttavia importante conoscere i «territori contesi» quando si disegna una mappa delle caratteristiche del settore.

*Charities*

Abbiamo già accennato alla differenza tra le charities e le organizzazioni nonprofit. Scott (1981) propone tre ragioni per preferire quest'ultimo termine più generale. Innanzitutto, descrivere la maggior parte delle organizzazioni nonprofit come charities può suggerire che queste organizzazioni siano interamente sostenute da donazioni. Esistono certamente charities che si sostengono grazie alle donazioni, ma il grande incremento dei fondi governativi nel corso degli ultimi anni ne ha certamente cambiato la natura (si veda di seguito). In secondo luogo, il termine charity può far ritenere che le persone che lavorano per una organizzazione siano motivate principalmente da intenti caritativi piuttosto che dalla remunerazione economica, il che non è assolutamente vero. In terzo luogo, charity ha ancora una connotazione di *noblesse oblige*. Inoltre, la distinzione tra charities e organizzazioni nonprofit è imposta anche dallo statuto

legale. La legge che governa le charities dovrebbe essere riformata tra breve.

Citando ancora il Chief Commissioner, si può dire che «è ... questione di separare le pecore dai capri. Nell'ovile delle charities abbiamo pecore di ogni tipo: giovani agnelli, vecchie pecore ed occasionali montoni; ci sono anche capre che tentano di entrare nell'ovile, e non dovrebbero esserci, ed alcuni lupi mascherati» (Guthrie, 1988, p.6). Esistono organizzazioni registrate come charities che godono di un insieme di vantaggi fiscali ma non rispettano le caratteristiche descritte in precedenza. Esistono anche organizzazioni che rispettano questi requisiti ma che non si vedono concesse lo stato di charity a causa dei loro obiettivi politici o di altre ragioni. Tuttavia, la maggior parte dei dati nazionali su cui si può fare affidamento in una rassegna del settore fa riferimento alle charities piuttosto che alle organizzazioni nonprofit, principalmente a causa del registro delle prime tenuto presso la Charity Commission. Non va perciò dimenticato che alcune delle cifre presentate, ad esempio il reddito totale, si riferisce alle sole charities e sottostimano perciò le dimensioni del settore nonprofit nel suo insieme.

*Le attività del settore nonprofit*

Come accade in altri paesi, le attività del settore nonprofit sono assai ampie e diversificate. Non esiste una sola tassonomia delle organizzazioni nonprofit poiché diverse classificazioni sono state proposte per illustrare la varietà della condizione. Cousins (1975), ad esempio, analizzando i 2700 gruppi censiti in tre quartieri di Londra, li classificò nelle 17 seguenti categorie «funzionali»: sportivi, chiese, assistenza sociale, culturali, politici, sociali, di ex-militari e membri dei servizi di protezione civile, salute, gioventù, associazioni commerciali, tecniche e scientifiche, per gli anziani, professionali, educative, sindacali, ambientaliste, degli affittuari ed altre.

Sebbene non esista legge alcuna che definisca una charity, si fa spesso affidamento ad una classificazione delle attività realizzata nel 1891:

il soccorso della povertà,

il progresso della religione,

il progresso dell'educazione,
altri scopi da cui la comunità tragga beneficio.

L'ampiezza degli scopi coperti dall'ultima categoria è stata umoristicamente illustrata da Ashworth (1985) con riferimento alle circa 160.000 charities registrate.

Gli scopi da cui la comunità tragga beneficio sono stati invocati per coprire i terreni della ricreazione, delle sale concerto, degli sforzi contro la crescita della popolazione, degli ospedali e delle case di ricovero, della protezione del Regno Unito contro gli attacchi di aerei ostili o dell'efficienza dell'esercito o della polizia, del miglioramento della morale umana, del miglioramento del design industriale, dei corsi di addestramento, della promozione di metodi economici ed igienici per sbarazzarsi dei cadaveri, della pubblicazione di rassegne legali, della piantumazione, della preservazione della flora e della fauna a Teesdale, delle fattorie cittadine, della consulenza contraccettiva, della preservazione delle ferrovie, della promozione della sicurezza stradale, della fornitura di mercati e parcheggi per auto, del restauro e conservazione dei monumenti storici.

Una simile differenza di attività, e di ideologie ed obiettivi retrostanti, ha sempre reso difficile descrivere il settore nonprofit in poche parole. Non esiste ovviamente una misura unica della *produzione*, né esistono prezzi di mercato prontamente disponibili per sommare i valori economici dei beni e dei servizi prodotti, come accade invece nel settore privato a fine di lucro. Due metodi alternativi fanno rispettivamente affidamento sulla misura del reddito o della produzione totale e sul numero degli impiegati. Nessuna di queste misure di *input* è pienamente soddisfacente poiché gran parte del settore nonprofit fa affidamento su donazioni in natura (che vengono facilmente tralasciate analizzando il reddito), oppure gode dei servizi di lavoratori volontari (per i quali la spesa è ridotta se non nulla), o ha un quadro occupazionale così complesso da rendere priva di significato ogni semplice misura riassuntiva. Nonostante i difetti, questi sono i dati che dobbiamo usare per delineare il settore poiché non ne esistono di migliori.

## 3. *Dimensioni e scopo: le fonti di reddito del settore nonprofit*

È notoriamente difficile stimare le entrate totali del settore nonprofit, per non parlare della difficoltà di ottenere un accurato spaccato del contributo relativo delle diverse fonti di reddito. Tali difficoltà derivano dalla mancanza di un qualunque affidabile registro informativo delle organizzazioni nonprofit (che richiederebbe comunque un preliminare accordo su ciò che si intende con tale termine). Tutte le charities sarebbero tenute a depositare copia dei loro rendiconti annuali presso la Charity Commission (o, in Scozia ed Irlanda, presso il Ministero delle Finanze — Inland Revenue), ma poiché la maggioranza non lo fa, questa informazione è ben lontana dall'essere completa. Le stime del reddito delle charities devono essere perciò basate su *campioni* estratti dal registro, utilizzando questionari costruiti per l'occasione piuttosto che i conti depositati. Così come nella maggior parte dei paesi, anche in Gran Bretagna il calcolo del reddito prodotto dal settore nonprofit è irto di difficoltà di definizione, classificazione, disponibilità di dati e di misure appropriate.

Sin dal 1977, la Charities Aid Foundation ha raccolto, analizzato e pubblicato dati riassuntivi riguardanti il reddito e le spese delle maggiori charities del paese. Sino a poco tempo fa venivano riportati valori per le 200 maggiori charities, ora per le 400 più grandi, con la grandezza definita sulla base del *reddito totale da donazioni* (derivante da accordi pluriennali di donazione — «covenant» —, lasciti, altri doni e raccolte di fondi) escludendo cioè (a scopo classificatorio) il reddito derivante da attività commerciali, dalla vendita di beni e servizi, dai pagamenti dei governi locali e di quello centrale, da affitti ed investimenti. Questi dati sono interessanti, sebbene raramente utilizzati dai ricercatori, ed offrono numerosi spunti di indagine. Le cifre della Tabella 1, ad esempio, mostrano le 400 maggiori charities (sulla base dei fondi raccolti) in Gran Bretagna nel 1987, classificate sulla base della principale area di attività e del reddito totale da donazioni (Charities Aid Foundation, 1988). Il gruppo più vasto in questa classificazione è quello *della medicina e della*

Tabella 1: Le 400 maggiori charities britanniche (per raccolta di fondi)

| Principali aree di attività | Numero charities | Reddito totale da donazioni (miliardi sterline) |
|---|---|---|
| Medicina e salute | 152 | 286 |
| Benessere generale | 101 | 216 |
| Aiuto internazionale | 45 | 170 |
| Religiose e lavoro missionario | 46 | 51 |
| Protezione degli animali | 21 | 57 |
| Conserv. patrimonio storico-ambientale | 14 | 45 |
| Gioventù e bambini | 11 | 8 |
| Arte | 6 | 10 |
| Educazione | 4 | 3 |
| Totale | 400 | 846 |

*Fonte:* CHARITY AID FOUNDATION, 1987.

*salute* che include 15 centri di ricerca sul cancro, 28 ospizi e 7 charities che gestiscono ospedali. La maggior parte di questo gruppo offre sostegno medico diretto a gruppi di clienti particolari — persone con handicaps fisici o mentali, con problemi di salute mentale, di sordità o cecità. Senza queste organizzazioni la qualità della vita di molti dei membri più in difficoltà della popolazione britannica sarebbe sensibilmente inferiore. Perciò, il settore nonprofit svolge importanti funzioni aggiuntive e di completamento anche in un paese con un Servizio Sanitario Nazionale finanziato quasi interamente dalle entrate fiscali che offre cure mediche gratuite ad ogni membro della popolazione (Knapp e Thomason, 1987). Nel gruppo delle charities che si occupano di *assistenza generale* vi sono 17 organizzazioni che rispondono ai bisogni dei bambini e dei giovani, 19 organizzazioni che sostengono specificatamente gli anziani e 29 fondi professionali di ex-dipendenti pubblici. Rajan (1987) ha analizzato la composizione e le caratteristiche finanziarie delle 200 maggiori charities britanniche in un arco temporale di 10 anni. I gruppi di charities che sembrano aumentare la propria quota di donazioni volontarie totali sono quelli che si occupano di aiuti

internazionali (inclusa, naturalmente, la Band Aid che gode di un grande successo di massa), di aiuto religioso ai paesi d'oltremare e di sostegno alle arti. I gruppi che sperimentano una quota decrescente di reddito totale da donazioni operano invece nelle aree della ricerca sul cancro, della cura dei portatori di handicap fisici, dei ciechi, degli anziani, degli ex-militari, del sostegno missionario religioso, dei giovani e della preservazione del patrimonio nazionale. La maggior parte delle organizzazioni ha comunque sperimentato un incremento assoluto del reddito, anche effettuati gli aggiustamenti per l'inflazione.

I dati annuali riguardanti le charities di maggiori dimensioni forniscono solo indizi per quel che riguarda il reddito delle rimanenti organizzazioni; essi non sono, e non intendono essere, un campione rappresentativo poiché coprono meno dell'un per cento delle organizzazioni del settore. La ricerca di Posnett (1987) ci indica infatti quanto poco rappresentative siano le charities di maggiori dimensioni. A partire da tre indagini campionarie condotte nel 1975, 1980 e 1985 questo autore ha infatti potuto stimare il reddito totale (e le sue principali componenti) di tutte le charities registrate di Inghilterra e Galles (il campione non si estende alle organizzazioni di Scozia e Irlanda del Nord nonostante esistano numerose sovrapposizioni geografiche). I campioni del 1980 e del 1985 non sono indipendenti l'uno dall'altro per via del tentativo di costruire una serie storica di dati. I risultati del lavoro sono riassunti schematicamente nella Tabella 2. Il reddito totale delle charities registrate calcolato a prezzi odierni (1989) è vicino ai 15 miliardi di sterline, equivalente ad oltre il 4% del Prodotto Nazionale Lordo, rispetto al 3,4% negli anni 1980-81. Per fornire una qualche comparazione si può notare che il settore nonprofit britannico detiene una quota del Prodotto Nazionale Lordo simile a quella del settore nonprofit negli Stati Uniti (3,2% nel 1984, ed oltre il 4% oggi, secondo le stime di Weisbrod, 1988), ma ha una dimensione (relativa) pari a circa la metà del settore in Israele.

Come si è osservato, il reddito totale reale (aggiustato per l'inflazione) è cresciuto di quasi due volte nel decennio analizzato dal campione, seppur più lentamente nella seconda metà che non nella prima. Parte dell'incremento di reddito viene fatto

**Tabella 2: Reddito delle charities registrate in Inghilterra e Galles (1975-85)**

| | 1975-76 | | 1980-81 | | 1985-86 | | Variazione del reddito reale (*) (valori percentuali) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | milioni di sterline | % | milioni di sterline | % | milioni di sterline | % | '75-80 | '80-85 | '75-85 |
| Raccolta fondi | 683.60 | 28.37 | 890.60 | 12.21 | 1925.30 | 15.22 | -33 | 52.60 | 1.70 |
| Tariffe e prezzi | 821.50 | 34.10 | 4802.60 | 65.86 | 7672.30 | 60.65 | 198.80 | 12.90 | 237.40 |
| Affitti ed investimenti | 523.30 | 21.72 | 886.30 | 12.16 | 1398.40 | 11.05 | -13.40 | 11.50 | -3.50 |
| Contributi da agenzie pubbliche | 175.20 | 7.27 | 576.90 | 7.91 | 1375.70 | 10.88 | 68.40 | 68.50 | 183.70 |
| Attività commerciali e altre | 205.80 | 8.54 | 135.20 | 1.85 | 278.40 | 2.20 | -66.50 | 45.80 | -51 |
| Totale | 2409.40 | 100 | 7291.60 | 100 | 12650.10 | 100 | 54.70 | 22.60 | 89.70 |

(*) Corretto con l'indice dei prezzi all'ingrosso.
*Fonte*: POSNETT, 1987.

dipendere da una crescita stimata del 27% nel numero delle charities nel corso dei dieci anni, ma Posnett attribuisce la gran parte del cambiamento alla crescita dei contributi governativi e del reddito derivante da tariffe e prezzi praticati agli utenti (alcuni dei quali sono ugualmente pagati dal settore pubblico). Torneremo più tardi su queste e sulle altre fonti di reddito, ma vale ora la pena di osservare un altro aspetto del lavoro di Posnett.

Nel suo campione più recente, Posnett analizza l'un per cento delle charities registrate di nuova costituzione allo scopo di acquisire un quadro del «modello contemporaneo di attività filantropica» (1987, p. 17). I contributi provenienti da fonti pubbliche rappresentano il 44% del reddito totale di queste nuove charities, rispetto all'11% del totale delle charities, evidenziando la crescente importanza del settore pubblico per il settore nonprofit e, naturalmente, anche l'inverso.

Nonostante i dati disponibili non lo possano mostrare, le entrate delle charities e delle organizzazioni nonprofit — in modo particolare la parte proveniente dagli individui e dalle imprese — si muovono ciclicamente con il livello generale dell'attività economica. Ciò non dovrebbe sorprendere poiché gran parte della produzione di beni e servizi da parte delle organizzazioni nonprofit è costituita da ciò che gli economisti chiamano «beni normali»: al crescere del reddito cresce anche la loro domanda. L'elasticità della domanda di questi beni al reddito è perciò positiva. Bendick (1985) riporta dati americani che sostengono questa interpretazione e sottolinea il problema della caduta delle donazioni alle organizzazioni nonprofit in periodi di recessione economica, periodi in cui il bisogno di molti di questi servizi è probabilmente maggiore.

## 4. *Il sostegno da parte del governo*

### *Reddito diretto di fonte governativa*

Per esaminare le componenti del reddito delle charities o delle organizzazioni nonprofit esistono due fonti di informazione alternative: le organizzazioni stesse (come nel caso di Posnett) o i loro donatori. In questa sezione e nelle seguenti ci varremo

generalmente della seconda fonte, che offre una stima generalmente più accurata dei legami finanziari tra i settori. I calcoli non sono tuttavia semplici. Difficoltà emergono infatti da fattori quali: a) la molteplicità dei soggetti finanziatori (che includono il Fondo Sociale Europeo ed il Commissariato comunitario all'alimentazione, i ministeri del governo centrale, le autorità locali, il Servizio Sanitario Nazionale ed agenzie pubbliche non-ministeriali, come la Manpower Service Commission, la Housing Corporation e l'Art Council); b) i legami complessi e mutevoli tra gli stessi soggetti finanziatori; c) la natura non trasparente di molte forme di sostegno, come ad esempio le esenzioni fiscali; d) il pagamento suddiviso in diverse annualità di taluni contributi in conto capitale; e) il fatto che molte agenzie del settore paghino ancora *alcune* tasse ai governi locali e centrali e f) il sostegno pubblico ad alcune organizzazioni realizzato attraverso il sussidio dell'utente del servizio (*voucher*) o altre forme di sussidi dal «lato della domanda» (questi sarebbero registrati come «tariffe e prezzi» dalle organizzazioni nonprofit stesse, come in Tabella 2).

Il sostegno governativo *diretto* alle agenzie nonprofit è sintetizzato nella metà superiore della Tabella 3. I ministeri centrali hanno una responsabilità limitata nel campo delle politiche sociali poiché delegano la maggior parte dei poteri alle autorità locali e sanitarie, i compiti relativi all'occupazione ed all'addestramento della manodopera alla Manpower Service Commission ed i sussidi e i contributi per alloggi alla Housing Corporation. Il governo centrale sostiene invece in buona misura le arti, nonostante deleghi molte responsabilità all'Art Council, un'altra agenzia pubblica non-ministeriale. Non stupisce perciò che il sostegno delle agenzie nonprofit da parte del governo centrale sia relativamente ridotto.

Altre branche del governo si assumono in genere il compito principale. Le tendenze più recenti evidenziate dalla Tabella 3 rivelano che, in termini reali, il sostegno diretto totale governativo non è cambiato, sebbene la sua composizione sia certamente mutata. L'invito rivolto alle *autorità sanitarie* perché contrattino con privati la fornitura di alcuni servizi, culminato nelle ampie e controverse riforme proposte nel gennaio 1989, ha in-

**Tabella 3: Sostegno governativo totale alle organizzazioni nonprofit**

| Agenzia finanziatrice | Livello di sostegno (Milioni di sterline, prezzi 1987) [1] | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1984-85 | 1985-86 | 1986-87 | variazione % nei due anni |
| Ministeri centrali | 249.10 | 281.40 | 279.50 | 12.20 |
| Agenzie pubbliche non ministeriali[4] | 1643.10 | 1652.70 | 1668.30 | 1.50 |
| Autorità locali | 476.50 | 452.20 | 402.10 | -15.60 |
| Autorità sanitarie | 12.90 | 19.20 | 25.20 | 95.30 |
| SOSTEGNO DIRETTO TOTALE | 2380.40 | 2405.50 | 2375.10 | -.20 |
| Esenzione fiscale[2] | 834.10 | 817 | 800 | -4.10 |
| Sostegno «in natura»[3] | 244.70 | 235.70 | 213.70 | -13.70 |
| SOSTEGNO INDIRETTO TOTALE | 1078.80 | 1052.70 | 1013.70 | -6 |
| SOSTEGNO TOTALE GOVERNATIVO | 3459.20 | 3458.20 | 3388.80 | -2 |

[1] Inflazionato con l'indice dei prezzi al consumo per il 1986-87.

[2] Le stime del 1984-85 sono basate su calcoli di Ashworth, 1985. I valori del 1986 sono stati calcolati da Maslen, 1988. I valori del 1985-86 sono interpolazione di questi due. Si tratta di stime grezze che escludono i sussidi sulle tariffe, inclusi nel sostegno «in natura».

[3] Calcolato pari al 50% dei sussidi diretti da parte delle autorità locali e sanitarie. Si veda Leat ed altri, 1986. Questo sostegno «in natura» proviene dalle autorità locali e sanitarie.

[4] Calcoli di Charities Aid Foundation inflazionati per tener conto delle NDPB minori. Si veda Knapp, Robertson e Thomason, 1987

dotto questi organismi pubblici ad entrare in contatto sia con imprese senza fine di lucro che con imprese a fine di lucro. Questo tipo di sostegno parte tuttavia da livelli estremamente ridotti e rappresenta tuttora solo lo 0.2% delle spese totali delle autorità sanitarie. La maggior parte del sostegno arriva invece sotto forma di sussidi all'organizzazione, sussidi che per la maggior parte hanno dimensioni molto ridotte (meno di 500 sterline l'uno negli anni 1986-87). Come ha osservato Lehmann, esistono «legami locali ben sedimentati tra le autorità sanitarie ed il settore nonprofit, insieme ad una costante crescita del sostegno finanziario, ma manca ancora un rapporto più ampio» (1988, p. 15). Le radicali riforme proposte per il Servizio Sanitario Nazionale (CM 555, 1989) e per il sistema di trattamento di lungo-degenti cambieranno certamente questo quadro. Una proposta tra le altre è quella che alcuni ospedali facenti attualmente parte del settore pubblico si trasformino in *Hospital Trusts* capaci di auto-governarsi. Questo non li renderà organizzazioni del settore nonprofit ma, aumentando la concorrenza nel campo delle cure sanitarie, incoraggerà sensibilmente la crescita di strutture sanitarie non statali.

Introducendo ed estendendo gli sgravi fiscali a favore dei piani privati di assicurazione sanitaria — un'altra proposta del governo conservatore — anche la *domanda* sarà incoraggiata a fare maggior uso di servizi sanitari sia senza fine di lucro che «privati». Sebbene il ruolo dei servizi sanitari offerti dal settore nonprofit e finanziati direttamente da agenzie pubbliche sia ancora ridotto, il quadro sarà alterato dai cambiamenti legislativi proposti.

Cambiamenti radicali attendono anche le *autorità locali*, che stanno attualmente fronteggiando gravi vincoli di bilancio imposti dal governo centrale e che non sono certo lo strumento di azione pubblica preferito dalla signora Thatcher. I mutamenti nel sistema di tassazione locale — da una imposta sulla proprietà ad una imposta personale (chiamata in passato «imposta sulle teste» poiché ognuno, ogni membro della popolazione, pagava lo stesso ammontare, indipendentemente dalla ricchezza o dal reddito) — creeranno nuove difficoltà. Una conseguenza della restrizione fiscale può essere osservata dalla Tabella 3: il sostegno delle autorità locali al settore nonprofit è diminuito del 16%

in due anni. Il governo centrale ha comunque espresso la sua intenzione di dirottare verso le autorità locali la maggior parte dei fondi di quell'immenso sistema di sicurezza sociale che consente di mantenere gli ospiti delle case di ricovero e cura. Questi pagamenti effettuati agli ospiti non compaiono attualmente come sostegno al settore nonprofit (e a quello a fine di lucro) perché si tratta essenzialmente di sussidi alla domanda, concessi a persone che necessitano di sostegno di lungo termine a causa di handicap fisici o mentali, malattia mentale o problemi di salute e di autonomia personale dovuti all'età. I cambiamenti proposti, da attuarsi a partire dal 1991, daranno ai dipartimenti locali dei servizi sociali nuovi ampi poteri per sostenere il settore nonprofit. Il risultato potrebbe non cambiare il reddito totale del settore — portando semplicemente uno spostamento di fondi dalla colonna «tariffe e prezzi» praticati a quella «contributi da agenzie pubbliche» della Tabella 2 — ma avrà implicazioni assai rilevanti per la regolamentazione, il controllo e la flessibilità del settore. Inoltre, il *Local Government Act* del 1988 amplia l'area dei servizi in cui la competizione deve prendere il sopravvento, una competizione dove i compiti dell'aggiudicatario sono identificati fin dal principio, le richieste in termini di quantità e di qualità prestabilite insieme agli accordi relativi alle eventuali penalità. Sinora solo servizi quali la raccolta dei rifiuti, la pulizia delle scuole e la manutenzione degli autoveicoli vengono appaltati dalle autorità locali a privati, ma tutte le aree di attività saranno presto soggette a questa procedura.

Unell (1988) ha calcolato che il sostegno complessivo delle autorità locali alle organizzazioni nonprofit sia distribuito nel modo seguente:

| | |
|---|---|
| Servizi sociali | 33,2% |
| Educazione | 29,6% |
| Tempo libero, ricreazione ed arte | 13,9% |
| Attività politiche e risorse | 12,1% |
| Pianificazione economica locale | 5,3% |
| Alloggi | 2,6% |
| Luoghi di svago | 0,5% |
| Legge ed ordine | 0,4% |
| Altre | 2,6% |

La maggior fonte pubblica di sostegno delle agenzie del settore nonprofit è costituita dalle *agenzie pubbliche non ministeriali* (Non-Departmental Public Bodies — NDPBs). Tra queste, le più importanti sono: la Manpower Service Commission, che nel 1986-87 effettuò pagamenti per un totale di 659 milioni di sterline, principalmente volti a sostenere Community Programme e Youth Training Scheme, programmi di addestramento per adulti e giovani disoccupati; la Housing Corporation, che sussidia sia i costi capitali che le spese correnti per alloggiare persone a basso reddito o con bisogni speciali (come le persone con handicap mentali); e l'Art Council. La distinzione tra agenzie pubbliche non ministeriali (NDPBs) e ministeri del governo centrale non è, per i nostri scopi, priva di ambiguità (nel 1988 ad esempio, la pubblicazione *Charity Trends* della Charities Aid Foundation [1988] elenca separatamente i sussidi del governo centrale alle associazioni che si occupano di alloggi, e quelli della Housing Corporation ma effettua un doppio conteggio di oltre 1 miliardo di sterline, gonfiando perciò di circa un terzo l'entità del sostegno pubblico). Nonostante l'errore non sia stato ripetuto, esso illustra le difficoltà che si incontrano nel districare i vari flussi di finanziamento.

Analizzato su un periodo più lungo, il finanziamento del governo centrale e le assegnazioni effettuate dalle NDPBs alle organizzazioni nonprofit sono gradualmente cresciuti — il solo finanziamento governativo nel 1986-87 è tre volte più elevato, in termini reali, di quanto non fosse nel 1976-77 — e rappresentano una quota più elevata della spesa totale governativa. Le ultime stime indicano che poco meno del 4% della spesa del governo centrale e delle NDPBs si dirige verso il settore nonprofit. La tendenza generale del Regno Unito è quindi quella di un graduale incremento delle risorse pubbliche che fluiscono verso il settore, incremento verificatosi nonostante la riduzione ed i tagli nella spesa pubblica globale.

Negli Stati Uniti, al contrario, il mutare della tendenza nella spesa pubblica fu accompagnato da tagli piuttosto severi nell'ammontare di fondi indirizzati verso il settore nonprofit. Sia il governo americano che quello britannico hanno mirato a rallentare la crescita della spesa pubblica e ad incrementare il ruolo

del settore nonprofit; può darsi che il Regno Unito abbia ottenuto maggior successo rispetto a quest'ultimo obiettivo.

*Reddito indiretto dal governo*

Due ulteriori forme di sostegno pubblico alle attività del settore nonprofit possono essere espresse attraverso grandezze finanziarie, confrontate nel corso del tempo e, soprattutto, tra diversi paesi. Si tratta del beneficio dell'esenzione fiscale e dei sostegni in «natura» nascosti. Anche i sussidi governativi dal lato della domanda andrebbero analizzati sebbene sia attualmente impossibile ridurli ad un valore quantitativo adeguato.

Un vantaggio ovvio che lo stato di charity conferisce ad una organizzazione è la parziale o totale *esenzione fiscale* su certe fonti di reddito. Anche le organizzazioni nonprofit che *non* godono dello stato di charity possono beneficiare di alcuni vantaggi fiscali, in particolare di riduzioni nella tassazione locale sulla proprietà, ma a discrezione delle autorità stesse. Il più drammatico cambiamento della tassazione nel corso degli ultimi anni è stato la progressiva riduzione dell'aliquota di tassazione sul reddito; questa tendenza ha beneficiato in modo particolare i soggetti a più alto reddito, ma ha danneggiato il reddito delle charities riducendo ciò che i contabili chiamano il «valore lordo» delle donazioni pluriennali nette, come pure il valore delle deduzioni e degli schemi di donazione. Lo schema delle «donazioni detratte dalla busta paga» (*pay-roll donations*) è stato introdotto solo di recente e verrà discusso più avanti nella parte sulle donazioni individuali. In genere, le charities registrate ed alcune altre organizzazioni nonprofit sono parzialmente o completamente esenti dalla tassazione dei «capital gains», dei redditi generati dalle attività proprie, del reddito da investimenti e dei dividendi, di alcuni redditi commerciali e di qualche quota della imposta locale sulle proprietà (e di ciò che l'ha sostituita, l'imposta personale). Maslen (1988) ha recentemente stimato che su un totale di imposte di quasi 60 miliardi di sterline, solo circa l'1% sia concesso come sgravio filantropico. Effettuando alcuni aggiustamenti per tener conto dello sgravio ritardato di alcune tasse, l'autore stima (*prudentemente*) in circa 800 milioni di sterline l'esenzione fiscale di cui beneficiano le charities britanniche. Questo valore appare, in termini reali, inferiore all'equivalente sostegno in-

diretto alle charities di due anni prima (riportato in Tabella 3). Non si dovrebbe tuttavia dare troppa importanza a questa differenza. Riforme fiscali e cambiamenti di politiche hanno senza dubbio colpito le charities, ma le due stime sono basate su studi differenti che potrebbero avere utilizzato metodologie diverse. È tuttavia indubitabile che lo stato di charity conferisca benefici fiscali meno generosi rispetto a quelli che molti manager del settore ritengono appropriati, e comunque meno generosi rispetto a quelli concessi in altri paesi (lo sgravio fiscale sulle donazioni individuali è per esempio, molto inferiore in Gran Bretagna che non negli Stati Uniti).

Una seconda forma di aiuto indiretto da parte del settore pubblico viene attraverso aiuto nascosti «in natura» piuttosto che in denaro. Essi includono «affitti ridotti o gratuiti di locali, riduzione di tariffe, telefono gratuito o a costo ridotto, viaggi e trasporti, spese non reclamate, fotocopiature e stampa, servizi professionali gratuiti o a prezzo ridotto ..., l'uso di accordi centrali di acquisto, riscaldamento gratuito o a prezzo ridotto, illuminazione e pulizie, eccetera» (Leat ed altri, 1986, p. 43). Leat ed i suoi colleghi ritengono che questo sussidio rappresenti fino al 50% dell'aiuto totale concesso dalle autorità locali, e lo stesso rapporto si applica probabilmente all'assistenza indiretta concessa dalle autorità sanitarie. Le cifre della Tabella 3 riflettono questa proporzione.

Esistono infine alcuni sussidi dal lato della domanda che sostengono le attività del settore nonprofit. Non sarebbe generalmente opportuno discutere questi ultimi sotto il titolo del sostegno del settore pubblico, poiché essi giungono alle organizzazioni nonprofit attraverso acquisti individuali di servizi offerti dalle organizzazioni stesse. Tuttavia, il maggiore dei sussidi britannici alla domanda — il pagamento, da parte del governo centrale, di assegni di sicurezza sociale a favore di lungodegenti che necessitano di cure residenziali — non solo ha dimensioni assai vaste (eccede annualmente il miliardo di sterline, sebbene una buona parte dello stesso si indirizzi verso il settore a fine di lucro) ma, come si è notato in precedenza, nel 1991 verrà probabilmente trasferito sotto il controllo delle autorità locali, con conseguenze ancora sconosciute per il settore nonprofit. Nel corso degli ultimi dieci anni si è assistito ad un massiccio e largamente incontrollato spostamento nella fornitura di servizi, sempre meno responsabilità del settore pubbli-

co. Poiché è probabile che questa tendenza continui, seppur in modo più controllato, diviene rilevante esaminare cosa è accaduto di recente per ottenere indicazioni sull'impatto *futuro* sul settore nonprofit.

Nel corso degli anni Ottanta, l'invecchiamento della popolazione e le tendenze fiscali non hanno consentito alle autorità locali di espandere i servizi di cura residenziale in maniera sufficiente per soddisfare i bisogni. Si è perciò rapidamente manifestato un eccesso di domanda. Anche la *natura* della domanda è mutata poiché un maggior numero di anziani ha manifestato preferenze e possibilità (grazie a piani pensionistici professionali, ai più elevati standard di vita generalizzati e — cruciale — alla liberalizzazione dei pagamenti di sicurezza sociale) per istituti non pubblici. Dal punto di vista dell'offerta, i vincoli del settore nonprofit hanno consentito al settore a fine di lucro di godere dei benefici di questi cambiamenti. Si è assistito ad un vincolo nell'*offerta di lavoro* poiché i volontari o gli impiegati dalle retribuzioni più basse hanno ritenuto che altre attività fossero più attraenti rispetto alla cura degli anziani in strutture residenziali (un problema di vecchia data per il settore), mentre coloro che cercavano di costruirsi una carriera nel settore possono essere stati attratti dalle paghe offerte dal settore pubblico. Assai più rilevante è stato il vincolo sul *capitale*. Le agenzie del settore nonprofit hanno sempre risposto ai mutamenti improvvisi della domanda in modo meno rapido rispetto alle organizzazioni a fine di lucro. Nonostante non distribuiscano profitti e, nel caso delle charities registrate, non subiscano tassazione sugli utili, poche organizzazioni nonprofit riescono a costituire fondi per investimenti di dimensioni sufficienti. Nel caso in cui debbano ricorrere al credito esse non godono invece di vantaggi, fiscali o di altra natura, nei confronti delle organizzazioni a fine di lucro. Oltre a ciò, il rendimento del capitale azionario — ovviamente per il solo settore a fine di lucro — si è rivelato molto attraente, particolarmente perché il tempo di attesa ed il rischio coinvolto sono assai ridotti. I risultati di ciò si possono osservare nella Tabella 4. Mentre il settore a fine di lucro è cresciuto ad un tasso straordinario — quasi quadruplicandosi in undici anni — la crescita del settore nonprofit è stata lenta e, negli ultimi anni, negativa. Intorno alla metà degli anni Ottanta circa il 12% dei residenti in case di ricovero

**Tabella 4: Posti letto residenziali per anziani e giovani con handicap fisico (1976-86)**

| | Autorità locali | Nonprofit | A fine di lucro | Totale |
|---|---|---|---|---|
| *Numero di case* | | | | |
| 1976 | 2561 | 1025 | 1769 | 5355 |
| 1981 | 2658 | 1120 | 2519 | 6297 |
| 1986 | 2668 | 1052 | 6099 | 9819 |
| *Variazione %* | | | | |
| 1976-81 | 3.8 | 9.3 | 42.4 | 17.6 |
| 1981-86 | .4 | -6.1 | 142.1 | 55.9 |
| *Numero di residenti (000)* | | | | |
| 1976 | 105.1 | 28.6 | 22.3 | 156 |
| 1981 | 108.3 | 31.3 | 33.7 | 173.3 |
| 1986 | 106.2 | 30.5 | 80.6 | 217.3 |
| *Variazione* | | | | |
| 1976-81 | 3 | 9.4 | 51.1 | 11.1 |
| 1981-86 | -2 | 2.6 | 139.2 | 25.4 |

gestite da organizzazioni nonprofit era sovvenzionato dalle autorità locali (attraverso forme di contrattazione per la fornitura dei servizi — rimborsi al fornitore — accordi) ed un ulteriore 37% era mantenuto da contributi di sicurezza sociale. I sussidi della sicurezza sociale, diversamente dalla contrattazione effettuata dalle autorità locali per la fornitura di servizi, operano dal lato della domanda ed introducono il «pagamento da parte di un quarto soggetto»: l'anziano consuma il servizio, la casa di ricovero nonprofit o a fine di lucro fornisce lo stesso, il dipartimento di servizi sociali dell'autorità locale regolamenta la casa di ricovero e l'ufficio locale della sicurezza sociale valuta e sostiene finanziariamente l'utente. Sulla base della legislazione proposta, questi pagamenti della sicurezza sociale — che giungono alle case di cura delle organizzazioni nonprofit passando attraverso un numero di regolamentazioni relativamente ridotto — diverranno pagamenti contrattuali effettuati dalle autorità locali per l'acquisto di servizi. L'impatto regolamentativo della manovra sarà probabilmente immenso e, per quel che riguarda il settore nonprofit, piuttosto oneroso.

## 5. *Donazioni individuali*

### *Donazioni delle famiglie*

La raccolta di fondi e le donazioni — il cosiddetto reddito da donazioni — rappresentano circa il 15% del reddito totale annuale delle charities britanniche. Se la loro quota sul reddito totale si è dimezzata in un periodo di dieci anni, le donazioni hanno mantenuto il loro valore in termini reali ed hanno recentemente mostrato chiari segni di un incremento piuttosto marcato. La prima indagine di una certa consistenza sulle donazioni individuali in Gran Bretagna — la Charity Household Survey — fu condotta nel 1985 e ripetuta nel 1987 con un campione di circa 1000 famiglie. Poiché la maggior parte dei contributi filantropici individuali non gode in Gran Bretagna di esenzione fiscale, diversamente dagli Stati Uniti e da altri paesi, non esiste alcun rapporto di vasta portata condotto attraverso i moduli dell'amministrazione tributaria (Inland Revenue). Per gli individui in vita, solo gli accordi pluriennali di donazione (*covenants*) (che impegnano per un periodo minimo di quattro anni) e le donazioni di «breve termine» sino ad un massimo di 240 sterline annue recano vantaggi fiscali. Una serie di esenzioni fiscali si applica invece alle donazioni individuali dopo la morte. Lo scopo di queste nuove indagini era molteplice: ottenere qualche indicazione sulle donazioni totali di denaro e tempo alle charities e sui relativi canali; legare la direzione delle donazioni (a quale tipo di charity?) alle caratteristiche familiari; in generale analizzare la percezione che le persone hanno delle charities e la loro consapevolezza sulla possibilità di effettuare donazioni. I risultati preliminari della rilevazione del 1985 sono stati riportati da Saxon-Harrold, Carter e Humble (1987) e quelli della rilevazione del 1987 da Halfpenny e Saxon-Harrold (1988).

L'inchiesta del 1987 ha rivelato che l'84% delle famiglie aveva effettuato donazioni ad una charity nel corso del mese precedente l'intervista. I ricercatori avevano stratificato con cura il loro campione per ottenere un gruppo rappresentativo di famiglie britanniche ed avevano programmato le loro interviste in modo tale da massimizzare la probabilità di una rilevazione accurata e completa (si registra, ad esempio, una tendenza ad esa-

gerare il valore delle donazioni per non mostrare periodi di ristrettezza economica o avarizia). Le donazioni individuali assumono molte forme diverse: accordi pluriennali di donazione (covenants), ordini permanenti per pagamenti ricorrenti e addebiti diretti, raccolta porta a porta e per strada, raccolta in chiesa, sponsorship, risposta a pubblicità e lettere invitanti, acquisto di biglietti di lotterie, acquisto di prodotti a vendite di beneficenza, in negozi gestiti da charities o attraverso cataloghi postali e frequentazioni di avvenimenti per sostenere le organizzazioni. I contributi filantropici effettuati attraverso deduzione diretta dalla busta paga erano esclusi.

La donazione mediana mensile per famiglia è di 2 sterline, pari allo 0,24% del reddito totale mediano lordo, o allo 0,29% del reddito totale mediano *disponibile*. Queste cifre sono assai inferiori rispetto a quelle equivalenti degli Stati Uniti (Weber, 1988). La distribuzione delle donazioni è molto asimmetrica: 4 famiglie su 10 donano meno di una sterlina (ed il 16% non dona nulla), mentre 1 famiglia su 20 dona 30 o più sterline al mese. La massima donazione effettuata da una famiglia è di 481 sterline. Queste rilevazioni possono essere estese all'intera popolazione britannica: tenendo conto degli errori campionari si ottiene che nel 1987 le famiglie britanniche hanno donato una cifra compresa tra 1,8 e 2,7 miliardi di sterline (queste cifre sono più elevate di quelle ottenibili dalla sola stima alternativa disponibile sulle donazioni delle famiglie britanniche, proveniente dalla Family Expenditure Survey annuale. È probabile che la cifra proveniente dalla Charity Household Survey, indagine più centrata perché costruita per lo scopo e più attenta ai dettagli della donazioni filantropiche, sia più accurata).

Come ci si poteva attendere, le donazioni totali delle famiglie crescono insieme al reddito lordo ed a quello disponibile. L'indagine rivela anche che le persone più giovani (con meno di 25 anni) e quelle più anziane (con oltre 65 anni) donano meno, mentre le persone per cui la religione è importante donano di più. Un modello statistico preliminare sui livelli delle donazioni riesce tuttavia a prevedere solo una piccola quantità delle variazioni osservate nelle donazioni, suggerendo perciò che le donazioni sembrano diffondersi in maniera casuale tra la popolazio-

ne. Questo soggetto è stato ulteriormente investigato. Posnett (1988), utilizzando misure delle donazioni meno complete provenienti dalla Family Expenditure Survey, ha recentemente concluso che le donazioni crescono con l'età sino ad un picco vicino all'età della pensione. I professionisti danno più, in termini assoluti, di ogni altro gruppo, mentre le famiglie il cui capofamiglia è un operaio specializzato o non specializzato donano la *quota* più elevata di reddito disponibile. L'autore ha anche trovato interessanti differenze regionali che mostrano come la popolazione nord-irlandese sia la più generosa. Ci si augura che la Charity Household Survey sia ripetuta su base regolare così da consentire la costruzione di una immagine delle donazioni individuali e delle famiglie che si evolve nel tempo; per il momento possiamo studiare differenze inter-temporali solo attraverso la Family Expenditure Survey. Tra il 1980 ed il 1985 le donazioni, corrette per l'inflazione, sono cresciute di circa il 50%. Con una certa probabilità questo incremento riflette più il maggior sforzo di raccolta fondi effettuato dalle charities che non la generosità spontanea.

*Il volontariato*

La Charity Household Survey riporta alcune cifre relative all'attività di volontariato, la donazione di tempo (lavoro gratuito) alle charities. Halfpenny e Saxon-Harrold (1988) rivelano che circa il 44% degli intervistati ha impiegato tempo per aiutare una charity in almeno uno dei 24 modi proposti. La maggior parte delle persone dona solo una piccola parte di tempo (5 ore o meno nel corso di un mese) a poche attività. Il tempo medio usato per attività di volontariato per l'intero campione è di circa 5 ore al mese. La frequenza con cui le donne donano tempo è più elevata di quella degli uomini (62% contro 47%). È interessante notare che il tasso di partecipazione del 44% stimato per la Gran Bretagna è molto vicino al 47% degli Stati Uniti (Hodgkinson e Weitzman, 1986), ma è molto più alto del 27% stimato in Gran Bretagna per il 1981, sebbene quest'ultima cifra fu ottenuta con una modalità di porre le domande assai meno appropriata (Humble, 1982).

*I lasciti*

I lasciti sono probabilmente la fonte di reddito più imprevedibile e volatile per le agenzie e, allo stesso tempo, la fonte che conosciamo meno. La quantità di denaro ricevuta da una charity aumenterà e diminuirà ogni anno a seconda delle preferenze e della durata in vita dei donatori. I risultati delle Charity Household Survey e di altre indagini hanno mostrato che, in Gran Bretagna, circa il 3% degli adulti (con oltre 16 anni) ha fatto un testamento che include un lascito ad una charity, sebbene circa il 9% dei testamenti provati include donazioni a charities. È stato stimato che le charities hanno ricevuto come lasciti circa 350 milioni di sterline nel 1986 (Radcliffe, 1987). L'ammontare reale potrebbe avvicinarsi ai 500 milioni. Ogni stima in questo campo deve tuttavia essere trattata con prudenza a causa della difficoltà nel valutare il contenuto di una eredità. Circa un terzo del reddito proveniente dagli individui arriva nella forma di lasciti, sebbene pochissime persone sappiano come fare testamento e lasciare un'eredità ad una charity. La Charity Household Survey del 1987 rivelò che circa un terzo degli intervistati aveva fatto un testamento e che il 7% di questi ultimi lasciava qualcosa ad una charity (Saxon-Harrold, 1988a). Non vi è dubbio che gran parte di questa importante fonte di reddito potenziale non è ancora sfruttata.

*Deduzione diretta dalla busta paga*

Gli schemi di deduzione diretta delle donazioni dalla busta paga, con relativi benefici fiscali, furono introdotti in Gran Bretagna nel 1986. Le donazioni sono detratte dalla paga degli impiegati alla fonte e le charities che le ricevono recuperano anche le tasse che il donatore ha pagato, fino all'ammontare massimo di una donazione di 240 sterline annue procapite. Sebbene taluni schemi di deduzione diretta dalla busta paga esistessero anche prima del 1986, essi non godevano di alcun beneficio fiscale e non esisteva inoltre alcuna charity che fungesse da stanza di compensazione raccogliendo le donazioni dei lavoratori e distribuendole secondo i loro desideri. Lo schema introdotto nel 1986 intendeva non solo incrementare le donazioni degli individui offrendo una limitata esenzione fiscale che riducesse il «prezzo»

effettivo della donazione, ma anche tagliare i costi amministrativi ed offrire ai donatori una maggior scelta tra charities. Le riserve dei sindacati e dei datori di lavoro non hanno sbarrato la strada agli schemi di deduzione diretta dalla busta paga, ma le donazioni alle charities sono ancora assai modeste. Wickert (1988) stima che «poco più di 1 milione di sterline pagate da impiegati e pensionati sono giunte alle charities attraverso le nuove agenzie» nel corso del primo anno e che circa 10 milioni saranno probabilmente donati nel corso del secondo anno, ora che le regolamentazioni del Ministero delle finanze sono state attenuate. Le charities hanno trovato «difficile e scomodo» il funzionamento dello schema e bisogna ancora verificare se esse possono governare questo nuovo, eccitante mezzo di donazione individuale in modo efficace ed economico.

### 6. *Le donazioni delle imprese*

Le imprese del settore a fine di lucro possono effettuare singole donazioni di ammontare massimo pari al 3% dei dividendi ordinari annuali. Le imposte sono dedotte al tasso base standard, attualmente pari al 25%. Il pagamento lordo può essere dedotto dai profitti prima del calcolo dell'imposta sulle imprese. Questo vantaggio fiscale è stato introdotto nel 1986 (insieme alla deduzione diretta dalla busta paga fiscalmente esente) sebbene esistesse già la possibilità per le imprese di effettuare donazioni secondo lo schema del «covenant». La Charity Aid Foundation ha raccolto dati sulle imprese che effettuano le donazioni più elevate in Gran Bretagna e, dal 1987, ha anche condotto una indagine sulle donazioni delle *piccole* imprese ed ha studiato il «coinvolgimento comunitario» delle imprese, nei casi in cui lo stesso non può essere misurato dalle donazioni in denaro. Le considereremo entrambe.

Il filantropismo di impresa non ha mai raggiunto, in Gran Bretagna, il livello degli Stati Uniti. Le 400 imprese che effettuano maggiori donazioni hanno dato alle charities solo lo 0,2% dei loro profitti lordi (di tasse), mentre l'insieme delle donazioni effettuate dalle imprese ammonta a meno di un quinto delle donazioni individuali e delle famiglie (Ashworth, 1985). Nel 1987,

le donazioni per impiegato delle 400 imprese suddette era pari, in media, a 13,2 sterline. Nel corso dei primi tre anni le donazioni totali di queste imprese sono cresciute, in termini reali, di un terzo sebbene non vi sia cambiamento apparente nella quota dei profitti lordi donati alle charities (Tabella 5). La tendenza, su un periodo di 11 anni, per le 200 imprese con maggiori donazioni porta alle stesse conclusioni: un sostanzioso incremento nel livello di donazioni corretto per l'inflazione ma nessuna volontà di dirottare una quota più elevata dei profitti di impresa.

Queste donazioni di impresa sono deducibili e può essere difficile distinguere tra donazioni genuine ed operazioni promozionali. Inoltre, alcune grandi imprese spendono cifre rilevanti per pubblicizzare le loro «buone azioni». Il Council for Support of Charities fa diretto appello a questi sentimenti contrastanti in un volantino inviato alle imprese:

> Le imprese fanno donazioni sia per ragioni economiche che per altruismo. Esse affermano che ... le donazioni filantropiche migliorano la reputazione dell'impresa nelle comunità locali. La società si aspetta in maniera crescente che le imprese siano buoni cittadini. Il sostegno filantropico aiuta a proiettare una immagine positiva dell'impresa. Molte persone nell'industria, prima di tutto gli impiegati, desiderano aiutare le charities (Council for Support of Charities, 1986, p.1).

Qualcuno ha affermato che ci si è allontanati dalle donazioni ad hoc in direzione di una più attenta responsabilità sociale e di un genuino tentativo, da parte di molte imprese, di avere un impatto sociale nel territorio (Saxon-Harrold e Hunter, 1987a). Gruppi come il Council for Support of Charities ed il Per Cent Club (che vuol incoraggiare le imprese a donare l'1% dei profitti lordi) stanno ora promuovendo campagne per aumentare il livello delle donazioni da parte delle imprese.

Non è vero che, tra le 400 imprese con donazioni più elevate, quelle con profitti e numero di impiegati maggiori siano anche quelle che donano di più. Ha perciò un senso analizzare le piccole imprese ed il loro contributo al settore nonprofit. È stata condotta una indagine sulle imprese con meno di 100 addetti ed un fatturato annuale non superiore ai 10 milioni di sterline

**Tabella 5: Le imprese con donazioni più elevate in Gran Bretagna**

| | 1976-77 | 1984-85 | 1985-86 | 1986-87 | Variazione % 86-87/76-77 |
|---|---|---|---|---|---|
| *200 maggiori imprese donatrici* | | | | | |
| Donazioni totali volontarie[1] | 13.90 | 46 | 58 | 65.20 | 369.10 |
| Donazioni a prezzi 1986-87[1] | 30.70 | 49.40 | 60.40 | 65.20 | 112.40 |
| Donazioni come quota dei profitti lordi di tasse | .17 | .20 | .22 | .20 | 17.60 |
| Donazioni per impiegato[2] | 6 | 12.70 | 15.70 | 15 | 150 |
| *400 maggiori imprese donatrici* | | | | | 86-87/84-85 |
| Donazioni totali volontarie[1] | 51.90 | 64.50 | 72.50 | 39.70 | 39.70 |
| Donazioni a prezzi 1986-87[1] | - | 55.70 | 67.20 | 72.50 | 30.20 |
| Donazioni come quota dei profitti lordi di tasse | - | .19 | .21 | .19 | 0 |
| Donazioni per impiegato[2] | - | 11 | 13.60 | 13.20 | 20 |

[1] Milioni di sterline
[2] Sterline a prezzi 1986-87
*Fonte*: CHARITIES AID FOUNDATION.

(Saxon-Harrold, 1988b). La percentuale di risposte alla indagine è stata modesta (58%), ma il 74% di coloro che hanno risposto ha dichiarato contributi finanziari alle charities, con un contributo medio annuo per il 1986-87 di 200 sterline, considerando il valore mediano, e di 900 sterline, considerando il valore medio. Oltre a ciò, il 76% di coloro che hanno risposto ha dichiarato di avere effettuato contributi non monetari (si veda oltre), ed il 18% di avere incoraggiato gli impiegati a partecipare a piani di deduzione diretta dalla busta paga. La maggior parte del sostegno si è indirizzata ad organizzazioni locali piuttosto che nazionali e ha generalmente preso la forma di una singola donazione. Se i valori del campione fossero estesi all'intera popolazione di circa 80.000 piccole imprese attive in Gran Bretagna, il contributo totale in denaro ammonterebbe a circa 720 milioni di sterline.

Al sostegno finanziario che le charities ottengono dalle imprese private si aggiunge molto spesso una assistenza «in natura». L'indagine sul contributo filantropico delle piccole imprese ha messo in evidenza, ad esempio, che poco meno della metà delle imprese ha donato prodotti come computers ed attrezzature per ufficio a charities, scuole e università, che circa un quinto le ha assistite con addestramento dei lavoratori e che una proporzione simile ha concesso l'uso gratuito di strutture aziendali per incontri e attività simili (Saxon-Harrold, 1988b). Come altra forma di assistenza non monetaria, un piccolo numero di imprese ha distaccato alcuni impiegati per brevi periodi di tempo. Una inchiesta separata, condotta nel 1988 per indagare il *coinvolgimento comunitario* delle imprese, ha puntato alle imprese che effettuano donazioni più elevate e, oltre alle donazioni monetarie, ha indagato il distacco di personale, le sponsorship (sostegno monetario di attività specifiche come le arti, lo spettacolo o gli avvenimenti sportivi), il sostegno alle agenzie, i piani occupazionali per i giovani, l'uso e la donazione di strutture ed altro ancora (Saxon-Harrold, 1988b). Ai contributi non monetari è stato attribuito un valore economico convenzionale. L'indagine conclude che il valore monetario di questa serie di forme di assistenza è forse doppio rispetto al valore dei contributi in denaro. L'assistenza finanziaria rappresenta circa il 32% del-

l'aiuto totale delle imprese alle charities (negli Stati Uniti i contributi in denaro rappresentano una quota molto più alta, circa l'80% del coinvolgimento comunitario totale delle imprese. Si veda Cardillo Platzer, 1987).

Sulla base di queste diverse fonti, il valore dei contributi monetari delle imprese alle charities può essere stimato in 800 milioni di sterline annue, pari a circa il 5% del reddito totale annuale delle charities britanniche; ad esso vanno aggiunti circa 1.600 milioni di sterline di contributi non monetari (che non sono registrati dalle charities come reddito). Gli incentivi fiscali alle donazioni non sono così generosi come quelli che si possono trovare in molti altri paesi, il che influenza certamente il basso livello delle donazioni, ma non esiste nemmeno una tradizione consolidata di impegno del settore delle imprese per l'attenuazione dei problemi sociali e per la promozione delle attività culturali. Poiché il paese si è allontanato da quello che la signora Thatcher ha chiamato «lo stato balia», confidando molto meno su servizi finanziati e forniti dallo Stato, esiste una pressante necessità per le imprese di giocare un ruolo sociale più ampio e responsabile. Al momento non sembra che grande entusiasmo si manifesti in questa direzione.

## 7. *«Trusts» e fondazioni*

Al volgere del Secolo, il processo di rapida industrializzazione ha consentito ad alcuni individui di ammassare vaste fortune personali. Nei secoli precedenti, gli individui più ricchi finanziavano solitamente attività che favorivano il benessere sociale, come le chiese, le scuole e gli ospedali, ed alcuni avevano formato dei fondi fiduciari (trust) per realizzare i propri desideri filantropici. Nei primi anni del Ventesimo Secolo l'idea di costituire fondi fiduciari prese piede. Queste istituzioni filantropiche con scopo generale vennero istituite per affrontare alcune delle cause fondamentali dei problemi sociali e per incoraggiare donazioni più sistematiche. La Charities Aid Foundation ha raccolto dati riguardanti i 200 trust che hanno distribuito la maggior quantità di fondi nel corso degli ultimi venti anni, ed è su questi ultimi che baseremo la nostra descrizione (Saxon-Harrold e Hun-

ter, 1987b; Charities Aid Foundation, 1988). Le attività reali e finanziarie dei 200 trust che distribuiscono la maggior quantità di fondi sono cresciute nel corso degli ultimi 10 anni, in parte per la rivalutazione delle proprietà e degli immobili detenuti. Ciò è particolarmente vero nel caso di Londra, dove il valore degli immobili è cresciuto in modo sostanziale. Il valore del patrimonio dei trust, aggiustato per l'inflazione, è cresciuto poco, o per niente, nel periodo 1979-82, ma ha mostrato un grande incremento a partire da quel momento. I 400 trust di dimensioni maggiori detengono ora attività per un valore superiore a 6 miliardi di sterline, hanno avuto un reddito annuale pari a 254 milioni di sterline nel 1986-87 e, nello stesso anno, hanno distribuito contributi per un valore di 204 milioni di sterline (l'80% del loro reddito). Quest'ultima percentuale si è modificata leggermente nel corso degli ultimi anni — decrescendo lievemente — nonostante il valore reale dei contributi dei trust alle charities abbia potuto crescere del 37% in un periodo di 10 anni a causa della crescita del valore delle attività.

## 8. *Problemi e questioni*

Questo profilo quantitativo ha messo in evidenza numerose importanti tendenze del settore nonprofit britannico, in particolare la crescita, il crescente affidamento sul sostegno governativo, la sensibilità alla politica fiscale ed ai più vasti cambiamenti economici ed i vari tentativi di diversificare tanto le attività che le fonti di reddito. Questi cambiamenti hanno comportato alcuni problemi e sollevato alcune questioni di indirizzo politico. Sinora la risposta politica è stata relativamente limitata, ma gli ultimi cinque anni hanno visto una crescita di attenzione da parte del governo e dei mass-media. Perché ciò è accaduto? Si possono suggerire diverse ragioni. In primo luogo, a partire dal 1979 il governo conservatore ha ridotto in termini reali quasi tutte le forme di spesa pubblica. La signora Thatcher è stata eletta Primo ministro con quella che, a posteriori, può essere definita una versione poco sofisticata del pensiero monetarista. La convinzione fondamentale della sua strategia economica del tempo era quella secondo cui la spesa pubblica spiazza l'investi-

mento privato e soffoca la crescita economica. Vi era un urgente bisogno, sosteneva il suo governo, di rimettere al passo la spesa pubblica. Nonostante il sostegno governativo al settore nonprofit sia cresciuto, le organizzazioni non statali sono state spinte ad offrire, e parzialmente anche a finanziare, servizi di assistenza sociale. Le organizzazioni nonprofit hanno svolto un ruolo significativo in questa politica. In secondo luogo il settore nonprofit ha contribuito ad accrescere la consapevolezza pubblica in ordine ai problemi sociali ed alle mancanze del sistema di welfare. La migliorata immagine pubblica del settore si è riflessa in una accresciuta attenzione da parte dei mass-media e in un aumentato coinvolgimento nel processo politico attraverso l'azione di lobby svolta con i ministeri e con il Parlamento, espressione di un più avanzato ruolo politico e di difesa dei diritti. In terzo luogo un numero di charities compreso tra 3.000 e 4.000 vengono ora registrate ogni anno dalla Charity Commission. Questa enorme espansione nel numero delle charities ha creato preoccupazioni in ordine alla responsabilità pubblica. Tre recenti rapporti — *Efficiency Scrutiny of the Supervision of Charities* di Sir Philip Woodfield ed altri (1987), il rapporto del National Audit Office (1987) sul ruolo della Charity Commission ed un rapporto prodotto dal Parliamentary Committee of Public Accounts (1988) — hanno sollevato le questioni della registrazione, del monitoraggio e della supervisione delle charities. Vi è infine stato un buon numero di «raccolte pubbliche di fondi», ben pubblicizzate e di successo, dopo alcuni disastri: Band Aid (dopo la carestia etiopica del 1985-86), la raccolta dopo il disastro del campo di calcio di Bradford (dopo l'incendio del 1985), e quella per il disastro del traghetto Zeebrugge (1987-88). Questi sforzi di successo, ed alcuni altri, hanno dato vita ad un dibattito sulla raccolta professionale di fondi, sullo stimolo ad ulteriori donazioni rappresentato da concessioni fiscali e sul modo in cui il settore viene rappresentato dai mass-media.

Nonostante le difficoltà nel distinguere i flussi di finanziamento, il mutamento del modello di sostegno governativo al settore è innegabile. Le tre forme più importanti di questo sostegno sono la concessione di sussidi, le agevolazioni fiscali e le tariffe in regime di contrattazione per la fornitura di servizi.

I sussidi fluenti da organismi statali a organizzazioni nonprofit sono cresciuti di circa il 200% in termini reali tra il 1975 ed il 1985 (con l'incremento più cospicuo realizzato durante la seconda metà del periodo). La crescita nei sussidi concessi dalle autorità locali si è riportata su livelli normali a partire dalla metà degli anni Ottanta e la prevista fine del sostegno proveniente da una delle maggiori agenzie pubbliche, quello della Manpower Service Commission (MSC) attraverso il Community Programme (che abilita le organizzazioni nonprofit ad ottenere posti di lavoro sussidiati per lavori di interesse pubblico e per assistere persone altrimenti disoccupate), preoccupa molte organizzazioni.

Nel 1987-88 i progetti riguardanti il settore nonprofit ammontavano a poco meno della metà del miliardo di sterline speso per il MSC Community Programme. La maggior parte di questi progetti forniscono servizi sociali personali (metà, ad esempio, fu spesa per aiuti agli anziani). Nel 1988 queste misure speciali a favore dell'occupazione costituivano una quota enorme del sostegno finanziario governativo al settore nonprofit. Questa situazione muterà drasticamente al seguito della transizione dal Community Programme verso programmi di addestramento lavorativo con differenti obiettivi. La questione aperta è quella del modo in cui lo spostamento nelle modalità e nella fonte del finanziamento pubblico influirà sia sul livello aggregato di sostegno che sul tipo di organizzazioni nonprofit che ottiene i fondi. In che modo sarà influenzato il modello dei servizi forniti dal settore nonprofit? Che grado di indipendenza saranno in grado di mantenere le organizzazioni nel promuovere le proprie attività?

*Le concessioni fiscali*

Contemporaneo ai cambiamenti nel regime dei sussidi pubblici è il tentativo del governo, attraverso successive modifiche delle regolamentazioni fiscali, di aumentare la quota di fondi che le organizzazioni nonprofit ottengono da fonti non pubbliche. I più importanti cambiamenti sono stati la riduzione delle regole che riguardano la deducibilità fiscale dei covenants, attraverso l'abolizione del tetto massimo di donazione; l'introduzione, nel 1986, dei piani di deduzione diretta dalla busta paga e l'autorizzazione ad effettuare singole donazioni deducibili dal

reddito di impresa, nel caso in cui il totale delle stesse non ecceda il 3% dei dividendi ordinari dell'impresa, pari a circa l'1% dei profitti lordi (di tasse), livello molto superiore alle attuali donazioni delle imprese. Sfortunatamente il governo non si è ritenuto in grado di introdurre un sistema simile a quello americano che concede esenzione fiscale sulle donazioni degli individui. Negli Stati Uniti, la deducibilità delle donazioni individuali rappresenta uno stimolo enorme alle donazioni da parte delle persone più ricche perché le donazioni possono essere usate per bilanciare passività fiscali, assicurando perciò un costo particolarmente basso per le donazioni di grande ammontare.

Esistono dubbi sull'impatto delle concessioni fiscali del governo britannico. L'effetto delle nuove concessioni fiscali sulle donazioni delle imprese è impossibile da prevedere poiché in Gran Bretagna non sono mai stati effettuati studi sul fenomeno; in ogni caso le imprese hanno storicamente contribuito in quantità relativamente ridotta al reddito delle charities. Gli effetti delle incentivazioni fiscali sulle donazioni individuali saranno probabilmente ridotti dai tassi di crescita del reddito piuttosto bassi, dalla diminuzione delle aliquote marginali di tassazione e dalle elasticità delle donazioni al reddito ed al prezzo, stimate da Posnett (1988) per il Regno Unito. Lee (1989, p. 10) suggerisce che «è poco probabile che la crescita dell'economia britannica ed ulteriori concessioni a favore delle donazioni portino, di per sé, ad un sostanziale incremento nel reddito da donazioni del settore nonprofit. Un valore dell'elasticità prezzo delle donazioni non superiore a -1 è un potenziale di preoccupazione dal punto di vista del management della organizzazione nonprofit e dal punto di vista delle politiche pubbliche».

*Tariffe e prezzi*

Esistono altri modi attraverso cui le organizzazioni nonprofit possono aumentare i propri redditi? Come abbiamo osservato il reddito stimato da tariffe e prezzi sarebbe cresciuto di circa il 200 per cento durante gli ultimi 10 anni (Posnett, 1987). Il reddito da tariffe deriva principalmente da pagamenti effettuati dai governi locali e centrale per contratti relativi alla fornitura di servizi di welfare. Una ulteriore crescita dei finanziamenti

attraverso questo canale solleva ampie questioni relative al ruolo appropriato della fornitura di servizi da parte del settore pubblico, di quello nonprofit e di quello a fine di lucro, nonché alla relazione e collaborazione esistente tra gli stessi. Inoltre, le charities che contrattano servizi con le autorità locali sulla base di bisogni generali, piuttosto che sullo specifico terreno del «sostegno della povertà», potrebbero veder messo in discussione il loro status di charities. Ciò si è già verificato nel campo degli alloggi, settore in cui il governo centrale spinge le *charitable housing associations* (costituite per il «sostegno dei poveri») a farsi carico dei bisogni di alloggio più generali, che dovrebbero essere abbandonati dalle autorità locali, rilevando interi lotti di edifici pubblici. È assai improbabile che l'acquisto di edifici pubblici possa essere visto come strumento di promozione della finalità filantropica della fornitura di alloggi ai poveri. Se una charity intraprende attività tali per cui gran parte del suo sforzo è indirizzato a soddisfare i bisogni di persone che non rientrano nello scopo filantropico (come sarebbero gli affittuari di alloggi delle autorità locali) l'organizzazione potrebbe incorrere in problemi legali.

Le tendenze demografiche prevalenti, in particolare la crescita della popolazione più anziana, rendono probabile un incremento della domanda di servizi che le organizzazioni senza fine di lucro hanno tradizionalmente fornito. Se saranno in grado di soddisfare questa domanda, le organizzazioni nonprofit potranno catturare una rilevante quota del mercato ed assisteranno ad un incremento del reddito proveniente da tariffe e prezzi. Ciò solleva la questione della relazione più appropriata tra settore nonprofit e settore a fine di lucro, e di quale sia la dimensione desiderabile delle attività del settore nonprofit. Una espansione del mercato per i servizi di welfare potrebbe condurre ad uno scenario di tipo americano, dove l'aumentata attività commerciale delle organizzazioni nonprofit ha condotto ad una aspra competizione con il settore a fine di lucro, ed alla richiesta dell'eliminazione dello status di organizzazione esente. In secondo luogo, il settore non vede certo con entusiasmo un simile incremento e la probabile maggior dipendenza dallo Stato. L'accresciuta dipendenza da tariffe e prezzi pagati dallo Stato

porta con sé controlli assai più severi, minor flessibilità e la possibilità di allontanarsi dalla «missione» dell'organizzazione (Knapp ed altri, 1989). Inoltre, nel caso in cui il governo conservatore dovesse tagliare il cordone ombelicale e trasformare i sussidi all'offerta in assistenza alla domanda di persone con bisogni particolari, le organizzazioni si troverebbero presto a razionare i servizi sulla base della capacità di pagare.

*Charities, raccolta di fondi e mass media*

Nel momento in cui raccolgono fondi, le organizzazioni non-profit si trovano ad affrontare altri problemi che possono essere bene illustrati considerando gli effetti della campagna di Band Aid nel 1985. Il Band Aid trust (che indirizzava fondi all'Etiopia dopo la carestia) divenne la più grande organizzazione di raccolta fondi (Charities Aid Foundation, 1988). Ciò generò una notevole pubblicità per le organizzazioni impegnate nell'area dell'aiuto internazionale ed il reddito raccolto da fonti filantropiche crebbe, nel 1985-86, del 27% rispetto all'anno precedente. Le donazioni alle organizzazioni impegnate nell'aiuto internazionale influenzarono tuttavia negativamente le donazioni ad alcune altre categorie di charities, in particolare quelle delle aree: medica, della gioventù, delle arti e dei fondi di beneficenza (Rajan, 1987). Entro il 1987, il reddito filantropico delle organizzazioni tornò ad abbassarsi e non crebbe più del 6% (in termini reali) rispetto a quanto sarebbe stato senza Band Aid. Questo esempio induce sia una interpretazione ottimistica che una pessimistica. L'ottimismo sorge dalla provata capacità di una causa filantropica di catturare l'immaginazione pubblica e di generare immensi incrementi nelle donazioni individuali e di impresa. Il pessimismo deriva dall'incapacità di mantenere questo flusso di fondi per un periodo superiore a due anni. Un interrogativo si è perciò aperto sulla capacità dei responsabili della raccolta dei fondi di creare un incremento permanente nelle donazioni.

Interessante è come le grandi charities siano divenute più professionali nella raccolta dei fondi ed abbiano esplorato il potere derivante dall'uso dei diversi media (televisione, radio e giornali). L'Independent Broadcasting Authority (IBA) ha provato un pic-

colo esperimento per consentire alle charities di fare pubblicità in televisione. L'esperimento ha sollevato notevole discussione in ordine al problema se la pubblicità e gli appelli delle charities sulle radio locali saranno semplicemente eliminati (senza alcun altro effetto) o se solo le maggiori charities potranno permettersi la pubblicità. Un consorzio di radiodiffusione è stato recentemente costituito per sostenere gli interessi del settore nella radiodiffusione e per rendere consapevole del modo in cui un differente sistema di trasmissione influenzerebbe il settore nonprofit.

Nuove e sempre più sofisticate forme di raccolta fondi sono state utilizzate. Concerti filantropici, campagne postali e telefoniche, collette televisive sono diventati avvenimenti normali. Naturalmente questa diversificazione non è stata completamente priva di problemi e gravi preoccupazioni hanno generato campagne troppo emotive, eccessivamente aggressive, mal controllate e condotte che hanno procurato cattiva fama alle organizzazioni. È tuttavia a queste nuove forme di raccolta fondi, che sfruttano pienamente i mezzi di comunicazione in tutte le loro forme, che le organizzazioni nonprofit si devono rivolgere per crescere conservando la propria indipendenza dal governo.

*Leggi sulla charity, efficienza e responsabilità pubblica*

Il governo ha recentemente pubblicato l'opuscolo *Charities: a Framework for the Future*. L'opuscolo esplicita la visione governativa sia sul settore nonprofit che sullo status di charity. Il retroterra è costituito dalla preoccupazione in ordine alla responsabilità pubblica sulle charities, a partire dalle idee di responsabilità ed efficienza espresse in due precedenti rapporti (Woodfield ed altri, 1987; National Audit Office, 1987). Tutti i rapporti sottolineano il fatturato annuale del settore, «superiore ai 10 miliardi di sterline», come giustificazione per la presa di responsabilità pubblica e la prevenzione degli abusi in un area «che è sempre più promettente per pratiche disoneste» (Woodfield, 1987, par. 2).

La preoccupazione relativa alla responsabilità delle organizzazioni nonprofit si esprime anche attraverso l'ansia di supervisione e di indirizzo manageriale delle charities. Al centro del dibattito si trova la Charity Commission con il suo ruolo e le sue

responsabilità che sono la registrazione, la regolamentazione e la repressione degli abusi (Guthrie, 1988). Il governo progetta di fornire alla commissione risorse per computerizzare il registro centrale e per aumentare il potere di monitoraggio e supervisione sulle charities. Il governo non intende apportare cambiamenti sostanziali alla legge, ma ha sottolineato che l'attività politica deve continuare a rimanere subordinata al lavoro non politico delle organizzazioni.

Parallelamente a ciò il governo ha introdotto una analisi dell'efficienza dei fondi destinati al settore nonprofit. L'analisi esaminerà lo scopo per cui i fondi sono dati, il tipo di fondi e le procedure utilizzate dai ministeri per assicurarsi che i fondi siano spesi in modo proprio, effettivo ed efficiente per perseguire gli obiettivi stabiliti dal governo.

*Negli anni Novanta*

Le questioni dei finanziamenti, del rapporto con i media e delle regolamentazioni sono solo tre delle aree di grande cambiamento che si prospettano alle organizzazioni nonprofit in Gran Bretagna. Per molti versi, il movimento dell'economia e della politica sociale britannica verso un maggior pluralismo richiederà l'assunzione di nuovi ruoli e di nuove capacità *sia* al governo che al settore nonprofit. All'interno del settore nonprofit saranno necessari interventi che assicurino la qualità e le prestazioni, migliori sistemi di informazione manageriale, modelli di lavoro più flessibili, una grande disponibilità di adattamento ai bisogni che mutano e alle domande dei consumatori. Cambiamenti di questo tipo non sarebbero probabilmente stati presi in seria considerazione dal settore nonprofit dieci anni fa, ma stanno tuttavia rapidamente divenendo un aspetto delle operazioni e delle politiche quotidiane, come le più tradizionali scatole per le elemosine, negozi filantropici e donazioni selezionate da parte delle imprese. Il settore nonprofit britannico gode in generale di ottima salute ed è pronto ad affrontare le nuove sfide economiche, politiche e sociali degli anni Novanta.

## Note

* Traduzione di Gian Paolo Barbetta.

[1] Nella letteratura britannica il settore e le organizzazioni oggetto di indagine vengono usualmente denominate «voluntary sector» e «voluntary organisations». In questa sede abbiamo preferito adottare le dizioni di «settore nonprofit» e «organizzazione nonprofit», tipiche della tradizione americana e sempre più diffuse anche in Italia (*Ndt*).

[2] Si è preferito mantenere la dizione inglese poiché le possibili traduzioni («organizzazione caritatevole» o «organizzazione filantropica») non ci parevano soddisfacenti (*Ndt*).

## *Bibliografia*


ASHWORT M., 1985, *Tax and Charities*, mimeo, Charities Aid Foundation, London.

BENDIK M., 1985, *Privatizing the Delivery of Social Welfare Services*, cicl., The Urban Institute, Washington.

BIRD P., 1985, *The Level of Reserves in Fund-Raising Charities*, in «Financial Accountability and Management», vol. I, pp. 161-171.

CARDILLO PLATZER L., 1987, *Annual Survey of Corporate Contributions, 1987*, Conference Board.

CHARITIES AID FOUNDATION, 1988, *Charity Trends 1987-88*, vol. XI.

CM 555, 1989, *Working for Patients*, Command Paper 555, HMSO, London.

COUSINS P., 1975, *Voluntary Organisation and Local Government in Three South London Boroughs*, «Public Administration», vol. 56, pp. 63-81.

GUTHRIE R., 1988, *Charity and the Nation*, The Fifth Annual Arnold Goodman Charity Lecture, Charities Aid Foundation, London.

HALFPENNY P., SAXON-HARROLD S.R.F., 1988, *A Report on the 1987 Charity Household Survey*, Charities Aid Foundation, London.

HANSMANN H., 1990, *A General Theory of Corporate Ownership*, in H. ANHEIER, W. SEIBEL (eds.), *The Nonprofit Sector: International and Comparative Perspectives*, Walter de Gruyter, Berlino.

HODGKINSON V.A., WEITZMAN M.S., 1986, *The Charitable Behaviour of Americans: A National Survey*, Independent Sector, Washington.

HOUSE OF COMMONS, COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, 1988, *Report*, HMSO, London.

HUMBLE S., 1982, *Voluntary Action in the 1980s*, The Volunteer Centre, Berkhamstead.

JAMES E., 1987, *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective*, in W.W. POWELL (ed.), *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, New Haven.

KNAPP M., ROBERTSON E., THOMASON C., 1987, *Denaro pubblico e azione volontaria*, «Economia Pubblica», vol. 19, pp. 257-274.

KNAPP M., THOMASON C., 1987, *Contribution of the Voluntary Sector to Health Care, Health Care UK 1987*, «Policy Journals», Newbury, UK.

KRAMER R., 1981, *Voluntary Agencies in the Welfare State*, University of California Press, Berkely.

LEAT D., TESTER S., UNELL J., 1986, *A Price Worth Paying? A Study of the Effects of Government Grant Aid to Voluntary Organisations*, Policy Studies Institute, London.

LEE N. (ed.), 1989, *Sources of Charity Finance*, Charities Aid Foundation, London.

LEHMANN M., 1988, *Health Authority Support of Charities and Voluntary Organisations*, in *Charity Trends 1987-88*, vol. XI, pp. 10-19.
MASLEN P., 1988, *The Effects on Charities from Recent Taxation Changes*, in *Charity Trends 1987-88*, vol. XI, pp. 34-35.
NATIONAL AUDIT OFFICE, 1987, *Monitoring and Control of Charities in England and Wales*, HMSO, London.
POSNETT J., 1987, *Trends in the Income of Registered Charities, 1980-1985*, in *Charity Trends 1986-1987*, vol. X.
POSNETT J., 1988, *An Analysis of the Distribution of Charitable Donations from the 1984 Family Expenditure Survey*, in *Charity Trends 1987-88*, vol. XI, pp. 41-44.
RADCLIFFE R., 1987, *Legacies*, in *Charity Trends 1986-87*, vol. X, pp. 44-45.
RAJAN L., 1987, *Charity Statistics 1977-1986: An Analysis of Trends*, in *Charity Trends 1986-87*, vol. X, pp. 87-101.
SAXON-HARROLD S.K.E., 1988a, *Legacy Giving to Charity*, in *Charity Trends 1987-88*, vol. XI, pp. 45-47.
SAXON-HARROLD S.K.E., 1988b, *Annual Survey of Small Company Contributions*, in *Charity Trends 1987-88*, vol. XI, pp. 50-54.
SAXON-HARROLD S.K.E., CARTER J., HUMBLE S., 1987, *The Charitable Behaviour of British People: A National Survey of Patterns and Attitudes to Charitable Giving*, Charities Aid Foundation, London.
SAXON-HARROLD S.K.E., HUNTER T., 1987a, *Trends in the Top 200 Company Donations to Charity*, in *Charity Trends 1986-87*, vol. X, pp. 53-55.
SAXON-HARROLD S.K.E., HUNTER T., 1987b, *Brief Notes on Trust Trends*, in *Charity Trends 1986-87*, vol. X, pp. 70-71.
SCOTT D., 1981, *Don't Mourn for Me: Organise the Social and Political Uses of Voluntary Organisations*, Allen and Unwin, London.
UNELL J., 1988, *A Review of Local Authority Support of the Voluntary Sector*, in *Charity Trends 1986-87*, vol. X.
WEBER N. (ed.), 1988, *Giving USA: the Annual Report on Philanthropy for the Year 1987*, American Association of Funds Raising Counsel Trust Philanthropy, Washington.
WEISBROD B.A., 1988, *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press.
WICKER D., 1988, *Payroll Deduction*, in *Charity Trends 1986-87*, vol. X, pp. 48-49.
WOODFIELD P., BINNS G., HIRST H., NEAL D., 1987, *Efficiency Scrutiny of the Supervision of Charities*, HMSO, London.

*Capitolo Ottavo*

# IL TERZO SETTORE NELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA

di *Annette Zimmer**

## 1. *Definizione e classificazione delle istituzioni del terzo settore*

Una stima dell'estensione del terzo settore come ambito compreso fra mercato e Stato dipende essenzialmente dai criteri usati per definire organizzazioni e istituzioni appartenenti all'area[1]. Finora le organizzazioni del terzo settore sono state definite in senso sostanzialmente negativo, e cioè come istituzioni che non sono né aziende che lavorano a puro fine di lucro, né organismi statali titolari di funzioni autoritative. Una definizione in positivo di queste organizzazioni non ha trovato ancora l'accordo fra scienziati ed esperti.

Recentemente sono state presentate due proposte di definizione che non concepiscono il terzo settore soltanto come grandezza residua. La definizione elaborata da L. Salamon riflette la cultura anglosassone, e ricomprende nel terzo settore le istituzioni che rispondono ai seguenti criteri:
— sono organizzate in una precisa forma giuridica;
— dispongono di autonomia gestionale;
— non hanno legami istituzionali con lo Stato;
— i loro profitti non vengono distribuiti ai proprietari/azionisti;
— il loro lavoro è finalizzato esclusivamente all'interesse pubblico e non a quello dei loro membri[2].

Per contro, C. Reichard ricercando una definizione che meglio si adatti allo sviluppo storico e culturale dell'area europeo-continentale ritiene siano: «istituzioni del terzo settore, in breve, le organizzazioni nonprofit, del tutto o in parte autonome, di stampo marcatamente idealistico, con strutture piuttosto informali, associative, a partecipazione volontaria, di chiara impostazione solidaristica e con rapporti di scambio diretto e reciproco»[3].

Le organizzazioni del terzo settore si collocano in un ambito

compreso fra Stato, mercato e gruppi primari; ordinandole secondo la loro vicinanza o distanza da questi poli, e seguendo la definizione di Reichard, le organizzazioni del terzo settore della Germania Federale si possono così classificare:

— *enti pubblici autonomi*, per esempio: università, teatri, musei, biblioteche, emittenti radiofoniche, società di assicurazioni sociali, ospedali, aziende pubbliche;

— *enti integrativi della funzione pubblica*, per esempio: istituzioni che promuovono la ricerca, camere di commercio e ordini professionali, organizzazioni di mediazione politica e culturale, istituzioni di controllo in campo tecnico (Tuv - Technisches Ueberwachungsverein);

— *istituzioni di interesse collettivo convenzionali*, per esempio: istituzioni benefiche tradizionali, servizi ausiliari gestiti da chiese, sindacati o associazioni (ADAC: Automobile Club di Germania), associazioni di libere imprese di interesse collettivo di sindacati o partiti;

— *istituzioni alternative*, per esempio: aziende alternative, gruppi di *self-help*[4].

Già alla luce di queste esemplificazioni risulta chiaro che la definizione che Reichard dà delle organizzazioni del terzo settore è molto ampia. Un buon numero delle organizzazioni da lui citate non rientra nel terzo settore così come l'ha definito Salamon, in quanto tali istituzioni, ad esempio gli enti pubblici, non hanno una completa autonomia e mantengono legami istituzionali con l'ambito statale, oppure perché operano, come ad esempio l'ADAC o i gruppi di *self-help*, esclusivamente al servizio dei propri membri. Secondo l'impostazione di Reichard il terzo settore della Germania Federale abbraccia tutta l'economia pubblica, la maggior parte degli enti culturali ed educativi come pure le associazioni e in parte anche le leghe (*Verbaende*). Secondo questa definizione il terzo settore è dunque molto più esteso che non secondo l'impostazione presentata da Salamon.

Per la scelta delle istituzioni ci si è basati sulla definizione data da Reichard. Non è stato tuttavia possibile comprendere la totalità delle istituzioni del terzo settore della Germania Federale a causa delle incertezze che ancora sussitono nella definizione. Nella raccolta di dati su queste istituzioni si incontrano

nella Germania Federale notevoli difficoltà[5]. C'è in primo luogo da notare che i dati vengono in genere raccolti non secondo il tipo di istituzione bensì secondo lo scopo per cui devono essere usati. Inoltre non esiste nella Repubblica Federale Tedesca un'organizzazione centrale paragonabile all'Internal Revenue Service statunitense. Per giunta, i documenti di numerose istituzioni ed uffici pubblici — come ad esempio i registri delle associazioni, gli elenchi delle fondazioni e soprattutto i documenti degli uffici del fisco — sono per nulla o solo difficilmente accessibili, anche per chi voglia accedervi a scopo scientifico. Per queste ragioni il materiale presentato si riferisce principalmente alle organizzazioni del terzo settore di grandi dimensioni. È comunque necessario procedere ad ulteriori precisazioni.

Il materiale è stato ordinato per campi di attività, prendendo a modello per la classificazione dei singoli ambiti la suddivisione del *Foundation Directory* del Foundation Center di New York[6]. Secondo tale suddivisione, le fondazioni distribuiscono fondi prevalentemente ad organizzazioni appartenenti a queste aree: cultura, religione, educazione, ricerca e formazione, servizi sociali. Alla base di questo criterio di ripartizione vi è l'accordo di attribuire alla fondazione il ruolo di finanziatore del terzo settore. È opportuno basarsi su questa ripartizione, in quanto è proprio negli ambiti particolarmente incentivati dalle fondazioni che si annovera il maggior numero di organizzazioni appartenenti al terzo settore.

## 2. *Organizzazioni del terzo settore e loro campi di attività*

Classificando gli enti che Reichard definisce organizzazioni del terzo settore secondo i loro ambiti di attività si ottiene il seguente quadro:

1. organizzazioni operanti in ambito culturale;
2. organizzazioni operanti in ambito religioso;
3. organizzazioni operanti in ambito educativo;
4. organizzazioni operanti nell'ambito della ricerca e della formazione;

5. organizzazioni operanti in campo sociale a servizio del pubblico;
6. organizzazioni operanti in campo sociale a servizio dei membri.

*Organizzazioni operanti in ambito culturale*

La maggior parte delle istituzioni culturali della Repubblica Federale Tedesca sono, secondo la classificazione di Reichard, enti pubblici autonomi. Su un totale di 384 teatri, 280 sono patrocinati dai comuni, dai *Laender* (stati federati) o dallo stato federale. Questi 280 enti sono gestiti da 85 imprese teatrali, organizzate per lo più nella forma giuridica di ente autonomo (51), di società di capitali (16) o di associazione registrata (6). Questi enti pubblici autonomi sono *de jure* istituzionalmente indipendenti dallo Stato, tuttavia sussiste con quest'ultimo un forte legame *de facto*. Il «vantaggio» che i teatri che rientrano nella categoria degli enti pubblici autonomi traggono dal patrocinio statale, a paragone di quelli patrocinati dai privati, è evidente soprattutto nella entità dei contributi statali. Infatti nell'anno 1986-87 i teatri patrocinati dallo Stato hanno ricevuto, in rapporto al numero di abitanti della rispettiva sede, un contributo di 95,73 DM per abitante, mentre quelli patrocinati da privati hanno avuto dalla finanza pubblica un sussidio di 6,30 DM per abitante[7]. Lo stesso vale per i musei. Per 869 musei sotto il patrocinio dello Stato, ce ne sono 457 patrocinati da privati. Istituzionalmente questi 869 musei sono anch'essi separati dall'ambito statale e organizzati ad esempio come società per azioni, società a responsabilità limitata, società in accomandita semplice o anche come associazione registrata. A differenza dei teatri, i musei dispongono di molti collaboratori a titolo onorario; in rapporto al numero delle persone che vi lavorano come occupazione principale, quelle che collaborano a titolo onorario sono circa un quarto. Nel caso delle biblioteche si nota, rispetto ai teatri e musei, che è prevalente il patrocinio delle chiese. Le biblioteche sotto patrocinio statale assorbono tuttavia la parte più rilevante delle spese totali. Il loro fabbisogno nel 1988 ammontava complessivamente a 756,9 milioni di marchi. Per contro, le spese delle biblioteche patrocinate dalle chiese ammontavano a 42,5 milioni di marchi. Va però considerato che le bi-

**Tabella 1: Organizzazioni del terzo settore nell'ambito «cultura»**

| Istituzioni | N. | Forma giuridica/ente patrocinante | | | | Personale | | Entrate (in DM x 1.000) | | Uscite |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Pubblico | Religioso | Privato | Altro | Occupazione principale | Carica onorifica | Mezzi propri | Sovvenzioni pubbliche | |
| Teatri | 178 | 85 | - | 93 | - | 27.636 | - | 343.330 + | 1.876.132 + | 2.237.618 + |
| Musei | 1.326 | 842 | 47 | 410 | 27 | 12.761 | 3.009 | # | 878.520 | 1.162.842 |
| Biblioteche | 19.434 | 6.052 | - | - | 7.893 | - | - | # | # | # |
| | 11.386 | 5.312 | 5.889 | - | 182 | 9.497 | # | # | 756.900 | 852.500 |
| Radio/TV regionali | 9 | 9 | - | - | - | 20.329 | - | Tasse 3.549.988 | * | * |
| RIAS ed emittenti federali | 3 | 3 | - | - | - | 1.005 | - | * | * | * |

+ Dati riferiti solo a teatri pubblici.
* Dati accertabili.
# Dati non accertabili.

*Fonti:*

— *Teatro*: Statistiche teatrali 1986/87. Associazione dei teatri tedeschi, Koln 1988, pp. 104-109.
— *Musei*: Annuario statistico dei comuni tedeschi, Ed. Dieta delle città tedesche, Koln 1988, pp. 243-24.
— *Biblioteche*: Annuario statistico 1988, Ed. Ufficio statistico federale Wiesbaden, p. 380. Informazione: sig. Heise, Istituto tedesco per le biblioteche.
— *Enti radio-televisivi regionali*: Statistiche ARD 1987, Hamburg 1988.

*Precisazioni*

Gli 85 teatri pubblici delle Repubblica Federale sono organizzati nelle seguenti forme giuridiche:

| | |
|---|---|
| S.p.A/S.r.l. | 16 |
| Ente autonomo | 51 |
| Assoc. registrata | 6 |
| Zweckverband | 6 |
| Altro | 6 |

I dati sui musei sono dell'anno 1987. I musei della Repubblica Federale sono organizzati nelle seguenti forme giuridiche: S.p.A., cooperativa registrata, S.r.l., società in accomandita, azienda di diritto pubblico, fondazione di diritto pubblico, società in nome collettivo, associazione registrata, fondazione di diritto privato.

*Si potrebbero ottenere dati sulle seguenti organizzazioni del terzo settore nell'ambito «cultura»:*

— iniziative culturali e libere iniziative di pubblica utilità che gravitano sulla cultura, per esempio teatri
— istituti di cultura e istituti che fanno lavoro culturale, per esempio il Centro per la Ricerca Culturale
— associazioni artistiche
— fondazioni culturali.

blioteche universitarie e territoriali, tutte ad alto costo, sono sotto il patrocinio dello Stato[8].

Anche le 12 emittenti radiofoniche e televisive sono enti pubblici autonomi. Organizzate come enti di diritto pubblico, non sono né sotto il patrocinio dello Stato né sotto quello del Land. Poiché fino a poco tempo fa nella Repubblica Federale Tedesca le emittenti commerciali, come ad esempio la RTL, non erano autorizzate, i 12 *enti pubblici autonomi* delle emittenti radiotelevisive detenevano finora una posizione di assoluto monopolio.

*Organizzazioni operanti in ambito religioso*

Secondo la classificazione di Reichard, le chiese appartengono alle *istituzioni convenzionali di interesse collettivo.* Sotto l'aspetto economico esse sono importanti soprattutto come datori di lavoro: nella Repubblica Federale Tedesca infatti esse danno lavoro a 540.000 persone, cioè il doppio di quante lavorano nel settore economico primario dell'agricoltura, silvicoltura e pesca[9]. Per la Chiesa Evangelica si può notare che solo una piccola percentuale (circa l'8,6%) dei dipendenti ha un'attività di tipo prettamente religioso. Ciò si deve al fatto che nella Repubblica Federale Tedesca le istituzioni patrocinate dalle chiese assolvono un gran numero di funzioni, che spaziano dai comuni servizi sociali, come ad esempio l'assistenza agli anziani, fino al lavoro nei paesi in via di sviluppo. Il numero complessivo di lavoratori che dipendono dalla Chiesa Cattolica viene stimato fra le 360.000 e le 390.000 persone. Tuttavia, secondo informazioni della Conferenza Episcopale Tedesca, nel 1984 erano occupate in tutto 301.690 persone nelle sole istituzioni sociali cattoliche della Caritas[10]. Ma le chiese possono assumere funzioni di servizio sociale di vasta portata soltanto se dispongono di entrate relativamente sicure. Finora ciò è stato garantito essenzialmente dalla riscossione, organizzata dallo Stato, dell'imposta per la Chiesa. Ogni membro di una delle due grandi chiese deve pagare questa tassa, quasi sotto forma di contributo obbligatorio. Secondo gli accordi concordatari, le imposte per la Chiesa vengono riscosse dallo Stato insieme agli altri tributi e trasmesse alle chiese. Fra le organizzazioni del terzo settore lo Stato riconosce dunque alle due grandi chiese una posizione particolare, dal momento

Tabella 2: Organizzazioni del terzo settore nell'ambito «religione»

| | Enti | Totale personale | Ecclesiastici | Entrate (in DMx1.000) | Tassa per la chiesa | Altro | Uscite |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Chiesa Evangelica | 10.714 comunità parrocchiali | 180.000 | 15.406 | 5.877.631 | 5.156.729 | 720.902 | 1.143.645 |
| Chiesa Cattolica | 23 diocesi | 360.000 | * | # | 6.304.131 | # | # |

* Dati accertabili
\# Dati non accertabili
*Fonti:*
— *Chiesa Evangelica*: informazioni dell'Ufficio Ecclesiastico della EKD (Chiesa Evangelica Tedesca), Reparto amministrativo, Hannover, Dr. Rohde;
Bollettino Ufficiale della EKD, allegato statistico n. 84, quad. 2, 15.2.1989, p. 9
Bollettino Ufficiale della EKD, allegato statistico n. 82, 15.6.1939, p. 33
— *Chiesa Cattolica*: Annuario Statistico della Repubblica Federale, ed. Ufficio Statistico Federale Wiesbaden 1988, Informazioni dalla Relazione Statistica della Conferenza Episcopale Tedesca del 25.3.1988 (sig. Kautz).

*Precisazioni*: i dati sulla consistenza del personale sono approssimativi.

*Si potrebbero ottenere dati sulle seguenti organizzazioni del terzo settore:*
— Unitari Tedeschi
— Avventisti
— Sezione tedesca della Conferenza Mondiale Islamica
— Comunità religiosa buddista in Germania

**Tabella 3: Organizzazioni del terzo settore nell'ambito «educazione»**

| Istituzioni | N. | Forma giuridica/ente patrocinante Pubblico | Privato | Personale | Entrate Tasse scolast. | Sovvenzioni pubbliche | Uscite |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Scuole | 27.523 | 25.173 | 2.350 | * | - | * | * |
| Università popolari | 865 | * | * | * | * | * | * |
| Umfrage n. 840 | 840 | 436 | 334 | 136.770 | 283.784 | 585.976 | 903.183 |
| Scuole di musica | 734 | * | * | 27.874 | 268.668 | 308.283 | 585.438 |
| Organizzazioni di mediazione: | | | | | | | |
| Goethe Institut | 153 | - | soc. registrata | 740 | 29.000 | 199.000 | 228.500 |
| Fondazione Fr. Ebert | 1 | - | fondazione | 751 | 2.000 (donazioni) | 154.000 | * |
| Fondazione Fr. Neumann | 1 | - | fondazione | 215 | 125 | 74.000 | 76.700 |
| Fondazione Hans Seidel | 1 | - | soc. registrata | * | * | 72.000 | * |
| Fondazione Adenauer | 1 | - | soc. registrata | * | * | * | * |

* Dati accertabili

*Fonti*:
— *Scuole*: Annuario Statistico della Repubblica Federale 1988, Ufficio Statistico federale, Wiesbaden 1988
— *Università Popolari*: Comunicazioni statistiche della Lega delle Università Popolari di Germania, 1987, ed. Lega delle Univ. Popolari di Germania, Frankfurt 1988
— *Scuole musicali*: Annuario statistico della Repubblica Federale, ed. Ufficio Statistico Federale, Wiesbaden 1988
— *Organizzazioni di mediazione*:
*Goethe-Institut*: Annuario del Goethe Institut 1987/88, ed. Goethe Istitut per la diffusione della lingua tedesca all'estero e per la promozione della collaborazione culturale internazionale, Munchen 1988
*Fondazione Friedrich Ebert*: Resoconto annuale 1988, ed. Fondazione F. Ebert, Bonn 1989
*Fondazione Friedrich Neumann*: Resoconto annuale 1988, ed. Fondazione F. Neumann, Sankt Augustin 1989
*Fondazione Hans Seidel*: Resoconto annuale 1987, ed. Fondazione H. Seidel, Munchen 1987
*Fondazione Konrad Adenauer*: Resoconto annuale 1988, ed. Fondazione K. Adenauer, Sankt Augustin 1989.

*Precisazioni*:
Le cifre relative alle scuole si riferiscono all'anno 1985. Ad un'inchiesta condotta nel 1987 dalla Lega delle Università Popolari di Germania hanno collaborato 840 Università popolari. La cifra relativa al personale del Goethe-Institut è arrotondata.

*Si potrebbero ottenere dati sulle seguenti organizzazioni del terzo settore da*:
— libere istituzioni educative di pubblica utilità della cosiddetta scena alternativa;
— istituzioni di formazione in campo ideologico-culturale e artigianale, per esempio Servizio di formazione e Opera sociale della Lega dei Funzionari tedeschi;
— istituti di formazione in campo economico, per esempio il Circolo di Wuppertal.

che con la riscossione dell'imposta per la chiesa garantisce loro un costante afflusso di fondi.

*Organizzazioni operanti in ambito educativo*

Promuovere scuole e altre istituzioni educative è tradizionalmente concepito nella Repubblica Federale Tedesca come compito dello Stato. In campo scolastico ciò risulta particolarmente evidente: delle 27.523 scuole soltanto l'8,5% è sotto il patrocinio di privati.

La situazione è diversa se si considerano le Università popolari (Community Colleges) e le scuole di musica. Queste organizzazioni del terzo settore, da classificare come *istituzioni convenzionali di interesse collettivo*, offrono ulteriori possibilità di istruzione a livello comunale. La frequenza è volontaria e non è regolamentata dallo Stato. La maggior parte delle università popolari è patrocinata dallo Stato, però il 47% di queste istituzioni è organizzata in forme di diritto privato, per lo più come associazione registrata. Dal punto di vista finanziario tuttavia dipendono prevalentemente dalle sovvenzioni pubbliche; infatti nel 1987 le spese di queste scuole sono state coperte per il 64% da stanziamenti statali.

Anche le scuole musicali fanno fronte al loro bilancio prevalentemente con mezzi pubblici. Certo, esse dipendono dagli stanziamenti statali in misura minore che non le università popolari, perché riscuotono le tasse scolastiche. Mentre le università popolari possono coprire solo il 31% dei loro costi con introiti da tasse scolastiche, per le scuole di musica questo rapporto è nettamente migliore perché le tasse coprono il 45% dei costi.

Le cosiddette fondazioni politiche, elencate fra le organizzazioni di mediazione, secondo la definizione di Reichard, sono da considerare come enti pubblici autonomi, mentre il Goethe-Institut viene classificato come ente integrativo della funzione pubblica. Queste istituzioni hanno in comune il fatto di essere organizzate esclusivamente in forme di diritto privato, o come società registrata o come fondazione privata; anch'esse però dipendono quasi completamente dalle sovvenzioni statali. Nel caso della Fondazione Friedrich Neumann, per esempio, la parte di spese coperte da entrate provenienti da donazioni è ancora

inferiore all'1%. Inoltre queste istituzioni, ad eccezione della Fondazione Friedrich Ebert, sono relativamente giovani, essendo state fondate dopo il 1945 su iniziativa dello Stato. Sotto l'aspetto economico esse hanno scarsa rilevanza, a causa del basso numero di persone occupate. La loro importanza per l'immagine della Repubblica Federale Tedesca all'estero e per la formazione della volontà politica all'interno è ben difficile da rilevare in termini di pure cifre.

*Organizzazioni operanti nell'ambito della ricerca e della formazione*

Nel campo della ricerca e della formazione predominano gli enti pubblici autonomi e quelli integrativi della funzione pubblica. Il gruppo più rilevante è costituito dalle università, sia per il loro numero che per la consistenza del bilancio e il numero delle persone occupate (336.996). Nella Repubblica Federale le università sono organizzate come enti di diritto pubblico. Esse godono *de jure* di un alto grado di autonomia, poiché la libertà della scienza e della formazione è garantita dalla Costituzione federale e da quelle dei Lander. *De facto* però lo Stato può influire in vari modi con la legislazione, la programmazione economica e quella dell'occupazione. Per questo motivo le università vengono comunemente intese non come organizzazioni del terzo settore indipendenti dallo Stato, bensì come istituzioni pubbliche/statali. Lo stesso vale per gli istituti di ricerca, come ad esempio l'Istituto tedesco per la ricerca sul cancro. Tali istituzioni, classificate da Reichard come enti integrativi della funzione pubblica, sono in grande maggioranza organizzate secondo le forme del diritto privato come associazione, come società a responsabilità limitata e come fondazione. Quanto al numero delle persone occupate, le 135 istituzioni nel campo della ricerca occupano un posto ben lontano da quello delle università. Hanno tuttavia una grande rilevanza, in quanto le spese per ogni istituto di ricerca sono un multiplo di quelle per ogni università[11]. Anche fra gli enti che promuovono la ricerca e la formazione prevalgono quelli integrativi della funzione pubblica. Sono anch'essi organizzati in forme giuridiche di diritto privato. Quello di maggior rilevanza è la Società tedesca per la ricerca, con il suo volume di autorizzazioni di 1.076 milioni

**Tabella 4: Organizzazioni del terzo settore nell'ambito «ricerca e formazione»**

| Istituzioni | N. | Forma giuridica/ente patrocinante Pubblico | Privato | Personale | Entrate Sovvenz. pubbliche | Uscite/ finanziamenti |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Università | 23.151 | 23.151 | - | 336.996 | 1,118.164 | 24.560.334 |
| Istituti di ricerca: Soc. Frauenhofer | 34 | - | ass. registrata | 2.680 | # | 511.000 |
| Soc. Max Planck | 88 | - | ass. registrata | 6.947 | # | 865.400 |
| Grandi istituti di ricerca: Ist. per la ricerca sul cancro e ist. simili | 13 | - | 9 s.r.l., 1 ass. reg. 3 fondaz. | 20.000 | # | 2.386.100 |
| Org. di incentivazione: Fondazione Volkswagen | 1 | - | fondazione | 95 | - | 167.800 |
| Lega dei donatori | 1 | - | ass. registrata | # | # | 74.200 |
| Comunità tedesca di ricerca | 1 | - | ass. registrata | # | 1.009.800 | 1.076.000 |
| Fond. A. Von Humboldt | 1 | - | fondazione | 54 | # | 70.200 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Serv. Accademico tedesco per gli scambi | 1 | - | ass. registrata | 300 | # | 174.100 |

# Dati non accertabili

*Fonti*:
— *Università*: Annuario statistico della Repubblica Federale, ed. Ufficio Statistico Federale, Wiesbaden 1988; Annuario statistico della Repubblica Federale, Serie specialistica 11, sez. 4, 5: Finanze delle scuole superiori 1986, ed. Uff. statistico federale, Wiesbaden 1986
— *Istituzioni di ricerca*: Rapporto sulla ricerca 1988, ed. Ministero Federale per la Ricerca e la Tecnologia, Bonn 1988, pp. 285 e ss.
— *Organizzazioni di incentivazione*: *Fondazione Volkswagen*: Relazione 1987/88 sulla Fondazione, ed. Fond. Volkswagen, Gottingen 1988; *Lega dei donatori e altre istituzioni*: Rapporto sulla ricerca 1988, ed. Ministero Federale per la Ricerca e la Tecnologia, Bonn 1988, pp. 278 e ss.

*Precisazioni*
I dati sulle istituzioni e sul personale delle università si riferiscono al 1987. I dati sulle sovvenzioni pubbliche e sulle spese delle università si riferiscono al 1986.

*Si potrebbero ottenere dati sulle seguenti organizzazioni del terzo settore da*:
— Fondazioni che incentivano principalmente la scienza, per es. il Fondo Boehringer Ingelheim
— Le associazioni di ricerca, per es. la Società statistica scientifica s.r.l.
— Accademie scientifiche, per es. il «Wissenschaftskolleg» di Berlino
— Istituti scientifici, per es. l'Istituto di Telematica di Kassel.

di marchi. Ad eccezione della Fondazione Volkswagen, paragonabile ad una Corporate Foundation, e della Associazione dei Donatori, gli enti promotori della ricerca corrispondono grosso modo, nella Repubblica Federale, alle cosiddette National Foundations degli Stati Uniti. In linea di massima sono organizzazioni che distribuiscono risorse pubbliche. Per questo, come accade per le Università, comunemente non vengono concepite come organizzazioni del terzo settore indipendenti dallo Stato, ma come istituzioni pubbliche/statali.

*Organizzazioni operanti in campo sociale a servizio del pubblico*

Secondo la classificazione di Reichard, fanno parte del terzo settore sia le istituzioni che lavorano nell'interesse della comunità (le cosiddette Public Serving Organizations), sia quelle che operano in primo luogo a vantaggio dei propri membri (le cosiddette Member Serving Organizations). Fra le grandi Public Serving Organizations della Repubblica Federale predominano gli enti pubblici autonomi. Ne fanno parte le aziende pubbliche, che con 3.758 imprese e 1.730.000 occupati formano il gruppo più importante sotto l'aspetto economico. Il rapporto fra i lavoratori delle aziende pubbliche e tutti gli occupati della Repubblica Federale era nel 1985 il 7,8%[12]. Si tratta di organizzazioni del terzo settore molto vicine allo Stato: la mano pubblica è essa stessa proprietaria di una quota, oppure dispone di una minoranza con diritto di veto. Lo stesso vale per gli ospedali, organizzati anch'essi in forme di diritto pubblico. Nel linguaggio comune vengono definite istituzioni pubbliche/statali sia gli enti ospedalieri organizzati secondo il diritto pubblico sia le aziende pubbliche, per esempio le ferrovie e le poste.

Le grandi organizzazioni di aiuto per lo sviluppo, Deutscher Entwicklungsdienst (Servizio per lo sviluppo) e Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (Società per la cooperazione tecnica), sono da annoverare fra le istituzioni integrative della funzione pubblica. Come organizzazioni di mediazione nel campo dell'istruzione, anche queste hanno una forma organizzativa di diritto privato. *De jure* sono autonome; *de facto* tuttavia è lo Stato il loro finanziatore più importante e di regola il solo committente. Lo stretto collegamento tra queste istituzioni e l'ambi-

to statale risulta evidente dall'ammontare degli stanziamenti pubblici a favore del Deutscher Entwicklungsdienst (DED). Nell'anno 1987 le uscite del DED furono complessivamente di 83 milioni di marchi, dei quali soltanto lo 0,8% poté essere coperto con donazioni. La mano pubblica ha messo a disposizione del DED più di 83 milioni di marchi. Anche l'Associazione Tecnica di Vigilanza (TUV) appartiene al gruppo degli enti integrativi della funzione pubblica. La TUV lavora esclusivamente per conto dello Stato, viene perciò intesa comunemente come istituzione pubblica/statale.

Per contro, le aziende immobiliari di interesse collettivo e le istituzioni di assistenza sociale libera, organizzate esclusivamente in forme di diritto privato e classificate da Reichard come istituzioni convenzionali di interesse collettivo, anche nell'accezione comune non vengono assimilate all'ambito statale. C'è da notare che gli studi sul neo-corporativismo hanno dimostrato, sull'esempio delle istituzioni di assistenza sociale libera, che anche queste organizzazioni si muovono in un ambito molto prossimo a quello dello Stato[13]. È stata determinante per tale evoluzione, secondo quanto scrive Katzenstein, l'istituzione di un organismo di collegamento fra l'assistenza sociale statale e quella libera (l'Associazione per l'assistenza pubblica e privata), che esercita un influsso determinante sulla legislazione della Repubblica Federale in campo sociale[14].

Le organizzazioni di cittadini che fanno parte delle istituzioni alternative (Advocacy Groups) e le fondazioni, classici finanziatori del terzo settore, sono invece del tutto indipendenti da influssi statali. Certo, si tratta di un gruppo di istituzioni piccolo, a paragone degli altri, che non esercita un ruolo di rilievo negli eventi quotidiani.

*Organizzazioni operanti in campo sociale a servizio dei membri*

Fra le Member Serving Organizations predominano le *istituzioni convenzionali di interesse collettivo.* Ne fanno parte le cooperative, gli ordini professionali, i sindacati, come pure le associazioni e i club. Queste istituzioni hanno in comune la forma organizzativa di diritto privato della cooperativa o dell'associazione. Ad eccezione dell'Automobile Club tedesco, le istituzioni

**Tabella 5: Organizzazioni del terzo settore in campo sociale/Public Serving**

| Istituzioni | N. | Forma giuridica/ente patrocinante Pubblico | Privato | Personale | Entrate | Sovvenzioni pubbliche | Uscite |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Aziende pubbliche | 3.758 | 1.888 | 1.870 | 1.730.000 | * | * | * |
| Aziende immobiliari di int. collettivo | 1.812 | - | 1.812 | * | * | * | * |
| Istituzioni sociali: Ass. assistenziali | 61.618 | - | associaz. | 758.000 | 314.193 | 131.596 | 314.355 |
| Ospedali | 2.130 | 1.086 | 1.044 | 807.536 | * | * | * |
| Istituzioni di servizio: Unione associazioni di controllo tecnico | * | - | associaz. | 49 | 7 | - | 7 |
| Fondazioni | 5.000 | - | fondazione | # | # | # | # |
| Organizz. di aiuto allo sviluppo: DED (Serv. ted. per lo sviluppo) | 1 | - | s.r.l. | 1.103 | 822 | 82.874 | 83.696 |
| Soc. Ted. per la cooperazione tecnica | 1 | - | s.r.l. | 2.786 | * | * | * |
| Organizzioni di cittadini: | | | | | | | |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Medici contro la guerra atomica | 1 | - | associaz. | 6 | 1.920 | - | * |

* Dati accertabili
\# Dati non accertabili

*Fonti:*
— *Aziende pubbliche*: L'economia pubblica nella Comunità Europea, Annuario CEEP 1987, ed. Unione Centrale dell'economia pubblica europea, Berlino/Bruxelles 1987, p. 32 e ss.
— *Aziende immobiliari di interesse collettivo*: L'economia pubblica nella Comunità Europea, Annuario CEEP 1987, ed. Unione Centrale dell'economia pubblica europea, Berlino/Bruxelles 1987, p. 44
— *Istituzioni sociali*: *Associazioni assistenziali*: Statistiche generali dell'assistenza sociale libera, ed. Comunità di lavoro federale dell'assistenza sociale libera, situazione 1.1.1987, Bonn 1987; Le associazioni di punta dell'assistenza sociale libera - Finalità e finanziamento, ed. Comunità di lavoro federale dell'assistenza sociale libera, Freiburg 1985; *Ospedali*: Annuario statistico della Repubblica Federale 1988, ed. Ufficio Statistico Federale, Wiesbaden 1988, p. 395. Informazioni: sig. Muller, Reparto statistico della Società Ospedaliera Tedesca.
— *Enti di servizio*: *Unione delle associazioni di controllo tecnico*: Resoconto di gestione 1988, ed. Unione delle associazioni di controllo tecnico, Essen 1988
— *Fondazioni*: informazioni del gruppo di lavoro delle fondazioni tedesche
— *Organizzazioni di aiuto allo sviluppo*: *Servizio Tedesco per lo sviluppo*: Resoconto annuale 1987, ed. Serv. Ted. per lo sviluppo, Berlino 1987; *Società Tedesca per la cooperazione tecnica*: Resoconto annuale 1988, ed. Soc. Ted. per la cooperazione tecnica, Eschborn 1989
— *Organizzazioni di cittadini*: *Medici contro la guerra atomica*: informazioni del responsabile economico dell'organizzazione.

*Precisazioni*
I dati sulle aziende pubbliche si riferiscono al 1985. I dati sulle aziende immobiliari di interesse collettivo si riferiscono al 1985. I dati sul numero delle istituzioni e sul personale si riferiscono al 1987; quelli sulle entrate e uscite e sulle sovvenzioni pubbliche si riferiscono al 1984. Nelle entrate e uscite e nelle sovvenzioni non sono compresi gli importi relativi al lavoro all'estero. Inoltre non è stato possibile conoscere l'ammontare delle entrate e uscite dell'assistenza sociale centrale degli israeliti in Germania.
Il gruppo di lavoro delle Fondazioni tedesche sta elaborando un censimento delle Fondazioni tedesche. I dati sul personale del Servizio tedesco per lo Sviluppo comprendono anche i collaboratori e gli ausiliari che si trovano sotto contratto all'estero.
I dati sul personale della Società tedesca per la cooperazione tecnica si riferiscono al 1988 e comprendono i collaboratori ed esperti che si trovano sotto contratto all'estero.

*Si potrebbero ottenere dati sulle seguenti organizzazioni del terzo settore da:*
— Organizzazioni di difesa dell'ambiente, ad es. Lega Tedesca per la difesa dell'ambiente e della natura.

Tabella 6: Organizzazioni del terzo settore in campo sociale/Member Serving

| Istituzioni | N. | Forma giuridica/ente patrocinante Pubblico | Privato | Personale | Membri/ aziende | Entrate/ quote ass. | Uscite/ vol. affari |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Cooperative 11.728 di cui:* | | | | | | | |
| coop. di credito | 3.724 | - | Cooperativa | 126.000 | 16.032 | * | 391 |
| coop. agricole e per la valorizzazione dei prodotti artigianali | 5.970 | - | Cooperativa | 140.000 | 4.829 | * | 72 |
| coop. di servizi | 813 | - | Cooperativa | 47.000 | * | * | 874 |
| coop. di consumo | 38 | - | Cooperativa | * | 253 | * | 87 |
| coop. edilizie | 1.183 | - | Cooperativa | * | * | * | * |
| *Aziende autoamministrate:* | | | | | | | |
| iniziative di interesse collettivo | 14.000 | - | Cooperativa s.r.l., assoc. | 104.000 | - | # | # |
| *Associaz. e club:* | | | | | | | |
| Automobile Club di Germania | 1 | - | assoc. registrata | * | 9.000 | 498 | * |
| Lega Ted. per lo sport | 1 | - | assoc. registrata | # | 17.000 | # | # |
| Club Alpino Tedesco | 1 | - | assoc. registrata | * | 474 | * | * |
| Unione cantori tedeschi | 15.869 | - | assoc. registrata | # | 1.762 | * | * |
| *Camere:* | | | | | | | |
| Camere dell'artigianato | 42 | Corporaz. | - | * | 533 B | * | * |
| Camere dell'agricoltura | 10 | Corporaz. | - | * | 280 B | * | * |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Sindacati e ass. profess.:* | | | | | | | |
| Unione sindacale tedesca | 1 | - | * | * | 7.757 | * | * |
| Ass. libere professoni | 1 | - | assoc. registrata | * | * | * | * |
| Ass. commercianti dettaglio | 1 | - | assoc. registrata | * | * | * | * |
| Ass. fed. dell'industria | 1 | - | assoc. registrata | * | * | * | * |

* Dati accertabili
\# Dati non accertabili

*Fonti:*
— *Cooperative*: informazioni dell'Unione delle cooperative rurali, dr. Volker Petersen.
— *Aziende alternative*: Marlene Kuck, *Nuove strategie di finanziamento per imprese autoamministrate*, Frankfurt/New York 1985, p. 26 e ss.
— *Associazioni e club*: *Automobile Club Tedesco* (ADAC): Rendiconto annuale dell'Assemblea centrale dell'ADAC, ed. ADAC, Munchen 1989; *Lega per lo sport* e *Club Alpino*: Annuario statistico della Repubblica Federale 1988, ed. Ufficio Statistico Federale, Wiesbaden 1988; *Unione Cantori Tedeschi*: informazioni del sig. Marmullas dell'Unione Cantori
— *Organizzazioni economiche e Camere*: Artigianato 1988, ed. Associazione Centrale dell'artigianato tedesco, Bonn 1988; Annuario Statistico della Rep. Federale 1988, ed. Ufficio Statistico federale, Wiesbaden 1988.

*Precisazioni*
I dati sulle cooperative si riferiscono al 1987. Per i dati riguardanti le imprese alternative e le iniziative di interesse collettivo, si tratta di valori stimati e risalgono al 1983. I dati sul numero dei soci dell'Unione Cantori Tedeschi si riferiscono alla data del 31 luglio 1988.

*Si potrebbero ottenere dati sulle seguenti organizzazioni del terzo settore da:*
— Associazioni locali, ad es. Società di tiro
— Club, ad es. Rotary, Lions
— Organizzazioni professionali e corporative, ad es. l'Unione Hartmann
— Associazioni impegnative, ad es. OTV.

di cui si è detto hanno tutte una lunga tradizione alle spalle, che per alcune risale alla metà dell'800. Inoltre la loro rilevanza sociale e talora il loro potere politico è in primo luogo conseguenza dell'alto numero di membri, e non espressione del loro potenziale economico. Per esempio, il Deutscher Sportbund (Lega tedesca per lo sport) ha complessivamente 17 milioni di soci, e il solo ADAC (Automobile club tedesco) ne ha 9 milioni. Considerando i loro compiti e i loro fini, tali istituzioni si possono dividere in due gruppi: uno è formato da cooperative, ordini professionali e sindacati, che si propongono di migliorare la situazione socio-economica dei loro membri e di rafforzarne la posizione nel sistema politico. Nel far ciò, le cooperative orientano il loro lavoro direttamente verso il mercato; gli ordini professionali, le organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori invece perseguono i loro scopi con i mezzi indiretti tipici delle lobbies. Mentre i compiti delle istituzioni citate riguardano essenzialmente il «mondo del lavoro e della professione», quelle del secondo gruppo, le associazioni e i club, tradizionalmente si rivolgono alla «vita» in genere. Le associazioni vengono comunemente intese soprattutto come luogo di espressione dell'affettività. Considerando la loro funzione politica, viene riconosciuta loro, come è stato dimostrato da Conze, soprattutto una funzione «domesticizzante»[15].

Le camere di commercio fanno parte, secondo la classificazione di Reichard, di enti integrativi della funzione pubblica. Si trovano in una posizione particolare fra le Member Serving Organizations, dal momento che vige l'obbligo di iscrizione e che sono organizzate secondo il diritto pubblico. Poiché da parte dello Stato sono state trasferite alle camere competenze per esaminare e rilasciare abilitazioni per determinati rami professionali, come per esempio l'artigianato, esse in certo qual modo assolvono addirittura funzioni autoritative.

Il gruppo delle aziende autonome e delle iniziative libere di interesse collettivo, relativamente insignificante sotto l'aspetto economico, è collocato da Reichard fra le *istituzioni alternative*. Nelle discussioni scientifiche degli anni Ottanta si è data grande rilevanza a queste organizzazioni del terzo settore a causa della novità del fenomeno e alla loro vicinanza ai «nuovi movimenti

sociali». Le istituzioni alternative sono in genere organizzate in forme di diritto privato. Se si eccettuano le imprese pubbliche, esse sono fra le istituzioni del terzo settore tedesco meglio studiate.

### 3. *Le istituzioni del terzo settore e lo Stato*

Anche nella Repubblica Federale le istituzioni del terzo settore godono di un trattamento di privilegio. Lo Stato ha la possibilità di sostenere le istituzioni del terzo settore o direttamente, assegnando loro risorse pubbliche, o indirettamente, con agevolazioni fiscali. L'entità del sostegno dato dallo Stato al terzo settore non è finora nota. Calcolarla è difficile, in quanto i dati al riguardo vanno ricercati nei diversi bilanci: dello Stato federale, dei Lander, dei comuni. Inoltre i fondi con cui si incentiva il terzo settore in genere non vengono documentati separatamente nei bilanci. Considerando il materiale presentato si può però senz'altro affermare che il terzo settore della Repubblica Federale viene prevalentemente finanziato con mezzi pubblici: gli enti pubblici autonomi e quelli integrativi della funzione pubblica fanno fronte al loro bilancio quasi completamente con mezzi pubblici, con poche eccezioni, per esempio le camere di commercio. Le *istituzioni convenzionali di interesse collettivo*, come ad esempio le associazioni assistenziali, e negli ultimi tempi anche le *istituzioni alternative* ricevono parimenti sovvenzioni pubbliche. Per meglio evidenziare la situazione esamineremo il bilancio preventivo di un ministero federale, il Ministero per la gioventù, la famiglia, le donne e la salute (BMJFFG), in merito al sostegno dato alle istituzioni del terzo settore.

Nell'anno 1989 (Tabella 7) vengono distribuiti complessivamente 20 miliardi di marchi (99,7% del bilancio) sotto foma di assegnazioni e sovvenzioni. Di questa cifra il 18,4% (1,7 miliardi) va direttamente a uffici centrali federali e enti federali, come ad esempio l'Ufficio d'igiene o l'Ufficio federale per il servizio civile. Stanziamenti e sovvenzioni a istituzioni del terzo settore sono evidenziati soprattutto alla voce «autorizzazioni generali».

Ad esempio, per l'ente integrativo della funzione pubblica

**Tabella 7: Bilancio del Ministero per la gioventù, la famiglia, le donne e la salute (BMJFFG) per gli anni 1989 e 1988 (in migliaia di marchi)**

| Capitolo del piano particolareggiato | 1989 | 1988 |
|---|---|---|
| - Ministero | 66.035 | 64.461 |
| - Stanziamenti generali | 18.749.386 | 17.811.048 |
| - Ufficio d'Igiene federale | 209.920 | 189.038 |
| - Uff. centrale per l'educazione sanitaria | 21.616 | 21.359 |
| - Ist. tedesco per la documentazione e l'informazione medica | 21.362 | 22.627 |
| - Istituto Paul Ehrlich | 55.584 | 106.407 |
| - Organo di controllo fed. per le pubblicazioni nocive alla gioventù | 677 | 659 |
| - Uff. federale per il servizio civile | 1.418.063 | 1.166.552 |
| Totale | 20.542.643 | 19.382.151 |

*Fonte*: Bilancio preventivo federale 1989, Struttura e punti chiave del bilancio particolareggiato n. 15 del BMJFFG per l'anno 1989

**Tabella 8: Organizzazioni del terzo settore sovvenzionate dal Ministero per la gioventù, la famiglia, le donne e la salute (BMJFFG) per l'anno 1989 alla voce «stanziamenti generali»**

| Assegnazioni a | in DM |
|---|---|
| - Croce Rossa Tedesca, per finalità nel quadro dell'accordo di Ginevra | 330.000 |
| - Leghe familiari | 54.000 |
| - Associazioni assistenziali per i profughi | 35.500.000 |
| - Associazioni di assistenza sociale, per funzioni su scala nazionale e internazionale | 27.500.000 |
| - Enti e associazioni nazionali nel campo della sanità (ad es. «Deutsche Rheumalinga», Lega edesca malattie reumatiche) | 2.050.000 |
| - Organizzazioni nazionali e provvedimenti su scala nazionale nell'ambito dell'assistenza sociale (ad es. Ass. tedesca per l'assistenza sociale pubblica e privata) | 11.006.000 |
| - Società tedesca per la nutrizione, ass. reg. | 2.479.000 |
| - Provvedimenti su scala nazionale e organizzazioni di self-help | 1.900.000 |
| - Fondazione «Madre e figlio - protezione alla vita non nata» | 130.000.000 |
| - Fondazione Istituto di ricerca chemioterapica Georg Speyer | 758.000 |
| - Istituti su scala nazionale dell'Opera tedesca per la salute delle madri | 6.000.000 |
| - Fondazione Otto Benecke, ass. reg. | 12.292.000 |
| - Istituto Tedesco per la Gioventù, ass. reg. | 11.568.000 |
| - Organizzazioni centrali e interventi su scala nazionale per Roma e Sinti | 880.000 |

*Fonte*: Bilancio preventivo Federale 1989

«Opera tedesca per la salute delle madri» sono previsti in totale 6 milioni di marchi; l'ente pubblico autonomo della Fondazione federale «Madre e figlio - Protezione alla vita non nata» riceve 130 milioni di marchi. Ricevono generosi stanziamenti anche le istituzioni convenzionali di interesse collettivo delle associazioni assistenziali. Così, le organizzazioni per l'assistenza ai profughi ricevono 35 milioni di marchi. 27 milioni di marchi vanno complessivamente alle associazioni assistenziali per assolvere a funzioni su scala nazionale e di tipo internazionale. Ma anche le *istituzioni alternative* sono considerate nel bilancio preventivo; per provvedimenti e organizzazioni su scala nazionale nel campo del *self-help* vengono assegnati 1,9 milioni di marchi.

Quantificare il sostegno indiretto alle istituzioni del terzo settore per mezzo di agevolazioni fiscali è praticamente impossibile, poiché i documenti delle autorità fiscali non sono accessibili, nemmeno per ricerche scientifiche. A questo si aggiunge una ulteriore difficoltà, e cioè che la legislazione fiscale non prevede per le organizzazioni del terzo settore delle norme particolari secondo il modello delle Charitable Organizations americane. Sotto l'aspetto del trattamento fiscale non c'è, in linea di principio, alcuna differenza fra le imprese e le istituzioni del terzo settore; quindi tutte le forme organizzative di diritto privato come pure le aziende commerciali dotate di personalità giuridica di diritto pubblico sono generalmente soggette all'imposta sulle persone giuridiche. Nel diritto tributario sono naturalmente previste numerose possibilità di esenzione dall'imposta sulle persone giuridiche. Questo riguarda in particolare gli enti pubblici autonomi ed anche gli enti integrativi della funzione pubblica; le aziende pubbliche fra l'altro non sono soggette all'imposta sugli enti collettivi. Per le istituzioni di interesse collettivo e alternative non sono esplicitamente previste dalla legge agevolazioni fiscali, ma queste devono essere richieste alle competenti autorità tributarie; queste ultime decidono se l'istituzione in questione serve esclusivamente a scopi di pubblica utilità, nel qual caso viene esentata dall'imposta sulle persone giuridiche[16]. È vero che le norme che definiscono la pubblica utilità di un ente, contenute nel par. 52 delle norme fiscali[17], lasciano ampi margini di valutazione. Il trattamento fiscale soprattutto delle istituzioni con-

venzionali di interesse collettivo e delle istituzioni alternative è perciò regolamentato in modo complicato ed anche non del tutto soddisfacente.

## 4. *Caratteristiche del terzo settore*

Per concludere ci occuperemo dei criteri principali secondo i quali si caratterizza il terzo settore della Repubblica Federale.

*Le dimensioni del settore* - Se ci si basa sulla definizione proposta da Reichard, la Repubblica Federale dispone di un terzo settore di dimensioni notevoli. Tenendo presenti i dati forniti dalle tabelle, il 19% di tutti gli occupati della Repubblica Federale nell'anno 1987 lavorava in istituzioni del terzo settore[18]. Facendo un paragone con gli Stati Uniti, nel 1984 negli USA solo il 6% di tutta la popolazione attiva era occupata presso istituzioni del terzo settore[19]. Va da sé che secondo la definizione proposta da Salamon non fanno parte del terzo settore proprio le organizzazioni e le imprese che dispongono di numeroso personale, come ad esempio le università e le imprese pubbliche. A questo riguardo è necessario accordarsi su una definizione dell'istituzione del terzo settore che si adatti anche alla situazione dell'Europa continentale.

*I settori operativi* - I dati sono stati ordinati secondo i settori operativi: 1) cultura, 2) religione, 3) istruzione, 4) ricerca e formazione e 5) servizi sociali, conformandosi alla classificazione degli ambiti di attività delle fondazioni americane prevista dal *Foundation Directory*. Di conseguenza lo spettro dei settori operativi delle istituzioni del terzo settore nella Repubblica Federale è molto esteso e spazia dai grandi enti di ricerca alle case per anziani, fino alle aziende di trasporto e agli impianti di smaltimento dei rifiuti. Si osserva anche, come prevedibile, un gran numero di istituzioni del terzo settore nell'ambito sociale. Analizzando il materiale si è al tempo stesso tenuto conto della suddivisione, proposta da Reichard, delle istituzioni del terzo settore della Repubblica Federale Tedesca in: 1) *enti pubblici autonomi*, 2) *enti integrativi della funzione pubblica*, 3) *istituzioni con-*

*venzionali di interesse collettivo* e 4) *istituzioni alternative*. Come risultato di tale collocazione bisogna registrare il fatto che il terzo settore della Repubblica Federale è caratterizzato dagli *enti pubblici autonomi* e da quelli *integrativi della funzione pubblica*: essi sono predominanti negli ambiti dell'istruzione, della ricerca e della formazione ed anche dei servizi sociali (Public Serving). Solo nell'ambito religioso e dei servizi sociali (Member Serving) sono fortemente rappresentate le *istituzioni convenzionali di interesse collettivo* ed *alternative*. Occorre però tener presente che le *istituzioni convenzionali di interesse collettivo* di grandi dimensioni, le comunità religiose e le associazioni assistenziali ricevono dallo Stato un trattamento privilegiato e si trovano in una posizione quasi paragonabile alle istituzioni del terzo settore quasi governative. Nel caso delle comunità religiose questo trattamento particolare è determinato dalla legislazione relativa all'imposta per la chiesa. Le associazioni assistenziali sono saldamente inserite nel sistema dell'assistenza sociale statale in base al principio della sussidiarietà.

*Possibilità di finanziamento* - Le istituzioni del terzo settore dispongono principalmente, in Germania, delle seguenti possibilità di finanziamento: 1) stanziamenti di risorse pubbliche, 2) entrate dal mercato per beni e servizi, 3) donazioni e quote sociali. La fondamentale importanza dei finanziamenti pubblici risulta evidente considerando la preponderanza degli *enti pubblici autonomi* e di quelli *integrativi della funzione pubblica*, che sono finanziati prevalentemente con fondi pubblici. La scarsa propensione dei tedeschi per le donazioni è proverbiale; perciò le fondazioni come enti a scopo di incentivazione hanno un ruolo di secondo piano nel terzo settore della Repubblica Federale. E non basta citare il complesso, e in parte anche non soddisfacente, trattamento fiscale delle istituzioni del terzo settore per spiegare l'atteggiamento contrario alle donazioni. In questo contesto appare di grande rilevanza l'esazione della tassa per la chiesa, organizzata dallo Stato, che viene calcolata sulla base dell'imposta di ricchezza mobile. Oltre all'imposta sul reddito, a chi è membro di una chiesa viene trattenuto un importo nella misura del 10% di tale imposta.

*Mancanza di concorrenza, problema fondamentale* - La mancanza di concorrenza è caratteristica del terzo settore della Repubblica Federale. Le istituzioni del terzo settore hanno di regola una posizione di monopolio, perché si tratta quasi sempre di *enti pubblici autonomi* o *integrativi della funzione statale*, oppure perché lo Stato è addivenuto a un accordo neocorporativistico con le istituzioni convenzionali di interesse collettivo, come ad esempio nel caso delle associazioni assistenziali, ma anche delle camere di commercio e delle corporazioni artigianali. Non meraviglia perciò che gli attuali problemi delle organizzazioni del terzo settore, come ad esempio mancanza di responsabilizzazione, come pure rigidità e burocratismo, siano in grande misura simili a quelli delle istituzioni e degli uffici pubblici.

La vicinanza delle istituzioni tedesche del terzo settore all'apparato statale spiega anche le differenze nella valutazione scientifica del settore nella Repubblica Federale e negli Stati Uniti. Negli USA le organizzazioni del terzo settore godono di un'immagine positiva: paragonandole alle istituzioni statali si riconosce loro un alto grado di efficienza, e nel confronto con le aziende possono vantare maggior vicinanza ai bisogni del cittadino e maggior capacità di recepirne la domanda.

Invece il terzo settore della Repubblica Federale si distingue in primo luogo per scandali, errori dirigenziali e «dilettantismo funzionale»[20]. Come gli uffici pubblici, le istituzioni tedesche del terzo settore lavorano al di fuori della concorrenza. Hanno perciò un basso grado di reattività, offrono scarsissimo spazio all'impegno idealistico e sono prevalentemente finanziate con mezzi pubblici.

## Note

* Traduzione di Vittoria Ruberl.

1 JURGEN REESE, *Die Gesellschaftliche Bedeutung des Dritten Sektors* (Il significato sociale del terzo settore), in *Der Dritte Sektor Zwischen Markt und Staat* (Il terzo settore fra mercato e Stato), registrazione del convegno, Kassel 1987, p. 5.

2 LESTER M. SALAMON, Conferenza tenuta in occasione della sessione 272 del seminario salisburghese di studi americani: *The Role of Nonprofit Organizations* (30 aprile-12 maggio 1989).

[3] CHRISTOPH REICHARD, *Der Dritte Sektor - Entstehung, Funktion und Problematik von «Nonprofit» Organisationen aus Verwaltungswissenschaftlicher Sicht* (Il terzo settore - Nascita, funzione e problematiche delle organizzazioni nonprofit sotto l'aspetto della scienza dell'amministrazione), in *Die Oeffentliche Verwaltung*, Heft 9, 1988, pp. 363-370, p. 364.
[4] Id., p. 363 e segg.
[5] Cfr. HELMUT K. ANHEIER, *A Profile of the Third Sector in West Germany*, in HELMUT K. ANHEIER, WOLFGANG SEIBEL (eds.), *The Third Sector: Comparative Studies on Nonprofit Organizations*, Berlin/New York 1989.
[6] FOUNDATION CENTER, *The Foundation Directory, 11th Edition*, New York, p. XXXIV.
[7] *Theaterstatistik* (Statistiche del teatro) *1986/87*, Ed. Deutscher Buhnenverein, Koln 1988, p. 108 ss.
[8] *Statistisches Jahrbuch* (Annuario statistico) *1989*, Statistisches Bundesamt (Ufficio statistico federale), Wiesbaden 1988, p. 380.
[9] Secondo i dati dell'Annuario statistico, nel 1987 in questi settori erano occupate in tutto 227.900 persone.
[10] Informazioni della relazione statistica della Conferenza Episcopale Tedesca del 25.3.1988.
[11] Dividendo la cifra delle spese totali delle università per il numero delle università si ottiene un valore medio di circa 9 milioni di marchi per ogni università. Eseguendo lo stesso calcolo per le istituzioni di ricerca si giunge a un valore di 272 milioni di marchi per ogni istituzione.
[12] *Die Offentliche Wirtschaft in der Europaeischen Gemeinschaft* (L'economia pubblica nella Comunità Europea), CEEP JAHRBUCH (Annuario) 1987, Europaische Zentralverband der Offentlichen Wirtschaft, ed., Bruxelles/Berlin 1987, p. 45.
[13] Cfr. ROLF G. HEINZE, *Verbaendepolitik und Neokorporatismus* (Politica delle leghe e neocorporativismo), Opladen 1981; ROLF G. HEINZE, THOMAS OLK, *Die Wohlfahrtsverbande in System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der Bundesrepublikanischen Verbaendewohlfahrt* (Le associazioni assistenziali nel sistema di produzione di servizi sociali. Nascita e struttura dell'assistenza associativa nella Repubblica Federale), in «Koelner Zeitschrift fuer Soziologie und Sozialpsychologie», 1981, pp. 94-144.
[14] PETER J. KATZENSTEIN, *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia 1987, p. 72 sg.
[15] Cfr. WERNER CONZE, *Der Verein als Lebensform des 19. Jahrhunderts* (L'associazione come forma di vita del XIX Secolo), in *Die Innere Mission* (La missione interna) NF 50 (1960); *Vereine, Geschichte, Politik, Kultur* (Associazioni: storia, politica, cultura), FIREDHELM KROLL, STEFAN BARTJES, RUDOLF WIENGARN (eds.) 1982, IMSF-Informationsberichte 36, Frankfurt.
[16] Così suona il relativo testo legislativo al par. 5 della legge sull'imposta sulle persone giuridiche: «Sono esentate dall'imposta sulle persone giuridiche le associazioni di persone e masse patrimoniali che per statuto, per finalità della formazione o altre disposizioni e per l'effettiva conduzione economica servono esclusivamente e direttamente a fini di pubblica utilità, di beneficenza o religiosi». Legge sull'imposta sulle persone giuridiche in «Beck Gesetzestexte», Muenchen 1987.
[17] Così suona il relativo testo legislativo al par. 52 delle norme fiscali: «(1) Un ente persegue scopi di pubblica utilità quando la sua attività è indirizzata a giovare in modo disinteressato alla comunità in campo materiale, spirituale o morale. Tale giovamento per la comunità non si dà quando la cerchia di persone interessata è rigidamente definita, per esempio appartenenza a una famiglia oppure ai dipendenti di un'azienda, o quando in seguito alle sue limitazioni, particolarmente per caratteristiche spaziali o professio-

nali, tale cerchia possa restare piccola nel tempo. Non si ha giovamento per la comunità solo per il fatto che un ente fornisce i propri mezzi a una persona giuridica di diritto pubblico». *Reformbestrebungen im Gemeinnuetzigkeitsgesetz* (Tentativi di riforma del diritto della pubblica utilità), G.I.B. (ed.), Bottrop O.J.

[18] Il numero dei lavoratori dipendenti indicato dall'ufficio statistico federale per il 1987 era in tutto di 21 milioni. Di questi, 4 milioni complessivamente lavoravano in istituzioni del terzo settore.

[19] *Dimensions of the Independent Sector. A Statistical Profile*, VIRGINIA A. HODGKINSON, MURRAY S. WEITZMAN (ed.), Washington 1986, p. 16.

[20] WOLFGANG SEIBEL, *Der funktionale Dilettantismus. Zur politischen Soziologie von Steuerungs und Kontrollversagen im «Dritten Sektor»* (Il dilettantismo funzionale. Contributo alla sociologia politica dei difetti di direzione e del controllo nel «terzo settore»), Kassel (Habilitationschrift) 1988.

## *Bibliografia*


HELMUT K. ANHEIER, 1989, *A Profile of the Third Sector in West Germany*, in HELMUT K. ANHEIER, WOLFGANG SEIBEL (ed.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin/New York.

HELMUT K. ANHEIER, 1989, *The Public Sector and the Private: Organizational Choice and the Third Sector in Europe*, conferenza tenuta all'Independent Sector Research Forum.

HELMUT K. ANHEIER, 1989, *Themes in International Research on the Nonprofit Sector*, Conferenza tenuta all'Independent Sector Research Forum.

GUNTHER ASCHOFF, E. HENNINGSEN, 1985, *Das deutsche Genossenschaftswesen. Entwicklung, Struktur, Wirtschaftliches Potential* (Le cooperative in Germania. Evoluzione, struttura, potenziale economico), pubblicazione della Deutsche Genossenschaftsbank, vol. 15, Frankfurt.

RUDOLF BAUER, A.M. THRAENHARDT (eds.), 1987, *Verbandliche Wohlfahrtspflege im internationalen Vergleich* (Studio comparativo dell'assistenza sociale associativa in campo internazionale), Opladen.

KARL WERNER BRANDT, 1985, *Neue soziale Bewegungen in Westeuropa und den USA* (Nuovi movimenti sociali in Europa Occidentale e negli USA), Frankfurt/New York.

WERNER CONZE, 1960, *Der Verein als Lebensform des 19. Jahrhunderts* (L'associazione come forma di vita del XIX Secolo), in «Die innere Mission» NF 50.

VIRGINIA A. HODGKINSON, MURRAY S. WEITZMAN (eds.), 1986, *Dimensions of the Independent Sector. A Statistical Profile*, Washington.

FOUNDATION CENTER (ed.), 1987, *The Foundation Directory 11th Edition*, New York.

ROLF G. HEINZE, 1981, *Verbaendepolitik und Neokorporatismus* (Politica delle leghe e neocorporativismo), Opladen.

ROLF G. HEINZE, THOMAS OLK, 1981, *Die Wohlfahrtsverbaende im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbaendewohlfahrt* (Le associazioni assistenziali nel sistema di produzione di servizi sociali. Nascita e struttura dell'assistenza associativa nella Repubblica Federale), in «Koelner Zeitschrift fuer Soziologie und Sozialpsychologie», pp. 94-114.

PETER J. KATZENSTEIN, 1987, *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia.

HEINZ KIESSLING, 1984, *Koerperschaftssteuer* (L'imposta sulle persone giuridiche), Bonn.

WOLFGANG KIRBERGER, 1978, *Staatsentlastung durch private Verbaende* (Associazioni private in funzione di alleggerimento dei compiti dello stato), Baden-Baden.
HENRIK KREUTZ, GERHARD FROEHLICH, HEINZ DIETER MALY, 1985, *Eine Alternative zur Industriegesellschaft? Alternative Projekte in der Bewaehrungsprobe des Alltags, Eine repraesentative empirische Untersuchung in zwei grosstaedtischen Regionen* (Un'alternativa alla società industriale? Progetti alternativi nella verifica quotidiana. Uno studio empirico in due zone metropolitane), in *Beitraege zur Arbeitsmarktund Berufsforschung* (Contributi allo studio del mercato del lavoro e della professione), vol. 86, Nuernberg.
HENRIK KREUTZ, GERHARD FROEHLICH, 1986, *Von der alternativen Bewegung zum selbstverwalteten Projekt Ergebnisse einer empirischen Laengsschnittuntersuchung ueber die Entwicklung «alternativer Projekte» im Zeitraum von drei Jahren* (Dal movimento alternativo al progetto autoamministrato, Risultati di una ricerca empirica sullo sviluppo di «progetti alternativi» in un periodo di tre anni), in *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (Contributi allo studio del mercato del lavoro e della professione), Stuttgart (Kohlhammer), pp. 553-566.
MARLENE KUECK, 1985, *Neue Finanzierungsstrategien fuer selbstverwaltete Betriebe* (Nuove strategie di finanziamento per aziende autoamministrate), Frankfurt/New York.
KLAUS NEUHOFF, AMBROS SCHINDLER, HANS JUERGEN ZWINGMANN, 1983, *Stiftungshandbuch* (Manuale delle Fondazioni), Baden-Baden.
*Ceep-Jahrbuch* 1987, 1987, *Die oeffentliche wirtschaft in der europaeischen gemeinschaft* (L'economia pubblica nella CEE), EUROPAEISCHER ZENTRALVERBAND der OEFFENTLICHEN WIRTSCHAFT (ed.), Bruxelles/Berlino.
JOACHIM RASCHKE, 1985, *Soziale Bewegungen, Ein historisch-systematischer Grundriss* (Movimenti sociali, Un profilo storico sistematico), Frankfurt/New York.
JUERGEN REESE e altri, 1989, *Zwischen Markt und Staat. Der gesellschaftliche Beitrag von Organisationen des Dritten Sektors* (Fra mercato e stato. Il contributo delle organizzazioni del terzo settore alla società).
G.I.B. (ed.), 1983, *Reformbestrebungen im Gemeinnuetzigkeitsgesetz* (Tentativi di riforma del diritto della pubblica utilità), Bottrop o.J.
CHRISTOPH REICHARD, 1988, *Der Dritte Sektor* (Il terzo settore), in *Die oeffentliche Verwaltung* (La pubblica amministrazione), pp. 363-370.
CHRISTOPH REICHARD, 1988, (*Der Dritte Sektor*) - *Ansaetze zur Strukturierung eines Forschungsbereichs* (Il terzo settore - Inizi di stutturazione di un campo di ricerca), in «Zeitschrift fuer oeffentliche und gemeinnuetzige Unternehmen» («Rivista per le imprese pubbliche e di pubblica utilità»), pp. 75-81.
ROLAND ROTH, DIETER RUCHT (eds.), 1988, *Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland* (Nuovi movimenti sociali nella Repubblica Federale Tedesca), Frankfurt/New York.
VOLKER RONGE, 1988, *Theorie und Empirie des «Dritten Sektors»* (Teoria e pratica del terzo settore), in *Jahrbuch zur Staats und Verwaltungswissenschaft* (Annuario di scienza dello stato e dell'amministrazione), pp. 113-148.
LESTER M. SALAMON, 1979, *Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations*, in WALTER W. POWELL (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, pp. 99-117.
LESTER M. SALAMON 1987, *On Market Failure, Voluntary Failure and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, in «Journal of Voluntary Action Research», pp. 29-49.
DIETER SCHIMANKE, *Gesetzmaessigkeiten bei der Bildung von verselbstaendigten Verwaltungseinheiten* (Costanti nella formazione di unità amministrative autonome), manoscritto.
DIETER SCHIMANKE, *Government Nonprofit Relations: The Case of Trade Supervision and Promotion in Recent German History and some General Thesis*, manoscritto.

GUNNAR F. SCHUPPERT, 1981, *«Quangos» als Trabanten des Verwaltungssystems* («Quangos» come satelliti del sistema amministrativo), in *Die Oeffentliche Verwaltung* (La pubblica amministrazione), pp. 153-50.
GUNNAR F. SCHUPPERT, 1981, *Die Erfuellung oeffentlicher Aufgaben durch verselbstaendigte Verwaltungseinheiten. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung* (L'assolvimento di funzioni pubbliche da parte di unità amministrative autonome. Uno studio di scienza dell'amministrazione), Goettingen.
WOLFGANG SEIBEL, 1988, *The Function of the Mellow Weakness: Nonprofit Organizations as Problem-Non-Solvers*, in ESTELLE JAMES (ed.), *The Nonprofit Sector*, New York/London (Oxford University Press).
WOLFGANG SEIBEL, 1988, *Organisationsverhalten und Organisationsfunktion im Dritten Sektor* (Atteggiamento e funzione dell'organizzazione nel terzo settore), conferenza nel quadro della lezione sul tema «Terzo settore» nel semestre estivo 1988 delle Università di Wuppertal e Duisburg.
WOLFGANG SEIBEL, 1988, *Der funktionale Dilettantismus. Zur politischen Soziologie von Steuerungs- und Kontrollversagen im 'Dritten Sektor' zwischen Markt und Staat* (Il dilettantismo funzionale. Contributo alla sociologia politica dei difetti di direzione e del controllo nel «terzo settore» fra mercato e stato), Kassel (tesi di laurea).
WOLFGANG SEIBEL, 1987, *Der Staatsstil fuer Krisenzeiten: Selbststeuerung oeffentlicher Aufgabentraeger und das Problem der Kontrolle* (Lo stile dello stato per i tempi di crisi: Autodirezione dei pubblici funzionari e il problema del controllo), in *Politische Vierteljahresschrift*, pp. 197 seg.
WOLFGANG SEIBEL, 1988, *Gibt es einen Dritten Sektor? Zum Stand der Forschung* (Esiste un terzo settore? Fare il punto sulla ricerca), conferenza tenuta alla Conferenza dei politologi a Giessen.
FIEDHELM KROELL, STEFAN BARTJES, RUDOLF WIENGARN (eds.), 1982, *Vereine, Geschichte - Politik - Kultur* (Associazioni: storia - politica - cultura), IMSF-Informationsberichte 36, Frankfurt.

# PARTE QUARTA
# IL CASO ITALIANO

*Capitolo Nono*

# PROBLEMI DI MISURAZIONE DEL TERZO SETTORE IN ITALIA

di *Costanzo Ranci*

## 1. *Problemi di definizione*

Mentre sono disponibili alcune rilevazioni che riguardano alcuni tipi di organizzazione che rientrano nel terzo settore, non esiste finora in Italia alcuna ricerca che abbia raccolto in modo sistematico dati relativi alla consistenza e alle caratteristiche del terzo settore considerato nel suo insieme. Né esistono statistiche ufficiali che comprendano al loro interno una distinzione tra settore pubblico, settore privato e terzo settore.

In altri termini sembra possibile affermare, volendo ricostruire sulla base dei dati disponibili i contorni del terzo settore, che questa area non sia ancora riconosciuta in Italia come un campo autonomo di fenomeni che possono essere oggetto di specifiche attenzioni sia dal punto di vista della ricerca che da quello delle politiche pubbliche. Le ragioni di questa situazione sono diverse.

In primo luogo va considerata la rilevante presenza, all'interno del terzo settore, di organizzazioni di matrice cattolica, che hanno sempre trovato fonti di legittimazione e di identificazione nel riferirsi alla loro natura confessionale piuttosto che alla loro finalità di non-lucro. Questa sovrapposizione tra organizzazioni nonprofit ed organizzazioni religiose ha trovato pure una sua codificazione statistica ufficiale, come si nota osservando i criteri adottati dall'ISTAT per distinguere i diversi soggetti privati che gestiscono scuole non statali, o quelli che gestiscono istituti di ricovero, dove la distinzione adottata è quella tra organizzazioni private *tout-court* ed organizzazioni religiose.

Questa consuetudine porta come conseguenza all'indisponibilità di dati aggregati sulla consistenza dell'area, a meno di non identificarla grossolanamente con quella rappresentata dagli enti religiosi. In secondo luogo gli studi e le ricerche esistenti hanno

sempre concentrato l'attenzione su particolari tipi di organizzazioni sociali, talvolta rientranti completamente nel terzo settore (come nel caso del volontariato, delle cooperative di solidarietà sociale), talvolta invece trasversali a questo (come nel caso dell'associazionismo). In generale l'interesse verso questi fenomeni tra gli scienziati sociali risulta fortemente orientato verso gli aspetti politici o ideologici, meno verso quelli economici ed organizzativi, e mostra una sostanziale assenza di attenzione empirica.

In terzo luogo manca in Italia un trattamento fiscale omogeneo per tutte le organizzazioni nonprofit, del tipo di quello previsto negli USA. Anche il finanziamento pubblico dato a queste organizzazioni avviene in gran parte attraverso canali riservati, non sempre trasparenti pubblicamente, e comunque di difficile ricostruzione *ex-post*.

In quarto ed ultimo luogo, le indagini empiriche svolte hanno quasi sempre privilegiato la dimensione locale, mentre sono poche e scarsamente affidabili le rilevazioni svolte su scala nazionale o almeno regionale. Per queste diverse ragioni, le scarse informazioni disponibili sul terzo settore possono essere riorganizzate soltanto a partire da una sotto-specifica di diversi tipi di organizzazioni che rientrano nell'area. Gran parte dei dati esistenti a livello nazionale non sono completi ed affidabili, a causa della difficoltà di sviluppare indagini così estese e al tempo stesso accurate ed analitiche.

Le indagini locali invece, talvolta molto accurate e dotate di un apparato metodologico adeguato, risultano poi di difficile generalizzabilità e comparabilità, a causa della diversità di criteri di definizione del campo di indagine e della mancanza di dati più ampi di riferimento.

Nei paragrafi che seguono cercheremo di documentare queste indagini, presentando - per diversi tipi di organizzazioni - i principali risultati conoscitivi raggiunti e le difficoltà di rilevazione ancora da superare per una conoscenza completa e adeguata del fenomeno. Nel prossimo paragrafo riporteremo alcuni dati aggregati, mentre in quelli successivi considereremo i soggetti che a diverso titolo rientrano nel terzo settore e su cui si dispone di dati di una certa attendibilità: il volontariato, l'associazionismo, la cooperazione di solidarietà sociale.

## 2. *Dati aggregati sui settori specifici*

Si è già notata l'indisponibilità di dati ufficiali aggregati inerenti le dimensioni del terzo settore. Alcune sommarie indicazioni sono desumibili da quelle statistiche che articolano i dati riferiti al settore privato distinguendo un'area di enti privati laici ed un'area di enti privati religiosi.

Nel campo dell'educazione l'incidenza dei tre settori sul totale degli alunni iscritti (Tabella 1) vede una netta prevalenza del settore pubblico (89%), mentre all'interno del settore privato è più rilevante la presenza di scuole gestite da enti religiosi (che rappresentano il 70% del settore non pubblico). Se consideriamo non gli alunni ma il numero di unità scolastiche, l'incidenza del settore privato religioso aumenta dal 7.7% al 13%.

La presenza del settore privato risulta particolarmente forte nella scuola materna e, almeno come numero di unità scolastiche, nella scuola superiore (Tabella 2). La consistenza delle scuole religiose resta pressoché invariata nella scuola dell'obbligo e nella scuola superiore.

Un discorso a parte deve poi essere svolto per la formazione professionale. Il sistema a governo regionale instaurato nel 1972 delega al 90% la gestione dei corsi di formazione professionale ad enti privati, per la gran parte organizzazioni nonprofit di origine confessionale o sindacale (come l'ENAIP, il CNOS, il CIOFS, l'ENAIP, lo IAL, l'ENFAP, l'IRES). La spesa sostenuta dalle Regioni negli ultimi anni per la formazione professionale si aggira intorno ai 1.500 miliardi (ISTAT, *Annuario statistico dell'istruzione, 1986*). Agli enti di FP risultano annualmente iscritti circa 300.000 individui, di cui 200.000 in corsi di formazione di base.

Per quanto riguarda il settore sanitario, non sono disponibili dati ufficiali che consentano di distinguere, all'interno del settore delle case di cura private, tra enti privati a scopo di lucro ed enti non a scopo di lucro, né tanto meno tra enti religiosi ed enti laici. Nel complesso (v. Tabella 3) la rete ospedaliera nazionale è coperta per il 16% dal settore privato (dato 1986), con una tendenza negli ultimi anni ad una espansione di quest'ultimo sia sul piano finanziario che su quello dell'erogazione

**Tabella 1: Unità scolastiche e numero di alunni iscritti nelle scuole dei tre settori (1984)**

| | Unità scolastiche | | Alunni | |
|---|---|---|---|---|
| | V.A. | % | V.A. | % |
| Scuole pubbliche | 59.884 | 79.0 | 9.840.609 | 88.8 |
| Scuole private religiose | 9.967 | 13.2 | 837.516 | 7.9 |
| Scuole private laiche | 5.945 | 7.8 | 369.264 | 3.3 |
| Totale | 75.796 | 100.0 | 11.083.389 | 100.0 |

*Fonte*: Elaborazione IRS su dati ISTAT, *Annuario statistico dell'istruzione*, 1986.

**Tabella 2: Ripartizione percentuale delle unità scolastiche e degli alunni nei diversi settori, a seconda dell'ordine scolastico (1984)**

| | *Scuole materne* | | *Scuole dell'obbligo* | | *Scuole superiori* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Unità scolastiche % | Alunni % | Unità scolastiche % | Alunni % | Unità scolastiche % | Alunni % |
| Scuole pubbliche | 62.5 | 65.5 | 92.1 | 94.0 | 76.2 | 90.4 |
| Scuole private religiose | 22.5 | 22.7 | 6.2 | 5.2 | 12.4 | 5.1 |
| Scuole private laiche | 15.0 | 11.8 | 1.7 | 0.8 | 11.4 | 4.5 |
| Totale | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

*Fonte*: Elaborazione IRS su dati ISTAT, *Annuario statistico dell'istruzione*, 1986.

**Tabella 3: Istituti di cura pubblici e privati. Numero totale degli istituti e posti-letto disponibili negli anni 1981 e 1986**

| | 1981 | | 1986 | |
|---|---|---|---|---|
| | Numero | Posti-letto | Numero | Posti-letto |
| Istituti di cura pubblici (%) | 62.8 | 89.3 | 63.9 | 83.9 |
| Istituti di cura privati (%) | 37.2 | 14.7 | 36.1 | 16.1 |
| Totale istituti di cura (v.a.) | 1.826 | 529.221 | 1.715 | 443.176 |

*Fonte*: ISTAT, *Annuario statistico italiano*, 1983 e 1988.

dei servizi. Rispetto agli altri paesi europei questa percentuale risulta superiore soltanto a quella della Gran Bretagna e della Danimarca (Bernardelli, 1986). Il 93% degli ospedali privati sono però convenzionati con il settore pubblico. Sul piano associativo la distinzione tra enti ospedalieri religiosi ed enti non religiosi trova una sua espressione nell'esistenza di due distinte forme di organizzazione e di coordinamento (rappresentate quella religiosa dall'ARIS — Associazione religiosi istituti socio-sanitari — e quella laica dall'AIOP — Associazione italiana ospedalità private).

### 3. *Il volontariato*

Con il termine «volontariato» indichiamo quelle organizzazioni (associazioni o gruppi informali) che svolgono attività di servizio alla persona pubblicamente rilevanti, soprattutto nel settore assistenziale e sanitario, avvalendosi prevalentemente di lavoro volontario gratuito. La letteratura è concorde nel distinguere all'interno di questo fenomeno le *organizzazioni a carattere filantropico*, che rivolgono i loro servizi ad individui non appartenenti all'associazione, e le *organizzazioni mutualistiche*, o di *self-help*, la cui attività è a beneficio dei membri interni. In Italia questo secondo tipo non ha incontrato sinora molta attenzione, né sul piano concettuale né su quello empirico.

Negli ultimi anni la ricerca e la conoscenza quantitativa del fenomeno del volontariato hanno subito un incremento assai rilevante. L'indagine maggiormente estensiva è stata promossa dal Ministero del Lavoro nel 1983 (Rossi-Colozzi, 1985). L'indagine ha raccolto un indirizzario di 15.000 organizzazioni volontarie, sulla metà dei quali (precisamente su 7.024) sono state raccolte informazioni dirette. Di queste ultime 3.385 (il 48%) svolgono attività che propriamente possono essere considerate di volontariato (in campo assistenziale, sanitario, preventivo, e nella protezione civile). Rientrano in questo insieme sia le grandi associazioni confessionali e laiche (come la Società S.Vincenzo, la Caritas, la Croce Rossa Italiana, l'AVIS) (Tabella 4), sia una costellazione di iniziative meno formalizzate e presenti solo sul piano locale. Nel complesso l'area dei «gruppi locali» rappresen-

Tabella 4: Elenco delle maggiori associazioni di volontariato di rilevanza nazionale

| Denominazione dell'aggregato | N. gruppi locali | % |
|---|---|---|
| S. Vincenzo | 424 | 32.2 |
| Caritas | 181 | 13.7 |
| Associazioni per il trasporto ammalati, per viaggi e pellegrinaggi | 159 | 12.1 |
| Organizzazioni di e per handicappati | 169 | 12.8 |
| Associazioni per invalidi e disabili | 111 | 8.4 |
| Organizzazioni di assistenza agli anziani | 50 | 3.8 |
| Centri di aiuto alla vita | 73 | 5.5 |
| Organizzazioni di e per malati | 149 | 11.3 |
| Totale | 1.316 | 100 |

*Fonte*: Indagine Ministero del Lavoro, 1983.

ta il 20% delle organizzazioni di volontariato censite, ed è senz'altro — stando ai risultati di diverse indagini locali — fortemente sotto-rappresentata nell'indagine nazionale. La stessa ricerca documenta però in modo chiaro la recente espansione del fenomeno (il 41% dei gruppi rilevati è sorto dopo il 1976), evidenzia la consistenza dell'area di chiara ispirazione cattolica (44.6%) ma anche di quella che non definisce come fattore identificante la confessionalità religiosa (49.9%).

Ulteriori precisazioni di questo quadro sono ricavabili dalla ricca mole di indagini compiute successivamente in contesti locali. Tra quelle disponibili si segnalano, per una certa maggiore affidabilità e completezza dei dati, quelle attuate dall'IRS sul Comune di Milano (Ranci, 1985), sulla Provincia di Reggio Emilia (Ranci, 1987) e sulla Regione Lombardia (De Ambrogio-Ranci, 1989), quelle attuate dal Comune di Modena (1987), dalla Provincia di Piacenza (1988).

Queste indagini hanno nel complesso documentato la diffusione territoriale di un articolato tessuto associativo costituito perlopiù da aggregazioni informali e di piccole dimensioni. Come mostra la Tabella 5, l'area dei gruppi informali rappresenta, nelle indagini più locali, circa il 40% delle aggregazioni censite. Si tratta di un tessuto aggregativo che è difficile da individuare,

**Tabella 5: Forma giuridica/grado di strutturazione**

| | 1983 *Ministero del Lavoro* Associazioni nazionali | 1983 *Ministero del Lavoro* Associazioni locali o coordinate | 1983 *Comune di Milano* IRS Rilevazione cittadina | 1983 *Comune di Milano* IRS Rilevazione locale | 1984 *Comune di Modena* | 1986 *Provincia di Reggio Emilia* IRS | 1988 *Provincia di Piacenza* | 1988 *Regione Lombardia Registro Regionale* IRS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Associazione legalmente riconosciuta | 55.0 | 26.0 | 56.5 | 40.3 | 24.0 | 58.6 | 40.2 | 16.0 |
| Associazione di fatto | 33.4 | 36.8 | | | 20.0 | | 16.5 | 69.0 |
| Gruppo informale | 10.0 | 30.6 | 18.8 | 47.2 | 40.0 | 41.4 | 20.6 | 15.0 |
| Ente morale, cooperativa, altro | 1.5 | 6.6 | 24.7 | 12.5 | 16.0 | — | 22.7 | — |
| Totale casi | 4.138 | 2.877 | 69 | 72 | 50 | 157 | 97 | 598 |

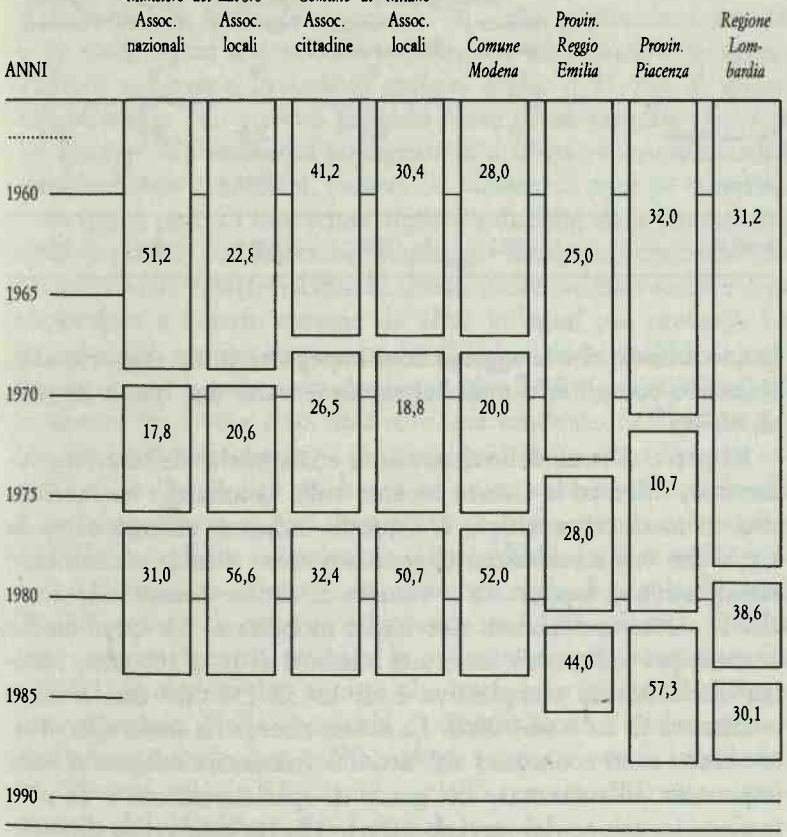
e che fatalmente sfugge ad indagini estensive. D'altra parte diversi approfondimenti qualitativi mostrano che queste aggregazioni hanno caratteristiche organizzative e sviluppano attività diversificate, difficilmente sovrapponibili a quelle proprie delle aggregazioni più strutturate. Se nelle prime predominano l'informalità, attività a carattere solidaristico, una forte attenzione alle dimensioni interne, scarsi rapporti con le istituzioni pubbliche e un rapporto preferenziale anche se spesso non di natura esclusiva con la Chiesa cattolica, le seconde sono invece caratterizzate da una certa strutturazione interna, da maggiore dipendenza da centrali ideologiche-culturali, da attività più specifiche, da scarso coinvolgimento dei volontari nelle decisioni collettive, da forti legami di tipo funzionale con la struttura pubblica dei servizi.

Osservando inoltre i dati delle rilevazioni locali, ci si rende conto che le dimensioni del volontariato sono ben più vaste di quelle stimate dall'indagine nazionale. Solo in Milano la ricerca IRS del 1983 ha raccolto oltre 300 nomi di associazioni, e ne ha stimato l'esistenza almeno di altre 500 (comprendendo anche quelle a carattere informale-locale). L'indagine sulla Lombardia, che considera soltanto associazioni costituite da almeno due anni e che hanno inteso iscriversi al Registro Regionale del volontariato assistenziale, ne ha censite 600.

L'evoluzione stessa del fenomeno è di difficile lettura. La Tabella 6 cerca di evidenziare, in chiave comparativa, qual'è il *trend* del volontariato negli anni Ottanta. Si può notare come nelle ultime indagini vada contraendosi l'area delle aggregazioni sorte negli anni Settanta e primi anni Ottanta, mentre aumenta il numero di associazioni sorte a partire dal 1982-83. Le ricerche svolte nel 1983-84 mostravano invece un forte *trend* ascendente a partire dal 1975, e nel complesso stimavano più estesa anche l'area delle associazioni di presenza tradizionale. Si può quindi concludere che il campo del volontariato è attraversato ancora da vivaci dinamiche, che comportano un tasso di ricambio dei gruppi assai elevato. Nel complesso le ultime indagini mostrano una tenuta se non un'ulteriore espansione del fenomeno.

Questa sembra sostenuta da una maggiore legittimazione che il volontariato ha ormai ottenuto da parte delle istituzioni pub-

Tabella 6: Periodo di costituzione delle associazioni di volontariato. Analisi comparata




bliche, e dal diffondersi di politiche locali attente al coinvolgimento e alla corresponsabilizzazione di queste associazioni. Nel complesso però l'area del volontariato risulta poco dipendente dal settore pubblico, sia dal punto di vista finanziario (la ricerca IRS sulla Lombardia calcola che l'incidenza del finanziamento pubblico sul totale delle entrate delle associazioni rappresenta appena il 10%) che da quello dei rapporti istituzionali od operativi. La Tabella 7 mostra come le diverse ricerche considerate

Tabella 7: Rapporti con enti pubblici

| | *Ministero del Lavoro* Associazioni nazionali % | Associazioni locali o coordinate % | *Provincia di Reggio Emilia* % | *Provincia di Piacenza* % | *Regione Lombardia* % |
|---|---|---|---|---|---|
| Non ha rapporti | 35.2 | 43.8 | 25.0 | 56.0 | 35.0 |
| Ha rapporti | 64.8 | 56.2 | 75.0 | 44.0 | 65.0 |
| Totale | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

hanno stimato che le aggregazioni impegnate in un rapporto continuativo con gli enti pubblici rappresentano una quota intorno al 40%.

Rispetto al tema delle dimensioni economiche dell'attività volontaria, soltanto la ricerca recente sulla Lombardia ha raccolto dati in modo sistematico. Da questa indagine emerge come la spesa che tali associazioni devono sostenere risulta scarsamente significativa se rapportata al volume di risorse umane volontarie che le stesse associazioni riescono a mobilitare. La spesa media annuale per volontario sostenuta è infatti di L. 1.305.000, mentre quella media complessiva è di L. 32.250.000 (ma il dato mediano è di L. 6.664.000). La stessa ricerca ha inoltre mostrato come i costi economici dell'attività volontaria subiscono forti impennate all'aumentare del grado di specializzazione e di professionalizzazione del servizio offerto. Se un intervento di natura assistenziale ha un costo medio per volontario impegnato di L. 785.000, un'attività di reinserimento o riabilitazione di tossicodipendenti o di minori disadattati arriva ad un costo per volontario di L. 3.289.000. Passando da un tipo all'altro si riduce inoltre il numero dei volontari impegnati, e in generale si rende notevolmente più rilevante e complesso il problema della disponibilità di risorse economiche.

Per quanto riguarda infine il numero di volontari impegnati, non si dispone purtroppo di dati attendibili e rappresentativi. L'indagine del Ministero del Lavoro, pur senza dare il numero

assoluto di volontari censiti, stima la presenza di un volontario ogni 89 individui (pari all'1.12%). Un sondaggio dell'Eurisko (Calvi, 1987) condotto nel 1985 arriva a stimare che in Italia 3 milioni 524 individui (pari al 9% della popolazione tra 18 e 74 anni, e pari al 6% della popolazione complessiva) svolgono attività volontarie in ambito sociale, e che il 91.5% di questi ultimi svolge tale attività facendo parte di un'associazione o di un gruppo. Gli individui impegnati in attività socio-assistenziali risulterebbero 2.371.000, pari ad un volontario ogni 24 cittadini.

Si tratta però di una stima alquanto dubbia, data l'ambiguità della domanda formulata nel sondaggio (anche un controllo più accurato sulle caratteristiche di questi individui non sembra corrispondere a quanto emerge da altre indagini più precise). Le indagini più recenti mostrano che il volontariato italiano è rappresentato in buona parte da donne (tra il 60% e l'80%), d'età compresa tra i 40 e i 60 anni (con una tendenza dell'età a calare), sia coniugate che non, di istruzione medio-alta (diploma superiore), e che svolge se donna in gran parte lavori casalinghi e se uomo lavori di tipo impiegatizio. Sulle stime complessive è difficile svolgere considerazioni attendibili: la ricerca IRS sulla Lombardia ha stimato una presenza nella Regione di quasi 50.000 volontari, con un volontario ogni 180 abitanti. Questa ricerca però riguarda soltanto le associazioni più strutturate, in attività da almeno due anni, e che intendono iscriversi al Registro regionale. Nella Provincia di Reggio Emilia i volontari segnalati sono stati oltre 4.000, con un rapporto con la popolazione residente di 1 a 96 (simile a quello trovato dalla ricerca nazionale del Ministero del Lavoro).

Sempre l'indagine Eurisko ha proposto una stima del valore economico delle attività volontarie svolte dagli italiani (assumendo naturalmente come valido il dato da loro calcolato). Calcolando un impegno medio individuale di 5 ore e 37 minuti alla settimana, ed assumendo un valore medio di L. 14.000/ora (pari al costo orario di un operatore sociale di livello esecutivo), Eurisko stima che i volontari prestino oltre 1 miliardo e 21 milioni di ore gratuite di servizio, pari ad un valore di 14.305 miliardi di lire (che rappresenta circa il 2% del debito pubblico).

Nel complesso, i dati quantitativi riguardanti il volontariato

nel nostro paese risultano molto ricchi e adeguati ai fini di una ricostruzione delle caratteristiche organizzative e culturali, meno ricchi e attendibili invece per una misurazione complessiva delle dimensioni generali del fenomeno. La numerosità delle indagini svolte non consente d'altra parte di attuare ponderazioni incrociate, in quanto i criteri metodologici di analisi e di rilevazione cambiano molto spesso. Si può ben dire che la realtà del volontariato dipende fortemente dalla posizione da cui la si osserva.

In questa situazione, le strategie di indagine adottabili sono due: sviluppare da un lato una raccolta centralizzata di dati relativi al volontariato più strutturato; condurre dall'altro lato alcune indagini locali con metodologie omogenee, in aree campione, in modo da stimare le dimensioni complessive del fenomeno, controllando i dati acquisiti a livello centrale e aggiungendovi quelli relativi a tipologie individuabili solo a partire da indagini locali.

## 4. *L'associazionismo*

Il termine «associazionismo» ha un'accezione più ampia di quello di volontariato, comprendendo tutte le organizzazioni volontarie autonome che perseguono obiettivi non di profitto. Nella definizione adottata da Mortara nel presentare la ricerca del CIRIEC (Mortara, 1985) sulle associazioni italiane, restano escluse dall'associazionismo sia le fondazioni che i comitati, in quanto la loro esistenza non dipende da una decisione autonoma e reversibile dei soci. Il volontariato rappresenta quella parte dell'associazionismo che sviluppa obiettivi di tipo filantropico che trovano attuazione nello svolgimento di servizi alla persona di rilevanza pubblica.

Le indagini cui si può fare riferimento per ricostruire un quadro generale di questa articolata e frastagliata realtà sono tre: l'indagine già citata del Ministero del Lavoro che, pur assumendo come oggetto specifico il volontariato, ha censito in gran parte associazioni non rientranti propriamente in questa area; la ricerca condotta dall'IREF nel 1984 e nel 1986 (IREF, 1988),

che ha dato origine a due rapporti nazionali sull'associazionismo sociale; un censimento delle associazioni italiane condotto dal CIRIEC e pubblicato nel 1985.

Vediamo di seguito, per i settori su cui si hanno informazioni, le dimensioni e le caratteristiche di queste associazioni.

*Settore educativo* - In questo settore ricadono associazioni religiose ed educative (come l'Azione Cattolica, l'Agesci, il Movimento ecclesiale di impegno culturale), centri di divulgazione culturale e scientifica, gruppi o associazioni che forniscono servizi di recupero scolastico o di doposcuola, associazioni impegnate nel campo delle metodologie didattiche e dell'orientamento scolastico e professionale (come l'Associazione Educativa Italiana, l'Opera Montessori, il Movimento di Cooperazione Educativa, l'IREF).

L'indagine sulle associazioni italiane del CIRIEC ha censito, nel campo della cultura e della ricerca scientifica, 2.524 associazioni, diffuse per il 50% nel Nord Italia. In base ai dati Eurisko, gli individui impegnati in questo settore in qualità di volontari sarebbero 1.127.000. Applicando le stime economiche dell'Eurisko le ore volontarie erogate annualmente per attività formative (in media 5 ore e 37 minuti alla settimana, per 40 settimane all'anno) risultano 242 milioni; applicando il parametro di L. 14.000 all'ora, si stimerebbe un valore economico complessivo di 3.388 miliardi, pari al 9% circa della spesa pubblica per l'istruzione (dato 1983) e all'11% circa della spesa dell'amministrazione statale (dato 1985). Come abbiamo già avuto modo di dire, il dato Eurisko ci pare alquanto sovrastimato e di incerta affidabilità, a causa della formulazione imprecisa della domanda relativa presente nel sondaggio.

*Settore della protezione civile* - Per effetto della legge n. 363 del 24 luglio 1984 il Ministero della Protezione Civile ha realizzato un censimento delle associazioni volontarie impegnate nel campo della protezione civile su tutto il territorio nazionale. Nel complesso sono state censite 619 associazioni (dato 1986) (Tabella 8), di cui però 296 sono costituite da gruppi comunali presenti esclusivamente in Trentino e Friuli. Le associazioni di

**Tabella 8: Censimento nazionale delle associazioni di volontariato nel campo della protezione civile (1986)**

| Tipologia associativa | Valori assoluti | Valori % |
|---|---|---|
| Associazioni nazionali[1] (sezioni periferiche) | 1.974 | 78.0 |
| Associazioni regionali | 65 | 2.6 |
| Associazioni provinciali | 15 | 0.6 |
| Associazioni locali | 181 | 7.1 |
| Nuclei comunali[2] | 296 | 11.7 |
| Totale | 2.531 | 100.0 |

[1] Associazioni nazionali n. 62.
[2] Si tratta di entità concentrate quasi esclusivamente in Trentino e nel Friuli V. Giulia.

*Fonte*: Ministero per il coordinamento della protezione civile.

rilevanza nazionale sono 62, ed insieme si articolano in ben 1.974 sezioni locali. Gran parte di queste associazioni svolgono attività prevalentemente in campo sanitario (come la Croce Rossa Italiana, le Misericordie, le Federazioni delle Pubbliche Assistenze), in campo assistenziale (come il Movi, la Caritas), in campo ricreativo-turistico (come il CAI, la Federazione Italiana Attività Subacquee, i Gruppi Archeologici Italiani). Nel complesso il censimento raccoglie una realtà che in buona parte si sovrappone a quella di altri settori, e raccoglie associazioni ed enti la cui natura nonprofit (nell'accezione da noi data) pare alquanto dubbia.

L'indagine del Ministero del Lavoro ha censito l'esistenza di 190 associazioni volontarie impegnate nel campo della difesa ambientale e della protezione civile. A questi vanno poi aggiunti i 438 gruppi comunali dei Vigili del fuoco volontari, presenti in Trentino e Friuli.

L'indagine Eurisko calcola che la percentuale di popolazione italiana che dedica una parte del proprio tempo libero in attività

volontarie di protezione civile sia pari allo 0.7% (circa 270.000 persone).

*Settore sportivo* - Le associazioni che intervengono nel campo sportivo possono essere distinte in due insiemi: quello delle società sportive (sia specialistiche che con obiettivi più generali di tipo promozionale-formativo) e quello delle federazioni sportive nazionali, da cui dipendono diverse organizzazioni private e società sportive. Il secondo insieme è coordinato dal CONI, e conta nel complesso ben 76.522 associazioni affiliate (dato desunto dal censimento ISTAT-CONI del 1986), che impegnano 874.460 persone tra dirigenti, tecnici ed ufficiali di gara. I praticanti che afferiscono a questo insieme sono stimati (sempre dal censimento ISTAT-CONI) in 8.780.000.

Il primo insieme afferisce invece in gran parte agli Enti di Promozione Sportiva, che mantengono ancora una loro autonomia di rapporto rispetto al CONI. Da una rilevazione compiuta nel 1985 dalla rivista «Promozione sportiva» (rivista del coordinamento degli enti di promozione sportiva), e apparsa sul numero del luglio 1986 della stessa, risulta che le società sportive affiliate a questi ultimi sono 36.893 (Tabella 9), coinvolgendo un numero di praticanti intorno ai 2 milioni 400 mila. Gli enti di promozione sportiva più importanti sono: il CSI (Centro Sportivo Italiano), l'UISP (Unione Italiana Sport Popolare), l'US ACLI (Unione Sportiva delle Acli), l'ENDAS (Ente Nazionale Democratico di Azione Sociale).

*Settore della cooperazione internazionale* - Con il termine convenzionale di «Ong» gli operatori impegnati nel campo degli aiuti internazionali denominano le organizzazioni non governative che agiscono nel campo della cooperazione internazionale senza alcun scopo di profitto. Nel 1986 le Ong che hanno ottenuto dal Ministero degli Affari Esteri il riconoscimento di idoneità per poter mandare propri volontari all'estero risultano essere 63; i volontari all'estero, nel 1985 risultano essere 895 (con una media per organizzazione di 16.8). In Italia esistono due organismi di coordinamento, che si rifanno ad impostazioni programmatiche ed ideali differenti: la FOCSIV (Federazione organismi

cristiani di servizio internazionale volontario), di ispirazione cattolica, e il COSV (Comitato di coordinamento delle organizzazioni per il servizio volontario), di ispirazione laico-civile. I programmi di intervento attuati, sempre nel 1985, risultavano essere oltre 200, concentrati prevalentemente in Africa e in America Latina. La spesa erogata dallo Stato per finanziarli ammonta

**Tabella 9: Associazioni, atleti praticanti, praticanti a livello amatoriale, nell'ambito degli enti di promozione sportiva (anno 1985)**

| Associazioni | Società sportive | Allievi praticanti | Praticanti liv. amatoriale |
|---|---|---|---|
| ACSI (Associazione centri sportivi italiani) | 1.487 | 102.645 | 160.000 |
| AICS (Associazione italiana cultura e sport) | 3.000 | 200.000 | non precis. |
| CSEN (Centro sportivo educativo nazionale) | 1.632 | 147.000 | |
| CSI (Centro sportivo italiano) | 9.000 | 500.000 | |
| CUSI (Centro universitario sportivo italiano) | — | 50.000 (stima) | |
| ENDAS (Ente nazionale democratico di azione sociale) | 2.500 | 250.000 | |
| PGS (Polisportive giovanili salesiane) | 1.203 | 169.000 | |
| UISP (Unione italiana sport popolare) | 14.125 | 554.985 | |
| US Acli (Unione italiana delle associazioni cristiane lavoratori italiani) | 3.946 | 308.000 | |
| Totale casi | 36.893 | 2.441.630 | |

*Fonte*: elaborazione IREF su dati desunti da: «Promozione Sportiva», rivista del coordinamento degli enti di promozione sportiva, Luglio 1986.

nel 1985 a 34 miliardi circa (nello stesso anno la spesa per programmi governativi è di 36 miliardi) (Tabella 10).

*Altri settori* - Infine rientrano nel settore nonprofit anche altri tipi di associazioni, su cui non si dispone però di dati significativi e aggregati. Ci si riferisce qui anzitutto alle associazioni impegnate nel campo ambientale, che possono essere distinte in tre insiemi: l'associazionismo conservazionista (come Italia Nostra, le leghe proibizionistiche della caccia e della pesca, le associazioni di difesa degli animali, etc.), le associazioni ambientalistiche (come in parte il WWF, alcune associazioni protezionistiche, gruppi locali mobilitati su specifiche tematiche) e le organizzazioni più politiche (come la Lega Ambiente).

Altre associazioni che rientrano nell'area sono quelle che operano nel campo della tutela della salute, come le associazioni di portatori di particolari patologie (Associazione Emofiliaci, Unione Italiana Lotta alla Distrofia Muscolare, Associazione Italiana Sclerosi Multipla, etc.), le associazioni che promuovono interventi nel campo di specifiche malattie (Lega Italiana per la lotta contro i Tumori, Associazione Italiana per la ricerca sul cancro), le associazioni di donatori (AVIS, AIDO), associazioni di difesa e tutela della salute dei cittadini (Tribunale per i diritti del malato).

**Tabella 10: Contributi del dipartimento alle ONG per i programmi privati (p), governativi (g) e per l'informazione (in miliardi di lire)**

| Voci | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Programmi p. | 7.5 | 8 | 12.5 | 14 | 31 | 34.2 |
| g. | 7 | 7.5 | 13.5 | 19 | 40 | 36.3 |
| Informazione | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 3 | 4.5 | 4.5 |
| ONG non di volontariato | — | — | — | — | 2.2 | 8.5 |
| Totale | 16.0 | 17.0 | 27.5 | 36.0 | 77.7 | 83.5 |

*Fonte*: Ministero per il coordinamento della protezione civile.

Infine, restano pressoché ignote le dimensioni e la rilevanza dell'area di associazioni che operano nel campo dei beni culturali (come i Volontari dei musei), e dell'animazione socio-culturale (come l'ARCI, circoli culturali, associazioni teatrali, etc.). L'indagine del Ministero del Lavoro ha raccolto nominativi di 925 organizzazioni, la cui finalità di rilevanza pubblica resta però da determinare meglio.

### 5. *La cooperazione di solidarietà sociale*

Le cooperative di solidarietà sociale sono cooperative che erogano servizi socio-sanitari di diversa natura (ivi compresa l'organizzazione di attività lavorative che coinvolgono soggetti con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro) e che hanno come scopo sociale specifico quello dell'erogazione a fini di solidarietà sociale di servizi socio-sanitari. Il lavoro costituisce quindi per queste cooperative un mezzo attraverso cui realizzare il loro scopo sociale.

Una ricerca condotta da C. Borzaga (1987), per conto del Comitato nazionale di coordinamento delle cooperative di solidarietà sociale, ha raccolto i nominativi di 566 cooperative di solidarietà sociale che aderiscono, o stavano per aderire al momento della rilevazione (1986), alla Confederazione generale delle cooperative (gli autori dell'indagine sostengono però che queste esauriscono quasi l'intero fenomeno esistente in Italia). Sono state poi raccolte informazioni dettagliate su un campione di 247 cooperative (pari al 43% dell'universo). Nel complesso i dati mostrano l'origine recente del fenomeno (quasi il 90% si è costituita a partire dal 1980), i settori prevalenti di attività (handicap fisico e psichico per il 63% delle organizzazioni, devianza e disadattamento giovanile nel 32% dei casi), la predominanza dell'attività lavorativa come strumento di intervento (per il 57% dei casi, tramite l'istituzione di laboratori artigianali, attività agricole, gestione di servizi, attività commerciali) rispetto ad attività propriamente di intervento sociale (comunità residenziali, centri diurni, assistenza domiciliare).

I servizi erogati, sia in forma di attività lavorativa che di attività sociale, hanno interessato nel corso dell'anno in cui è

stata effettuata la rilevazione 15.000 persone, prevalentemente in attività sociali (13.000, soprattutto per assistenza domiciliare e centri diurni). La forza lavoro coinvolta è di 6.024 individui; le ore di lavoro sono dedicate per il 52% da soci lavoratori, mentre i dipendenti contribuiscono per il 13% e i volontari per il 15%.

## 6. *Problemi di misurazione*

Il problema maggiore che si incontra allorché si intende attuare una misurazione complessiva del terzo settore, e anche quando si intende disporre di un campione rappresentativo del fenomeno, è quello di ottenere un universo adeguato di organizzazioni nonprofit.

Le difficoltà più rilevanti che si incontrano sono due.

La prima è connessa alle caratteristiche di estrema fluidità ed informalità del fenomeno, che rende scarsamente affidabili le liste e i censimenti attuati, specie se questi tengono conto di un territorio molto ampio. L'analisi svolta evidenzia con estrema chiarezza che i tentativi di rilevazione su base nazionale non hanno mai assunto carattere di censimento, e sviluppano fattori di distorsione difficilmente quantificabili e talvolta persino di non immediato riconoscimento. Questo a fronte di un impegno di mezzi e di risorse finanziarie tutt'altro che irrilevante. Soprattutto risulta sistematicamente sotto-stimata la fenomenologia più informale, quella più difficilmente visibile e che sviluppa con maggiori difficoltà legami con altre centrali associative o con istituzioni pubbliche. Va anche tenuto conto del fatto che il grado di estrema fluidità e dinamicità del fenomeno rende velocemente obsolescenti le liste o gli elenchi raccolti.

La seconda difficoltà risale al mancato riconoscimento nel nostro paese di un settore nonprofit. Come si è già notato le rilevazioni esistenti e in corso riguardano sempre realtà che sono o troppo parziali rispetto all'intero settore del nonprofit (come il volontariato), oppure sono trasversali a questo (come l'associazionismo). Di qui discendono due esigenze ulteriori: da un lato quella di integrare elenchi ed informazioni diverse e disomogenee; dall'altro quella di selezionare all'interno di queste soltanto

quelle organizzazioni che rientrano nel terzo settore. Questo in una situazione in cui i dati raccolti dalle rilevazioni non sempre contengono le informazioni necessarie a certificare la natura non-profit delle organizzazioni.

Di fronte a queste difficoltà, la scelta che pare praticabile ai fini di una misurazione attendibile del terzo settore è quella di scindere la rilevazione in due parti, che affrontino realtà e problematiche diverse. Sul piano nazionale, sembra possibile sviluppare soltanto una rilevazione delle organizzazioni che hanno rilevanza nazionale o regionale, o che hanno sviluppato un grado di formalità tale da renderle facilmente riconoscibili e stabili nel tempo. Sul piano locale, è invece possibile sviluppare analisi più puntuali, maggiormente sensibili alle dimensioni più fluide ed informali del fenomeno. Una attenta campionatura delle aree locali consentirebbe di utilizzare le rilevazioni locali come campioni di controllo dei risultati ottenuti nella rilevazione nazionale. In secondo luogo le rilevazioni locali consentirebbero di correlare lo sviluppo del settore ad altre caratteristiche del sistema sociale ed istituzionale locale.

L'articolazione in due parti della rilevazione avrebbe poi l'altro importante vantaggio di semplificare e non cumulare i problemi di controllo delle fonti di informazione.

## *Bibliografia*


BERNARDELLI E., 1986, intervento al Convegno: "*Più mercato nella sanità pubblica*", promosso dalla Fondazione Luigi Einaudi. Gli atti sono pubblicati in FONDAZIONE LUIGI EINAUDI (a cura di), *Il malato di stato*, Milano, Edizioni del Sole 24 Ore.

BORGAZA C., 1987, *La cooperazione di solidarietà sociale. Prime riflessioni su un settore emergente*, «Sociologia del lavoro», n. 30-31.

CALVI G. (a cura di), 1987, *Indagine sociale italiana. Rapporto 1986*, F. Angeli, Milano.

COMUNE DI MODENA, 1987, *Modena e il volontariato*, F. Angeli, Milano.

DE AMBROGIO U., RANCI C., 1989, *Volontariato in Lombardia*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 9.

IREF, 1988, *Rapporto sull'associazionismo sociale*, F. Angeli, Milano.

MORTARA A. (a cura di), 1985, *Le associazioni italiane*, F. Angeli, Milano.

PROVINCIA DI PIACENZA, 1988, *Il volontariato*, dattiloscritto.

RANCI C. (a cura di), 1985, *Volontariato bisogni servizi*, F. Angeli, Milano.

RANCI C., 1987, *Ricerca e politiche sociali «sul» volontariato*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 12.

ROSSI G., COLOZZI I., 1985, *I gruppi di volontariato in italia, elementi per una classificazione*, in L. TAVAZZA (a cura di), *Volontariato ed enti locali*, Edizioni Dehoniane, Bologna.

*Capitolo Decimo*

# RASSEGNA DELLE RICERCHE SOCIOLOGICHE SUL TERZO SETTORE IN ITALIA

di *Sergio Pasquinelli*

## 1. *Premessa*

Le organizzazioni nonprofit in quanto tali non sono ancora entrate, se non in modo marginale, nelle analisi e nella riflessione sociologica e, più in generale, delle scienze sociali nel nostro Paese. Solo negli anni più recenti, a fronte dei cambiamenti rilevanti che hanno attraversato la società italiana, si sono moltiplicati i riferimenti a questa vasta area di iniziative e gli stessi termini attraverso cui essa viene generalmente definita (terza dimensione, privato sociale, terzo settore) si stanno lentamente diffondendo nella riflessione scientifica e nel dibattito culturale.

Ciononostante, quello che viene chiamato terzo settore è ancora ben lungi dal diventare un'area autonoma della teoria e della ricerca sociologica in Italia, mentre non altrettanto si può dire per altri Paesi, in particolare quelli anglosassoni, dove il nonprofit ha progressivamente acquistato una propria autonomia quale oggetto analiticamente significativo, ed occupa oggi uno spazio riconosciuto nelle discipline economiche soprattutto.

In Italia si deve ad Ardigò (1981) il merito di essere stato tra i primi a introdurre il concetto di «terza dimensione», in questo caso con diretto riferimento alla crisi del Welfare State. Un ulteriore, più recente contributo che ha considerato questo campo nel suo insieme è quello di Borzaga e Lepri (1988), in cui vi è, oltre ad un tentativo di definizione del concetto di «terzo settore», una rapida ricostruzione storica dell'area.

Per quanto riguarda la ricerca, a tutt'oggi l'unico tentativo di analisi globale del terzo settore rimane quello condotto dal CIRIEC (Mortara, 1985). Si tratta di una ricognizione empirica attraverso la quale sono state prese in considerazione le organizzazioni nonprofit in alcune regioni (Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto)

ricostruendone i rispettivi scenari (settori di intervento prevalenti, strutture organizzative e forme giuridiche).

Se dunque sono ancora sporadici i lavori che in Italia si sono occupati dell'area nonprofit nel suo insieme, non altrettanto si può dire per fenomeni più «ristretti» presenti entro tale area. Il caso esemplare è dato dal dibattito e dalle ricerche sul volontariato, attorno a cui si è andata costruendo negli ultimi anni quella che Melucci chiamerebbe una *densità comunicativa* tra autori, filoni di ricerca, concetti, metodologie di analisi diverse tra loro (Melucci, 1985).

Nelle pagine che seguono presenteremo una bibliografia ragionata in merito a tre vasti fenomeni che oggi si stanno presentando, certo con modalità diverse, come altrettanti filoni di studio e di analisi. Si tratta del volontariato, dell'associazionismo sociale e della cooperazione. La quantità e qualità dei contributi specifici, l'articolazione degli strumenti concettuali, la ricchezza delle conoscenze empiriche che, negli ultimi dieci anni, sono andate accumulandosi, attribuiscono a queste tre aree di studio e di ricerca una importanza che sembra destinata ad accrescersi nel tempo. I prossimi tre paragrafi sono rispettivamente dedicate a queste tre aree. Si distingueranno i lavori empirici dalle riflessioni di natura più teorica, richiamando in estrema sintesi gli orientamenti che guidano la riflessione dei diversi autori. Sono stati indicati di preferenza i lavori più recenti e quelli che contengono bibliografie specifiche.

## 2. *Il volontariato*

Il dibattito sul volontariato, sviluppatosi in Italia a partire dalla fine degli anni Settanta, ha prodotto una quantità assai vasta di contributi. Buone sintesi della varietà di posizioni che si sono via via affacciate in questi anni rimangono quelle di Prina (1983) e di Ascoli (1985b).

L'area intellettuale certamente più coinvolta in tale dibattito è quella cattolica: è questa che lo ha generato e che continua in buona parte ad alimentarlo. Come noto, Ardigò fonda la propria costruzione teorica sulla distinzione tra «mondi vitali» e «società politica» (Ardigò, 1980). Il volontariato è l'espressione

più eclatante dei mondi vitali; esso fa parte di una «terza dimensione» (terza rispetto allo Stato e al mercato) a cui i sistemi contemporanei dovrebbero garantire maggiore spazio e autonomia (Ardigò, 1981, 1984).

Tra gli studiosi che condividono una simile impostazione vi è Colozzi, del quale si veda soprattutto l'intervento da lui svolto al convengo nazionale di Lucca del 1982 (Colozzi, 1982). Donati per parte sua ha concentrato l'attenzione sul volontariato applicandovi un modello teorico elaborato altrove (si tratta dell'alternativa *exit-voice* di Hirschman) (Donati, 1984). Gli articoli scritti da Rossi sono di carattere più empirico (1979, 1980). È doveroso poi ricordare la voce autorevole di altri cattolici, come quella di Nervo (1987) e di Tavazza (della sua vasta pubblicistica si veda soprattutto l'introduzione a 1985).

Un diverso orientamento si è fatto strada a partire dall'inizio degli anni Ottanta. In esso viene messa in questione la visione secondo cui il volontariato è un bene in sé, espressione di valori che sono da difendere e promuovere, a favore invece di un approccio più critico, che fa perno sulle difficoltà dell'intervento statale in materia assistenziale e sul ruolo possibile che i circuiti di solidarietà sociale giocano, o potrebbero giocare.

Qui i contributi fondamentali, meno legati tra loro rispetto a quelli precedenti, sono quelli di Cotturri (1982), Balbo (1984, 1985), Ascoli (1985a, 1987) e Ranci (1985a, b). Sulla scorta di un'ampia rassegna letteraria, Cotturri è tra i primi a porre in rilievo il passaggio avvenuto nella società italiana da azioni collettive prevalentemente mosse da una logica di *richiesta* (movimenti sociali) ad una di *offerta*, di cui il volontariato sarebbe l'espressione più esplicita. Balbo critica esplicitamente Ardigò mettendo in discussione la presenza di un presunto terzo settore separato dalle altre dimensioni del sociale. La studiosa milanese invece considera il volontariato profondamente intrecciato con quelle «intelligenze diffuse» proprie della società italiana (Balbo, 1985). I contributi di Ascoli sono interessanti, l'uno (1987) per un'inedita rassegna di contributi anglosassoni (e per l'ampia bibliografia ivi riportata), l'altro per un'articolata riflessione sui rapporti tra volontariato e stato sociale (Ascoli, 1986). Anche Ranci (1985) tenta una propria lettura critica del dibattito in

corso, individuando nella diade offerta di servizi/produzione di significati un nodo problematico di cui si dovrà tenere sempre più conto.

Tra i diversi temi che hanno suscitato attenzione negli autori fin qui citati, occupa un posto centrale il rapporto (reale o auspicato) tra queste forme d'azione e l'ente pubblico. Argomento cruciale che si ritrova un po' ovunque, su cui risulta quindi difficile isolare contributi specifici. Ad ogni modo, utili riferimenti iniziali sono gli Atti dei quattro convegni nazionali che si sono succeduti dal 1980 ad oggi (AA.VV. 1980, Tavazza 1982, 1985, 1987). Una teorizzazione originale dei rapporti volontariato-istituzioni politiche viene proposta in Tarozzi (1981); si veda poi il bel contributo del Coordinamento Nazionale della Comunità di Accoglienza (CNCA 1985, cap. quarto), oltre all'intervento di Montanari (1985).

Sui rapporti con i servizi pubblici si rinvia a Pasquinelli (1989), dove si mettono in evidenza i nodi più problematici esistenti a livello di territorio, e al volume, anche se leggermente datato, AA.VV. (1981). Sul ruolo del volontariato nel sistema sanitario pubblico, Colozzi (1984a); dello stesso si veda anche 1984 (p. 145 ss.).

Ci occuperemo ora dell'attività di ricerca che è andata sviluppandosi nel nostro Paese. Per una analisi comparata dei risultati delle ricerche sul volontariato si rinvia a Ranci, De Ambrogio e Pasquinelli (1990). Le prime analisi sul campo risalgono al 1977-78, quando la Fondazione Giovanni Agnelli di Torino si fa promotrice di un programma di ricerche su un fenomeno di cui proprio in quegli anni si inizia a parlare con sempre maggiore insistenza. Tra queste, ciò che può essere considerata la prima ricerca sui gruppi di volontariato in Italia, la quale prende in considerazione nove iniziative di ispirazione cattolica (Rossi, 1979).

Ma l'attività di ricerca «esplode» veramente a partire dall'indagine nazionale i cui primi risultati sono stati presentati al terzo convegno nazionale di Lucca, nel maggio 1984. Sulla rappresentatività dei dati raccolti si possono avanzare riserve, ma non c'è dubbio che questa indagine abbia il merito di aver iniziato a colmare un grande vuoto conoscitivo. Essa ha consentito di

stilare un elenco di oltre 15.000 gruppi; di questi, 7.024 sono stati poi analizzati tramite questionario (Rossi e Colozzi 1985). Proseguendo in ordine cronologico, troviamo l'analisi patrocinata dal Comune di Modena (1987) e condotta nel 1984 da un gruppo composto da volontari e operatori pubblici; questa ricognizione sul campo ha avuto come oggetto 53 gruppi operanti nella città emiliana, a cui è stato sottoposto un questionario molto simile a quello predisposto per la ricerca nazionale.

Arriviamo poi alla ricerca condotta da Ranci (1985a) per l'Istituto per la Ricerca Sociale, svolta nell'area milanese. Si tratta della prima ricerca (assieme a quella di Scortegagna di cui si dirà tra breve) ad aver utilizzato strumenti di analisi propriamente qualitativi, ricostruendo, dopo una ricognizione a livello cittadino, le specifiche modalità di intervento di oltre settanta esperienze in due zone del decentramento urbano.

Lo stesso anno viene pubblicata un'analisi promossa dalla Fondazione Brodolini e diretta da Renzo Scortegagna, avente come tema specifico il ruolo delle attività di formazione dei volontari nel settore degli interventi per anziani. L'analisi si è concentrata su tre «casi» regionali: l'Emilia Romagna, il Veneto e il Lazio. Per ogni area è stato individuato un *pool* di esperienze non rappresentative ma capaci di riprodurre la complessità esistente. Esse sono state poi sottoposte a intervista (Scortegagna, 1985). Ancora nel 1985 viene realizzata una ricerca nella provincia di Trento. Svolta da Marina Bianchi e Piergiorgio Ceresa, l'analisi ha come oggetto una trentina di gruppi (Bianchi e Ceresa, 1985). Di particolare interesse è qui l'adozione di un modello di analisi delle organizzazioni volontarie elaborato da uno studioso statunitense in un volume che è stato tradotto in italiano (Kramer, 1987).

L'anno successivo vengono pubblicati i risultati più significativi di una ricera sul volontariato giovanile (Pasquinelli 1986). Su questo si veda anche, più di recente, l'analisi di De Ambrogio (1988). Entrambe sono state condotte a Milano.

Sempre nel 1986 viene poi pubblicata una analisi di vaste dimensioni sul volontariato nel Mezzogiorno (Cesareo e Rossi 1986). L'indagine si è svolta per iniziativa del Formez tra il 1984 e il 1985 e consta di due parti fondamentali, una quantita-

tiva e l'altra qualitativa. L'analisi quantitativa si è riferita ad una parte (1.094 gruppi, distribuiti nelle regioni meridionali e insulari) di quelle 7.024 iniziative analizzate nell'indagine nazionale; i dati sono stati quindi estrapolati da quella analisi. Oggetto dell'analisi qualitativa sono stati invece 26 «casi» studiati attraverso incontri di gruppo e lo spoglio della documentazione eventualmente da essi prodotta.

Arriviamo così alla ricerca svolta dall'IRS tra l'86 e l'87 ed i cui risultati sono in corso di pubblicazione (Ranci, De Ambrogio e Pasquinelli, 1990). Promossa dalla Provincia di Reggio Emilia, l'analisi, analogamente a quella precedente, risulta divisa in due fasi. Nella prima si è proceduto ad un censimento delle esperienze, rilevandone più di 150; 81 di queste sono state poi intervistate attraverso colloqui in profondità. La seconda fase si è concentrata su sette gruppi di volontariato, appartenenti ad aree d'intervento diverse.

Si segnalano infine due ricerche recenti, la prima, di tipo quantitativo, svolta in Lombardia su 600 organizzazioni (De Ambrogio e Ranci, 1989) e quella svolta su 800 volontari nel Mezzogiorno (Cesareo e Rossi, 1989).

## 3. *L'associazionismo*

A fianco del volontariato si trovano aree diverse di impegno e di iniziativa collettiva, cui spesso ci si riferisce con il termine «associazionismo». Termine evidentemente generico, che può essere esteso a qualsiasi forma di azione collettiva a carattere non istituzionale. Da questo punto di vista, lo stesso volontariato può essere considerato parte di questa area più vasta.

In Italia non è ancora possibile parlare di un dibattito o di un filone di ricerca consolidato sull'associazionismo in quanto tale. Esistono invece discussioni e analisi circoscritte a specifici settori, per esempio sull'associazionismo culturale, quello sportivo, l'associazionismo religioso, quello del tempo libero.

Un repertorio esauriente delle associazioni presenti in Italia è costituito dal corposo volume curato da Mortara (1985) che, assieme al *Rapporto sull'associazionismo sociale* curato dall'IREF

e giunto alla terza edizione (IREF, 1990), rappresenta l'unica base informativa ad ampio spettro sull'associazionismo non istituzionale. Il lavoro IREF presenta un quadro articolato, ricostruito attraverso fonti diverse, in ordine ai diversi settori individuati — 16 in totale — che vanno dall'educazione alle attività sportive, dall'ecologia alla promozione della salute, alle associazioni di consumatori, alla protezione civile, ecc. Una descrizione dell'evoluzione legislativa ed una bibliografia completano un lavoro certamente utile per una consultazione e per avere un quadro di riferimento complessivo.

Tra le diverse aree che compongono l'universo dell'associazionismo italiano, tre hanno suscitato particolare attenzione — l'associazionismo culturale, l'azione conflittuale e le aree di movimento, la cooperazione internazionale —, mentre una quarta area sta oggi attraversando una crescita di interesse assai sintomatica: le associazioni di autogestione e di mutuo aiuto, il cosiddetto *self-help*.

Recenti ricerche hanno analizzato aspetti diversi legati all'associazionismo culturale. In particolare, una analisi svolta nella Provincia di Padova (Diamanti, 1988) ha ricostruito le reti di relazioni tra associazionismo giovanile ed ente locale. Per rimanere in ambito giovanile, interessante — anche se un pò datata — è la guida curata dall'ARCI (1982). Più approfondita l'analisi condotta dall'Istituto per la Ricerca Sociale in tre situazioni territoriali diverse: Milano, Busto Arsizio e Bari. In ognuno di questi contesti sono stati ricostruiti i modelli partecipativi e le strutture di appartenenza ad alcune realtà aggregative significative (IRS, 1986).

Sui movimenti politici o comunque a carattere conflittuale la bibliografia senz'altro più soddisfacente, e non solo per la letteratura italiana, è quella di Donati e Diani (1985), mentre ricordiamo il lavoro di ricerca tra i più complessi e ricchi svolti finora in Italia, quello diretto da Alberto Melucci nell'area milanese. Sono state qui prese in considerazione quattro aree: il movimento giovanile, quello delle donne, l'arcipelago ecologista e l'area della «nuova coscienza». Le modalità della mobilitazione, le forme organizzative e di *leadership*, i contenuti ideologici espressi sono state le dimensioni analitiche indagate in que-

sta ricerca, i cui risultati si trovano in Melucci (1984). Relativamente al movimento ecologista, che tanta attenzione ha suscitato in questi ultimi anni, l'analisi di Diani (1988) ha ricostruito con estrema precisione il *network* associativo che tiene insieme l'arcipelago verde. Questi ultimi due lavori contengono ampie bibliografie.

La cooperazione internazionale è un terzo ambito associativo su cui si è recentemente sviluppato un dibattito significativo. Da un punto di vista ricognitivo sullo stato della discussione e sul complesso delle iniziative esistenti si veda il volume di Tarozzi (1986), mentre un quadro complessivo degli aiuti italiani ai Paesi in via di sviluppo è dato dal Libro bianco curato dal Ministero Affari Esteri (1986). Tra i numerosi contributi, i lavori di Calvani (1985), Scarin (1986) e D'Angelo (1984) si pongono soprattutto sul piano del dibattito e della riflessione critica intorno agli orientamenti (reali o auspicabili) di una politica a favore di tali Paesi. Oltre ai «Quaderni della Cooperazione», un riferimento necessario per chi voglia tenersi aggiornato con questo dibattito è costituito dal mensile «Animazione Sociale».

Sui gruppi di *self-help* si è andata sviluppando una mole imponente di ricerche e di riflessioni in altri Paesi dell'occidente, in particolare in quelli anglosassoni. In Italia è ancora embrionale sia il dibattito, sia la ricerca su questa area crescente di iniziative. Soprattutto, i contributi esistenti risultano frammentati, in quanto affrontano ciascuno aspetti assai differenti. Così, il lavoro della Di Nicola (1986) tratta del *self-help* in relazione alle reti parentali, quello di Losi (1989) in relazione alle pratiche di auto-medicazione e di medicina alternativa, quello di Capalbo e Scaramucci (1977) in relazione al movimento cooperativo. Dal punto di vista di una riflessione teorica sui significati e gli orientamenti espressi dalle pratiche di mutuo aiuto, i lavori di Laura Balbo e del centro GRIFF di Milano rimangono assai importanti. Si veda da ultimo Balbo (1987).

## 4. *La cooperazione*

L'evoluzione del movimento cooperativo presenta curiose ana-

logie con quella del volontariato: di antiche tradizioni storiche, entrambi hanno conosciuto negli ultimi anni nuovi impulsi nella diffusione e nella qualità delle esperienze.

La letteratura riguardante le imprese cooperative è sterminata. Essa è grosso modo separabile in tre grandi filoni, che poi corrispondono a tre diversi approcci al fenomeno: un approccio «economicista» che è forse quello prevalente e che si occupa dei problemi economico-amministrativi legati alle cooperative nelle loro diverse versioni (di produzione-lavoro, di consumo, ecc.); un approccio di tipo «culturale», che tratta dei valori di cui la cooperazione si fa o dovrebbe farsi portatrice, oppure che ricostruisce la storia delle cooperative in una determinata area geografica o in un settore particolare; infine, un approccio «sociologico» in senso lato, cioè più concentrato sull'analisi empirica delle cooperative e attento a una riflessione sulle loro dimensioni organizzative.

In questa vasta saggistica qui considereremo il terzo filone di studi richiamato. L'opera sistematica di Zan (1982) presenta un quadro articolato del mondo cooperativistico italiano, benché già leggermente datato. Più di recente, in un numero monografico della rivista «Sociologia del Lavoro» (n. 30-31, 1987) sono stati presentati numerosi contributi sia di ricerca che di riflessione teorica. Particolarmente interessante per la ricostruzione delle riflessione sociologica su questi temi è qui il contributo di La Rosa e Minardi (1987), dove tra l'altro la cooperazione viene considerata come parte di una «terza dimensione». Si veda poi il contributo di Zan (1984) quale analisi organizzativa delle imprese cooperative. Una corposa bibliografia è quella, meno recente, curata da Benini (1982).

Particolare attenzione ha suscitato, nel dibattito italiano, la cooperazione giovanile e i rapporti tra cooperative, opportunità lavorative e giovani. Il dibattito su questo tema si è animato soprattutto in seguito alla nota legge n. 285 del 1977 che prevedeva una serie di misure a favore dell'occupazione giovanile, e tra queste incentivi economici per la nascita di imprese cooperative. Relativamente ai problemi sollevati da questa legge, che molti considerano una «scommessa perduta», si veda per tutti

Mazzamuto (1978). La discussione sul rapporto giovani-cooperazione è poi proseguita. Un volume a più voci che ne presenta le diverse posizioni è AA.VV. (1987). A livello di ricerca sul campo si veda D'Ambrosio (1981), Alagia (1981), AA.VV. (1978), Guiducci (1987).

Un capitolo a parte invece richiedono le considdette cooperative di solidarietà sociale. Si tratta di una realtà ormai quantitativamente significativa (si contano, nella sola Lombardia, più di 200 iniziative) oltre a presentarsi assai eterogenea al proprio interno, eterogenità dovuta intanto ai settori di intervento, poi alle dimensioni, agli obiettivi organizzativi, agli aspetti economici e patrimoniali.

L'apertura del dibattito qui può essere fatta risalire ad un volume che raccoglie i materiali di un seminario organizzato dalla Fondazione Zancan nel luglio 1981 (AA.VV. 1982). Questo settore cooperativo è stato poi al centro di alcuni incontri pubblici; ricordiamo in particolare il convegno torinese del febbraio 1985 «Enti locali e cooperazione nei servizi socio-assistenziali», durante il quale sono stati presentati i risultati di un'interessante indagine, diretta da Rei (1985a). Inoltre, le prime due assemblee nazionali delle cooperative di solidarietà sociale che hanno chiamato a raccolta centinaia di esperienze diffuse sul territorio nazionale. Gli atti della prima (tenutasi ad Assisi nel giugno 1985) appaiono in «Animazione Sociale» (n. 65-66, 1985) (si vedano qui soprattutto le relazioni di Matterelli e di Scalvini e la sintesi del dibattito curata da don Angelo Chiappa). Gli atti della seconda (tenutasi a Castrocaro nel maggio 1987) si trovano in «Italia Cooperativa» (suppl. n. 23-24, 1987).

I contributi di Borgia (1984) e Giori (1984) si presentano come ulteriori lavori analitici su questo settore cooperativo. Sulle cooperative di solidarietà sociale è da segnalare inoltre l'importante ricerca diretta da Borzaga (1987), forse la più compiuta finora condotta in Italia, nella quale tra l'altro si riporta una bibliografia esaustiva dei tentativi di analisi della cooperazione nei servizi socio-sanitari.

## *Bibliografia*


AA. VV., 1978, *Marginalità, valore lavoro e cooperazione*, «Sociologia del Lavoro», n. 4.
AA. VV., 1980, *Volontariato ed enti pubblici*, Atti del primo convegno nazionale, «Animazione Sociale», n. 35.
AA. VV., 1981, *Il volontariato nel quadro dei servizi sociali sul territorio*, Fondazione Zancan, Padova.
AA. VV., 1982, *La cooperazione nell'ambito dei servizi sociali*, Fondazione Zancan, Padova.
AA. VV., 1987, *Tra flessibilità e nuova imprenditorialità*, Fondazione Agnelli, Torino.
ALAGIA G., 1981, *I giovani e la cooperazione agricola*, F. Angeli, Milano.
ARCI, 1982, *Submarine. Guida alle aggregazioni giovanili in Italia e in Europa*, Feltrinelli, Milano.
ARDIGÒ A., 1980, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bologna.
ARDIGÒ A., 1981, *Volontariato, Welfare State e terza dimensione*, «La ricerca sociale», n. 25.
ARDIGÒ A., 1984, *Nuovi valori e nuovi attori per la rifondazione del Welfare State*, «La ricerca sociale», n. 32.
ARDIGÒ A., 1985, *Il paradosso del sociale e la riforma del servizio sanitario*, in A. ARDIGÒ, S. PORCU (a cura di), *Il paradosso del sociale*, F. Angeli, Milano.
ASCOLI U., 1985a, *Welfare State e azione volontaria*, «Stato e mercato», n. 13.
ASCOLI U., 1985b, *Volontariato organizzato e sistema pubblico di welfare: potenzialità e limiti di una cooperazione*, «Democrazia e Diritto», n. 5.
ASCOLI U., 1986, *Le iniziative di solidarietà e di volontariato nei moderni sistemi di welfare*, «Inchiesta», luglio-settembre.
ASCOLI U. (a cura di), 1987, *Azione volontaria e Welfare State*, Il Mulino, Bologna.
BALBO L., 1984, *Tra pubblico e mercato, il ruolo del volontariato*, «Politica ed Economia», n. 7-8.
BALBO L., 1985, *Le potenzialità inespresse delle nuove soggettività e dei diritti quotidiani*, «Democrazia e diritto», n. 5.
BALBO L. (a cura di), 1987, *Time to care*, F. Angeli, Milano.
BENINI D. (a cura di), 1982, *La cooperazione nei libri*, Inecoop, Roma.
BIANCHI M., CERESA P., 1985, *Il volontariato nella provincia di Trento*, «Quaderni di Lavoro», dicembre.
BORGIA R. (a cura di), 1984, *La cooperazione di solidarietà sociale*, Inecoop, Roma.
BORZAGA C., 1987, *La cooperazione di solidarietà sociale: prime riflessioni su un settore emergente*, «Sociologia del Lavoro», n. 30-31.
BORZAGA C., LEPRIS S., 1988, *Oltre a Stato e mercato: il «terzo sistema»*, «Servizi Sociali», n. 1.
CALVANI S., 1985, *L'arcipelago della solidarietà*, «Nigrizia», marzo.
CAPALBO F., SCARAMUCCI F., 1977, *Cooperazione e consumo*, Nuove Dimensioni, Roma.
CARITAS ITALIANA, 1983, *Volontariato di ispirazione cristiana*, 2 voll., Edizioni Dehoniane, Bologna.
CESAREO V., 1981, *Volontariato e servizi sociali*, «Studi di Sociologia», n. 2.
CESAREO V., ROSSI G. (a cura di), 1986, *Volontariato e Mezzogiorno*, 2 voll., Edizioni Dehoniane, Bologna.
CESAREO V., ROSSI G. (a cura di), 1989, *L'azione volontaria nel Mezzogiorno*, Edizioni Dehoniane, Bologna.
CNCA, 1985, *Tra utopia e quotidiano*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
COLOZZI L, 1982, *Il ruolo del volontariato nella crisi del Welfare State* in L. TAVAZZA (a cura di), *Verso uno statuto del volontariato*, 2 voll., Edizioni Dehoniane, Bologna.

COLOZZI I., 1984a, *Nuove prospettive di politica sociale*, Clueb, Bologna.
COLOZZI I., 1984b, *Modelli di politica sociale e terza dimensione*, «La ricerca sociale», n. 32.
COMUNE DI MODENA, 1987, *Modena e il volontariato*, F. Angeli, Milano.
COTTURRI G., 1982, *Volontariato e crisi dello stato sociale*, «Democrazia e diritto», n. 4
D'ALESSANDRO V., 1985, *Il lavoro e i suoi significati: un'analisi dei risultati di una ricerca empirica*, «Studi di Sociologia», n. 4.
D'AMBROSIO M., 1981, *I giovani e la cooperazione nell'industria e nei servizi*, F. Angeli, Milano.
D'ANGELO M., 1984, *Cooperazione italiana allo sviluppo*, «Quaderni della cooperazione», n. 1.
DE AMBROGIO U., 1988, *Esperienze giovanili di volontariato. Ideologia, organizzazione e dinamiche interne: il caso di una zona di Milano*, «Animazione sociale», n. 3.
DE AMBROGIO U., RANCI C., 1989, *Volontariato in Lombardia*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 9.
DIAMANTI I., 1988, *Fra integrazione e distacco*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 17.
DIANI M., 1988, *Isole nell'arcipelago. Il movimento ecologista in Italia*, Il Mulino, Bologna.
DI NICOLA P., 1986, *L'uomo non è un'isola*, F. Angeli, Milano.
DONATI P.P., 1984, *Il volontariato tra pubblico e privato*, «La ricerca sociale», 32.
DONATI P.P., DIANI M., 1985, *Movimenti sociali contemporanei. Bibliografia 1975-1984*, Unicopli, Milano.
GHERARDI S., 1983, *Bibliografia italiana in materia di giovani e lavoro negli anni settanta*, in D. DE MASI (a cura di), *Giovani e lavoro*, F. Angeli, Milano.
GIOC, 1986, *Tra lavoro e non lavoro*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
GIORI D., 1984, *Nella prospettiva del sistema dei servizi sociali e per l'intervento della cooperazione nel campo dei servizi alla persona*, paper presentato alla Conferenza Regionale della Cooperazione, Milano.
GUIDUCCI R., 1987, *Desocializzazione, città e cooperazione nei servizi*, «Marginalità e Società», n. 1-2.
IPALMO, 1985, *Cooperazione allo sviluppo. Nuove frontiere per l'impegno dell'Italia*, F. Angeli, Milano.
IREF, 1990, *Rapporto sull'associazionismo sociale*, F. Angeli, Milano.
IRS, 1986, *Iniziative di aggregazione tra adolescenti*, Ministero dell'Interno, Roma.
KRAMER R.M., 1987, *Volontariato e stato sociale*, Edizioni Lavoro, Roma.
LA ROSA M., MINARDI E., 1987, *Riflessione sociologica e cooperazione a metà degli anni '80*, «Sociologia del Lavoro», n. 30-31.
LOSI N., 1989, *Self-help: tra innovazione e ritorno*, in M. TOGNETTI BORDOGNA (a cura di), *I confini della salute*, F. Angeli, Milano.
MANOUKIAN F. O., 1988, *Stato dei servizi*, Il Mulino, Bologna.
MAZZAMUTO S. (a cura di), 1978, *I giovani e il lavoro*, De Donato, Bari.
MINISTERO AFFARI ESTERI, 1986, *Libro bianco sulla cooperazione allo sviluppo*, Roma.
MELUCCI A. (a cura di), 1984, *Altri codici*, Il Mulino, Bologna.
MELUCCI A., 1985, *Verso l'autonomia dell'azione collettiva*, in P.R. DONATI, M. DIANI, *Movimenti sociali contemporanei. Bibliografia 1975-1984*, Unicopli, Milano.
MONTANARI F., 1985, *Partecipazione e volontariato: quali strumenti?*, «La Rivista di Servizio Sociale», n. 1.
MORTARA A. (a cura di), 1985, *Le associazioni italiane*, F. Angeli, Milano.
NERVO G., 1987, *La promozione del volontariato oggi*, in L. TAVAZZA (a cura di), *Promozione e formazione del volontariato*, 2 voll., Edizioni Dehoniane, Bologna.
PACI M., 1982, *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, «Stato e mercato», n. 6.
PACI M., 1988, *Il Welfare State come problema di egemonia*, «Stato e mercato», n. 22.

PASQUINELLI S., 1986, *Volontariato giovanile e territorio: analisi di un'area metropolitana*, «Animazione Sociale», n. 67.
PASQUINELLI S., 1989, *Un territorio da inventare*, «Il Mulino», n. 6.
PRINA F., 1983, *Attualità del dibattito sul volontariato*, in G. BUSSO, C. GUALA (a cura di), *Lo stato assistenziale tra crisi e trasformazione*, F. Angeli, Milano.
RANCI C. (a cura di), 1985a, *Volontariato bisogni servizi*, F. Angeli, Milano.
RANCI C., 1985b, *Volontariato e crisi del welfare*, «Prospettive sociali e sanitarie», n. 20.
RANCI C., DE AMBROGIO U., PASQUINELLI S., 1990, *Identità e servizio*, Il Mulino, Bologna (in corso di stampa).
REI D., 1985a, *Servizi socio-assistenziali e cooperazione fra pubblico e privato*, paper presentato al Convegno *Enti locali e cooperazione nei servizi socio-assistenziali*, Torino.
REI D., 1985b, *Figure del volontariato: sui rapporti fra azione volontaria ed azione politica*, «Animazione Sociale», n. 61.
ROMAGNOLI G., 1984, *Il lavoro e i suoi significati*, in IARD, *Giovani oggi*, Il Mulino, Bologna.
ROSSI G. (a cura di), 1979, *Volontariato e società: indagine su nove gruppi*, Fondazione G. Agnelli, Torino.
ROSSI G., 1980, *Introduzione all'analisi sociologica del volontariato*, «Studi di sociologia», n. 3.
ROSSI G., COLOZZI I., 1985, *I gruppi di volontariato in Italia, elementi per una classificazione*, in L. TAVAZZA (a cura di), *Volontariato ed enti locali*, Edizioni Dehoniane, Bologna.
SCARIN A., 1986, *Volontariato internazionale*, Emi, Bologna.
SCHENKEL M. (a cura di), 1986, *Mercato del lavoro giovanile*, Marsilio, Venezia.
SCORTEGAGNA R. (a cura di), 1985, *Il ruolo del volontariato nell'assistenza agli anziani*, Marsilio, Venezia.
TAROZZI A., 1981, *L'azione volontaria alla ricerca di nuovi paradigmi*, «La ricerca sociale», n. 25.
TAROZZI A., 1986, *Il volontariato internazionale*, Bologna.
TAVAZZA L. (a cura di), 1982, *Verso uno statuto del volontariato*, 2 voll., Edizioni Dehoniane, Bologna.
TAVAZZA L. (a cura di), 1985, *Volontariato ed enti locali*, Edizioni Dehoniane, Bologna.
TAVAZZA L. (a cura di), 1987, *Promozione e formazione del volontariato*, 2 voll., Edizioni Dehoniane, Bologna.
TAVAZZA L., 1988, *Il volontariato organizzato oggi*, «Animazione Sociale», n. 1.
ZAN S., 1982, *La cooperazione in Italia*, De Donato, Bari.
ZAN S., 1984, *La cooperazione come sistema di imprese autogestite. Storia, strutture, strategie*, «Rivista della Cooperazione», n. 19.

*Capitolo Undicesimo*

# TERZO SETTORE E WELFARE STATE

di *Maria Chiara Bassanini*

## 1. *Le origini del sistema assistenziale e prime organizzazioni senza fini di lucro*

Nel suo insieme il terzo settore è l'esito di stratificazioni successive di opzioni legate a valori e interessi diversificati che assumono forme organizzative spesso ibride, non sempre facilmente riconducibili esclusivamente e rigidamente all'ambito pubblico o a quello privato.

Tutto questo non è privo di influenza rispetto alle esigenze di definizione dell'area ed allo sforzo di coglierne la ragion d'essere. Si è ritenuto quindi opportuno esemplificare tale complessità e conflittualità di interessi analizzando un'area, quella socio-assistenziale, all'interno della quale nel nostro paese le organizzazioni senza fine di lucro da sempre hanno un ruolo fondamentale, ora antagonista, ora complementare a quello dello Stato. Fin dalle origini l'assistenza ai malati e agli indigenti è stata in primo luogo attribuita alla famiglia, con la sua rete parentale allargata. La solidarietà è un fatto prettamente limitato alla sfera privata e trova la sua ragione d'essere in obblighi più di natura morale e di comportamento individuale. Quando si trasforma in un dovere civico di natura coatta viene assunto in proprio dal potere pubblico.

Perseguendo l'obiettivo immediato di dare soddisfazione ad un bisogno esistente, l'intervento pubblico fa spesso un uso strumentale di tale azione per mantenere l'ordine costituito e gli equilibri dati. Nella Roma imperiale, ad esempio, si istituiscono le infermerie per gli inabili riconosciuti veramente meritevoli di soccorso, ma contemporaneamente si prevede il lavoro coatto per i mendicanti giudicati validi e oziosi con l'obiettivo di reprimere potenziali perturbatori dell'ordine sociale e di difendere la forza lavoro.

La Chiesa primitiva svolge un ruolo importante nel sollecitare

la solidarietà di gruppo in quanto minoranza marginalizzata e perseguitata. Superato il periodo delle persecuzioni, la Chiesa consolida il proprio intervento assistenziale, promuovendo istituzioni (brefotrofi, orfanotrofi, gerontocomi, nosocomi ecc.) specializzate per categorie di assistiti.

Le istituzioni hanno una propria personalità giuridica che permette loro di ricevere lasciti e donazioni, di capillarizzare e decentrare l'intervento, di «ipotecare il futuro assetto del sistema assistenziale attraverso gli istituti che impongono contenuti all'azione e che risultano fidati per la gestione» (Terranova, 1975). In questo disegno di penetrazione Chiesa ed Impero si trovano alleati in quanto le organizzazioni di beneficenza consentono di contenere forme di conflittualità palesi e latenti, riconfermando il vigente modello gerarchico dei rapporti sociali. Nel tardo Medioevo i pontefici sono diventati i sovrani temporali di Roma, la religione cristiana è religione di Stato, l'assistenza è al tempo stesso ecclesiastica e pubblica.

Nel corso dei secoli crescono le pie fondazioni che danno vita a istituzioni varie: ospizi per pellegrini, ospedali per gli infermi, lebbrosari destinati ad accogliere sia i lebbrosi sia gli accattoni, i monti di pietà per combattere l'usura privata ecc.. Parallelamente si costituiscono le confraternite che sono associazioni con fini misti di culto e di beneficenza. Spesso esse si identificano con le corporazioni di arti e mestieri ed agiscono sia nei confronti dei poveri sia come associazioni di aderenti alla corporazione.

Lo Stato unitario promuove la secolarizzazione della beneficenza ispirandosi a valori affermatisi con l'occupazione francese, ma soprattutto per rafforzare la borghesia dello stato nascente e ridimensionare il potere della Chiesa. Le riforme crispine del 1890 sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) rendono possibile l'adeguamento della beneficenza alle nuove esigenze dello stato borghese, ma poiché mettono anche in discussione i privilegi delle congregazioni di carità, delle confraternite e delle opere pie di culto, danno luogo a contrasti gravissimi e a rotture insanabili che si ripercuoteranno fino all'epoca odierna.

Nel processo di laicizzazione delle opere pie la direzione di questi enti passa gradualmente in mano alla piccola e media bor-

ghesia che in questo modo rafforza il proprio potere nel tessuto sociale, esercitando un certo controllo sociale sulle classi subalterne, attraverso l'erogazione dei sussidi assistenziali o il ricovero negli istituti, accordati discrezionalmente di volta in volta all'uno o all'altro gruppo sociale.

Parallelamente si svolge un'azione politica di ispirazione socialista che porta a creare forme di solidarietà operaia. Le società operaie di mutuo soccorso non sono osteggiate all'inizio da parte dei governi liberali, che vedono in esse una soluzione all'interno della classe operaia di problemi che altrimenti avrebbero coinvolto l'assetto statuale.

Successivamente, quando le società assumono un carattere maggiormente operaistico e rivendicativo con i sussidi di disoccupazione, con l'attività cooperativa e con i prestiti, il governo, intuendo che potevano trasformarsi in forze di opposizione, da un lato le perseguitò, dall'altro tentò di appropriarsene attraverso il riconoscimento giuridico.

La Chiesa cattolica nello Stato unitario si trova a dover affrontare problemi legati alla spoliazione temporale da parte dello Stato nonché alla soppressione dei beni e dei privilegi ecclesiastici, a dover contendere l'egemonia ideologica della dottrina liberistica e di quella socialista (Terranova, 1975).

L'Opera dei congressi varata nel 1874 ripropone una riesumazione delle antiche corporazioni medievali, trasformate in società di mutuo soccorso cattoliche «dirette da presidenti o borghesi che aiutavano anche materialmente gli operai ... ma si preoccupavano in modo particolare della loro formazione religiosa» (Gambasin, 1958). Alla fine del secolo scorso lo scenario in campo assistenziale si presenta particolarmente complesso e frammentato, campo di scontro fra istanze partitiche, religiose e sociali, che ridisegnano incessantemente il confine fra area pubblica e area privata, alla ricerca di sempre nuovi equilibri.

## 2. *Dall'Unità d'Italia al secondo dopoguerra*

Nell'ultimo decennio del secolo scorso con il Governo Crispi si afferma una linea interventista ad orientamento statalista e accentratore, in particolare con la legge sulla tutela dell'igiene

e della sanità pubblica, la costituzione della Cassa nazionale di previdenza per l'assicurazione sugli infortuni e per la vecchiaia ed invalidità. Tale politica, non priva di motivazioni di controllo clientelare del consenso, mette al margine tutta una serie articolata di iniziative che si erano autonomamente sviluppate nel sistema sociale. Con l'era Giolitti l'intervento statale si accentua in particolare con sussidi ai disoccupati e l'estensione della protezione alla maternità, vecchiaia, invalidità, oltre che nel settore della scuola. Nell'immediato primo dopoguerra viene resa obbligatoria l'assicurazione pensionistica per i lavoratori dipendenti e l'assicurazione contro la disoccupazione. La strategia del periodo giolittiano complessivamente si ispira al principio di dare solo ciò che è funzionale alla produzione.

Nel ventennio fascista l'impostazione corporativa frammenta anche il sistema assicurativo. Le principali innovazioni introdotte riguardano la tutela della salute dei lavoratori, la tutela della maternità, l'introduzione degli assegni familiari e dei premi di nuzialità e natalità, l'istituzione degli enti comunali di assistenza. Nel complesso si ha un forte incremento della spesa sociale, con il prevalere però di un'impostazione molto settorialista, che favorisce una gestione particolaristica e clientelare. Tali caratteri permangono anche nel secondo dopoguerra, caratterizzando l'esperienza italiana almeno per un quindicennio, malgrado il dibattito in sede costituente (artt. 32 e 38 della Costituzione) avesse espresso indirizzi diversi e più avanzati.

Il sistema risulta composito per impostazione e molto frammentato e settorializzato in termini istituzionali e gestionali (si contano decine di migliaia di enti nazionali e locali), con molti limiti di efficenza ed efficacia. Il secondo dopoguerra è un complesso periodo di trasformazione del sistema di valori della nostra società senza peraltro dar luogo a un mutamento delle strutture sociali e produttive. Le istituzioni di beneficenza pubbliche e private continuano a svolgere un ruolo egemone come destinatari privilegiati dei finanziamenti pubblici.

Accanto ad esse si sviluppano enti pubblici settoriali con l'obiettivo apparente di difendere gli interessi di categorie particolarmente svantaggiate. Nonostante siano enti pubblici il loro sistema di finanziamento è complesso e consente di far loro per-

venire risorse economiche in maniera molto discrezionale. Ai contributi annuali, destinati ad ogni ente e stabiliti per legge, si aggiungono i contributi straordinari che rispondono a imperativi di opportunità politica o più semplicemente clientelare (Russo, 1974).

Per esempio, gli utili che vengono ricavati dalle lotterie sono devoluti discrezionalmente all'uno o all'altro ente, con decreto del Presidente della Repubblica. Vi è infine un terzo canale: mediante una «leggina» si possono prelevare dalle pensioni dei minorati assistiti quote piccole che però, moltiplicate per il numero delle pensioni erogate in un anno, danno una sommativa elevata. Come esempio può essere presa la legge 26 maggio 1985, n. 589 a favore dell'Unione Italiana Ciechi.

La legge n. 382/75 ed i relativi decreti, nel procedere ad una riorganizzazione complessiva delle funzioni e dei compiti dei livelli istituzionali, disciplina lo scioglimento degli enti pubblici assistenziali dando loro facoltà di sopravvivere costituendosi in associazioni private, ma evitando qualsiasi forma di finanziamento pubblico.

Con i governi di centro-sinistra molti documenti governativi evidenziano una particolare attenzione alle politiche sociali indicando questo come uno dei terreni prioritari di riforma per l'affermazione di un sistema di sicurezza sociale. I concreti provvedimenti riformatori toccano gli ospedali (1968), il settore pensionistico con l'introduzione dell'indicizzazione delle pensioni e della pensione sociale (1969), la maternità, la disoccupazione, la casa, gli asili nido (1971), i consultori (1975), la liquidazione delle mutue e la riforma sanitaria con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (1974-1978), la soppressione di enti nazionali assistenziali e il passaggio delle loro competenze a regioni e comuni (1975-1977).

Tuttavia questa complessa trasformazione del nostro sistema assistenziale verso un vero e proprio sistema di Welfare non può completarsi, perché le forti resistenze di centri di interesse politico, burocratico, economico, corporativo, trovano nello sbilancio della spesa pubblica un decisivo elemento per rafforzare le resistenze ad ulteriori cambiamenti.

Nella sua evoluzione il nostro stato sociale ha via via sottrat-

to spazio ed energie non solo al mercato, ma anche alle iniziative solidaristiche e alla loro capacità di rispondere con diversa modalità ai bisogni sociali (Ranci Ortigosa, 1989). Le istanze espresse da gruppi e categorie hanno infatti ottenuto legittimazione e riconoscimento tramite la approvazione di normative settoriali o la costituzione di enti particolari, che le hanno incluse nel sistema pubblico, svuotandone l'iniziativa autonoma.

La crescente estensione del sistema di sicurezza sociale ha alimentato e ad un tempo è stata trascinata da un potere politico (e partitico) tendenzialmente diffusivo e pervasivo, interessato alla gestione delle politiche sociali, utilizzabili anche per l'acquisizione clientelare di aree di consenso. Si sono create così confusioni e strumentalità, con perdita di ruolo e di responsabilizzazione specifica per i diversi attori, pubblici, privati e «sociali». Solo gli anni più recenti registrano, in merito, qualche correzione di rotta, non priva peraltro di vecchie e nuove ambiguità.

### 3. *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*

In base all'art. 1 della legge Crispi 17 luglio 1890 n. 6972, tuttora in vigore, sono istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) tutte le «opere pie ed ogni altro ente morale che abbia in tutto o in parte il fine di:

— prestare assistenza ai poveri, tanto in stato di sanità che di malattia;

— procurare l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico».

La legge Crispi sancisce la natura pubblica delle IPAB e stabilisce regole più precise e rigorose per quanto riguarda le modalità di istituzione, l'obbligatorietà dei documenti contabili, il raggiungimento degli scopi previsti da tavole di fondazione e statuti, la gestione amministrativa.

Ciononostante la legge è il risultato di un compromesso fra chi difende strenuamente la libertà e l'indipendenza delle opere pie, arbitri dei loro immensi patrimoni, e chi è fautore di un intervento più completo da parte dello Stato. Dai lavori della Commissione reale d'inchiesta e dagli Atti parlamentari che pre-

cedono o accompagnano l'iter per l'approvazione della legge del 1890 riemergono problemi quanto mai attuali: l'esigenza di conciliare la volontà dei fondatori con le mutate condizioni sociali e i bisogni veri degli assistiti, la vecchia contrapposizione tra «pubblico» e «privato», l'utilizzo dei patrimoni IPAB per attività extra-assistenziali, il nodo della vigilanza sulle istituzioni da parte degli organi tutori.

Gli interessi in gioco rispetto alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza hanno portato ad una parziale attuazione della legge Crispi, consentendo di continuare una gestione privatistica degli enti ed un ulteriore sviluppo delle istituzioni assistenziali. Inoltre, la nomina di rappresentanti della pubblica amministrazione negli organi istituzionali delle IPAB ha permesso di trasformare questi in centri di potere della burocrazia.

L'istituzione delle Regioni, ed in particolare il processo di trasferimento di funzioni dall'amministrazione centrale agli enti locali che essa comporta (l. n. 382/75 e relativi decreti d'attuazione) e il conseguente scioglimento degli enti pubblici operanti in campo socio-sanitario e assistenziale, apre il problema del trasferimento delle funzioni dei patrimoni e del personale delle IPAB alle amministrazioni locali. L'effetto immediato è una ripresa violenta e polemica della battaglia per riaffermare la necessità di una privatizzazione delle IPAB, adducendo il pretesto del rispetto della volontà dei fondatori, sottraendole al trasferimento.

Il DPR 616/77 prevede che a partire dalla data del 1 gennaio 1979 le IPAB debbano essere trasferite ai comuni e che le Regioni possano legiferare in materia anche in mancanza di una legge quadro sulla assistenza pubblica; esso prevede anche l'esclusione dal trasferimento ai comuni delle IPAB che «svolgono in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa». Sono 6.684 (su 9.047 esistenti) le IPAB che presentano domanda di non trasferimento alla commissione Chiappa (dal nome del suo presidente, professor Chiappa) incaricata di vagliare le richieste e predisporre l'istruttoria.

In particolare si cerca di far escludere dal trasferimento ai comuni, riconoscendone il carattere privatistico, le IPAB:

— le cui attività si esplichino prevalentemente sulla base di pre-

stazioni volontarie e personali dei soci e con mezzi derivanti da contributi degli associati;
— che siano state costituite da privati e che questi nominino almeno la metà dei componenti del consiglio di amministrazione;
— le cui attività perseguano indirizzi e finalità religiose;
— che svolgano prevalentemente attività di istruzione[1].

La legge Crispi è tuttora in vigore; alla regione sono stati trasferiti i poteri di tutela o vigilanza, la facoltà di sciogliere le amministrazioni delle IPAB qualora si verificassero gravi irregolarità amministrative, di estinguere le IPAB che non hanno propri mezzi economici per il raggiungimento dei fini indicati nello statuto.

Un ulteriore tentativo di fare chiarezza sui rapporti pubblico-privato nell'assistenza viene fatto dalla Corte costituzionale con la sentenza del 7 aprile 1988 n. 396 che riconosce l'illeggitimità costituzionale dell'art. 1 della legge del 1890 nella parte in cui non prevede che le IPAB regionali e infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tutti i requisiti di una istituzione privata.

Secondo l'interpretazione corrente dell'art. 1 della legge del 1890 tutti gli istituti aventi finalità di assistenza e beneficenza al fine di ottenere la personalità giuridica dovevano necessariamente essere considerati IPAB. L'alternativa all'inquadramento pubblicistico era la rinuncia al conseguimento della personalità giuridica, con tutte le conseguenze connesse, non potendo esistere nel campo dell'assistenza, in base alla legge Crispi, fondazioni e associazioni riconosciute come persone giuridiche private. Tale posizione è però incompatibile con il sistema costituzionale improntato al pluralismo, all'uguaglianza, alle libertà religiose, di insegnamento, di associazione.

Superando le disposizioni dell'art. 25 del DPR 616/77, in base alle quali si doveva procedere all'estinzione delle IPAB operanti nell'ambito regionale e al parallelo trasferimento di funzioni, beni, personale ai comuni, la sentenza tiene conto dello spessore storico delle IPAB e della «pluralità di forme e di modi» della loro attività, consentendo, in particolari casi, l'acquisizione della personalità giuridica di diritto privato da parte di enti

attualmente classificati *ex lege*, in base alla normativa ottocentesca, quali istituzioni pubbliche di beneficenza.

Tuttavia la sentenza n. 396 del 1988 non ha reso completamente inefficace la legge Crispi, ancora parzialmenre vigente, con il conseguente problema della non facile determinazione delle condizioni e dei limiti della sua applicazione. Essa è sicuramente ancora vigente per tutte le istituzioni preesistenti che in ragione dei loro caratteri intrinseci non possono essere riclassificate come persone giuridiche private, mentre sussistono dubbi che possa essere riconosciuta la natura pubblicistica delle istituzioni di nuova creazione; e tantomeno è possibile ricavare dalla sentenza n. 396 una indicazione precisa per risolvere il dubbio se un'istituzione dotata di caratteri privatistici possa eventualmente, su propria richiesta, ottenere il riconoscimento come IPAB (Cavalieri, 1988).

## 4. *Il terzo settore nella legislazione regionale*

L'attuazione delle Regioni e della riforma sanitaria ridisegnano il rapporto fra pubblico e privato privilegiando in campo socio-sanitario nettamente l'intervento dello Stato e confinando le organizzazioni private senza fini di lucro ad un ruolo nettamente subalterno.

Tuttavia l'analisi delle politiche regionali in materia, ed in particolare della produzione legislativa che le sostiene, mette in evidenza un crescente interesse dell'ente pubblico per il terzo settore: si passa cioè dall'individuazione delle organizzazioni senza fine di lucro come semplici destinatari di contributi economici dati a pioggia nella legislazione regionale dei primi anni, all'esplicito riconoscimento della necessità di «tutelare», «favorire», «sostenere», «valorizzare», «promuovere» le iniziative da esse avviate, fino a prevedere una vera e propria loro partecipazione al processo programmatorio, nelle leggi di riordino delle funzioni assistenziali e nei relativi piani triennali, anche se ovviamente con diverse accentuazioni da regione a regione.

Le leggi di riordino delle funzioni assistenziali (IRS, 1988) delineano un sistema di servizi all'interno del quale — accanto ai servizi organizzati e gestiti direttamente dai comuni — sono

presenti anche i servizi gestiti dagli enti pubblici autonomi (IPAB) e dai privati, specificando che: a) le IPAB concorrono, in un sistema coordinato e integrato di assistenza sociale, all'attuazione dei servizi sociali, secondo gli scopi statutari all'interno delle scelte programmatorie regionali, di ambito e locali; b) gli enti privati «operanti in materia sociale» e il volontariato iscritto all'Albo, in possesso di predeterminati requisiti standard, partecipano a loro volta alla realizzazione del sistema dei servizi; ribadiscono la libertà dell'assistenza privata, diritto riconosciuto e tutelato dall'art. 38 della Costituzione, purché siano rispettate le norme e i requisiti previsti dalla Regione.

Un aspetto particolarmente delicato della programmazione e gestione dei servizi è rappresentato dalle modalità organizzative attraverso le quali si realizza il rapporto di collaborazione tra gli enti pubblici, titolari delle funzioni in materia socio-assistenziale, e gli altri enti (pubblici autonomi e privati in possesso di prederminati requisiti) che pure concorrono alla realizzazione del sistema dei servizi.

Rispondono a tale scopo i seguenti istituti:

— *l'istituzione dell'Albo regionale degli enti e delle associazioni di assistenza* che svolgono la loro opera nel campo dell'assistenza sociale e che devono, tra l'altro, possedere idonei livelli di qualificazione del personale e delle prestazioni erogate tenendo conto degli obiettivi e dei requisiti minimi funzionali indicati dal Piano sociale, nonché l'istituzione dell'Albo regionale del volontariato;

— *le convenzioni*, quale concreto strumento di raccordo tra il pubblico e gli altri soggetti rientranti nel sistema dei servizi;

— *l'istituto dell'autorizzazione al funzionamento* cui è soggetto «chiunque intende aprire alla pubblica utenza, o continuare a gestire, strutture assistenziali». L'autorizzazione viene rilasciata dalla Regione e dai comuni previa verifica dei requisiti stabiliti dalle norme vigenti.

Particolarmente significativa delle scelte politiche che stanno maturando a livello regionale nell'area dei servizi socio-assistenziali è la deliberazione del Consiglio regionale lombardo del 23 dicembre 1987, n. IV, 871, in attuazione della l.r. 7.1.86 n. 1 «Riorganizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali

della Regione Lombardia», che traccia le linee del piano triennale 1988/90.

Il piano, nel disciplinare il rapporto pubblico/privato nell'esercizio delle attività assistenziali, seguendo la normativa della legge regionale n. 1/86, tratta separatamente il problema della regolamentazione degli organismi senza fine di lucro e del volontariato, pur riconoscendo che entrambi i soggetti concorrono alla realizzazione del sistema socio-assistenziale.

Per l'inserimento nella rete locale dei servizi si prevede la forma del convenzionamento non sporadico e legato al caso contingente. La possibilità di stipulare convenzioni per gli enti privati è tuttavia subordinata all'ottenimento dell'idoneità al convenzionamento rilasciata dalla regione e subordinata all'accertamento dei seguenti requisiti:

1) assenza di fini di lucro;
2) adeguamento di livelli di prestazione, di qualificazione del personale e di funzionalità organizzativa ed operativa;
3) rispetto per i dipendenti delle norme contrattuali ad eccezione delle prestazioni rese da volontari e obiettori o rese in forza di convenzioni con ordini religiosi e case generalizie.

Per quanto riguarda il requisito «senza fine di lucro», il piano precisa che «è di norma individuabile in tutti quegli enti ed organismi che sulla base delle disposizioni statutarie non si propongono un fine ultimo di carattere economico o di destinazione di utili fra gli associati o gli appartenenti all'organizzazione». Vi rientrano per configurazione statutaria tipica nella categoria degli enti non economici le associazioni riconosciute, le fondazioni e gli enti di diritto canonico riconosciuti civilmente.

L'assenza di fine di lucro dovrà invece essere di volta in volta accertata, sulla base delle disposizioni statutarie, per le associazioni non riconosciute. Con riferimento alle cooperative «lo scopo di lucro è da escludersi nelle cosiddette cooperative, di solidarietà sociale, sia che offrano servizi, sia che si organizzino per rispondere ai bisogni di lavoro di soggetti a rischio di emarginazione».

È interessante notare che i requisiti di idoneità al convenzionamento di tipo qualitativo e funzionale sono più alti di quelli richiesti per l'autorizzazione al funzionamento in quanto si in-

tende inserire stabilmente nella rete dei servizi pubblici solo quei servizi che danno adeguate garanzie di qualità conformi agli standard previsti per il servizio pubblico.

Le strutture che hanno ottenuto l'idoneità vengono iscritte in un Registro regionale (art. 6, l.r. 1/86).

Nel regime di convenzionamento rientrano, secondo il piano lombardo, anche le cooperative che si qualificano come cooperative di servizio per l'attività che svolgono.

Il piano ritiene di ricomprendere fra gli enti senza fini di lucro anche questo tipo di cooperative in quanto privilegia «il soddisfacimento di interessi generali della comunità rispetto a quelli dei soci».

Si riconosce inoltre che l'imprenditorialità delle cooperative di solidarietà sociale non è tanto legata al perseguimento di fini economici, quanto piuttosto all'organizzazione stabile di risorse umane e di capitali per produrre un servizio di rilevanza sociale che abbia una sua consistenza economica.

La legge regionale 1/86 prevede l'istituzione del Registro regionale del volontariato. Le organizzazioni di volontariato possono richiedere di essere iscritte al Registro regionale del volontariato: l'iscrizione dà diritto al convenzionamento.

## 5. *Conclusioni*

Concludendo questo breve *excursus* storico, sembra importante sottolineare come le linee di tendenza attuali di politica socio-assistenziale esprimano una valorizzazione delle organizzazioni private senza fini di lucro come risorse aggiuntive che vanno di conseguenza sostenute anche con finanziamenti pubblici purché operino per il raggiungimento di scopi conformi a quelli fissati dalla legislazione e dalla programmazione regionale.

Si va consolidando una situazione che vede operare in campo socio-assistenziale soggetti che, godendo di finanziamenti pubblici, operando secondo gli scopi definiti dall'ente pubblico, e coordinati e vigilati da questo, ripropongono in chiave diversa soluzioni antiche alla polarizzazione fra pubblico e privato, rendendo difficile distinguere una forma organizzativa dall'altra.

Il fenomeno pone alcuni problemi d'interpretazione. Da una

parte esso è sicuramente legato al modello di sviluppo di tipo incrementale che caratterizza le scelte politiche della nostra società, per cui si può parlare di un graduale e progressivo adattamento delle politiche pubbliche a situazioni contingenti determinate dalla crescente carenza di risorse economiche e dalle difficoltà indotte dalle soluzioni concrete ideate (Dente, 1989). Ma l'ambiguità insita in ogni scelta organizzativa, che oltre a rappresentare la soluzione concreta per il soddisfacimento di una determinata domanda, gioca anche una funzione sociale più generale in ordine al mantenimento o alla rottura dei rapporti di forza esistenti, porta a ritenere che l'attenzione accordata alle organizzazioni private senza fini di lucro da parte dell'ente pubblico sia la modalità con la quale lo Stato cerca di far fronte ad una serie di problemi insolubili intrinseci al modello di sviluppo di una società complessa come la nostra (Seibel, 1989).

L'istituzione pubblica delega ad organizzazioni senza fini di lucro problemi gravissimi quali l'assistenza ai tossicodipendenti, ai malati di AIDS, agli emarginati in genere, non perché si aspetti che questi problemi possano venir risolti, quanto perché tali organizzazioni sono produttrici di valori quali la solidarietà, la reciprocità, la partecipazione, l'altruismo, che costituiscono un formidabile strumento di integrazione sociale e che sono il reale prodotto atteso da questo tipo di organizzazioni.

Nonostante l'ambiguità istituzionale ed organizzativa delle organizzazioni senza fini di lucro è possibile attribuire al terzo settore un ruolo ed una funzione specifica che porta a distinguerlo dal mercato e dal pubblico. Esso trae la propria ragion d'essere dall'esistenza di rapporti di reciproca solidarietà. Secondo Donati (1984) la reciprocità è una transazione sociale che dà luogo ad un rapporto simmetrico, in quanto «affidamento di ego verso alter (e viceversa) per prestazioni in contraccambio che nascono non da mero calcolo di utilità, né da imposizioni di autorità, né dalla influenza come pressione, ma dall'esigenza di creare e mantenere in vita legami di solidarietà sociale (complesso fiduciario) da cui ego e alter riconoscono di dipendere per la loro esistenza e identità di soggetti sociali» (Donati, 1986).

Con ciò si distingue dal mercato la cui modalità transattiva specifica è lo scambio finalizzato al profitto e dalla pubblica

amministrazione guidata da logiche di redistribuzione che comportano inevitabilmente una struttura autoritaria.

La «reciprocità» spiega la nascita di istituzioni solidaristiche e/o volontarie accanto alla istituzione pubblica e ai soggetti che operano secondo logiche di profitto, in quanto estensione, in una società più complessa, della famiglia allargata.

Le tre modalità transattive identificate coesistono in ogni realtà sociale e non rappresentano affatto tre stadi diversi di sviluppo. L'elemento innovatore generato dalla crisi del Welfare State è il riconoscimento di un terzo settore come entità distinta da Stato e mercato nel far fronte ai bisogni sociali, e nello stesso tempo però non riconducibile al ruolo svolto dai soggetti individuali o gruppi primari.

Il sistema di protezione sociale si regge su tutti e tre i settori, ma nelle varie epoche storiche cambia l'intreccio fra di essi così da dar vita a sistemi istituzionali complessi e differenziati. La crisi del Welfare istituzionale ha reso evidente quanto l'ipotesi di una separazione netta fra i tre settori non corrisponda alle relazioni di fatto instauratesi fra essi nella realtà sociale. In particolare, fra area pubblica e quella del privato sociale gli intrecci sono numerosi, i confini sono difficili da tracciare, l'assetto istituzionale che ne deriva è complesso.

Vi è la necessità di superare un'ottica dicotomica nella valutazione dei problemi legati al terzo settore, uscendo dalla polarizzazione più o meno conflittuale fra pubblico e privato. La realtà si rivela ad un'analisi empirica estremamente più ricca e variegata nelle soluzioni proposte. Si evidenzia l'opportunità di una ricognizione del terzo settore, da un punto di vista economico e organizzativo, e degli intrecci con il settore pubblico, partendo dall'ipotesi che il suo prodotto reale, al di là della erogazione di servizi, sia la produzione di valori simbolici, strumenti fondamentali di integrazione della compagine sociale.

## Note

[1] Decreto legge 29 marzo 1979, n. 113, decaduto non avendo ottenuto la ratifica da parte del Parlamento.

## *Bibliografia*


ARDIGÒ A., 1984, *Volontariato, Welfare State e terza dimensione*, in «La ricerca sociale», n. 32.

CAVALERI P., 1988, *La legge Crispi sulle opere pie: una parabola lunga un secolo*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 22.

DENTE B., 1989, *Ten Years of Innovation in Production and Supply of Local Services: the Case of Italy*, paper presentato al convegno *Performances des Services Publics Locaux*, Parigi.

DONATI P.R., 1984, *Il volontariato tra pubblico e privato*, «La ricerca sociale», n. 32.

GAMBASIN A., 1958, *Il rinnovamento sociale nell'Opera dei congressi*, vol. XCI, Serie Facultatis Historiae Ecclesiasticae, Sectio B (n. 16), Roma.

IRS, 1988, *Legislazione regionale di riordino e programmazione in materia di assistenza e servizi sociali*, rapporto non pubblicato.

LUCHINI O., 1984, *Le istituzioni pubbliche di beneficenza nella legislazione italiana*, Firenze.

PACI M., 1988, *Il Welfare State come problema di egemonia*, in «Stato e mercato», n. 22.

RANCI ORTIGOSA E., 1989, *Introduzione*, in *Welfare State e politiche sociali in Italia*, F. Angeli.

RUSSO R., 1974, *La politica dell'assistenza*, Guaraldi.

SEIBEL W., 1989, *Toward a Micro and Macro Theory of the Third Sector*, in H. ABHEIER e W. SEIBEL, *The Nonprofit Sector: International and Comparative Perspectives*, Berlin/New York.

TERRANOVA F., 1975, *Il potere assistenziale*, Editori Riuniti, Roma.

*Capitolo Dodicesimo*

# ANALISI DI UN CASO: IL TERZO SETTORE A PORDENONE

di *Sergio Pasquinelli e Gian Paolo Stivella**

## 1. *Disegno e metodologia della ricerca*

### *Obiettivi dell'analisi*

Una ricerca sulle organizzazioni nonprofit pone problemi prima ancora che di definizione del campo, di individuazione degli obiettivi conoscitivi che si intendono raggiungere. Nella consapevolezza di essere di fronte ad una realtà vasta ed eterogenea e, per quanto riguarda il caso italiano, ancora in buona parte inesplorata, l'analisi empirica ha inteso in primo luogo fornire elementi utili per verificare la definizione stessa di organizzazioni (e di un eventuale «settore») nonprofit. La definizione di organizzazioni nonprofit proposta nella parte introduttiva di questo lavoro, integrando criteri e approcci diversi, è infatti una ipotesi da verificare ed eventualmente articolare mediante un riscontro empirico. La rilevazione si è posta dunque in primo luogo l'obiettivo di verificare la diversa «tenuta» dei criteri formali e sostanziali con cui si è giunti a definire quest'area associativa.

Entro questi intendimenti di carattere generale si collocano tre obiettivi più specifici di ricerca. In primo luogo quello di ricostruire i flussi economici che interessano queste organizzazioni nonché il tipo e la consistenza delle diverse risorse che il loro funzionamento richiede. Il secondo è quello di comprendere la struttura organizzativa di tali soggetti. Il terzo consiste nell'individuare il tipo di rapporto esistente con gli enti pubblici.

Il primo obiettivo è probabilmente il più «inedito», e non a caso anche il più delicato dal punto di vista delle informazioni da raccogliere e del modo in cui raccoglierle. La stima del peso economico esercitato dalle organizzazioni nonprofit viene compiuta in questa ricerca attraverso la valutazione della quantità di lavoro volontario e retribuito impiegata

in ogni singola organizzazione, delle diverse fonti di entrata e tipi di spesa. Per quanto riguarda il lavoro volontario occorre procedere ad una attribuzione stimata del valore. Questi parametri, complessivamente considerati a livello di ogni singola organizzazione, e successivamente ricomposti entro un quadro d'insieme, concorrono a produrre una stima dell'incidenza economica relativa dell'area nonprofit in un sistema ad economia mista.

Il secondo obiettivo conoscitivo riguarda l'identità stessa delle organizzazioni e la loro struttura organizzativa. Aree di attenzione sono quindi i servizi svolti, le forme giuridiche, gli organi di governo, la composizione interna nel senso di numero dei membri, livelli di coinvolgimento e così via.

Il terzo punto di attenzione è dato dal rapporto con l'ente pubblico. Si è voluto cioè verificare, benché anche qui ad un livello ancora di tipo descrittivo, quali interazioni esistono tra l'area nonprofit e l'ente locale al fine di tornare a verificare, anche da questo punto di vista, la «tenuta» di una definizione che postula una relativa autonomia e indipendenza del settore da quello pubblico.

La ricognizione sul campo viene effettuata su un'area geografica circoscritta: il Comune di Pordenone. Oggetto del nostro studio non sono solo le organizzazioni più strutturate, a dimensione sovra-locale, ma l'intero settore nonprofit, dalle organizzazioni più strutturate all'associazionismo più informale, «di base». Gli obiettivi che sono stati appena descritti richiedono un'indagine capillare realizzabile in aree geografiche circoscritte.

A fianco della rilevazione nell'area di Pordenone sono stati raccolti alcuni dati di tipo esclusivamente quantitativo anche nel Comune di Pavia. La scelta di ampliare l'analisi ad una realtà differente, per quanto limitatamente ad alcuni dati quantitativi, consente di fare alcuni raffronti utili per leggere i risultati della rilevazione, grazie anche alla decisione di utilizzare uno strumento di rilevazione uguale in entrambi i contesti.

*Percorso di indagine*

Coerentemente con gli obiettivi espressi, la ricerca si è sviluppata lungo tre fasi: un lavoro preliminare di censimento dell'u-

niverso nonprofit nei due contesti locali; una successiva raccolta «ad ampio spettro» delle informazioni di carattere quantitativo; infine, un approfondimento qualitativo in merito ad alcuni punti particolarmente problematici. Descriviamo sinteticamente queste tre fasi.

*Censimento preliminare* - La prima operazione è consistita in un censimento capillare delle organizzazioni nonprofit operanti. La situazione locale ha consigliato di fare riferimento ad alcune fonti informative privilegiate dalle quali procedere a catena per completare il censimento delle organizzazioni. Vengono subito in rilievo gli indirizzi forniti dalle Amministrazioni pubbliche, Comuni (attraverso gli Assessorati alla Cultura, allo Sport, all'Assistenza), la Provincia (particolarmente attraverso l'Assessorato alla Cultura) e l'USL (nelle sue diverse articolazioni, sia a livello di amministrazione centrale, sia attraverso le unità operanti sul territorio). Un interlocutore privilegiato sono risultate, limitatamente alle organizzazioni di ispirazione cattolica, le Caritas diocesane e le diverse istituzioni legate alla Curia Vescovile. Date le dimensioni circoscritte delle due realtà cittadine (Pavia e Pordenone) nelle quali è stato compiuto il censimento, notevole rilievo ha assunto la rete di conoscenze e di contatti personali, indispensabile soprattutto per completare il quadro delle organizzazioni giuridicamente non formalizzate ma egualmente attive nel territorio.

Un problema non secondario che si è posto già in questa fase è stato quello di che cosa «tener dentro» al campo di analisi. I criteri selettivi da noi utilizzati nell'individuazione delle organizzazioni fanno riferimento ai criteri indicati nella prima parte di questo lavoro. Si è così inteso circoscrivere l'area della ricerca a quei soggetti collettivi dotati di un minimo grado di organizzazione, di stabilità e di continuità.

All'individuazione concreta delle diverse organizzazioni si è pertanto giunti mediante una combinazione ragionata di elementi formali (riconoscimento giuridico, presenza di uno statuto interno, fruizione di contributi pubblici) e sostanziali (svolgimento effettivo di attività, numero dei membri attivi e così via), privilegiando così il censimento di organizzazioni sicuramente operanti.

La volontà di non rischiare scelte eccessivamente restrittive

ha ad ogni modo consigliato, in questa fase, un censimento a maglie larghe, senza preclusioni rigide soprattutto per quelle organizzazioni che operano in aree «di confine».

Abbiamo individuato una serie di attività in cui si possono collocare le diverse organizzazioni considerate. Esse sono le seguenti: attività sanitarie, attività culturali, attività educative e di animazione del tempo libero, attività sportive, attività socio-assistenziali, attività di istruzione, attività di ricerca scientifica, attività relative all'emigrazione e all'immigrazione.

In linea generale, anche in relazione a quanto già chiarito nella prima parte dello studio, sono state escluse dalla nostra indagine le Chiese, i partiti politici e le organizzazioni sindacali. Nella fedeltà ai criteri seguiti abbiamo tuttavia ricompreso nell'indagine quelle organizzazioni affiliate o comunque connesse a tali organismi, che si propongono il fine di rispondere a bisogni di carattere «sociale».

*Raccolta dei dati* - Nella fase successiva si è proceduto a raccogliere dati al fine di raggiungere la totalità delle organizzazioni censite. Si è ritenuto opportuno l'utilizzo di uno strumento quale il questionario somministrato per via postale per raggiungere in breve tempo l'intero universo e ricavare le informazioni essenziali.

I questionari sono stati spediti nel dicembre 1988 e sono stati seguiti da un'intensa opera di sensibilizzazione, mediante contatti personali e telefonici con i responsabili delle diverse realtà associative, per ottenere una sollecita compilazione e una rispondenza il più possibile ampia. Sono stati raccolti 58 questionari su di un totale di 142 organizzazioni censite.

Dopo averne prodotto una prima redazione, abbiamo «testato» il questionario presso alcune organizzazioni; la versione definitiva (riportata in appendice) si presenta organizzata attorno a tre punti focali:

a) un primo gruppo di domande (1-9) mira a conoscere la struttura istituzionale dell'organizzazione (quale forma giuridica, come si articola territorialmente, da chi e sotto quale forma viene governata);

b) un secondo gruppo di domande (10-20) interroga le organizzazioni relativamente alle attività svolte (in quale ambito e con

quali obiettivi essa si impegna, quante le persone coinvolte, numero e tipologia dei destinatari dei servizi offerti, le attività effettivamente svolte nell'epoca più recente);
c) il terzo gruppo di domande infine (21-29), è concentrato sulla struttura economico-organizzativa (se possiede una sede, quale il volume delle entrate nel 1988, la composizione delle fonti di entrata e delle spese effettuate, eventuali rapporti di convenzione con l'ente pubblico).

La consapevolezza di rivolgersi ad una ampia gamma di iniziative ha consigliato di limitare la lunghezza del questionario e comunque di non caricarlo di quesiti eccessivamente «impegnativi».

*Approfondimento qualitativo* - Si è quindi imposta, in un terzo momento, la necessità di procedere ad un allargamento e a una diversificazione delle fonti di informazione, cosa che è stata fatta limitatamente al caso di Pordenone. Le difficoltà a condurre un'indagine su una realtà di circa 150 organizzazioni censite, unite ai problemi che molto spesso la frammentazione dei gruppi ha presentato, ci hanno infatti consigliato di avvalerci della testimonianza di interlocutori privilegiati — operatori pubblici o responsabili di associazioni — i quali hanno consentito di ampliare e integrare gli esiti dell'elaborazione del questionario, presentando così una realtà decifrabile in termini meno incerti e più ricca di elementi qualitativi.

I criteri con i quali abbiamo invidivuato tali interlocuori sfuggono ad una classificazione sistematica: l'obiettivo infatti è stato quello di rintracciare quei testimoni che per la loro posizione istituzionale o per competenza specifica per settore potessero agevolare questa fase dell'indagine: in primo luogo funzionari dell'amministrazione comunale (dell'Ufficio studi e programmazione, dei servizi socio-assistenziali, delle attività culturali e sportive), della USL (ripartizioni dell'assistenza e responsabili dei rapporti con le organizzazioni di volontariato) e della Prefettura; gli assessori comunali competenti (allo sport, alla cultura, alle attività assistenziali) con i quali abbiamo approfondito gli obiettivi di lungo percorso dell'ente pubblico; i responsabili di organizzazioni di volontariato (MOVI[1] regionale e provinciale), di scuole private e dei centri culturali più attivi.

Le prossime pagine presentano i risultati della ricerca: dapprima il caso di Pordenone con lo «scenario» nonprofit nei diversi settori di intervento, poi alcune dimensioni organizzative lette trasversalmente rispetto ai settori di attività (verranno utilizzati qui i dati a disposizione sia di Pordenone che di Pavia). Le conclusioni ritornano sugli obiettivi iniziali della ricerca.

## 2. *Le organizzazioni nonprofit a Pordenone*

### *Cenni sulla struttura socio-economica dell'area*

Un quadro sintetico della realtà pordenonese non può prescindere da una breve analisi storica delle tappe essenziali dell'evoluzione dell'area.

Sorta in epoca medievale come punto nevralgico per i traffici tra la Repubblica di Venezia e l'entroterra friulano, Pordenone ha consolidato nei secoli questa sua vocazione commerciale. Alle tradizionali attività di scambio si affiancano fin dall'inizio del Secolo scorso alcune iniziative in campo industriale (in particolare manifatture tessili), favorite anche dalle particolari caratteristiche della zona, ricca di corsi d'acqua e, quindi, di risorse energetiche. A fine Ottocento il tessuto socio-economico di Pordenone appare già per larga parte stratificato: da un lato mantiene la propria rilevanza la borghesia commerciale ed intellettuale, d'altro canto si viene consolidando la classe operaia. Le ridotte dimensioni del borgo (Pordenone raggiunge a fine Secolo i 20 mila abitanti) e l'alto grado di integrazione tra il tessuto urbano ed il territorio circostante, saldamente legato all'agricoltura, favoriscono il radicamento della tradizione cattolica, particolarmente diffusa tra gli strati meno abbienti della popolazione.

Il panorama culturale risente da vicino di tale evoluzione economica e sociale; fin dall'inizio del Novecento sono decifrabili con chiarezza le principali matrici. Alle idee liberali e radicali, portato tipico della borghesia, fa fronte la crescente diffusione dell'ideologia marxista che si radica particolarmente presso la classe operaia. Il mondo cattolico, a sua volta, anche se ai margini della lotta politica, trova una sua ragione di impegno nelle problematiche sociali affiorate nei primi anni del Secolo.

Le trasformazioni in atto, coinvolgendo così nel profondo le

correnti culturali che animavano la realtà locale, anticipano le direttrici della svolta economica e sociale che Pordenone conoscerà nel secondo dopoguerra. Dopo alcuni decenni di crescita limitata, la realtà produttiva è segnata, fin dai primissimi anni Cinquanta, da un rapido e profondo mutamento. La svolta dell'economia locale è data dalla Zanussi: l'azienda, che subito dopo la fine della guerra conta poche decine di dipendenti, conosce infatti uno sviluppo tale da portarla ad essere, al termine degli anni Sessanta, il secondo gruppo industriale privato italiano e a contare più di 20.000 dipendenti. L'espansione del gruppo provoca un effetto di traino sull'intera economia pordenonese che inizia una fase di crescita intena.

I risvolti da tale situazione non tardano a manifestarsi: la cittadina nel giro di un ventennio raddoppia la propria popolazione, raggiungendo nel 1969 oltre 40.000 residenti. La scarsità di forza-lavoro locale genera infatti massicci flussi migratori, sia dalle province circostanti sia, e in misura crescente, dalle regioni dell'Italia centrale e meridionale. L'identità socio-culturale del luogo viene rapidamente mutando; al nucleo originario della popolazione, saldamente legato alle tradizioni e alle correnti culturali precedentemente definite, si aggregano nuove fasce di residenti, portatori di sensibilità diverse e ricche di fermenti non facilmente integrabili nella realtà sottostante. Le direttrici dell'evoluzione della città in questo periodo si incanalano su tre binari. Esiste, in primo luogo, la preoccupazione di adeguare il tessuto urbanistico della città all'aumentata popolazione senza snaturarne le caratteristiche fondamentali. Secondariamente, il processo di radicamento dello Stato sociale porta l'Amministrazione Pubblica ad organizzare i servizi essenziali; da ultimo, a tale processo si accompagna l'esigenza di ridefinire l'identità culturale della città, tappa decisiva per consolidare l'intera fase di sviluppo. Ai primi due ordini di problemi, ritenuti prioritari, l'Amministrazione Pubblica rispose lungo tutto l'arco degli anni Sessanta e dei primi anni Settanta. L'intento di evitare il sorgere di periferie-dormitorio fu perseguito mediante la crescita di tutto il comprensorio pordenonese, già di per sé interessato dal sorgere di una fitta rete di piccole e medie industrie.

Nel contempo i servizi sociali (in particolare sanità e istruzio-

ne) raggiungono un alto grado di diffusione ed efficienza. La rinnovata struttura ospedaliera (in grado oggi di ospitare 1.200 degenti) e l'organizzazione scolastica (risalgono a questo periodo l'istituzione della maggior parte delle scuole medie superiori) hanno sicuramente contribuito a modificare le condizioni e la qualità della vita. Il quadro evolutivo si va progressivamente assestando, così che nella metà degli anni Settanta l'esaurimento della spinta demografica, l'adeguamento delle strutture urbane ai nuovi bisogni ed il completamento dei servizi pubblici ridisegnano la mappa della città, oramai articolata e meglio predisposta a seguire la propria vocazione commerciale ed industriale.

Alla fine del decennio ragioni di ordine sociale (va completandosi il processo di integrazione della popolazione) e politico-culturali (maturano gli stimoli introdotti dalla cultura partecipativa) provocano l'insorgere di nuovi bisogni; bisogni orientati a definire un più elevato concetto di qualità della vita (che implica la partecipazione dei cittadini ad attività culturali, ricreative e sportive).

Questa tensione, già percepibile fin dalla metà degli anni Settanta, ma esplosa a partire dalla fine del decennio, costituisce un primo elemento rilevatore della crisi di crescita che Pordenone sta vivendo, una crisi destinata ad acuirsi e ad esplodere drammaticamente quando al termine degli anni Settanta la Zanussi entra in una spirale negativa dalla quale solo recentemente è uscita. Questo stato di cose, per certi versi contraddittorio (l'emergere di bisogni ulteriori rispetto alla piena occupazione ed alla disponibilità dei servizi sociali essenziali e la crisi economica che mina alla base queste stesse conquiste), necessita di risposte articolate su piani diversi. La necessità di promuovere, anche in presenza di una grave crisi economica, lo sviluppo sociale e culturale della città conduce l'Amministrazione Comunale ad intraprendere un programma di edificazione di strutture sportive e ricreative di base e a stimolare le iniziative culturali, in modo da elevare la qualità della vita e da incanalare la spinta partecipativa dei cittadini.

D'altro canto, la ripresa economica recente e la conseguente dinamica occupazionale stanno ricostruendo un tessuto economico solo pochi anni addietro pericolosamente lacerato.

*Le organizzazioni nonprofit: caratteristiche complessive, dati storici, orientamenti emergenti*

La storia delle organizzazioni del terzo settore nel territorio pordenonese segue da vicino il percorso complessivo della città e del suo sviluppo economico e sociale. Sulla scorta delle matrici culturali delineate in precedenza trovano spiegazione le radici dell'associazionismo, forma embrionale delle organizzazioni nonprofit.

È però indispensabile, a questo punto, seguire lo sviluppo del terzo settore in parallelo alla costruzione dello stato di benessere o meglio al progressivo soddisfacimento, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei bisogni essenziali dei cittadini. Questa chiave di lettura consente, infatti, di ricondurre ad unità l'evoluzione delle organizzazioni nonprofit, sorte con l'obiettivo di dare risposte alle esigenze fondamentali della popolazione (sanità, sicurezza sociale, istruzione, in primo luogo), messe in crisi dalla progressiva diffusione del Welfare State e di recente rivitalizzate dall'insorgere di nuovi bisogni legati ad un più elevato concetto di qualità della vita.

In questo senso si spiega la diffusione delle associazioni. La diversa origine culturale di tali organizzazioni si riflette, d'altro canto, sulle finalità da esse perseguite; mutualistiche e di istruzione nelle società a base operaia; prevalentemente assistenziali nei gruppi cattolici (legati, per lo più, alle strutture ecclesiastiche); di stampo eminentemente culturale, ma con importanti risvolti politici, nei circoli liberali. Questa tripartizione delle organizzazioni del terzo settore, delineatasi alla fine del Secolo scorso, permane valida fino ai primi anni successivi al primo conflitto mondiale. Le organizzazioni di stampo socialista, sorte a fianco del sindacato e dei partiti della sinistra, acquistano nel frattempo una connotazione più marcatamente politica; rimangono impegnate nell'attività assistenziale quelle cattoliche; perdono, infine, progressivamente influenza e peso politico i circoli liberali e radicali, fino ai primi anni del Secolo centro motore dell'attività culturale della città. Delle organizzazioni fondate sul finire del Secolo scorso, le cui finalità, ricordiamo, coincidevano per lo più con gli scopi essenziali dello stato di benessere, rimane tutt'oggi un'unica associazione (la Società Operaia di Mu-

tuo Soccorso ed Istruzione), nata nel 1866, divenuta negli anni Cinquanta ente morale ed operante ora quasi esclusivamente sul terreno della promozione culturale. Gran parte di esse conosce, infatti, una profonda crisi nei primi decenni del secolo: la progressiva diffusione di alcuni servizi essenziali (istruzione elementare e sistema previdenziale su tutti), e, successivamente, l'avversione del regime fascista nei confronti dei gruppi d'opposizione e delle associazioni loro idealmente vicine, mettono ai margini le organizzazioni socialiste e liberali. Rimane spazio, soprattutto dopo la firma dei Patti Lateranensi, solo alle organizzazioni cattoliche, il cui percorso evolutivo si snoda su due livelli: da un lato alcune organizzazioni ecclesiastiche già consolidate ricevono da parte dello Stato il riconoscimento ufficiale (significativa, in questo senso, risulta la fondazione dell'Azione Cattolica, dell'Opera Diocesana di Assistenza e della Società San Vincenzo) e quindi nuovo impulso; d'altro canto si instaurano nuovi ordini religiosi attenti alle esigenze sociali (iniziano proprio in quel periodo la loro attività in Pordenone i Salesiani e le Suore Elisabettine, assicurando così alla città le sue due prime scuole superiori).

Lo scenario cambia radicalmente nel secondo dopoguerra. Dopo gli anni Cinquanta, dominati prima dall'emergenza post-bellica e poi dalla ricostruzione, si apre una nuova fase di crescita delle organizzazioni del terzo settore. La tendenza alla progressiva estensione del Welfare State, già chiaramente delineatasi durante gli anni del fascismo, viene ulteriormente accentuata; la diffusione di alcuni servizi essenziali (sistema sanitario, istruzione media e superiore, allargamento del sistema previdenziale) costringe le organizzazioni più antiche a spostare il loro raggio d'azione su altri terreni (promozione culturale e assistenza su tutti) oppure a cessare di fatto l'attività. Nascono così le prime organizzazioni culturali a larga base popolare che si pongono la finalità di rintracciare, mediante la ricerca delle tradizioni cittadine e una diffusa azione di promozione, l'identità di Pordenone.

Questo processo, iniziatosi negli anni Cinquanta (data 1953 la Pro-Pordenone, organizzazione che raccoglie oltre 2.000 soci), riceve nuovo impulso e assume una più larga articolazione

nel decennio successivo quando l'orizzonte delle associazione del terzo settore tende a spostarsi sempre più sul piano della promozione culturale della città. Questa spinta, sensibile e articolata, trova una particolare forza propulsiva nel mondo cattolico, uscito rinnovato dall'esperienza del Concilio.

Su questa scia, con l'emergere di nuove istanze partecipative, gli anni Settanta segnano un ulteriore cambiamento di rotta all'interno delle organizzazioni nonprofit. Il completamento dei servizi essenziali ed il consolidato assetto demografico e urbanistico della città, uniti al permanere di un positivo *trend* economico, pur segnando le tappe di un indiscutibile sviluppo, rispondono unicamente ai bisogni essenziali dei cittadini. In effetti il quadro complessivo di riferimento in questo periodo muta rapidamente: i fenomeni di riaggregazione sociale, congiunti ad una sempre più chiara attenzione alla qualità della vita, iniziano a porre in discussione la completezza del modello di stato di benessere. I cardini di tale ordinamento (sanità, istruzione e sicurezza sociale) si rivelano infatti non idonei a garantire un alto grado di benessere. L'assistenza sociale e sanitaria assicurata dal sistema pubblico non è ritenuta pienamente adeguata a venire incontro alle esigenze delle classi più deboli ed emarginate (handicappati ed anziani in particolare); la diffusione dell'istruzione non è in grado di attribuire una vera e propria identità alla città; la stessa articolazione urbanistica di Pordenone non soddisfa alcune priorità largamente sentite dalla popolazione (organizzazione di aree attrezzate per l'attività sportiva di base e aree verdi). Proprio su questi versanti si muovono le associazioni private che tendono così a impegnarsi in ambiti non occupati dal sistema pubblico. Tale fenomeno, avvertibile con chiarezza dalla metà degli anni Settanta, assume maggiore rilevanza concreta alla fine del decennio in corrispondenza del mutato atteggiamento delle pubbliche amministrazioni nei confronti delle organizzazioni del terzo settore. In particolare dà una netta separazione di ambiti e di risorse, come spesso era consuetudine negli anni Cinquanta e Sessanta, le amministrazioni locali sono passate a guardare con attenzione i fenomeni dell'associazionismo e del nonprofit in generale. Un'attenzione che si è concretizzata in un primo tempo in una forma non organica e frammentaria

di sostegno alle diverse organizzazioni. Questo intervento, risoltosi in prevalenza in una serie di finanziamenti a pioggia, ha contribuito a stimolare la crescita delle organizzazioni del terzo settore, senza però conferire organicità alle diverse iniziative. La situazione presenta un duplice inconveniente: da un lato fa aumentare il numero delle associazioni senza garantire un parallelo aumento delle dimensioni e della qualità dei servizi offerti, d'altro canto non consente di esercitare da parte delle amministrazioni nessun effettivo controllo sulla destinazione della loro spesa. Di qui nasce l'esigenza di articolare meglio l'intervento pubblico; sulla spinta delle maggiori organizzazioni operanti prevalentemente nei settori del volontariato e della promozioone culturale, penalizzate dalla politica di sostegno indiscriminato a tutti i gruppi, il legislatore regionale interviene nel 1979 e nel 1981 con due normative particolari che disciplinano il sostegno pubblico nei campi della cultura e dell'assistenza. L'attuazione delle leggi affidata alle amministrazioni comunali e alle Usl prevede una forma di finanziamento alle iniziative concrete e non più alle organizzazioni in quanto tali. La disciplina vigente considera quale riferimento per il finanziamento pubblico le singole attività per cui l'ente pubblico si assume il compito di valutare caso per caso l'opportunità di intervento. Nel settore dell'assistenza, poi, il favore nei confronti delle associazioni di volontariato si manifesta con la tendenza ad affidare loro in convenzione alcuni servizi amministrati dalle Usl o dal Comune. Questa fase, contraddistinta da forme di collaborazione più organiche tra ente pubblico e organizzazioni private, conduce quindi ad una maturazione complessiva del nonprofit, cresciuto nella sua dimensione economica, consolidato nel suo assetto organizzativo e destinato, di conseguenza, ad assumere sempre maggiore consistenza nel panorama locale.

La crisi di alcuni settori dello stato di benessere (particolarmente sensibile nel settore scolastico e nell'ambito dell'assistenza) costituisce negli anni Ottanta un ulteriore elemento di stimolo per il terzo settore. Ad una crescita moderata, o meglio ad un consolidamento delle organizzazioni operanti nel settore della cultura, fa da contrappeso una tendenza largamente positiva dell'ambito sportivo di base (raggiunto mediante la costitu-

zione presso ogni quartiere di società polisportive), una vera e propria esplosione delle associazioni operanti nel campo dell'assistenza (sulla scorta del boom del volontariato) ed anche un rinnovato interesse per il settore scolastico (le scuole private pordenonesi nel corso del quinquennio 1983-1988 hanno aumentato di oltre 1/3 le iscrizioni, a fronte di una seppur lieve diminuzione della popolazione scolastica cittadina). Tale linea di tendenza coinvolge da vicino l'atteggiamento degli enti locali. L'Amministrazione regionale ha approvato lo scorso anno una normativa di sostegno indiretto alle scuole private che prevede l'assegnazione agli alunni più meritevoli delle stesse di borse di studio a parziale copertura dei costi. Interessante risulta anche l'atteggiamento dell'Amministrazione comunale di Pordenone nei confronti delle organizzazioni operanti nell'assistenza, nella cultura e nelle attività sportive e ricreative. Obiettivo generale è quello di coinvolgere le associazioni nella programmazione generale degli interventi dei diversi settori.

Scendendo a considerare le peculiarità dei diversi ambiti, *nel settore assistenziale* il peso del nonprofit è destinato a crescere, visto anche il buon risultato fornito dal sistema del convenzionamento: lo schema adottato dal Comune prevede la partecipazione delle organizzazioni private alla programmazione degli interventi, gran parte dei quali vengono poi affidati loro in convenzione. Il ruolo dell'ente pubblico, in questo senso, rimane quello di orientare la programmazione e di compiere il controllo dell'attività. In quest'ottica restano poi a carico del Comune la gestione dei maggiori istituti residenziali (case di riposo per anziani), di dimensioni troppo consistenti per affidarle ai privati. Il modello perseguito *nel settore della cultura* prevede invece un doppio intervento da parte del Comune. In primo luogo fa capo all'Amministrazione il compito di predisporre e di acquisire le strutture indispensabili per lo svolgimento delle attività (teatro comunale, spazi per concerti, conferenze, mostre, ecc.). È poi prevista l'istituzione di un ufficio comunale per la programmazione delle attività con il compito di organizzare, sulla base delle iniziative delle singole organizzazioni, il calendario. Il regime del finanziamento è destinato quindi a mutare sensibilmente: al sistema dei finanziamenti a pioggia si sostituisce

un sostegno articolato nella predisposizione delle strutture e nel finanziamento di singole iniziative di particolare rilevanza. Ad un regime di autofinanziamento dovrebbero pervenire in quest'ottica le attività sportive e ricreative. La diffusione di strutture sportive di base e il crescente coinvolgimento della cittadinanza consentono, infatti, di trarre dalle quote sociali un cospicuo gettito, integrato, nel caso di svolgimento di attività agonistiche, dai proventi di sponsorizzazioni.

Il convergere di elementi ideali (il rinnovamento della tradizione cattolica dopo il Concilio, la spinta partecipativa emergente dagli anni Settanta), l'aspirazione ad un più elevato grado di qualità della vita, la crisi di alcuni settori del Welfare State, e da ultimo l'atteggiamento delle amministrazioni locali nei confronti dei fenomeni dell'associazionismo sociale, costituiscono, quindi, una chiave di lettura privilegiata delle attività del terzo settore nella realtà pordenonese. In queste coordinate il modello interpretativo si basa su una collaborazione tra pubblico e privato: una collaborazione articolata e differenziata (con monopolio pubblico nella sanità, con una qualificata presenza privata nell'istruzione, con una netta prevalenza nei settori della cultura, dell'assistenza e delle attività sportive e ricreative) che si pone la finalità di ricondurre ad unità la programmazione e l'attuazione degli interventi nel campo dei servizi sociali.

*Analisi settoriale*

Una prima valutazione desumibile dalla rilevazione sul campo è data dall'esame delle risposte ai questionari. Sulle 142 organizzazioni operanti nella realtà pordenonese, 58 hanno fatto pervenire la scheda compilata. È utile, a questo punto, dettagliare all'interno dei singoli settori i problemi sollevati dallo scarto tra gruppi esistenti e gruppi che hanno partecipato all'indagine e tentare una lettura critica di tale atteggiamento.

Relativamente al comparto socio-assistenziale, le organizzazioni analizzate sono circa la metà di quelle censite (16 su 33); difficoltà di tipo organizzativo (una parte delle mancate risposte riguardano gruppi di piccole dimensioni e di scarsa presenza nel territorio), congiunte in alcuni casi a diffidenza nei confronti della ricerca (specialmente per le organizzazioni che instaurano

stretti legami finanziari con l'ente pubblico), possono spiegare l'esito della rilevazione mediante il questionario. Motivi di diverso ordine, più legati alla polarizzazione esistente tra gruppi consolidati e gruppi minori, danno ragione della situazione nell'ambito delle attività culturali: infatti le 27 organizzazioni (sulle 70 censite) analizzate coprono, secondo le stime raccolte dagli interlocutori privilegiati mediante le interviste, una larghissima parte delle iniziative e rappresentano circa il 90% del peso economico dell'area. Le residue 43, non presentando consistenza organizzativa e ricchezza di risorse mobilitate, non alterano quindi di molto gli esiti dell'indagine. Un analogo ragionamento può valere per il campo delle attività educative, dove le realtà maggiori sono state analizzate: indici sufficienti a completare l'indagine si sono poi rintracciati nei dati messi a disposizione dal Provveditorato agli studi.

Merita invece una considerazione a parte il settore delle attività sportive e ricreative, per le quali la risposta ai questionari è molto bassa (solo 7 su 30). In questo caso, che poi riprenderemo nel corso del paragrafo, diverse motivazioni sono concorse a determinare la situazione: la recente nascita della gran parte dei gruppi, la non completa strutturazione giuridica ed organizzativa, unita alla fluidità presente nel settore, possono orientare la lettura. Proprio per questo, vista anche la frammentazione delle iniziative, emerge con forza il valore del dato ricavato dalle interviste condotte, in questo caso, presso gli uffici comunali responsabili della gestione delle strutture di base.

*Assistenza e sanità* - Il settore dell'assistenza e della sanità viene considerato nel suo insieme, data la quasi totale assenza di organizzazioni nonprofit operanti esclusivamente nel campo della sanità. L'area presenta, in un contesto di forte crescita dei gruppi e delle risorse impiegate, un elevato grado di stabilità organizzativa e una presenza articolata nell'intera rete socio-assistenziale della realtà pordenonese. Spinte ideali, tradizione storica, dati normativi, politiche pubbliche convergono, infatti, a determinare un terreno fertile per lo sviluppo e il consolidamento delle associazioni nonprofit.

Il primo elemento fa riferimento ad una ben precisa matrice culturale, alla base di gran parte delle iniziative in campo assi-

Tabella 1: Organizzazioni censite e analizzate

| | Censite | Analizzate |
|---|---|---|
| Sanità/Assistenza sociale | 33 | 16 |
| Cultura | 70 | 27 |
| Sport | 29 | 7 |
| Educazione | 10 | 8 |
| Totale | 142 | 58 |

stenziale; la tradizione cattolica, radicata nel territorio e rinnovata in seguito al Concilio, ha rappresentato storicamente la spinta trainante l'impegno del settore.

Fin dagli anni Venti la costituzione dell'Opera diocesana di Assistenza, dell'Ente di assistenza per gli emigrati e della Società S. Vincenzo, ha contribuito a convogliare in forma organica l'attività dei gruppi parrocchiali preesistenti. Il rinnovamento conciliare, oltre a consolidare e ad aggiornare tale azione, ha stimolato, in seguito, la nascita di una più vasta gamma di impegno, non più legata esclusivamente alle strutture ecclesiastiche, ma aperta ad ogni contributo.

Accanto all'elemento ideale, essenziale per fornire una chiave di lettura del fenomeno, risulta anche un dato storico rilevante: nel settore socio-assistenziale operano da alcuni decenni istituzioni di carattere nazionale (Ente Nazionale Sordomuti, Associazione Italiana per l'Assistenza agli Spastici, ANFFAS, ecc.) diffuse capillarmente e attente alla promozione dei diritti e alla salvaguardia dei bisogni di specifiche fasce della popolazione. Le sezioni pordenonesi di tali associazioni, oltre a costituire una componente determinante per la predisposizione della rete di assistenza alle diverse categorie, sono divenute punto di riferimento e di aggregazione dei gruppi di volontariato. Non a caso, infatti, proprio sulla scia delle esperienze di tali organizzazioni si è innestato in anni più recenti il lavoro del MOVI che di fat-

to coordina e promuove l'attività di buona parte delle associazioni nonprofit operanti nel campo socio-assistenziale.

L'evoluzione del quadro normativo poi ha sicuramente inciso in profondità su tale realtà. Il legislatore regionale, sulla spinta delle organizzazioni di volontariato e in riferimento alla normativa sanitaria nazionale (l. 833/1978 e l. 194/1979), è intervenuto nel 1981 con una legge specifica (l.r. 74/81) finalizzata alla valorizzazione del volontariato mediante la previsione di un modello di collaborazione tra ente pubblico (USL e comuni) e organizzazioni nonprofit (si fa esplicito riferimento ad «associazioni fondate ... su prestazioni gratuite personali dei soci, senza scopo di lucro», per il conseguimento «dei fini istituzionali del Servizio Sanitario Nazionale e dei servizi sociali e assistenziali», artt. 6 e 2 l.r. 74/81). Strumento privilegiato di attuazione risulta la convenzione, mediante la quale l'ente pubblico affida alle organizzazioni private la gestione di determinati servizi dei quali si riserva comunque la titolarità e i poteri di controllo. Ammessi al convenzionamento (ed anche a sovvenzioni destinate al sostegno organizzativo) sono quei gruppi, dotati di un sufficiente grado di strutturazione e idonei ad assicurare una certa continuità d'azione, che chiedono ed ottengono l'iscrizione ad appositi registri comunali. In questo modo l'intento del legislatore, di favorire lo sviluppo di tali attività nell'ambito di associazioni capaci di fornire servizi qualificati, trova un preciso riscontro sul piano amministrativo. Il Comune di Pordenone, poi, al fine di disciplinare gli interventi pubblici di promozione e sostegno dell'associazionismo, ha introdotto nel 1985 un regolamento specifico nel quale si precisano i campi di attività, le caratteristiche giuridiche dei gruppi interessati, la tipologia e le finalità dell'intervento pubblico.

L'assetto normativo, sopra delineato, trova pieno coronamento nel complessivo atteggiamento dell'ente pubblico (il Comune in primo luogo) in merito alla definizione delle politiche assistenziali.

Obiettivo dichiarato dell'Amministrazione comunale è quello di affidare in convenzione alle associazioni nonprofit l'espletamento della gran parte dei servizi socio-assistenziali, mantenendo in capo all'ente pubblico la titolarità e la determinazione

del servizio, oltre che il controllo (il più possibile snello e finalizzato per obiettivi) sulla gestione.

Il modello emergente dall'analisi delle organizzazioni nonprofit nel comparto socio-assistenziale si risolve, quindi, in un intreccio tra pubblico e privato, dove alcuni compiti istituzionali del pubblico vengono gestiti dal privato e dove il privato vede determinato proprio dal pubblico il proprio raggio d'azione, oltre che una larga fetta delle proprie risorse economiche (ricordiamo a questo proposito che gli operatori privati sono invitati ad usufruire dei mezzi messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni per aggiornare la propria qualificazione).

Alcuni dati possono confermare questa linea interpretativa: nel territorio pordenonese operano 33 associazioni impegnate nel comparto socio-assistenziale[2].

Le risorse umane mobilitate ammontano a circa 1.200 volontari, dei quali 1/3 impegnato per più di 4 ore settimanali e i rimanenti 2/3 coinvolti saltuariamente. Accanto ad essi lavorano circa 150 persone stipendiate o che ricevono almeno consistenti indennità (per la maggior parte soci delle cooperative di solidarietà sociale, fra i quali ex tossicodipendenti, etilisti, portatori di handicap, emarginati gravi, minori a rischio). Le attività sono destinate ad un'utenza stimabile in circa 6.000 unità.

Le dimensioni economiche dell'area socio-assistenziale sono desumibili facendo riferimento al volume complessivo delle entrate che si aggirano attorno ai 3.500 milioni. Le entrate derivano per il 10% da contributi dei componenti delle associazioni, per un altro 10% dalla vendita dei servizi prodotti all'utenza privata, per una quota del 5% da fondi raccolti da donazioni private, e per il rimanente 75% dal finanziamento pubblico. Quest'ultima categoria è a sua volta suddivisibile in una parte (5% circa) quali proventi di sovvenzioni (i «contributi per il sostegno organizzativo» previsti dall'art. 9 l.r. 74/81 ed erogati dall'ente pubblico) e in una quota del 70% in qualità di proventi dalle convenzioni stipulate con l'ente pubblico[3].

La composizione delle spese è riconducibile ad alcuni dati essenziali: la maggior parte di esse (circa il 60%) finanzia gli stipendi degli operatori, una quota non elevata (attorno al 20%) è devoluta alla predisposizione delle attività, mentre il residuo

ammontare è destinato alle spese di funzionamento (10%) e all'organizzazione di incontri di sensibilizzazione, o di aggiornamento in merito all'attività svolta.

Il quadro che ne esce, quindi, rivela l'esistenza di un settore sicuramente solido e articolato (il volume d'affari annuo di 7 associazioni supera i 100 milioni, e per 9 gruppi si attesta oltre i 50 milioni) e al tempo stesso in via di progressivo allargamento, capace di coinvolgere un numero elevato e crescente di operatori e rivolto ad una larga base di destinatari. Si tratta comunque di un'area che, negli spazi di contiguità e di commistione con l'intervento pubblico, presenta elementi intrinseci di debolezza. Il massiccio flusso di finanziamenti pubblici, che lega necessariamente l'esercizio dell'attività nonprofit alle politiche delle amministrazioni locali, e la tendenza degli operatori del terzo settore a spostarsi nel settore pubblico, depauperando il privato della sua risorsa più rilevante, rimangono le zone d'ombra di un settore la cui crescita ha in ogni caso mutato la gestione dell'area socio-assistenziale nella realtà pordenonese.

*Cultura, ricerca scientifica, ambiente* - Ad una prima analisi l'area della cultura e della ricerca scientifica ed ambientale presenta un elevatissimo numero di organizzazioni censite (70), pari a più di 1/3 del complesso delle associazioni nonprofit. La realtà, pur non smentendo l'indubbia ramificazione di tali gruppi, conduce ad una considerazione più attenta: la metà circa delle organizzazioni opera solo saltuariamente e non coinvolge fasce significative di popolazione. In ogni caso la crescita del settore, sensibile fin dagli anni Sessanta e addirittura frenetica nel corso dell'ultimo decennio, dà la dimensione della sua rilevanza nella realtà pordenonese. Al di là di due associazioni operanti da più di 50 anni, tutte le rimanenti sono successive agli anni della Seconda guerra mondiale; una decina sono sorte in un periodo compreso tra il 1945 e il 1968, quando maggiormente sentita era la necessità di qualificare il tessuto culturale pordenonese; 45 hanno iniziato l'attività nel decennio 1968-1978, quando cioè la spinta partecipativa convogliava nuove energie per ridefinire in termini più completi lo stato di benessere; 18 gruppi sono stati fondati nel quinquennio successivo, caratterizzato dal maturare di tale tensione innovativa, e 15 sono nate

dal 1984 al 1988, quando l'attenzione a nuovi bisogni (tutela ambientale in primo luogo) ha iniziato un diverso modo di concepire l'attività culturale, destinato più che ad una promozione di carattere generale alla sensibilizzazione su temi specifici.

Parallelamente a tale evoluzione, è interessante considerare l'articolazione organizzativa del settore. In questo senso acquistano un ruolo dominante le politiche pubbliche, decisive nel determinare il ritmo di crescita e la direzione delle associazioni culturali. In un primo momento, infatti, l'assenza di uno specifico intervento pubblico ha contribuito a dar voce ad una pluralità di voci spontanee, senza però conferire all'area quella dimensione di solidità altrove riscontrata. Proprio per ovviare alla frammentazione dei gruppi e delle attività, le amministrazioni locali, a partire dagli anni Settanta, iniziano a delineare le coordinate di un intervento organico. La legislazione regionale e soprattutto la normativa comunale (ci riferiamo in particolare al regolamento contenente «Norme per la valorizzazione e il sostegno dell'associazionismo», approvato nel 1985), dopo un periodo iniziale in cui gli interventi si risolvevano in una serie di contributi a pioggia, informano la loro azione su una duplice direttrice: da un lato l'Amministrazione comunale garantisce ai gruppi operanti un contributo per le spese organizzative e, dall'altro, si impegna a sostenere e a finanziare le iniziative maggiormente qualificate sia per l'interesse sociale sia per il contenuto. Di fatto, quindi, l'intervento pubblico finisce per favorire i gruppi strutturati e dotati di continuità d'azione, pur mantenendo in vita (o comunque assicurando loro un livello minimo di finanziamento) anche gruppi di ridotte dimensioni, dall'attività limitata e scarsamente incisiva nel territorio. In altri termini si tende ad accelerare un processo di divaricazione tra le organizzazioni maggiori, solide, strutturate e capaci di mobilitare risorse umane ed economiche, e le realtà minori, destinate a perdere progressivamente peso ed importanza[4].

L'intero settore si dimostra capace di convogliare il lavoro di oltre 1.000 operatori, 70 dei quali retribuiti. Minimo è invece il numero di volontari a tempo pieno, mentre la maggior parte di essi (circa 550) è impegnato per un periodo non superiore alle 18-20 ore settimanali; saltuario è il lavoro di circa

350 volontari. Il volume d'affari complessivo è stimabile in circa 2.000 milioni, la maggior parte dei quali gestiti dalle 10 organizzazioni più numerose. Significativo risulta anche il dato complessivo della composizione delle entrate; il 30% deriva dalla vendita dei servizi ai privati; una copertura del 15% viene assicurata da contributi dei soci, mentre il finanziamento pubblico copre oltre la metà delle entrate. Una piccola quota è infine garantita da contributi privati. Dal lato delle spese una buona metà è destinata a finanziare le attività, un 15% è devoluto alle spese di funzionamento, mentre il residuo 35% è suddiviso tra le retribuzioni degli operatori e i rimborsi spese[5]. In ultima analisi, al centro delle valutazioni rimane comunque il ruolo e l'atteggiamento dell'ente pubblico. Quando, in effetti per ragioni meramente politiche (e non istituzionali, come nel caso dell'assistenza), le amministrazioni locali sono intervenute nell'ambito della cultura, hanno determinato una decisiva svolta nel settore. L'intervento pubblico, quasi sempre selettivo ed attuato in maniera da finanziare i gruppi maggiormente strutturati, ha impresso a questi una velocità d'evoluzione proporzionata alle loro dimensioni e alla qualità del servizio offerta. Anche in questo caso, però, ad una politica che fa emergere le risorse migliori del privato, fa da contrappeso una crescente dipendenza finanziaria del privato dal pubblico che rischia, in caso di disimpegno o di diverso impegno di fondi, di soffocare la vitalità dell'intera area.

*Attività sportiva e ricreativa* - La storia delle associazioni del terzo settore operanti nel campo delle attività sportive e ricreative nel Comune di Pordenone è piuttosto recente. Infatti, fatta eccezione per una dozzina di organizzazioni sorte prima degli anni Settanta, la grande maggioranza dei gruppi è nata nel decennio successivo in corrispondenza al verificarsi di una duplice condizione: la decisa affermazione di una nuova cultura dello sport, non più considerato esclusivamente nella sua componente agonistica ma anche alla luce dei risvolti sociali e di tutela della salute ad esso connessi, e la progressiva diffusione, da parte dell'Amministrazione comunale, delle strutture sportive di base nei diversi quartieri. L'edificazione di tali strutture comunali (ancora in via di completamento ma già tale da collocare Pordenone

ai primi posti della graduatoria di dotazione di spazi attrezzati per lo sport in rapporto al numero degli abitanti), a sua volta, è stata di stimolo alla creazione di società polisportive, composte da cittadini interessati alla pratica sportiva e incaricate, congiuntamente al Comune, di gestire l'attività interna ad ogni centro polifunzionale.

Quasi a testimonianza di questa crescita stanno i dati dell'indagine. Delle trenta organizzazioni censite, una dozzina sono sorte prima del 1970, 8 nel decennio successivo e 10 negli ultimi 8 anni. Questa realtà, in costante espansione (sia nel numero delle associazioni che nella cifra degli associati), si va dotando anche di una strutturazione giuridica matura: 22 sono le associazioni legalmente riconosciute (le rimanenti 8 sono associazioni non riconosciute, alcune in procinto di chiedere il riconoscimento) all'interno delle quali si registra un alto grado di coinvolgimento dei soci nelle attività organizzative.

Le risorse umane mobilitate raggiungono circa 1.000 unità: 950 sono i volontari attivamente impegnati nella gestione, 400 dei quali dedicano al servizio almeno mezza giornata la settimana, e circa 50 gli operatori retribuiti o, nella maggior parte dei casi, indennizzati mediante rimborsi-spesa. In continuo aumento è anche il numero dei destinatari, stimabili attualmente in oltre 4.000 unità. Di dimensione modesta, se raffrontato con gli altri settori d'intervento, risulta invece il giro d'affari, inferiore ai 500 milioni. Il costo ridotto dei servizi, l'impegno di un alto numero di operatori volontari, il ricorso a costo zero alle strutture comunali possono tuttavia spiegare il dato. Quanto alla composizione percentuale delle entrate siamo in presenza di un alto livello di autofinanziamento (oltre il 50% deriva dai contributi dei soci), di un relativo peso dei finanziamenti pubblici (circa il 30%) e dei contributi privati (quasi tutti proventi di sponsorizzazioni per le attività esterne)[6]. La composizione percentuale delle spese vede una quota del 40% destinata alla spesa di funzionamento, una parte del 25% devoluta a rimborsi spese e stipendi, ed il residuo che finanzia le attività operative.

Una valutazione delle risultanze dell'indagine non può prescindere da due ordini di considerazioni. In primo luogo il settore è ancora in rapida evoluzione: non si è ancora completata,

infatti, la rete delle strutture sportive di base, né si sta esaurendo la spinta a diffondere l'attività sportiva come strumento di integrazione e come mezzo di tutela della salute. Secondariamente, a differenza delle aree precedentemente esaminate, la politica dell'ente pubblico prevede una riduzione del ruolo del comune nella gestione e nel finanziamento delle attività. L'obiettivo dell'attuale amministrazione è di diminuire il flusso del finanziamento pubblico; da un lato l'allargamento dei destinatari e, dall'altro, l'aumento dei contributi privati (sponsorizzazioni) dovrebbe ridurre l'impegno dell'Amministrazione nei prossimi anni. In questo senso il modello di integrazione pubblico/privato in cui il pubblico offre la struttura e il privato si prende carico di tutta la gestione del servizio sembra offrire al terzo settore ambiti di operatività non sempre invididuabili in altre aree di intervento.

*Scuola e attività educative* - L'area della scuola e delle attività educative presenta caratteri peculiari rispetto ad altri settori. Le organizzazioni operanti nel settore sono infatti sorte in tempi relativamente lontani (dei dieci gruppi censiti, 3 risalgono a prima della Seconda guerra mondiale, 4 hanno iniziato l'attività nel decennio 1945-1955, 2 negli anni Sessanta, mentre l'associazione di più recente istituzione è stata fondata nel 1971), quando più forte era il bisogno di colmare il vuoto lasciato dal tardivo impegno pubblico nel settore. Oltre a ciò, molto forti appaiono i legami tra istituzioni scolastiche ed educative e mondo cattolico. Tutte le 10 organizzazioni censite hanno infatti dichiarato di riconoscersi nell'ispirazione religiosa; due organizzazioni sono enti ecclesiastici, appartenenti a ordini religiosi, mentre i rimanenti gruppi mantengono rapporti formali con l'autorità ecclesiastica che mediante un apposito ufficio di coordinamento esercita una funzione di vigilanza sulla gestione e sull'attività.

Questi elementi, oltre a rilevare la consistenza organizzativa del settore (il «consolidamento» del settore emerge anche dall'esame della forma giuridica delle organizzazioni, 3 delle quali sono enti ecclesiastici e le rimanenti 7 associazioni riconosciute), aprono la strada ad alcune considerazioni sulle caratteristiche economiche dell'area. I destinatari dei servizi offerti dalle istitu-

zioni scolastiche del terzo settore si attestano sulle 2.300 unità, a fronte di circa 10.000 (9.850 secondo i dati dell'anno scolastico 88/89) alunni frequentanti l'intero complesso delle scuole pordenonesi. Può destare interesse anche la distribuzione degli alunni: 650 sono iscritti alle scuole materne, 244 alla scuola elementare, 509 alle medie, 667 alle superiori e 230 alle scuole professionali. L'intero settore è in grado di mobilitare un elevato grado di risorse umane: sono circa 380 le persone che lavorano a tempo pieno in tali strutture (300 delle quali insegnanti ed 80 personale ausiliario). I volontari (quasi esclusivamente religiosi) ammontano a circa 1/6 del totale (65). Il volume d'affari, valutabile complessivamente in circa 3.200 milioni, può essere suddiviso tra i diversi ordini e gradi di scuola: 670 milioni circa sono le entrate delle scuole materne, 250 milioni quelle delle scuole elementari, a circa 800 milioni ammontano le entrate delle medie, a oltre 1.000 milioni le superiori e, infine, ad una cifra vicina ai 450 milioni quelle delle scuole professionali. Guardando alla composizione percentuale delle entrate il 20% è di provenienza pubblica (derivante dalla scuola materna, finanziata per il 55% dall'Amministrazione comunale, e dalla scuola professionale, che gode di contributi regionali pari all'80% delle spese di gestione), il 5% circa è ricavato da donazioni private, mentre il rimanente 75% deriva dalla vendita dei servizi ai privati (risultano cioè il corrispettivo delle rette).

Sul fronte delle spese, la quota più consistente (circa l'80%) è destinata al pagamento degli operatori, mentre la parte residua è suddivisibile tra spese di funzionamento (15%) e l'acquisto di materiali per l'attività (5%).

Il modello di sviluppo dell'area scolastica ed educativa si dirige in un senso differente rispetto alla tendenza in atto negli altri settori. La limitata incisività del finanziamento pubblico e il conseguente regime delle rette non impediscono il manifestarsi di segni di vivacità: vivacità interna alle istituzioni scolastiche (nell'ambito delle quali aumenta il contributo dei non-religiosi, sia volontari che stipendiati), vivacità anche relativa alle finalità ultime che le istituzioni si pongono. Infatti, l'intento di considerare l'attività scolastica parte di un più complesso sistema educativo coinvolge alunni e famiglie in un ampio pro-

**Tavola 1: Quadro di sintesi**

| | ASS. SOCIALE | CULTURA | SPORT | EDUCAZIONE |
|---|---|---|---|---|
| Forma giuridica | Prevalentemente associazioni riconosciute. Presenza di enti morali, enti ecclesiastici, cooperative di solidarietà sociale | Eterogenea: in prevalenza associazioni riconosciute | Prevalentemente associazioni riconosciute | Prevalentemente enti ecclesiastici |
| Caratteristiche organizzative | Dimensioni intermedie<br><br>Strutture organizzative eterogenee | Polarizzazione tra gruppi medio-grossi e gruppi di modeste dimensioni<br>Strutture organizzative eterogenee | Dimensioni medio-piccole<br><br>Struttura organizzativa embrionale | Dimensioni medio-grandi<br><br>Struttura consolidata |
| Composizione | Preponderanza di volontari. Presenza rilevante di soci | Presenza quasi esclusiva di volontari. Molti i soci aderenti | Presenza quasi esclusiva di volontari | Eterogenea. Attualmente prevalgono gli operatori retribuiti |
| Destinatari | Eterogenei: anziani, minori, tossicodipendenti, handicappati | Quasi mai destinatari specifici | Soprattutto giovani | Giovani |
| Entrate finanziarie | Preponderante il finanziamento pubblico | Rilevante il finanziamento pubblico. Consistenti entrate dell'autofinanziamento della vendita di servizi | Notevole quota di autofinanziamento. Alta anche la quota di finanziamento pubblico | Preponderante la quota derivante dai ricavi dei servizi; non molto rilevante il finanziamento pubblico |

getto. In altri termini, ad un modello tradizionale per il quale le organizzazioni si limitano a curare unicamente l'attività scolastica, fa riscontro una proposta più impegnativa ma in grado di convogliare intorno alla scuola energie (da parte anche delle famiglie) e ambiti di operatività (spesso le attività si estendono anche allo sport, alla cultura, all'animazione del tempo libero) fino a poco fa sconosciuti. Ed anche in questo mutato atteggiamento va rintracciata la ripresa di interesse registrata intorno al mondo della scuola nonprofit. I risultati della ricerca hanno rivelato una realtà assai consistente in termini di persone coinvolte, di risorse impiegate, di servizi offerti, e al tempo stesso assai eterogenea al suo interno.

La Tavola 1, pur non avendo la pretesa di definire tipologie e modelli, descrive le caratteristiche più ricorrenti nei gruppi delle singole aree. La presentiamo non con l'obiettivo di ricondurre a sintesi la nostra indagine, ma solo per indicare una linea di lettura privilegiata.

## 3. *Dimensioni organizzative e strutturali*

Questo paragrafo presenta alcune considerazioni che riguardano l'assetto organizzativo dei soggetti studiati. Queste dimensioni organizzative verranno considerate almeno in parte trasversalmente rispetto ai diversi settori di intervento su cui ci siamo già ampiamente soffermati. Verranno inoltre introdotti alcuni elementi di confronto con la realtà di Pavia di cui la Tabella 2 mostra un quadro sintetico.

### *Forme giuridiche e organi di governo*

Il primo ambito di analisi che affrontiamo riguarda l'assetto «istituzionale» delle organizzazioni. La forma giuridica prevalente a Pordenone è risultata essere quella della associazione legalmente riconosciuta: più della metà delle organizzazioni (54% per l'esattezza) dichiarano di esserlo, mentre 16 si sono dichiarate associazioni di fatto (28%). Le altre possibili forme giuridiche sono risultate essere molto meno ricorrenti: abbiamo 3 enti ecclesiastici, 5 cooperative, 2 fondazioni (a Pavia vi sono anche

Tabella 2: Organizzazioni censite e analizzate a Pavia

| | Censite | Analizzate |
|---|---|---|
| Sanità | 11 | 8 |
| Cultura | 35 | 9 |
| Sport | 55 | 7 |
| Assistenza sociale | 33 | 10 |
| Educazione | 25 | 12 |
| Totale | 159 | 46 |

tre IPAB). Tali proporzioni non subiscono sostanziali variazioni nei due contesti locali considerati, dove prevalgono perciò organizzazioni con una personalità giuridicamente riconosciuta.

Interessante è poi considerare l'anno di costituzione: sette organizzazioni su dieci sono infatti sorte dopo il 1968; un terzo del totale è inoltre sorto dopo il 1980. La forma associativa (sia legale che di fatto) ha conosciuto, sia a Pordenone che a Pavia, una crescita, in verità lieve, negli ultimi vent'anni, mentre le cooperative sono per la totalità di nascita recente. Fondazioni, IPAB ed enti ecclesiastici sono invece di costituzione più antica: nessuna di esse è sorta dopo la fine degli anni Settanta. Questi dati sembrano dunque delineare una differenziazione tra forme giuridiche di tipo più «tradizionale» ed altre, quali l'associazione, che si sono progressivamente affermate nel tempo. Tale distinzione viene rimarcata da un'ulteriore variabile, relativa alla possibiltà di affiliazione/confederazione ad un'organizzazione più vasta. L'affiliazione e la confederazione sono relativamente estranee alle forme giuridiche più tradizionali e alle organizzazioni sorte più lontano nel tempo.

Un numero ragguardevole di organizzazioni, la stragrande maggioranza delle quali è composta da associazioni, sceglie la forma dell'affiliazione (48% a Pordenone), mentre la forma confederata ha una diffusione molto minore (pari al 19%, anche qui com-

posto in massima parte da associazioni, sia di fatto che legalmente riconosciute); quelle organizzazioni con forma giuridica che abbiamo chiamato di tipo «tradizionale» sono invece quasi esclusivamente autonome, con la sola eccezione degli enti ecclesiastici, alcuni dei quali sono affiliati ad ordini religiosi.

Per quanto riguarda gli organi di governo, la loro composizione risulta alquanto eterogenea nelle organizzazioni considerate. Solo una parte di esse individua in un unico soggetto il proprio organo di governo (si tratta in un quarto dei casi del consiglio di amministrazione), mentre più della metà ha segnalato la presenza di più soggetti. Anche a causa di una simile situazione non è possibile parlare di una prevalenza di uno dall'altro organo a seconda delle diverse forme giuridiche. Possiamo solamente dire che le cooperative e le IPAB sono prevalentemente orientate ad indicare nell'assemblea il proprio organo di governo, mentre le associazioni sono quelle che più fra tutti hanno segnalato più soggetti (consiglio, responsabile, ecc.) che insieme svolgono le funzioni decisionali dell'organizzazione.

*Dimensioni e consolidamento organizzativo*

I dati raccolti ci consentono di cogliere ulteriori dimensioni organizzative di un certo rilievo. Ci occuperemo della dimensione delle organizzazioni in termini di numero dei partecipanti, nonché del grado di strutturazione interna con particolare riferimento ai livelli di professionalizzazione. Affronteremo poi il problema relativo alla quantità di lavoro volontario e retribuito che tali organizzazioni impiegano.

I partecipanti *attivi* nella gestione delle attività realizzate (ad esclusione dunque dei soci/aderenti ma non impegnati direttamente nell'organizzazione) sono, nei due contesti, 4.593, di cui 2.165 a Pavia e 2.428 a Pordenone, con un valore mediano per ogni organizzazione pari a 19 persone[7].

L'area delle organizzazioni più «informali» (associazioni di fatto, cooperative di solidarietà sociale) presenta dimensioni più ridotte (27 persone) rispetto alle associazioni riconosciute (46) e, soprattutto, rispetto a quelle che abbiamo chiamato organizzazioni «tradizionali» (84 persone).

Più di metà delle organizzazioni (ossia 61 sulle 104 analizzate) *non* ha personale retribuito al proprio interno, e questo evidenzia nel complesso un elevato livello di «volontarietà»; le altre organizzazioni contano 1.094 operatori retribuiti. Tutte queste ultime organizzazioni, ad eccezione di 11, vedono la presenza di volontari, con un *range* che va da poche persone ad alcune centinaia, per un totale di 3.361 soggetti. I soci/aderenti, ma non impegnati, sono in totale 13.307; i religiosi, presenti in poco più di un quarto del nostro campione, sono in totale 198, mentre gli obiettori di coscienza sono in tutto 36, presenti solo in 13 organizzazioni.

I dati appena descritti vengono sintetizzati dalle Figure 1a e 1b.

I dati raccolti ci permettono di conoscere la quota dei membri prevalentemente impegnati in attività organizzative interne all'organizzazione, un indice della consistenza dell'apparato organizzativo e del consolidamento dell'organizzazione. Anzitutto troviamo che la percentuale di coloro che sono impegnati nella struttura interna è rilevante, pari ad un valore medio del 12%. L'andamento del rapporto nei diversi settori ricalca nella sostanza il rapporto tra personale retribuito e il resto dei partecipanti su cui ci siamo già soffermati.

Possiamo associare questo rapporto tra operatori retribuiti e altri (rapporto che in sostanza indica il livello di professionalizzazione), con due delle dimensioni viste in precedenza. Anzitutto l'esistenza o meno di affiliazione e già qui abbiamo un risultato assai forte: il livello di professionalizzazione aumenta sensibilmente quando si è in presenza di organizzazioni autonome, non affiliate[8]. Quasi a dire che la mancanza di un «modello organizzativo» più complessivo (dato dall'organizzazione cui ci si affilia) deve essere sopperito con una struttura più «professionalizzata» in grado di garantire non solo continuità ma anche legittimità autonoma ai servizi prodotti. In secondo luogo una considerazione assai interessante è data dall'incrocio del livello di professionalizzazione con le forme giuridiche di cui già abbiamo parlato. Mentre la forma associazionistica vede un livello intorno alla media, la percentuale sale notevolmente per quanto riguarda le forme giuridiche che abbiamo chiamato tradizionali, che si presentano così come le organizzazioni non solo di nascita

**Figura 1a: Composizione dei membri attivi, Pavia**

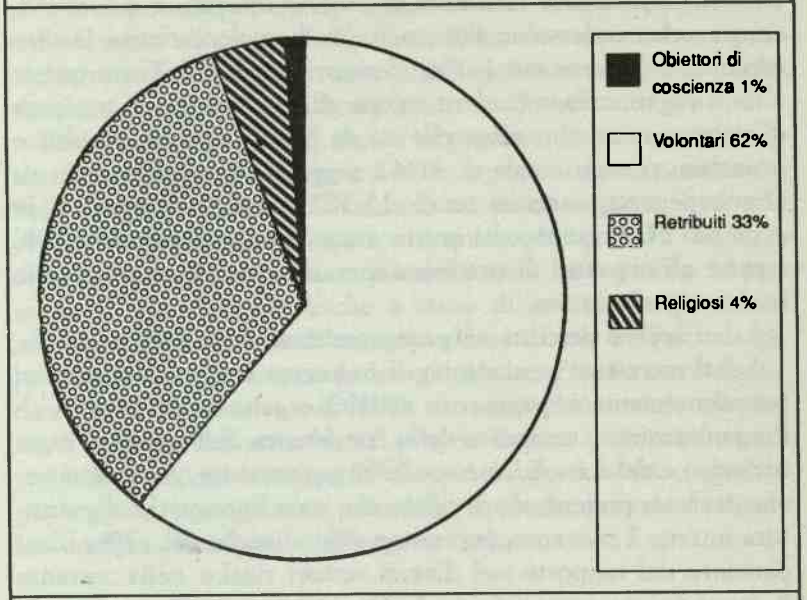
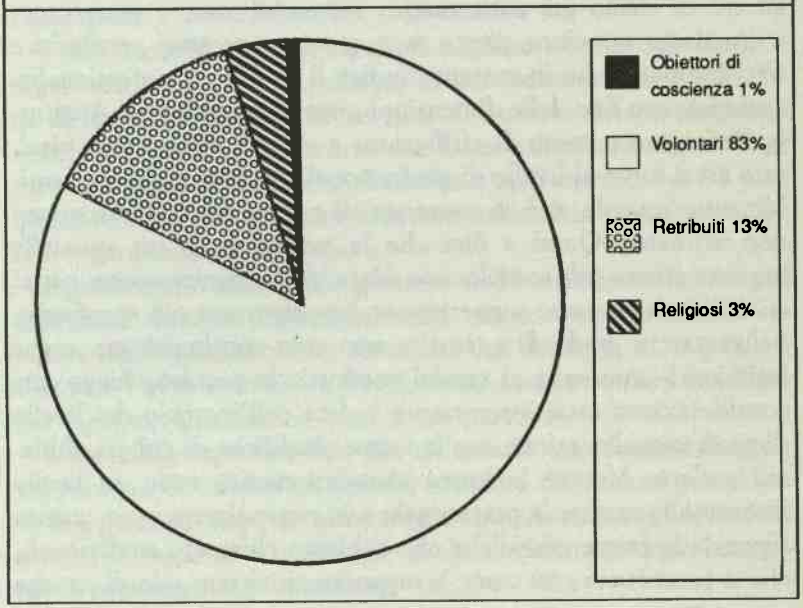



**Figura 1b: Composizione dei membri attivi, Pordenone**



più lontana nel tempo e di dimensioni più vaste, ma anche dalla struttura interna meno informale e più «consolidata».

*Le entrate delle organizzazioni*

Le risorse finanziarie necessarie per coprire i costi delle organizzazioni vengono reperite attraverso differenti canali, su cui ci siamo già soffermati.

Si vuole qui ritornare sull'argomento con due intendimenti specifici: fornire un quadro di sintesi dell'ammontare complessivo e della composizione delle entrate e tentare alcune considerazioni in ordine alla diversa distribuzione di questi flussi tra le organizzazioni analizzate, a Pordenone e a Pavia.

I dati relativi al volume delle entrate sono disponibili per 100 organizzazioni sulle 104 del campione preso in esame: 4 di esse hanno un flusso di entrate inferiore ad un milione di lire; 28 (pari al 26,9%) si collocano nella fascia da 1 a 5 milioni di lire; 22 (21,2%) tra i 5 ed i 20 milioni di lire; 21 (20,2%) tra i 20 e i 100 milioni di lire, mentre 25 organizzazioni dispongono di un volume complessivo di entrate superiori ai 100 milioni (in base ad informazioni integrative rispetto a quelle desumibili dai questionari abbiamo stimato tale valore mediamente di 610 milioni di lire).

Il volume delle entrate ammonta quindi a quasi 17 miliardi di lire e la sua ripartizione per quote medie di canali di finanziamento (33% di entrate da soci, 28% di finanziamenti pubblici, 19% di entrate da vendita di servizi e 17% di entrate da donazioni e contributi privati) può essere considerato solo un riferimento orientativo: il quadro che emerge dall'analisi dei dati consente di affermare che ogni organizzazione non utilizza contemporaneamente tutti i canali di finanziamento descritti ma realizza un *mix* che varia a seconda del tipo di organizzazione e della collocazione territoriale (cfr. Figure 2a e 2b).

Il secondo punto che vogliamo qui analizzare riguarda la tipologia delle fonti di entrata. Abbiamo voluto osservare l'andamento delle fonti di entrata in relazione alle loro dimensioni. Ci concentreremo sul caso di Pordenone, sapendo comunque che i dati di Pavia non solo confermano ma accentuano le tendenze rilevate. La Tabella 3 mette in relazione le fonti di entrata con

Tabella 3: Percentuale media di entrate per tipo e volume complessivo

| | Fino a 5 mil. | 5-20 milioni | 20-100 milioni | Più di 100 mil. |
|---|---|---|---|---|
| Entrate da soci | 55 | 35 | 28 | 7 |
| Ricavi da servizi | 3 | 11 | 20 | 40 |
| Contributi privati | 12 | 11 | 22 | 11 |
| Finanziamenti pubblici | 30 | 43 | 30 | 42 |
| Totale | 100 | 100 | 100 | 100 |

il volume di queste. Sono due le osservazioni significative che si possono fare: intanto il peso dell'autofinanziamento decresce fortemente al crescere del volume delle entrate, andando così ad assumere un ruolo maggiore nell'area delle organizzazioni di più ridotte dimensioni. La capacità di ottenere ricavi economici dalla vendita di servizi è invece propria delle organizzazioni con un volume di entrate più consistente, mentre non si registrano *trend* significativi riguardo alle altre due fonti di entrata.

*Una quantificazione del lavoro retribuito e volontario*

Le organizzazioni nonprofit prese in esame utilizzano personale retribuito e volontario in proporzioni variabili a seconda delle caratteristiche dell'organizzazione stessa e della quantità di risorse economiche.

Anche qui i dati a disposizione ci permettono di comparare i due casi locali relativamente ad un volume che è il risultato della sommatoria del lavoro retribuito e del lavoro volontario impiegato nell'esercizio delle attività. Le informazioni raccolte con i questionari rendono possibile estrapolare tale dato moltiplicando il numero di operatori retribuiti e volontari per un coefficiente di ore lavoro variabile a seconda del corrispondente livello di impegno settimanale degli operatori stessi.

Il monte ore lavorativo risulta così complessivamente di 58.994

**Figura 2a: Composizione delle entrate, Pavia**

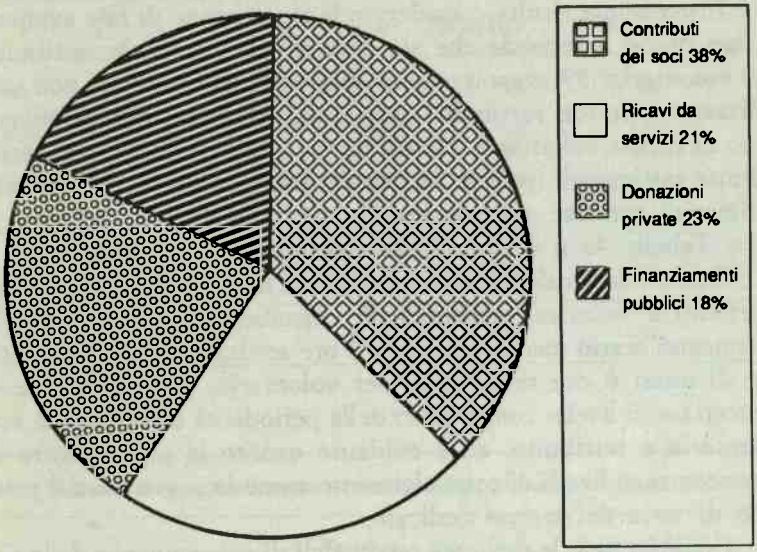
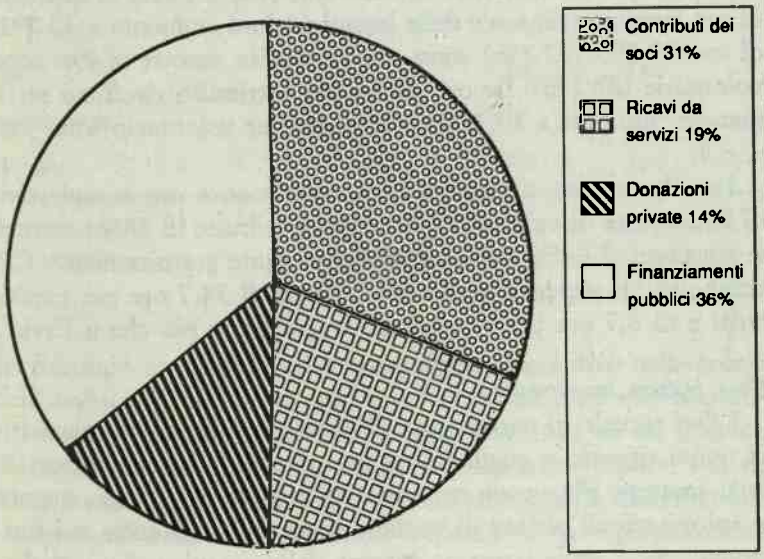



**Figura 2b: Composizione delle entrate, Pordenone**



ore settimanali, che per l'anno cui si riferisce la rilevazione è stimabile in 2.654.730 ore lavorative effettive.

Interessante risulta considerare la ripartizione di tale ammontare orario a seconda che sia prestato da personale retribuito o volontario: 59 organizzazioni sulle 104 del campione non utilizzano operatori retribuiti, mentre solo 9 di esse non dispongono di risorse volontarie. Ne risulta un totale di 32.843 ore retribuite settimanali (pari al 55,7% del totale) e di 26.151 ore settimanali prestate a titolo gratuito (pari al 44,3% del totale). Le Tabelle 4a e 4b presentano alcuni dei dati descritti.

Dividendo i valori complessivi per il numero di operatori retribuiti e volontari presenti nelle organizzazioni, ne risulta un impegno orario medio di quasi 32 ore settimanali per retribuito e di quasi 8 ore settimanali per volontario. Le Figure 3 e 4 mostrano il livello complessivo della periodicità dell'impegno volontario e retribuito, ed è evidente quanto la prima figura si concentri su livelli di coinvolgimento meno impegnativi dal punto di vista del tempo dedicato.

Considerando le due aree territoriali di appartenenza delle organizzazioni il quadro risulta leggermente variato e ne riportiamo i dati per completezza di informazione: a Pavia la quantità di ore lavoro settimanale delle organizzazioni ammonta a 30.591, di cui 22.095 (72,3%) sono ore retribuite mentre 8.496 sono volontarie (27,7%). Le ore medie per retribuito risultano settimanalmente pari a 30,7 mentre quelle per volontario sono pari a 6,5.

Per Pordenone si registra invece un monte ore complessivo di 28.223 ore di cui 10.733 risultano retribuite (il 38%) mentre le rimanenti 17.490 (62%) sono ore prestate gratuitamente. Ciò comporta un impegno medio settimanale di 34,7 ore per i retribuiti e di 8,7 ore per i volontari, leggermente più che a Pavia[9].

*Una lettura trasversale*

I dati raccolti ci permettono di aggiungere elementi conoscitivi nuovi rispetto a quelli finora presentati. Abbiamo voluto infatti mettere alla prova un modo di leggere complessivamente le informazioni, al fine di cogliere eventuali «costanti» nel funzionamento e nella struttura interna delle organizzazioni studia-

**Tabella 4a: Numero di ore settimanali prestate per settore e tipologia del personale - Pavia**

| | Totale ore | Ore retribuite | Ore volontarie |
|---|---|---|---|
| Sanità | 17.120 | 16.675 | 445 |
| Cultura | 753 | 20 | 733 |
| Sport | 375 | 10 | 365 |
| Assistenza sociale | 3.921 | 945 | 2.976 |
| Educazione | 8.422 | 4.445 | 3.977 |
| Totale | 30.591 | 22.095 | 8.496 |

**Tabella 4b: Numero di ore settimanali prestate per settore e tipologia del personale - Pordenone**

| | Totale ore | Ore retribuite | Ore volontarie |
|---|---|---|---|
| Sanità | 1.117 | 5 | 1.112 |
| Cultura | 6.424 | 958 | 5.466 |
| Sport | 2.276 | 195 | 2.081 |
| Assistenza sociale | 12.649 | 5.325 | 7.324 |
| Educazione | 4.862 | 3.790 | 1.072 |
| Totale | 27.328 | 10.273 | 17.055 |

te. Secondo un modello di lettura ormai consolidato nelle teorie dell'analisi organizzativa, ogni organizzazione (non solo nonprofit, evidentemente) fonda il suo funzionamento su un insieme di risorse che possiamo genericamente definire «input»; tali risorse possono essere materiali o simboliche: quelle da noi considerate sono risorse economiche e umane. Una organizzazione quindi «elabora» tali risorse entro la propria struttura organizza-

**Figura 3: Livello di impegno dei volontari (a Pavia e Pordenone)**

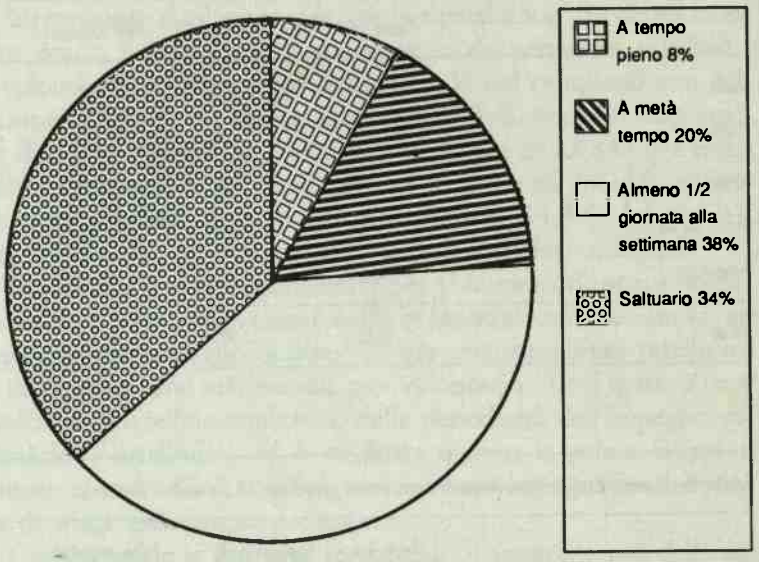



**Figura 4: Livello di impegno del personale retribuito (a Pavia e Pordenone)**

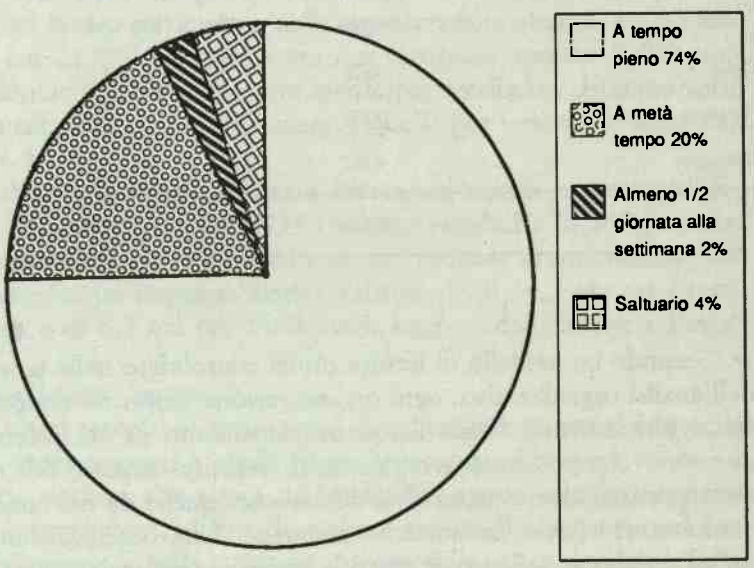


Tavola 2: Indicatori utilizzati nell'analisi organizzativa

| RISORSE ECONOMICHE E UMANE (Input) | STRUTTURA ORGANIZZATIVA | SERVIZI PRODOTTI (Output) |
|---|---|---|
| Volume assoluto entrate | N. totale partecipanti attivi | N. totale destinatari |
| Incidenza % spesa per organizzazione | % membri impegnati in attività organizzative sul totale | N. destinatari per operatore |
| Volume complessivo ore lavoro | Affiliazione | Plurisettorialità di intervento |
| % ore lavoro retribuito su totale ore lavoro | Tipologia forma giuridica | Continuità/periodicità intervento |
| N. ore medie settimanali per retribuito | % membri retribuiti su totale | |
| N. ore medie settimanali per volontario | % membri retribuiti impegnati in attività organizzative su totale organizzazioni | |

tiva. Infine produce beni o servizi, genericamente definibili come «output».

Abbiamo legato tra loro queste tre dimensioni analitiche, considerandole ovviamente distinte, e per ciascuna di esse abbiamo costruito una batteria di indicatori pertinenti. La Tavola presenta in forma sintetica questi diversi indicatori, in parte già utilizzati e su cui non ci si vuole qui soffermare, se non per precisare che essi sono stati utilizzati con il fine di cogliere eventuali relazioni tra le tre macro-variabili. Verificando cioè se ad una determinata consistenza di risorse economiche o umane corrispondono determinate dimensioni o caratteri organizzativi e se, al mutare di questi, vi sono mutamenti ricorrenti nella quantità e qualità dei servizi prodotti.

Il primo dato da evidenziare, e che conferma le attese, è il rapporto direttamente proporzionale tra la quantità di ore lavoro retribuito, l'incidenza della stessa spesa destinata alla retribuzione del personale sul totale della stessa e l'ammontare complessivo delle risorse economiche impiegate.

Questo rapporto diretto ci introduce alla prima delle due serie di correlazioni che abbiamo compiuto, quella tra le risorse

a disposizione e le forme organizzative esistenti. Qui il dato centrale che emerge, a conferma di quanto appena rilevato, è che l'aumento delle quantità economiche complessivamente considerate (quindi dei diversi indicatori di spesa utilizzati) mostra una forte connessione con il livello di «professionalità» delle organizzazioni, intendendo con questa terminologia la percentuale di personale retribuito sul totale dei partecipanti attivi.

Il coefficente di correlazione di Pearson utilizzato per mettere in relazione i diversi indicatori mostra un rapporto ragguardevole tra il volume delle entrate e il livello di professionalità (con un *range* che va da 0 a 1, esso è pari a 0,48). All'aumentare delle risorse economiche aumenta però non solo la professionalità ma anche la struttura e il «peso» organizzativo interno, soprattutto in termini di numero di persone prevalentemente coinvolte nella gestione dell'attività organizzativa interna (il coefficente è qui pari a 0,57). La possibilità di distinguere tra questo tipo di partecipanti attivi e altri consente di evidenziare quanto una struttura organizzativa articolata e professionalizzata corrisponda a quei soggetti che mobilitano risorse economiche più consistenti.

La *dimensione* di un'organizzazione è invece una variabile che non influisce su (o che non è condizionata da) quantità e tipo di risorse economiche a disposizione, vale a dire che non è infrequente il caso di organizzazioni di ridotte dimensioni le quali impiegano una quantità rilevante di risorse economiche e viceversa.

Con il secondo ordine di correlazioni compiute, che lega la struttura organizzativa con i servizi prodotti, si è tentato di cogliere alcune possibili costanti nell'andamento degli indicatori riportati in tabella. In verità, il grado di correlazione si è scoperto qui assai debole tra quasi tutti gli indicatori considerati, anche là dove ci si poteva aspettare qualcosa di significativo. Uniche eccezioni sono date intanto da una relazione significativa riguardo alle dimensioni, per cui all'aumentare dei membri attivi aumenta anche il numero di utenti dei servizi offerti (il coefficente è pari a 0,42) e poi dal rapporto che associa grado di strutturazione organizzativa e plurisettorialità di intervento — cioè a dire che più un'organizzazione è strutturata, maggiore è la sua capacità di svolgere una gamma di attività, anche in più

settori. Non si registrano variazioni significative in ordine al diverso grado di professionalizzazione.

Tutto questo probabilmente riflette situazioni estremamente differenziate tra loro, riaffermando la natura assai composita a livello intrasettoriale oltre che intersettoriale: infatti, verifiche più puntuali di tali correlazioni nei diversi settori non hanno dato esiti molto diversi.

Ciò che i dati fin qui descritti dicono è che siamo di fronte ad una variabile «forte» (il «peso» degli operatori retribuiti), che discrimina notevolmente tra organizzazioni che si devono dotare di flussi consistenti di risorse proprie per riuscire a «gestire» queste competenze professionali, e che per questo sono anche capaci di svolgere una pluralità di interventi, e organizzazioni nelle quali la presenza di personale retribuito è scarsa, interessate da flussi economici di modeste proporzioni e sovente *single issue*, focalizzate su attività specifiche con un numero limitato di destinatari.

## 4. *Conclusioni*

I risultati dell'analisi hanno rivelato una realtà assai consistente in termini di persone coinvolte, di risorse impiegate, di servizi offerti, e al tempo stesso assai eterogenea al proprio interno. Al termine della ricognizione sul campo è utile trarre qualche osservazione conclusiva.

A) Il primo nodo critico che si presenta alla nostra attenzione riguarda la verifica, alla luce dell'analisi condotta a Pordenone, della definizione di terzo settore da noi elaborata. In questo senso l'«area dei servizi di intresse collettivo erogati da organizzazioni private senza fine di lucro» sfugge ad una collocazione univoca. Già non scevro da molteplici letture appare il concetto di servizio sociale; nella nostra rilevazione, infatti, sono state ricomprese al suo interno categorie disomogenee di prestazioni, a volte di certa appartenenza alla definizione (rilevando qui il settore socio-assistenziale, le attività sanitarie e il comparto scolastico ed educativo), altre volte meno facilmente decifrabili (in particolare sport, cultura e tempo libero). Più precisamente si delinea una distinzione fondamentale tra prestazioni di compe-

tenza istituzionale dell'ente pubblico (i servizi del primo gruppo) e prestazioni sulla cui erogazione l'ente pubblico mantiene poteri di indirizzo e di vigilanza, ma che non è istituzionalmente chiamato a fornire. Questa eterogeneità di fondo si traduce anche a livello di strutturazione giuridica e di consistenza economica delle organizzazioni nonprofit. Le organizzazioni operanti nelle aree in cui l'ente pubblico mantiene una piena competenza risultano nel complesso più solide e più radicate; di contro le organizzazioni impegnate nei campi della cultura, dello sport, delle attività ricreative rimangono più frammentate e molto spesso disorganiche e non coordinate fra loro. Si delinea perciò l'esigenza di delimitare con attenzione i margini dell'area dei servizi di utilità collettiva, assumendo come riferimento la competenza istituzionale dell'ente pubblico, più utile a proporre gamme e tipologie di prestazioni omogenee e valutabili con maggiore oggettività.

In secondo luogo, il concetto di organizzazione privata senza scopo di lucro è di difficile individuazione giuridica. Al di là degli approdi (in verità non definitivi) del dibattito dottrinale, il problema più concreto che si è presentato nel corso dell'indagine riguarda la definizione delle categorie giuridiche nelle quali far rientrare le organizzazioni esistenti. Alle associazioni (riconosciute e non), alle fondazioni, agli enti morali ed ecclesiastici, alle IPAB, tutte rientranti a pieno titolo nella classificazione preliminare, l'indagine sul campo ha per esempio affiancato alcune società cooperative, come le cooperative di solidarietà sociale impegnate nel campo dell'assistenza sociale. Questa scelta è stata motivata da un riscontro puntuale in dette organizzazioni di elementi tali da riconoscere in esse un fine non strettamente mutualistico, ma effettivamente orientato a produrre servizi di utilità sociale.

B) Una seconda questione che vogliamo riprendere in sede conclusiva riguarda i problemi legati all'analisi e «misurazione» economica delle organizzazioni nonprofit.

Il questionario semi-strutturato si è rivelato uno strumento certo vantaggioso dal punto di vista dei tempi di raccolta delle informazioni; tuttavia, le ritrosie a rispondere pur nella garanzia

dell'anonimità delle informazioni (le percentali di risposta sono state nell'ordine del 30% a Pavia e del 40% a Pordenone) e le risposte non sempre complete ci inducono ad essere prudenti nell'utilizzo di questo strumento, i cui limiti si sono rivelati evidenti soprattutto relativamente ai dati economici. Due sembrano allora le strade più promettenti al fine di una acquisizione più sistematica e puntuale di dati. In primo luogo l'intervista individuale, accompagnata dalla richiesta di prendere visione del *bilancio* dell'organizzazione, ovviamente garantendo l'anonimato. È questa certamente una strada più dispendiosa rispetto al questionario postale, ma anche più precisa dal punto di vista della attendibilità dei dati raccolti.

La seconda strada consiste nella ricerca di fonti di informazione alternative, prima tra tutte l'analisi dei bilanci dell'ente locale (comuni, USL), da cui trarre informazioni relativamente ai finanziamenti, dati a vario titolo, ad enti privati. Certo questo limiterebbe il quadro conoscitivo disponibile, non considerando fonti di entrata diverse da quelle pubbliche, ma questa metodologia garantirebbe una non indifferente omogeneità nel metodo di raccolta dei dati.

C) Si può parlare, nella realtà pordenonese, di un «terzo settore» distinto dagli altri (e soprattutto dall'ente pubblico)? La risposta si deve articolare su vari piani. In primo luogo è indispensabile esaminare le risorse, umane ed economiche, mobilitate dalle organizzazioni in questione.

Da questo punto di vista l'area del terzo settore si presenta in crescente espansione ed avviata e conquistare ambiti di operatività sempre maggiori. Ad eccezione della sanità, tutte le altre aree hanno visto incrementati in questi ultimi anni il numero di operatori coinvolti e il relativo volume di affari. I dati sinteticamente esposti nelle pagine precedenti danno un'eloquente testimonianza: nell'assistenza l'ammontare delle risorse finanziarie gestite dalle organizzazioni nonprofit si avvicina al livello dei fondi destinati all'assistenza pubblica; nel campo delle attività scolastiche ed educative il numero degli alunni frequentanti le scuole del terzo settore rappresenta più di 1/5 degli iscritti agli istituti statali (questo valore negli ultimi anni è in costante

ascesa, grazie anche ad una politica di espansione del settore privato che ha introdotto forme di sperimentazione nella scuola superiore); nelle stesse aree della cultura e dello sport, dove più difficoltose sono le comparazioni, si registra comunque un lievitare di iniziative e di risorse.

Il secondo punto di vista riguarda i rapporti con l'ente pubblico. Mentre nell'ambito dell'assistenza e delle attività culturali e sportive il favore che le amministraziondi locali (USL e comune in testa) dimostrano nei confronti delle associazioni del terzo settore si manifesta in primo luogo nell'impegno a dotare la città di infrastrutture, l'intervento pubblico nell'educazione (di competenza riservata per lo più all'Amministrazione statale) è quasi inesistente, essendo per lo più limitato a contributi per la manutenzione delle scuole materne.

Una situazione analoga è riscontrabile nel regime dei finanziamenti. Questa politica dell'ente locale (per cui il 75% delle spese delle organizzazioni nonprofit per l'assistenza, il 50% di quelle per la cultura, oltre il 30% per lo sport sono finanziate con fondi pubblici) conduce a precise conseguenze anche nell'articolazione e nella strutturazione dei gruppi nonprofit. Il flusso di denaro pubblico ha indotto radicali mutamenti all'interno delle diverse aree: nell'assistenza le associazioni informali, dotate di un alto numero di operatori volontari e impegnate in prestazioni non continue, sulla spinta delle convenzioni stipulate con USL e Comune tendono progressivamente ad acquistare stabilità organizzativa, a retribuire i propri operatori, ad imprimere continuità e organicità alla loro azione. Simile atteggiamento si è riscontrato nelle aree della cultura e dello sport, dove il regime del finanziamento pubblico, relazionato alle attività programmate, ha impresso un preciso ritmo di crescita ai settori, selezionando e incentivando le organizzazioni più attive, condotte così sui binari di un progressivo consolidamento, senza offrire spazi alla proliferazione di iniziative spontaneistiche non dotate di un necessario grado di qualificazione.

Per larga parte autonomo dai proventi pubblici e affidato più spesso alle proprie risorse e alla propria vivacità di gestione, il settore scolastico ed educativo non ha conosciuto negli ultimi

vent'anni trasformazioni che ne abbiano alterato la struttura e l'impatto sul territorio.

Tuttavia, è l'insieme delle politiche pubbliche che si presta ad una valutazione di sintesi. La predisposizione delle infrastrutture di base, la tendenza ad affidare la gestione di una porzione crescente dei servizi sociali a gruppi nonprofit, l'intervento dell'amministrazione comunale a sostegno delle principali iniziative della cultura e dello sport, e l'ideazione di enti comunali di programmazione dei calendari delle attività nei diversi settori, disegnano la mappa di un modello di integrazione pubblico-privato in via di graduale definizione. Un modello che si pone l'obiettivo di stimolare le iniziative private e di raccordarle, in un quadro di compatibilità prestabilite dalle amministrazioni locali; un modello però che rischia al tempo stesso di creare commistioni spurie tra i due ambiti, depauperando le risorse umane presenti nell'ente pubblico e istituzionalizzando i gruppi privati, così da comprimere gli spazi indispensabili per una piena realizzazione delle potenzialità del terzo settore.

## Note

* S. Pasquinelli ha curato la stesura dei paragrafi 1 e 3; G. P. Stivella del paragrafo 2. Le conclusioni sono state stese in comune. Cecilia Curti ha curato il censimento e la raccolta dei dati nel Comune di Pavia; Massimo Antonioli ha collaborato alla elaborazione dei dati.

[1] Il MOVI (Movimento di Volontariato Italiano) è l'ente nazionale che si occupa del coordinamento dei gruppi di volontariato.

[2] Tutti i gruppi, ad eccezione dell'Opera diocesana di assistenza, sono iscritti al Registro comunale delle associazioni ed istituzioni di volontariato, tenuto ai sensi della l.r. 74/81. Di questi 33 gruppi, 18 sono associazioni riconosciute ai sensi dell'art. 12 c.c.; 7 associazioni non riconosciute (art. 36 e seg. c.c.); 1 è un ente ecclesiastico; 3 sono enti morali e 4 cooperative di cui all'art. 45 della Costituzione e all'art. 2511 del c.c., aventi finalità di solidarietà sociale. Di tali organizzazioni 7 sono presenti nel territorio da più di vent'anni; due operano da più di dieci anni; 15 hanno iniziato la loro attività prima del 1985 e 9 sono invece di recente istituzione.
Sempre 9 gruppi dichiarano di riconoscersi nell'ispirazione religiosa, mentre i rimanenti 24 dichiarano di essere aperti ad ogni contributo.

[3] Questo dato aggrega le risultanze dell'elaborazione dei questionari e gli esiti delle interviste a testimoni privilegiati (funzionari comunali e dell'USL, responsabili dei gruppi più consistenti) effettuate a integrazione delle schede pervenuteci relative a solo una parte delle organizzazioni operanti. Si spiega così la difformità del dato presentato con l'elaborazione dei questionari, per i quali il finanziamento pubblico nel complesso rag-

giunge il 60% delle entrate; mentre ammontari pari a circa il 13% del giro d'affari sono attribuibili sia ai contributi dei soci, sia alle donazioni private e sia ai ricavi per la vendita di servizi.

[4] Un sintetico esame delle caratteristiche giuridiche ed economiche può offrire un riscontro concreto. Delle 70 organizzazioni censite, la metà (35) sono associazioni non riconosciute, dietro alle quali si nascondono a volte realtà minime o atrofizzate; 29 invece sono le associazioni riconosciute, 4 le cooperative, 2 gli enti morali e una fondazione. Parallelamente 45 delle 70 organizzazioni denunciano un volume di affari annuo (calcolato sulle entrate) inferiore ai 5 milioni; per 7 gruppi tale valore oscilla tra i 5 e i 20; per 10 invece tra i 20 e i 100 e 8, infine, si attestano oltre i 100 milioni.

[5] Anche in questo caso i dati presentati tengono conto delle informazioni integrative fornite dalle interviste a testimoni privilegiati. La sola elaborazione dei questionari (sono state raccolte 27 risposte sui 70 gruppi operanti) porta a dati diversi: il finanziamento pubblico si attesta a circa il 30% delle entrate complessive, i ricavi dalla vendita dei servizi raggiungono il 20%, un 5% risulta da contributi privati, mentre la maggior parte (45%) è dovuta al finanziamento dei soci delle organizzazioni.

[6] Anche in questo caso le risultanze dei questionari si discostano rispetto all'esito dell'indagine integrata con le interviste. L'elaborazione dei questionari attribuisce infatti ai contributi privati (42%) e alle quote sociali (36%) la maggior parte del volume delle entrate, mentre vengono relegati ad ammontari minori i ricavi per la vendita dei servizi (16% circa) e il finanziamento pubblico (6%).

[7] Il valore medio è molto più alto ma anche fuorviante viste alcune «punte» associate ad organizzazioni di dimensioni assai vaste.

[8] Il 16% dei membri attivi in tali organizzazioni è retribuito contro l'8% delle organizzazioni affiliate e addirittura l'1% di quelle confederate.

[9] Il lieve scarto che si riscontra tra la somma delle ore impiegate a Pavia e a Pordenone ed il totale prima riportato è dovuto a qualche *outlier* nella ripartizione per area territoriale.

# APPENDICE

*Ricerca sulle organizzazioni senza fine di lucro*

Nella compilazione del questionario Vi preghiamo cortesemente di:
— dare una sola risposta per ogni domanda salvo quando è indicato diversamente;
— nel caso le possibilità di risposta siano predisposte, indicare quella scelta con una croce sulla zona trattaggiata corrispondente (☐);
— riferire le risposte alla sola esperienza locale qualora l'organizzazione faccia parte di un'associazione più ampia a livello nazionale o regionale.

Non scrivere su questa colonna

Denominazione .....

.....

Indirizzo .....

Comune ..... ..... cap. .....

Telefono...../.....

Nominativo del responsabile.....

Indirizzo .....

Comune ..... ..... cap. .....

Telefono ..... / .....

1-3

4-5

---

1. In quale anno l'organizzazione ha di fatto iniziato la sua attività?.....

6-9

2. La forma giuridica dell'organizzazione è:
— associazione legalmente riconosciuta ☐ 1
— associazione di fatto ☐ 2
— fondazione ☐ 3
— cooperativa ☐ 4
— Ipab ☐ 5
— ente ecclesiastico ☐ 6

10

3. Attualmente l'organizzazione è formalmente affiliata o confederata ad un organismo di più vaste dimensioni?

— No ☐ 1
— affiliata ☐ 2
— confederata ☐ 3

11

4. In caso affermativo, come si chiama tale organismo?

.....

12-13

5. L'organizzazione si articola in unità o sedi territoriali?

— Sì ☐ 1
— No ☐ 2

14

6. Quante sono nella vostra città?.....

15-16

7. Gli organi di governo dell'organizzazione sono (una o più risposte):

— un consiglio di amministrazione (o consiglio direttivo) ☐ 1
— l'assemblea dei soci/membri ☐ 2
— il responsabile (presidente, direttore etc.) ☐ 3
— altro (specificare):

.....

17

8. Come viene costituito il consiglio (o altro organo di governo dell'organizzazione)?

— tramite elezione o scelte dei membri ☐ 1
— sulla base di accordi informali tra i membri ☐ 2
— in maggioranza eletto dai membri, ma con la presenza di rappresentati esterni ☐ 3
— nominato totalmente o in parte predominante da organismi esterni ☐ 4

18

9. Quante persone fanno parte oggi dell'organo di governo?

n. .....

19-20

di cui personale retribuito dall'organizzazione:

n. .....

21-22

10. In quale dei seguenti ambiti è maggiormente impegnata l'organizzazione? (una risposta sola, salvo che si operi con pari impegno in più campi)

— sanità ☐ 1
— attività culturali e/o artistiche ☐ 2
— animazione del tempo libero ☐ 3
— sport ☐ 4
— assistenza sociale ☐ 5
— emigrazione/immigrazione ☐ 6
— cooperazione internazionale ☐ 7
— educazione/istruzione/formazione ☐ 8
— ricerca scientifica (anche in campo sanitario) ☐ 9
— difesa ambientale ☐ 10
— altro (specificare):

.....

11. Quali sono gli obiettivi generali dell'organizzazione?

— promozione di diritti di categorie in difficoltà ☐ 1
— fornitura di un servizio ☐ 2
— socializzazione ☐ 3
— coordinamento di iniziative locali ☐ 3
— sensibilizzazione, informazione ☐ 4
— aiuto a persone in difficoltà ☐ 5
— partecipazione/pressione/controllo sull'ente pubblico ☐ 6
— altro (specificare): .....

.....

.....

12. Vi preghiamo di specificare per esteso l'attività e i servizi svolti dall'organizzazione nell'ultimo anno:

.....

13. Con quale periodicità viene reso operativo il servizio prevalente?

— quotidiana, a metà tempo o oltre ☐ 1
— quotidiana, meno di metà tempo ☐ 2
— 2/3 volte alla settimana ☐ 3
— settimanale ☐ 4
— saltuaria ☐ 5

23-24
25-26
27-28
29-30
31-32
33-34
35

14. I servizi e le attività promosse dall'organizzazione a chi sono rivolti?

— all'intera cittadinanza ☐ 1
— a destinatari specifici ☐ 2
— a entrambi ☐ 3

36

15. Complessivamente, quante persone sono entrate in contatto, anche occasionalmente, con le attività promosse dalla organizzazione negli ultimi dodici mesi?

n. .....

37-40

16. Nel caso le attività abbiano destinatari specifici, quanti di questi hanno usufruito dei servizi promossi dalla organizzazione nel 1988?

| | | |
|---|---|---|
| — giovani/minori | n. ..... | 41-43 |
| — anziani | n. ..... | 44-46 |
| — malati/degenti | n. ..... | 47-49 |
| — famiglie in stato di bisogno | n. ..... | 50-52 |
| — tossicodipendenti | n. ..... | 53-55 |
| — portatori di handicap | n. ..... | 56-58 |
| — etilisti | n. ..... | 59-61 |
| — emarginati gravi | n. ..... | 62-64 |
| — altro (specificare): | | |
| ..... | n. ..... | 65-67 |
| ..... | n. ..... | 68-70 |
| ..... | n. ..... | 71-73 |
| Totale | n. ..... | 74-77 |

17. Quante sono le persone attualmente coinvolte nell'organizzazione? 1-3

| | | |
|---|---|---|
| — personale retribuito anche a tempo parziale | n. ..... | 4-6 |
| — volontari impegnati nella gestione delle attività | n. ..... | 7-9 |
| — soci/aderenti non impegnati nella gestione delle attività | n. ..... | 10-12 |
| — religiosi | n. ..... | 13-15 |
| — obiettori di coscienza | n. ..... | 16-18 |

18. Tra le seguenti figure, quante sono quelle occupate prevalentemente nelle attività organizzative interne?

| | | |
|---|---|---|
| — personale retribuito | n. ..... | \|_\|_\| 19-20 |
| — volontari e obiettori di coscienza | n. ..... | \|_\|_\| 21-22 |
| — religiosi | n. ..... | \|_\|_\| 23-24 |

19. Qual è il livello di impegno del personale retribuito?

| | | |
|---|---|---|
| — tempo pieno | n. ..... | \|_\|_\| 25-26 |
| — metà tempo o oltre | n. ..... | \|_\|_\| 27-28 |
| — meno di metà tempo ma almeno mezza giornata alla settimana | n. ..... | \|_\|_\| 29-30 |
| — meno di mezza giornata alla settimana | n. ..... | \|_\|_\| 31-32 |

20. Qual è il livello di impegno dei volontari attivi nella organizzazione (inclusi religiosi e obiettori di coscienza)?

| | | |
|---|---|---|
| — tempo pieno | n. ..... | \|_\|_\| 33-34 |
| — metà tempo o oltre | n. ..... | \|_\|_\| 35-36 |
| — meno di metà tempo ma almeno mezza giornata alla settimana | n. ..... | \|_\|_\| 37-38 |
| — meno di mezza giornata alla settimana | n. ..... | \|_\|_\| 39-40 |

21. L'organizzazione ha una sede stabile?

| | | |
|---|---|---|
| — Sì | ☐ 1 | |
| — No | ☐ 2 | \|_\| 41 |

Se sì, la sede è presso:

| | | |
|---|---|---|
| — l'abitazione di un aderente | ☐ 1 | |
| — locali in uso esclusivo dell'organizzazione | ☐ 2 | \|_\| 42 |
| — locali utilizzati anche da altri | ☐ 3 | |

22. Nel caso l'organizzazione abbia una sede stabile, quali sono le condizioni d'uso della sede?

| | | |
|---|---|---|
| — proprietà dell'organizzazione | ☐ 1 | |
| — in affitto | ☐ 2 | \|_\| 43 |
| — in uso gratuito | ☐ 3 | |

23. Quali fonti di sostegno economico sono state utilizzate dall'organizzazione nel 1987? (indicare la percentuale riferita ad ogni fonte)

| | % | |
|---|---|---|
| — contributi dei soci/membri | ..... | ⌊_⌋⌊_⌋ 44-45 |
| — ricavi da servizi | ..... | ⌊_⌋⌊_⌋ 46-47 |
| — contributi privati/donazioni | ..... | ⌊_⌋⌊_⌋ 48-49 |
| — finanziamente da ente pubblico | ..... | ⌊_⌋⌊_⌋ 50-51 |
| Totale | 100 | |

24. Qual è stato il volume complessivo delle entrate nel 1987?

— meno di 1 milione ☐ 1
— tra 1 e 5 milioni ☐ 2
— tra 5 e 20 milioni ☐ 3 ⌊_⌋ 52
— tra 20 e 100 milioni ☐ 4
— oltre 100 milioni ☐ 5

25. Per quanto riguarda invece le spese sostenute, come è stata la loro composizione percentuale nel 1987?

| | % | |
|---|---|---|
| — retribuzioni agli operatori | ..... | ⌊_⌋⌊_⌋ 53-54 |
| — spese di affitto della sede | ..... | ⌊_⌋⌊_⌋ 55-56 |
| — spese di funzionamento (luce, telefono etc.) | ..... | ⌊_⌋⌊_⌋ 57-58 |
| — acquisto materiali impiegati nelle attività | ..... | ⌊_⌋⌊_⌋ 59-60 |
| — erogazioni in danaro ai destinatari dei servizi | ..... | ⌊_⌋⌊_⌋ 61-62 |
| — erogazioni in natura ai destinatari dei servizi | ..... | ⌊_⌋⌊_⌋ 63-64 |
| — altro (specificare): ..... | ..... | ⌊_⌋⌊_⌋ 65-66 |
| Totale | 100 | |

26. L'organizzazione è proprietaria di un patrimonio immobiliare?

— Sì ☐ 1
— No ☐ 2 ⌊_⌋ 67

27. Esiste un rapporto di convenzione tra l'organizzazione e l'ente pubblico?

— Sì ☐ 1 ⌊_⌋ 68
— No ☐ 2

| | |
|---|---|
| 28. L'organizzazione mantiene rapporti formali con l'autorità ecclesiastica o ordini religiosi?<br>— Sì ☐ 1<br>— No ☐ 2 | ☐ 69 |
| 29. L'organizzazione si qualifica come di ispirazione religiosa?<br>— Sì ☐ 1<br>— No ☐ 2 | ☐ 70 |
| Vi preghiamo gentilmente di allegare al questionario:<br>— l'eventuale documento costitutivo della organizzazione;<br>— qualsiasi altra documentazione che riteniate opportuna. | |

## *Note sugli autori*

*Massimo Antonioli*, ricercatore nella sezione «Politiche sociali ed organizzazione dei servizi» dell'Irs.
*Gian Paolo Barbetta*, ricercatore nella sezione «Economia e politica industriale» dell'Irs ed International Philanthropy Fellow presso l'Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, Baltimore.
*Maria Chiara Bassanini*, ricercatrice nella sezione «Politiche sociali ed organizzazione dei servizi» dell'Irs. Co-direttrice della rivista «Prospettive sociali e sanitarie».
*Cecilia Curti*, collaboratrice dell'Irs.
*Martin Knapp*, deputy director del Personal Social Services Research Unit (Pssru), reader di «Economics of Social Policy» presso la University of Kent at Canterbury ed International Philanthropy Fellow presso l'Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, Baltimore.
*Valerio Onida*, professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano.
*Sergio Pasquinelli*, ricercatore nella sezione «Politiche sociali ed organizzazione dei servizi» dell'Irs.
*Disiano Preite*, ricercatore di Diritto Commerciale presso l'Università degli Studi di Brescia.
*Costanzo Ranci*, ricercatore nella sezione «Politiche sociali ed organizzazione dei servizi» dell'Irs. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Sociologia presso l'Università di Trento.
*Pippo Ranci*, direttore della sezione «Economia e politica industriale» dell'Irs e professore ordinario di Politica Economica all'Università di Bergamo.
*Emanuele Ranci Ortigosa*, direttore delle sezioni «Politiche sociali ed organizzazione dei servizi» e «Formazione nei servizi sociali e sanitari» dell'Irs. Co-direttore della rivista «Prospettive sociali e sanitarie».
*Susan Saxon-Harrold*, Research Officer presso la Charity Aid Foundation.
*Gian Paolo Stivella*, ricercatore nella sezione «Politiche sociali ed organizzazione dei servizi» dell'Irs.
*Annette Zimmer*, faculty member alla Kassel University, Kassel, Repubblica Federale Tedesca. È responsabile delle ricerche sul terzo settore della stessa università.

*I contributi che formano il volume sono frutto di un lavoro di gruppo svolto all'Istituto per la Ricerca Sociale nel 1988-89.*

*Il gruppo è stato composto da: Massimo Antonioli, Gian Paolo Barbetta, Maria Chiara Bassanini, Cecilia Curti, Valerio Onida, Sergio Pasquinelli, Costanzo Ranci, Emanuele Ranci Ortigosa, Pippo Ranci e Gian Paolo Stivella.*

*Al lavoro comune deve essere attribuita l'impostazione della ricerca e il Capitolo secondo per il quale non è risultata possibile un'attribuzione. Il Capitolo primo è stato steso dai curatori, che hanno un particolare debito con Emanuele Ranci Ortigosa e Valerio Onida. La Parte Quarta include molto lavoro di Massimo Antonioli e di Gian Paolo Barbetta, il quale ha anche validamente contribuito alla sistemazione finale dell'intero testo.*

*La Fondazione Adriano Olivetti, giusto il suo compito statutario di* «incoraggiare e organizzare gli studi volti ad approfondire la conoscenza delle condizioni da cui dipende il progresso sociale», *ha affidato — nell'ambito del proprio programma biennale di attività 1987/89 — la ricerca in questione al gruppo di lavoro summenzionato e se ne è assunta l'onere finanziario.*
*Per i Capitoli terzo e sesto l'*IRS *ha utilizzato il contributo* CNR *n. 87.01209.10.*

INDICE ANALITICO

*Finito di stampare nel luglio 1990*
*dalla Grafica 2000 con il*
*coordinamento tecnico dell'A.G.E.,*
*Agenzia Grafica Editoriale di Città di Castello (Perugia)*
*Consulenza grafica di Raffaele Cervasio*

## Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti

1. Bartezzaghi, Della Rocca, *Impresa, gruppi professionali e sindacato nella progettazione delle tecnologie informatiche.*
2. D'Alimonte, Reischauer, Thompson, Ysander, *Finanza pubblica e processo di bilancio nelle democrazie occidentali.*
3. Ciborra, *Organizzazione del lavoro e progettazione dei sistemi informativi.*
4. Giuntella, Zucconi, *Fabbrica, Comunità, Democrazia. Testimonianze su Adriano Olivetti e il Movimento Comunità.*
5. Della Rocca, *L'innovazione tecnologica e le relazioni industriali in Italia.*
6. Ciborra, *Gli accordi sulle nuove tecnologie. Casi e problemi di applicazione in Norvegia.*
7. Pisauro, *Programmazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito.*
8. Perulli, *Modello high tech in USA.*
9. Centro Studi (a cura del), *Le relazioni industriali nella società dell'informazione.*
10. Martini, Osbat, *Per una memoria storica delle comunità locali.*
11. Schneider, *La partecipazione al cambiamento tecnologico.*
12. Bechelloni, *Guida ragionata alle riviste di informatica.*
13. Artoni, Bettinelli, *Povertà e Stato.*
14. Santamaita, *Educazione, Comunità, Sviluppo.*
15. Fabbri, Greco, *La comunità concreta: progetto e immagine.*
16. Fabbri, Pastore, *Architetture per il Terzo Millennio.*
17. Schneider, Schneider, *Les fondations culturelles en Europe.*
18. Bechelloni, Buonanno, *Lavoro intellettuale e cultura informatica.*
19. Celsi, Falvo, *I mercati della notizia.*
20. Luciani, *La finanza americana fra euforia e crisi.*
21. il Campo, *La professione giornalistica in Italia.*
22. Sartoris, *Tempo dell'Architettura - Tempo dell'Arte.*
23. Bassanini, Ranci, *Non per profitto.*