

VERSO IL MERCATO DI QUALITÀ SOCIALE

a cura di
Giulio Ecchia e Diego Lanzi

III^a Edizione
Le Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile 2003

AICCON

VERSO IL MERCATO DI QUALITÀ SOCIALE

a cura di
Giulio Ecchia e Diego Lanzi



*È vietata la riproduzione degli scritti
apparsi sulla Rivista salvo espressa
autorizzazione della Direzione.*

AICCON

Piazzale della Vittoria, 15
47100 Forlì
Tel. 0543/62327 - Fax 0543/374676
www.aiccon.it

Indice

Presentazione	pag.	5
di Giulio Ecchia e Diego Lanzi		
Introduzione	pag.	7
Quasi Mercati e Riforma del welfare		
di Giulio Ecchia e Diego Lanzi		
Verso il Mercato di Qualità Sociale:	pag.	13
I Presupposti Politici ed Economici		
di Stefano Zamagni		
Il Mercato di Qualità Sociale come ambiente e come	pag.	23
prodotto dell’Economia Civile		
di Pierpaolo Donati		
1. Il problema: le confusioni sulla figura della “impresa sociale”	pag.	23
2. Comprendere l’impresa sociale nel quadro dell’evoluzione	pag.	25
dell’economia		
3. La differenziazione dei mercati.....	pag.	29
4. La socialità dell’impresa, le caratteristiche dell’impresa civile	pag.	31
e la qualità sociale dei prodotti		
5. Il mercato di qualità sociale implica superare le strategie degli	pag.	36
incentivi e dei premi-sanzioni, per adottare pratiche relazionali.		
6. Produrre economia civile significa applicare il principio di	pag.	39
sussidiarietà all’intero sistema societario, e in particolare alla		
regolazione profit/non-profit.		
Bibliografia di riferimento	pag.	41
Intervento pubblico e mercato nei servizi di qualità sociale	pag.	43
di Claudio De Vincenti		
1. “Morbo di Baumol” e “fallimenti” dei meccanismi allocativi.....	pag.	44
1.1 Il “morbo dei costi”.....	pag.	44
1.2 I “fallimenti del mercato”... ..	pag.	46
1.3 ...e i “fallimenti dello Stato”	pag.	49
2. Quali regole per i mercati di qualità sociale?	pag.	51
2.1 Un semplice modello di riferimento	pag.	52
2.2 Per una regolazione proconcorrenziale dei mercati	pag.	56
di qualità sociale		
2.3 Lo sviluppo dei mercati di qualità sociale	pag.	58
Riferimenti bibliografici	pag.	64

L'Accountability nelle Aziende Non-Profit	pag. 67
di Antonio Maticena	
1. Finalismo aziendale e sistema informativo:	pag. 67
accountability e trasparenza informativa nelle anp	
2. La comunicazione gestionale nelle anp	pag. 76
3. La comunicazione istituzionale nelle anp	pag. 83
Opere di riferimento	pag. 89
Le cooperative sociali in Italia	pag. 93
Principali risultati.....	pag. 93
Le cooperative sociali sul territorio	pag. 94
“Anzianità” delle Cooperative Sociali.....	pag. 98
Base sociale e pluralità dei modelli proprietari.....	pag. 99
Risorse umane.....	pag. 102
Dimensioni in termini di lavoratori.....	pag. 105
Dimensioni economiche	pag. 106
Attività, servizi ed utenti.....	pag. 109
<i>Cooperative sociali di tipo A</i>	pag. 109
<i>Cooperative sociali di tipo B</i>	pag. 113
<i>Consorzi</i>	pag. 116
Note informative	pag. 118
Verso il Mercato di Qualità Sociale	pag. 123
di Paolo Onofri	
I Laboratorio: “Le Regole del Mercato di Qualità Sociale”	pag. 127
di Angelo Ferro	pag. 127
Giorgio Fiorentini.....	pag. 129
Flavia Franzoni	pag. 137
Salvo Pettinato	pag. 141
Andrea Zoppini.....	pag. 143
Francesco Vella.....	pag. 147
II Laboratorio: “Accountability per le organizzazioni nonprofit” ...	pag. 153
Ivo Colozzi.....	pag. 153
Riferimenti bibliografici	pag. 156
Luciano Hinna.....	pag. 159
Mario Molteni	pag. 165
Verso il Mercato Europeo di qualità sociale	pag. 171
Stefano Zamagni.....	pag. 173
Helmut Anheier.....	pag. 179
Lorenzo Ornaghi.....	pag. 187

Presentazione

Giunte alla terza edizione, le Giornate di Bertinoro (GdB) sono ormai divenute un classico appuntamento in cui specialisti del settore, studiosi e addetti ai lavori si confrontano e dibattono su temi rilevanti per l'evoluzione dell'economia civile. Il tema dell'edizione 2003 è stato quello dell'architettura e del disegno di mercati di qualità sociale ovvero mercati a competizione guidata all'interno dei quali vengono prodotti beni o servizi di rilevanza sociale da parte di una pluralità di soggetti: pubblici e privati, profit e non profit. In questa prospettiva, durante le GdB 2003 sono stati affrontati numerosi temi di stringente attualità e interesse scientifico tra cui la regolamentazione dei mercati per i servizi sociali e i modelli di accountability delle organizzazioni non-profit.

Questo volume raccoglie i contributi presentati nelle numerose sessioni di lavoro e vuole dare conto anche della vivacità dei dibattiti e dei laboratori. Per tale ragione, si è ritenuto utile raccogliere le relazioni più corpose in una sezione di SAGGI, e poi strutturare una sezione, denominata DIBATTITI E LABORATORI, in cui le discussioni e i punti di vista emersi nelle varie giornate sono accostati in una sintetica struttura narrativa a numerosi RIQUADRI in cui è possibile rileggere gli interventi dei singoli relatori. In aggiunta, le sezioni RICERCHE e SESSIONE DI CHIUSURA, dedicate rispettivamente alla presentazione dei dati ISTAT relativi al mondo della cooperazione sociale e alla tavola rotonda conclusiva, possono essere lette in modo autonomo, pur essendo parte integrante della riflessione condotta. Una breve INTRODUZIONE dei curatori vuole, infine, fornire un possibile punto di partenza per affrontare criticamente i temi presentati.

Giulio Ecchia

Diego Lanzi

Forlì, Aprile 2004

Quasi Mercati e Riforma del welfare

Giulio Ecchia

Università degli Studi di Bologna

Diego Lanzi

Università degli Studi di Bologna

Qualità della vita, sussidiarietà, competizione regolata dal soggetto pubblico e rilevanza sociale della produzione e distribuzione del reddito sono, ormai da tempo, i temi principali su cui si fonda il processo di riforma del Welfare State in Italia (Ferrera (1998)). Se è vero che la transizione da un modello di *welfare state* alla cosiddetta *welfare society* sconta numerosi fattori che ne accrescono la complessità (ad es. la riforma del Titolo V della Costituzione che apre la strada ad interpretazioni localmente differenti dei termini suindicati), è altrettanto veritiero come stia emergendo un generale consenso sull'idea di aprire a logiche di mercato e di sussidiarietà orizzontale settori produttivi in cui vengono erogati e fruiti servizi alla persona o alla famiglia. Tali servizi hanno tuttavia, rispetto ai beni economici tradizionali, una forte componente relazionale; inoltre, rispondono anche a diritti individuali legati al diritto di cittadinanza (diritti civili, sociali, culturali ecc...si veda Lukes (1995)) e sono spesso fruiti da soggetti in stato di disagio. Per tale ragione è necessario che l'apertura concorrenziale sia oggetto di qualche forma di regolamentazione, al fine di favorire l'insorgenza di un pluralità istituzionale che lasci spazio alle capacità di autotutela e auto-organizzazione dei cittadini, nonché garantisca un'efficace rete di sicurezza sociale per i soggetti "spiazzati" dalla concorrenza. I nascenti mercati per i servizi alla persona e alla comunità, assumono dunque la connotazione di *quasi-mercati*, ovvero mercati a competizione parzialmente 'guidata' sia su lato della domanda sia su quello dell'offerta (Le Grand (1991), Barlett e Le Grand (1993)). Discutiamo brevemente tre approcci alternativi che individuano possibili direttrici per lo sviluppo dei quasi mercati in questi settori di servizi (anche denominati *mercati di qualità sociale* (De Vincenti e Gabriele, (1999)).

Una prima possibilità è quella di assumere come riferimento per i quasi-mercati per i servizi alla persona e alla comunità, il funzionamento ideal-tipico dei *mercati convenzionali*. In questo caso, la concorrenza perfetta è il punto di arrivo di un articolato percorso di definizione di diritti di proprietà individuali, di rimozione di barriere all'entrata nei mercati, di modulazione degli strumenti di regolazione verso uno scenario di futura deregolamentazione. Un approccio di questa natura rischia tuttavia, come sottolineano Zamagni (2004) e Donati (2004), di ignorare rilevanti aspetti di relazionalità e reciprocità dello scambio di servizi alla persona o alla comunità o di sottovalutare la rilevanza degli aspetti partecipativi nella soddisfazione dei bisogni relativi ai servizi alle persone. In altri termini, le interdipendenze tra produttori, finanziatori e utenti sarebbero ridotte a mere transazioni mercantili. Si dovrebbe invece includere tali componenti in quella che Goldberg (1980) chiama "costituzione contrattuale", ovvero quell'insieme di regole e norme (formali e informali) che governano i soggetti coinvolti nelle diverse fasi di ideazione, erogazione e fruizione di servizi alla persona o alla comunità.

Una possibile visione alternativa per lo sviluppo dei quasi-mercati è quella fondata sulla creazione di una *rete integrata* di servizi e attori che operino secondo logiche di programmazione negoziale, collaborazione sinergica e integrazione istituzionale. Un sistema a rete si distingue dalle strutture gerarchiche e dai mercati decentrati per specifiche caratteristiche relative all'utilizzo di risorse e conoscenze, e ai processi con cui si delineano obiettivi e finalità. In un'ottica strutturale, un sistema a rete combina fattori della produzione co-specializzati, provvedendo ad un'integrazione di informazioni, abilità e assets. Fondamentali sono dunque la proprietà condivisa e il controllo congiunto di alcune strutture produttive impiegate per il raggiungimento di obiettivi comuni. La struttura poliarchica dei sistemi a rete consente poi di organizzare, su precisi progetti, le risorse disponibili nelle differenti parti della rete. Le informazioni disponibili sono scambiate multilateralmente tra i diversi nodi e la conoscenza di problemi ed opportunità emerge in modo informale attraverso i molteplici contatti o scambi che intervengono tra gli attori coinvolti nell'organizzazione. Il potere decisionale è allora decentrato e le scelte strategiche sono fondate su un articolato processo di negoziazione multilaterale che coinvolge tutti i membri del sistema.

Questa opzione appare più consona della precedente in riferimento alla natura dei servizi ad alto contenuto relazionale e sociale, ma la sua attuazione pone rilevanti questioni di governance del sistema, non meno importanti della necessità di prevedere forme di redistribuzione delle risorse all'interno della rete e tra reti al fine di evitare inopportune diseguaglianze tra gruppi.

Infine, come sottolinea McMaster (2001), un terzo approccio potrebbe ricondursi all'opera di Veblen (1990). Questi distingue tra *approcci teleologici* e *approcci evolutivi*, i primi legati al raggiungimento di uno stato di normalità o equilibrio (come nella prima impostazione descritta), i secondi caratterizzati dal semplice divenire, condizionato da complesse interdipendenze temporali e spaziali. Riconoscendo i quasi-mercati come entità in evoluzione socialmente e culturalmente collocate (*embedded*), allora le preferenze, le norme di comportamento, i modi di produzione e fruizione dei servizi, le modalità di rendicontazione sociale o i processi di governance, retroagiscono con i cambiamenti istituzionali, indirizzandoli e facendosi influenzare da essi. Coerentemente, gli obiettivi e gli assetti istituzionali sono mutevoli e selezionati dal basso, ovvero dalla cittadinanza. I quasi-mercati divengono, in altri termini, istituzioni da modellare in cui, sulla base delle possibilità locali di creazione di maggior qualità della vita per la cittadinanza, talvolta viene dato spazio a forme di organizzazione gerarchica, talvolta agevolata l'affermazione deregolamentata di associazioni di self-help o di forme di erogazione privatistica dei servizi soggetta a regolamentazione. La scelta sarà dipendente dal percorso evolutivo del contesto economico e sociale e vincolata dalle condizioni iniziali. Questo, secondo alcuni, significa oltrepassare la nozione di quasi-mercato e muoversi verso l'architettura di sistemi di qualità sociale.

Gli autorevoli interventi contenuti in questo volume dovrebbero consentire un passo in avanti nella valutazione comparativa delle tre ipotesi interpretative brevemente presentate.

Riferimenti Bibliografici

- Barlett W., Le Grand J.** (eds) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, McMillan, Basingstoke.
- DeVincenti, C. e S. Gabriele** (a cura di) (1999), *I mercati di qualità sociale*, Laterza, Bari.
- Donati P.** (2004), "Il mercato di qualità sociale come ambiente e come prodotto dell'economia civile", questo volume.
- Ferrera M.** (1998), *Le Trappole del Welfare State*, Il Mulino, Bologna.
- Goldberg V.P.** (1980), Relational Exchange: economics of complex contracts, *American Behavioural Scientist*, Vol.23, pp.337-52.
- Le Grand J.** (1991), "Quasi-Markets and Social Policy", *Economic Journal*, Vol.101, pp.1256-67.
- Lukes S.** (1995), "Diritti e Obbligazione Politica nella Ricostruzione della Cittadinanza", in AA.VV. "Solidarietà e Cittadinanza", Cultura Nuova Editrice, Firenze.
- McMaster R.** (2001), "A Veblenian-inspired Critique of the Quasi-Markets Concept", *International Journal of Social Economics*, Vol.28, pp.710-24.
- Veblen T.** (1990), *The Place of Science in Modern Civilization*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ (edizione originale 1919).
- Zamagni S.** (2004), "Verso il Mercato di Qualità Sociale: i presupposti politici ed economici", questo volume.

SAGGI

Verso il Mercato di Qualità Sociale: I Presupposti Politici ed Economici

Stefano Zamagni

Università degli Studi di Bologna

1. L'espressione "economia civile" è entrata, ormai da qualche tempo, nel circuito mediatico italiano e non, con significati plurimi spesso tra loro in conflitto. C'è chi pensa che si tratti di un sinonimo di economia sociale e chi invece ritiene che l'economia civile altro non sia che un modo diverso di chiamare l'economia privata. Vi sono poi coloro che la identificano con le organizzazioni non profit o con il terzo settore e addirittura coloro che vedono l'economia civile come una sorta di "Cavallo di Troia" utilizzato per minare le fondamenta del welfare state. Fraintendimenti del genere, non solamente rendono disagevole il processo di dialogo tra chi è portatore di visioni diverse del mondo; quel che è più grave è che la non conoscenza dei termini in questione, anziché indurre a una saggia umiltà intellettuale, finisce sovente con l'alimentare pregiudizi ideologici e col giustificare chiusure settarie.

C'è oggi l'urgenza di aprire un ampio fronte di riflessione su quella che ha da essere la prospettiva di discorso per il variegato mondo del non profit. Infatti, è ormai diventato chiaro ai più che tale mondo, dopo i brillanti traguardi conseguiti nell'ultimo quarto di secolo, non potrà continuare a registrare progressi se evita di porsi questioni, come quella del senso. È noto che la parola "senso" viene usata in due accezioni: come significato (il senso di una proposizione) e come direzione (il senso di un fiume). Ebbene, a noi preme soprattutto l'accezione dell'orientamento, anche perché quella del significato è ormai sufficientemente chiarita. Ci chiederemo quindi: dove è diretto, dove sta andando, quel mondo vitale che si è soliti chiamare Terzo settore?

Due le posizioni dominanti a tale riguardo. Da un verso, quella di coloro che vedono nel terzo settore come l'eccezione alla regola rappresenta-

ta dalla centralità delle organizzazioni for profit. Un'eccezione importante e ammirevole, beninteso, da chiamare in campo, anche con l'ausilio di sostegni pubblici ad hoc - siano essi fiscali o amministrativi -, ogniqualevolta certi effetti perversi del processo di mercato rischiano di sospingere i costi sociali al di là della soglia della sostenibilità politica. Per l'altro verso, vi è chi considera il terzo settore responsabile di occultare, con interventi di mera cosmesi sociale, realtà come l'aumento preoccupante delle ineguaglianze fra gruppi sociali oppure di tamponare le falle connesse alle nuove forme di precarizzazione del mercato del lavoro. Per costoro, se il raggio d'intervento delle organizzazioni della società civile diventasse troppo ampio, si verrebbe a determinare una delegittimazione dell'azione politica, col risultato di ritardare la piena realizzazione della cittadinanza democratica attiva, la quale sola sarebbe in grado di assicurare il rispetto del singolo cittadino. Ebbene, sono dell'avviso che non è affatto detto che il terzo settore sia destinato a scegliere fra queste due sponde; sono convinto che la prospettiva dell'economia civile sia in grado di offrire una via d'uscita alternativa sia allo statuto neo-liberale, sia a quello neo-statalista.

2. Oggi si stanno confrontando, e in certi casi scontrando, due visioni del modo di concepire quale debba essere il rapporto tra la sfera economica (che possiamo sinteticamente, e con accezione ampia del termine, chiamare mercato) e la sfera del sociale (o della solidarietà).

Da una parte, vi sono coloro che vedono nell'estensione dei mercati e della logica dell'efficienza la soluzione a tutti i mali sociali; dall'altra chi invece vede l'avanzare dei mercati come una minaccia per la vita civile, e quindi li combatte e si protegge da essi. La prima visione, considera l'impresa come un ente "a-sociale". Per questa concezione, che si rifà ad alcune tradizioni e interpretazioni più o meno distorte dell'ideologia liberale, il sociale è nettamente distinto dalla meccanica del mercato, che si presenta come un'istituzione eticamente e socialmente neutrale. Al mercato è richiesta l'efficienza e quindi la creazione di ricchezza, l'allargamento della "torta". La solidarietà, invece, inizia proprio laddove finisce il mercato, fornendo criteri all'azione politica per la suddivisione della torta e l'assegnazione delle "fette" agli individui, o alternativamente, la solidarietà interviene in quelle pieghe della società non ancora raggiunte dal mercato. In questa visione, o ideologia, i mercati operano sempre e comunque per il bene comu-

ne, sono la più alta forma di società civile, e qualunque intervento, fosse anche per scopi solidali (vedi la Tobin Tax), è visto come intralcio e dunque dannoso e immorale.

Agli antipodi di questa visione troviamo l'altro approccio, che vede l'impresa come essenzialmente anti-sociale. Questa concezione, che ha tra i suoi teorici più celebri autori come K. Marx e K. Polanyi e come espressione oggi più visibile alcune delle componenti del "popolo di Seattle", si caratterizza invece per concepire il mercato come luogo dello sfruttamento e della sopraffazione del forte sul debole. La società è minacciata dai mercati e l'avanzamento di questi ultimi, viene interpretato come "desertificazione della società", per usare la celebre frase di Polanyi. Da qui l'appello rivolto alla società civile a "proteggere la società" dal mercato, con l'argomento che i rapporti veramente umani (come l'amicizia, la fiducia, il dono, la reciprocità non strumentale, l'amore, ecc.), risulterebbero erosi dalla logica di mercato. Questa visione, che pure coglie alcune dinamiche dei mercati reali, tende a vedere l'economico e il mercato come di per sé disumanizzanti, come meccanismi distruttori di quel "capitale sociale" indispensabile per ogni convivenza autenticamente umana oltre che per ogni progresso economico.

È da questa polarità che sono discese, a livello politico, le due concezioni, ancor oggi prevalenti, circa il modo di concepire il ruolo del mercato nella nostra società. Da un lato, quella del mercato come mezzo per risolvere il problema politico, una concezione pienamente in sintonia con lo spirito, anche se non sempre con la prassi, del liberalismo classico. Dall'altro lato, quella del mercato come "male necessario", di una istituzione cioè di cui non si può fare a meno, ma pur sempre "male" da cui guardarsi e dunque da tenere sotto controllo.

La visione del rapporto mercato-società tipica dell'economia civile, si colloca invece in una prospettiva radicalmente diversa rispetto a queste due visioni ancor oggi dominanti. L'idea centrale, e di conseguenza, la proposta dell'economia civile, è una concezione che guarda all'esperienza della socialità umana e della reciprocità all'interno di una normale vita economica, né a lato, né prima, né dopo di questa. Essa ci dice che i principi "altri" dal profitto e dallo scambio strumentale possono – se si vuole – trovare posto dentro l'attività economica. In tal modo si supera certamente la prima visione che – come si è detto – vede l'economico (i mercati) come luogo eticamente neutrale basato unicamente sul principio dello scambio di

equivalenti. Infatti, è il momento economico stesso che, in base alla presenza o assenza di questi altri principi, diventa civile o in-civile. Ma si va oltre anche l'altra concezione che vede il dono e la reciprocità appannaggio di altri momenti o sfere della vita civile, una visione questa - ancora oggi radicata in non poche espressioni del Terzo settore - che non è più sostenibile. E ciò per almeno due ragioni.

In primo luogo, nella stagione della globalizzazione la logica dei “due tempi” (prima le imprese producono, e poi lo Stato si occupa del sociale), su cui è stato fondato il progetto della terza via, non funziona più, perché è venuto meno l'elemento base di quella logica, ovvero il nesso stretto tra ricchezza e territorio su cui il sistema del welfare era stato pensato in Occidente, e in Europa in modo particolare. Oggi questo meccanismo si è incrinato, sotto l'incedere della globalizzazione dei mercati. In altro modo, mentre durante la fase storica del fordismo il punto di vista “nazionale” era capace di conciliare gli interessi dello Stato, delle imprese e dei cittadini (“ciò che è bene per la Ford è bene per il paese” – si poteva dire negli USA agli inizi del novecento), oggi tale coincidenza di obiettivi va scomparendo. L'interesse dello Stato a conservare la sua quota di sovranità sul territorio non coincide necessariamente con l'interesse delle imprese a muoversi liberamente nei mercati internazionali alla ricerca di migliori opportunità di profitto, né con l'interesse dei cittadini ad ottenere qualità migliori dei prodotti che domandano e più ampi spazi di autogoverno del territorio. Ecco perché se ci ostiniamo a pensare che la redistribuzione debba essere compito esclusivo dello Stato e che esso debba intervenire post-factum, assisteremo inerti, e ipocritamente sconsolati, all'aumento dell'ineguaglianza. Occorre invece intervenire anche sul momento della produzione della ricchezza. Agire sulla sola redistribuzione è, nelle condizioni attuali, troppo poco. All'impresa è dunque chiesto di diventare sociale nella normalità della sua attività economica. In tanti oggi avvertono questa esigenza, tanto che si inizia a parlare di bilancio sociale, di responsabilità sociale dell'impresa: che cosa distingue, allora, l'impresa socialmente responsabile dalle altre che stanno diventando, o debbono diventare, “sociali”?

Secondariamente, c'è il cosiddetto “effetto spiazzamento”. Se il mercato, e più in generale l'economia, resta solo orientato allo scambio strumentale, si entra dentro uno dei paradossi odierni più preoccupanti. La

“moneta cattiva scaccia la buona”: è una delle più antiche leggi dell’economia (applicata alle monete). È questo un meccanismo che ha tuttavia un’applicazione più vasta, e agisce, ad esempio, tutte le volte in cui motivazioni intrinseche (come la gratuità) si confrontano con motivazione estrinseche (quali il guadagno monetario): le cattive motivazioni scacciano, alla lunga, le buone. Lo scambio basato solo sui prezzi, solo sul contratto, scaccia altre forme di rapporti umani: se sono pagato per sorridere, lo farò meno gratis. Così il mercato – se è solo questo - sviluppandosi mina i presupposti del suo stesso esistere (cioè la fiducia e la propensione a cooperare).

Generalizzando un istante, il punto è che nel campo del diritto positivo, l’accordo consensuale tra le parti, in quanto evidenza di quello che i contraenti considerano essere nel loro interesse, è ciò che definisce il giusto e addirittura il bene. È in ciò il grande richiamo intellettuale del pensiero liberal-individualista: riducendo la vasta gamma delle relazioni interpersonali alla forma specifica e particolare del contratto, è possibile sostenere che il mercato è in grado di aggregare le preferenze individuali in maniera agnostica rispetto a qualsivoglia nozione di bene comune. Ma a ben considerare, l’argomento si rivela alquanto debole. Si pensi alle relazioni di puro conflitto, come sono quelle che concernono questioni distributive, o alle relazioni di coordinamento come quelle che danno vita alle convenzioni sociali. La pretesa di ricondurre relazioni del genere sotto la specie del contratto non solamente non conduce ad alcun risultato utile, ma solleva una delicata questione di ordine morale. Se l’accordo tra le parti dovesse essere il criterio fondamentale di ciò che è giusto, o addirittura, di ciò che è bene, cosa ne sarebbe di coloro che non sono in grado di contrattare o che non hanno le medesime capacità? Come osserva G. Grant: *“Vuol dire questo che quello che rende un individuo una persona è la capacità di calcolo e di acconsentire al contratto? Perché mai gli esseri umani dovrebbero avere valore e risultare titolari di diritti solo in quanto capaci di calcolo?”*.

3. Sono in tanti gli studiosi a ricordarci che un ordine sociale, quale esso sia, ha bisogno di tre principi autonomi per potersi sviluppare in modo armonico: lo scambio di equivalenti (o contratto), la redistribuzione della ricchezza e il dono come reciprocità. Le società si sviluppano in modo armonioso se sono attivi, e ben combinati, tutti e tre i principi, se si salva questa struttura “triadica”.

Non è difficile darsene conto. Proviamo, infatti, a chiederci qual è lo scopo specifico che ciascuno dei tre principi si incarica di realizzare. Quello dello scambio di equivalenti è l'efficienza: un'economia nella quale gli scambi (di beni e servizi) tra agenti avvengono sulla base del principio secondo cui tutto ciò che si dà o si fa riceve un corrispettivo di pari valore, è un'economia che, sotto un ben robusto insieme di condizioni – quelle, per intenderci, del sistema teorico walrasiano –, riesce ad assicurare un uso efficiente delle risorse, ad evitare, cioè, sprechi di vario tipo delle stesse. Ciò è certamente una buona notizia: conosciamo dalla storia esempi di civiltà che sono scomparse oppure non sono andate oltre il livello dello stato stazionario perché incapaci di sciogliere il nodo dell'efficienza.

A cosa mira, invece, il principio di redistribuzione? La risposta è semplice: all'equità. Non basta che un sistema economico sia efficiente nella produzione di ricchezza; deve anche trovare il modo di ridistribuirla equamente tra coloro che hanno contribuito a generarla. E questo non solo per ragioni di natura etica, assai facili da comprendere a prescindere dalla particolare teoria etica che si intende abbracciare, ma anche per ragioni propriamente economiche: è lo stesso sistema di mercato che non può ben funzionare a lungo se quote ragguardevoli dei suoi membri non possono ad esso accedere per mancanza di potere d'acquisto. Siamo tutti a conoscenza di paesi che, pur ben dotati di capitale fisico e di capitale umano, sono miseramente falliti per non aver saputo garantire l'equità.

Infine, quale lo scopo ultimo della reciprocità? Innanzitutto il consolidamento del nesso sociale, del "bond of society" (come si esprimeva Locke), e cioè la fiducia generalizzata senza la quale non solo i mercati, ma neanche la stessa società potrebbero esistere. Poi la reciprocità sviluppa la libertà in senso positivo, cioè la possibilità effettiva per ciascun soggetto di tendere alla realizzazione del proprio piano di vita e dunque la possibilità della felicità nel senso dell'eudemonia aristotelica. Se la libertà in senso negativo dice dell'assenza di costrizioni o vincoli, e perciò è libertà da, quella in senso positivo è libertà di, cioè libertà di autorealizzarsi, da cui dipende la felicità. Una società che riuscisse a fare stare assieme efficienza e equità – e sarebbe già un bel traguardo – non sarebbe però ancora una buona società in cui vivere se ad essa facesse difetto lo spirito di fraternità. Parola questa sfortunatamente caduta in disuso dopo che la rivoluzione del 1789 l'aveva innalzata al rango di bandiera. Ancora troppi, anche tra gli stessi addetti ai lavori, sono coloro che identificano la fraternità con la so-

lidarietà, non riuscendo a vedere la differenza tra equità (alla quale si collega la solidarietà) e libertà positiva (alla quale si collega la fraternità).

Ebbene, il punto su cui richiamare l'attenzione è che nelle nostre società contemporanee mai si è riusciti (finora) a dare vita ad un ordine sociale in cui tutti e tre i principi potessero stare assieme, contagiandosi a vicenda. Si è riusciti a tradurre in assetti istituzionali solamente due alla volta di questi tre principi. Con quale esito? Proviamo a considerare cosa succede (come peraltro è storicamente successo!) quando si marginalizza, o comunque non si valorizza, il principio di reciprocità. Si ottiene il modello del welfare state così come questo è stato realizzato, con varianti diverse, nell'Occidente sviluppato a partire dal secondo dopoguerra. Il perno del sistema è lo Stato benevolente: il mercato che produce ricchezza in modo efficiente e lo Stato che ridistribuisce secondo canoni di equità ciò che è stato prodotto. In un modello del genere il terzo settore è, appunto, terzo, ma soprattutto è alle dirette dipendenze – come vedremo in seguito – dello Stato.

Se si elimina o si limita considerevolmente il principio di redistribuzione, ecco il modello del capitalismo filantropico. Il mercato è la leva del sistema e deve essere lasciato libero di agire senza intralci. In tal modo, esso produce quanta più ricchezza possibile e i “ricchi” fanno filantropia ai poveri servendosi della società civile e delle sue organizzazioni (le varie Charities e Foundations). Nel modello del *compassionate conservatism* l'attenzione nei confronti di chi resta indietro nella gara del mercato va collegata al sentimento morale della compassione e le organizzazioni della società civile non possono che essere non profit. tali organizzazioni entrano in azione per alleviare gli effetti negativi dell'interazione sociale e non già per incidere sulle cause che li generano. In un simile contesto, il dono perde la sua natura profonda di reciprocità e si trasforma in filantropia, in regalo. Infine, l'eliminazione o la sottovalutazione dello scambio di equivalenti produce i collettivismi e i comunitarismi di ieri e di oggi, dove si vive volendo fare a meno della logica del contratto, ma a costo di inefficienze devastanti e di miserie intollerabili.

La sfida dell'economia civile è quella di ricercare i modi – che certamente esistono – di far coesistere, all'interno del medesimo sistema sociale, tutti e tre i principi regolativi di cui si è detto. Infatti, abbiamo bisogno certamente di efficienza, ma anche di equità e – oserei dire soprattutto – di reciprocità e di libertà positiva. Abbiamo scritto coesistere a ragion veduta. Non riteniamo, infatti, fruttuoso il disegno di chi pensasse di dividere

idealmente la società in tre sfere separate, sia pure contigue, ognuna capace di ospitare la realizzazione di uno dei tre principi: la sfera del mercato, quella dello Stato e quella della società civile con tutte le sue varie organizzazioni. Una logica di separazione del genere condurrebbe ad esiti veramente paradossali.

Consideriamo, per esempio, cosa accadrebbe se il mercato venisse pensato come luogo economico in cui gli individui sono motivati all'azione dal solo interesse proprio e nel quale non possono trovare spazio comportamenti di tipo diverso, ispirati a valori diversi. Detto in altro modo, se l'istituzione mercato, per funzionare, dovesse necessariamente incorporare, in modo esclusivo, la norma hobbesiana - così che chi vi sta dentro dovesse, per forza, cercare il raggio, l'opportunismo, lo sfruttamento - duplice sarebbe la conseguenza che dovremmo attenderci. Per un verso, l'efficienza diverrebbe l'unico giudizio di valore che il mercato è in grado di sopportare. Infatti, se l'unica motivazione che induce gli individui ad operare nel mercato fosse la ricerca della massima utilità, non si potrebbe certo pretendere di attribuire al mercato il conseguimento di altri fini. Ma è evidente che quanto più quel presupposto si diffonde tra gli agenti, fino a diventare *habitus* culturale, tanto più costoro saranno indotti a comportarsi secondo quel canone. Per l'altro verso, se il mercato è istituzione per sua natura ingiusta, che non è in grado di soddisfare gli autentici bisogni umani, che tende inesorabilmente a mercificare ogni relazione interpersonale - che possa esserlo fattualmente è altra cosa -, allora allo Stato oppure alla società civile, a seconda delle preferenze, spetterebbe il compito di rimettere le cose a posto sotto il profilo etico, ponendo divieti e controlli l'uno oppure creando spazi di azione alternativi l'altra. Ma una stessa persona che vive - e non potrebbe non farlo - in tutte e tre le sfere come farebbe, senza correre il rischio di divenire schizofrenica, a comportarsi secondo codici simbolici e canoni così profondamente diversi?

Quanto in questa sede ci preme dire è che, restando all'interno della logica dei settori (o delle sfere) si rischia veramente di sprecare tempo in battaglie intellettuali sterili e inconcludenti. Si consideri, ad esempio, la diatriba - non solo teorica - tra coloro che vedono con favore, per le organizzazioni della società civile, il cosiddetto "isomorfismo organizzativo" (queste, cioè, dovrebbero tendere, a lungo andare, a convergere al *modus agendi* delle imprese *for profit*) e coloro che invece si battono per la conservazione - ad ogni costo - dell'identità originaria delle stesse. Ebbene, in

un contesto di dinamica evolutiva problemi del genere non hanno ragione di porsi. Infatti, a ben poco serve chiedersi cosa fare per preservare – più o meno intatta – nel tempo la sfera dei soggetti che operano sulla base del principio di reciprocità, ovvero per scongiurare il rischio dell'omologazione del non profit rispetto al for profit. Piuttosto, quel che importa è accertare quanto e come la logica di azione del non profit riesce a penetrare, contaminandola, nella logica di azione del for profit. E viceversa. D'altro canto, anche qualora si riuscisse – con strumenti legislativi o altro – a difendere strenuamente la nicchia del terzo settore, sarebbe forse una buona società in cui vivere quella in cui le altre due sfere andassero per conto loro, seguendo le loro logiche interne? Non lo credo proprio.

4. La globalizzazione sta estendendo in modo formidabile l'area di applicazione del contratto (tanto che per molti globalizzazione è diventato sinonimo di mercati globali) e, come effetto a volte anche non intenzionale, tende a spiazzare l'area di azione della redistribuzione e del dono. Ma un "villaggio globale" non costruito attorno a tutti e tre questi principi non può sopravvivere a lungo e bene.

L'idea di attività economica che nasce dalla visione che chiamiamo "civile" è quella di un villaggio "a più dimensioni": non solo la società civile si regge sull'armonia dei tre principi, ma la stessa attività economica non può essere regolata dal solo "scambio di equivalenti" poiché, anche nel fare economia, tutti e tre i principi vanno attivati sia pure in forme e proporzioni diverse. Il mercato stesso per poter funzionare ha infatti bisogno non solo dello scambio strumentale, ma anche di una certa dose di gratuità e di forme di redistribuzione del reddito. Così, a fianco dell'impresa multinazionale di tipo capitalistico troviamo la bottega artigiana, la cooperativa, l'impresa sociale, le imprese civili, realtà queste che, con il loro stesso esistere, inseriscono dentro il mercato la reciprocità non strumentale, l'equità, il dono e la cooperazione. Con il loro operare, esse rivendicano la possibilità di un mercato plurale, visto e vissuto non come luogo della sola efficienza, ma anche di pratiche della socialità e soprattutto della relazionalità. Inoltre, mentre tutta la teoria tradizionale della globalizzazione è centrata attorno alle merci, la visione dell'economia civile riporta l'attenzione sui beni (cioè le cose buone) e, soprattutto, sui beni più fragili, come sono i beni relazionali.

Il Mercato di Qualità Sociale come ambiente e come prodotto dell'Economia Civile

Pierpaolo Donati

Università degli Studi di Bologna

1. Il problema: le confusioni sulla figura della “impresa sociale”.

La dizione “impresa sociale” è diventata etichetta per una quantità così variegata di organizzazioni imprenditoriali da essere ormai fortemente confusiva e pressoché inutilizzabile. Basta seguire il dibattito sulla rivista *Impresa sociale* del CGM per avere una pallida idea di quale varietà di opinioni e tendenze esistano al riguardo.

S. Zamagni (2002, p. 28) correttamente rileva che esistono almeno due distinte tipologie: l'impresa sociale della cd. “*economia sociale*” (come le cooperative tradizionali, di produzione e consumo, che ammettono il *profit*) e le imprese sociali della cd. “*economia civile*” (che stanno sul mercato, ma non sono di mercato in quanto è previsto che siano *non profit*). La confusione fra questi due tipi è evidente quando la tipologia venga applicata alle cooperative sociali ex legge 381/1991, che non appartengono né al primo tipo, né al secondo tipo, dato che non sono tenute obbligatoriamente a rispettare il *non-distribution constraint*, quindi sono un altro *genus* ancora. La confusione è ancora maggiore se si guarda alla c.d. legge sulle Onlus (D.L. 461/1997), nella quale vengono configurati vari tipi di organizzazioni solidaristiche, e laddove le imprese sociali costituite secondo la legge 381 vengono considerate automaticamente Onlus *ope legis*. Insomma, siamo di fronte ad una situazione molto pasticciata.

La confusione fra i vari tipi di impresa sociale non è stata diradata dal nuovo diritto societario. Il quale, anzi, ha aumentato la complessità, sia perché ha ampliato le possibilità di configurazioni statutarie assai diverse per le imprese commerciali, sia perché ha ridefinito in maniera più flessibile i confini fra i vari tipi di società, sia ancora perché ha limitato la forma cooperativa solo alla mutualità interna e non anche alla mutualità esterna (Fici 2003).

A questo punto, per fare una battuta, si può supporre che in futuro si fregeranno del titolo di imprese sociali anche quelle società commerciali che dicono di praticare la responsabilità sociale, per esempio perché redigono un bilancio sociale o perché “fanno qualcosa per il sociale”.

I provvedimenti legislativi in discussione non contribuiscono certo a fare chiarezza. Il disegno di legge delega sull'impresa sociale (n. 47 approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2002) delinea una figura di impresa che è ancora oggetto di varie interpretazioni, critiche e possibilità evolutive molto diversificate.

Di fronte a questo stato di cose, come sociologo, non sono pessimista, ma anzi ottimista, per la seguente ragione. La sociologia sa che, quando un termine diventa così generico e conflattivo, vuol dire che siamo in presenza di un processo altamente dinamico di creazione di nuove forme sociali, e che, pertanto, diventa necessario introdurre nuove distinzioni che articolino relazionalmente i termini differenziati. Il mondo delle imprese sociali è in piena espansione ed è logico che esprima delle forme embrionali, provvisorie, sperimentali (Borzaga, Defourny 2001). Le confusioni, a mio avviso, non risiedono tanto in coloro che cercano nuove strade di imprenditorialità sociale, quanto piuttosto stanno nei tentativi di analizzarla e “regolarla” da parte di chi si sente investito di questo compito, per ragioni fiscali, gestionali, perfino di ordine pubblico. Qualche anno fa ho inventato il termine di “regolazione promozionale” (Donati 1996) proprio per evitare le derive di forme di controllo alienanti. A tutt'oggi, però, i giuristi non hanno ancora compreso il problema, tutti immersi come sono ancora nelle logiche neo-hobbesiane e neo-kelseniane. Il diritto positivo rimane in grave ritardo, e presenta gravi lacune, perché non ha assolutamente compreso le nuove dinamiche societarie e continua a ragionare con strumenti del tutto obsoleti. Anche una certa parte degli economisti, dei sociologici e dei politologi non capiscono la novità del fenomeno presi come sono dai *trend* di moda, come il *welfare mix*, la *third way*, la responsabilità sociale dell'impresa, la *corporate governance*, la coesione e l'inclusione sociale. Il tutto condito all'interno di una preoccupante spinta a rispolverare l'antico rifugio nella *politics against markets*. Serve, dunque, un nuovo approccio sociologico che serva a differenziare e connettere le varie dimensioni, semantiche, aspetti disciplinari, dei fenomeni osservati.

Propongo qui *due novità fondazionali*. Le due tesi, in sintesi, suonano così.

1) La prima tesi sostiene che, per chiarire la figura dell'impresa sociale, occorre introdurre la distinzione fra *mercati capitalistici* e *mercati relazionali*. Senza questa distinzione non si possono fare passi in avanti.

2) La seconda tesi riguarda le distinzioni necessarie per diversificare e articolare fra loro questi due generi di mercati. In prima istanza possiamo dire che i mercati capitalistici riguardano *i beni in linea di principio monetizzabili* (per es. le pensioni), mentre i mercati relazionali riguardano i beni che *non sono* in linea di principio monetizzabili (per es. la sanità e l'assistenza sociale). Che cosa significhi monetizzabile e non-monetizzabile? Ovviamente è un lungo discorso. Certamente non significa che, nelle transazioni di quei beni, non si usi denaro. Le espressioni monetizzabile e non-monetizzabile si riferiscono al fatto che, nel primo caso, il denaro è ridotto a moneta e vale il principio dello scambio di equivalenti *monetari*, mentre nel secondo caso, anche se si usano strumenti monetari, il criterio è quello dell'adeguatezza relazionale, perseguita attraverso scambi non monetari che usano altre forme di "denaro" (non *currency*) (1). Sotto un'altra angolatura, possiamo affermare che i mercati capitalistici richiedono un imprenditore classico o neo-classico di tipo schumpeteriano, mentre i mercati relazionali richiedono quello che io chiamo *l'imprenditore sussidiario* (lo definirò più oltre).

2. Comprendere l'impresa sociale nel quadro dell'evoluzione dell'economia.

Per capire l'impresa sociale è innanzitutto necessario comprendere l'evoluzione del sistema economico. Non intendo ovviamente rifare la storia economica, ma solo indicare le mutazioni che hanno contraddistinto le grandi svolte epocali in economia. In particolare, mi interessa individuare l'emergenza dell'economia relazionale, nella quale e dalla quale traggono identità, senso e ruolo le figure dell'impresa sociale (fig. 1).

a) Nelle società tradizionali, l'economia è sinonimo di crematistica, è un'attività di sostentamento. Il surplus va alla figura del 'signore' o comunque viene consumato in forme che non costituiscono dei re-investimenti economici. Quello che noi oggi chiamiamo *welfare* non esiste (non è

(1) Per comprendere meglio queste affermazioni si veda in dettaglio il mio volume Donati (2001) alle pp. 121-227.

ancora emerso) come concetto culturale ed economico, ma ciò a cui allude è compito della famiglia-parentela e della comunità. Negli scambi, le regole di base sono il baratto e poi il dono come momento di quei circuiti di reciprocità a cui è affidata la redistribuzione (ad es. il *potlach* in Oceania o il *Giubileo* tra gli ebrei). Il denaro serve per poche transazioni ed è comunque un operatore di scambio che consiste in un valore intrinseco (dalla pietra nelle tribù primitive, alla cioccolata fra i Maya, all'oro in Occidente). Com'è noto, questa economia è sopravvissuta ai margini delle società moderne, specialmente nell'economia domestica e delle reti informali.

b) Nelle società moderne, l'economia subisce una mutazione. Non è più una attività indifferenziata di riproduzione sociale *embedded* nell'organizzazione comunitaria, ma si stacca dalla "comunità" e si distingue in due sfere, quella privata e quella pubblica, dove regnano regole opposte: il privato si regola in base al profitto, il pubblico in base alla redistribuzione. Il *welfare* come responsabilità pubblica (che nasce in Inghilterra nel Seicento e nel Centro-Europa con i regimi illuminati del Settecento) è a carico del pubblico inteso, in questo contesto, come Stato (assoluto, poi costituzionale, poi democratico, sempre nazionale). L'economia basata sulla distinzione pubblico/privato emargina ciò che non sta né da un lato né dall'altro. Il dono non può più funzionare come momento dei circuiti di reciprocità, ma viene ridotto a beneficenza e filantropia. La reciprocità perde così il suo alimento e sopravvive in aree marginali della società.

c) Nelle società dopo-moderne il sistema economico subisce un'altra mutazione. Nascono le economie relazionali, fuori del settore privato (for profit) e del settore pubblico (ridistributivo). Esse sono principalmente interessate ai beni di *welfare*, ma presto si deve prendere atto che si tratta di un altro modo di fare economia, che può riguardare, almeno potenzialmente, anche altri generi di beni. Molti ritengono che queste economie siano le vecchie economie premoderne riesumate in qualche forma ⁽²⁾. Ma non è così. Altri ritengono che queste economie relazionali siano il risultato dei fallimenti delle altre economie, quelle private e pubbliche moderne, cioè del mercato capitalistico e del suo Stato. Ma non è così. Le economie relazionali sono invece la risposta dopo-moderna ad esigenze di mutazione dell'intero sistema economico. Il punto fondamentale di questa svolta sta nel

² Così lo leggono, in modo alquanto affrettato, coloro che si rifanno a K. Polanyi, senza vedere quanto l'odierna economia globale sia differente da quella a cui si riferiva tale Autore.

fatto che il principio autoregolativo del mercato for profit (lo scambio di equivalenti monetari) e quello autoregolativo del sistema politico-amministrativo (la redistribuzione) non possono più essere applicati ad una quantità crescente di domanda sociale (quella relativa ai beni relazionali), se non producendo distorsioni, inefficienza, inefficacia, iniquità ed effetti perversi. Diventa pertanto necessario ricorrere al principio proprio delle sfere che hanno a che fare con i beni relazionali, cioè il principio di reciprocità. Il quale, tuttavia, non è più definito come lo era nelle economie premoderne, ma assume un'altra conformazione: precisamente, assume la semantica simbolica della sussidiarietà. Anche i mercati for profit e quelli politicamente amministrati, se vogliono funzionare, devono applicare il principio di sussidiarietà (che è dell'ordine della reciprocità) all'interno delle loro sfere.

L'impresa sociale va collocata in questo nuovo "settore" (economie relazionali), che nasce evolutivamente da una differenziazione assai complessa (ne ho dato una descrizione più dettagliata nel volume Donati 2001, cap. 5,6,7).

Sbagliano, dunque, sia coloro che vogliono ricondurre l'impresa sociale al traino del mercato, sia coloro che la vogliono collocare a rimorchio dello Stato. Entrambi negano un processo di differenziazione che è epocale. Ma l'impresa sociale ha chiaro dove si colloca? La risposta deve essere in buona misura negativa. La sua consapevolezza emerge lentamente e solo attraverso un processo riflessivo che richiede molti anni per essere compiuto. Per comprenderlo, può servire il quadro di riflessioni che segue.

Fig. 1 - L'evoluzione dell'economia occidentale (tralascio il c.d. modello orientale o asiatico).

	Tipi di economia	Criteri prevalenti di scambio	Forma dominante	Il denaro	La catena economica di produzione e uso dei beni
a) Società pre-moderna	Crematistica	Dono e reciprocità	Autoproduzione e consumo	È un operatore di scambio basato su un valore intrinseco	Produzione, distribuzione e consumo sono strettamente uniti e interdipendenti
b) Società moderna occidentale	Distinzione economia privata/pubblica	Profitto e redistribuzione	Mercato capitalistico	È un simbolo di equivalenza monetaria	Teoria dei due tempi: prima si produce (di qui le risorse e le provisions, che spettano al mercato) e poi si ridistribuisce per il consumo (entitlements, che spettano allo Stato)
c) Società dopo-moderna o globale	Sistema differenziato fra economie pubbliche, private e relazionali	Profitto, redistribuzione, mutualità interna e mutualità esterna e loro combinazioni in forme di economia solidale attraverso reciprocità	Reti multi-layered ⁽³⁾ di scambi policontesturali ⁽⁴⁾	Si differenzia in moneta (currency) e in altri operatori di scambio simbolico (scambi non basati sulla moneta, ma su valori d'uso)	Produzione, distribuzione e consumo avvengono in reti diversificate che non sono né pubbliche né private secondo le categorie moderne del diritto e dell'economia (privato=mercato; pubblico= Stato)

³ Termine usato da David Held, Anthony McGrew, The Great Globalization Debate: An Introduction, in D. Held, A. McGrew (eds.), The Global Transformation Reader, Polity Press, Cambridge, 2000, pp. 1-45 (tr. it. Globalismo e antiglobalismo, il Mulino, Bologna, 2001).

⁴ Cfr. le tesi di Gunther Teubner.

3. La differenziazione dei mercati.

Ciò a cui stiamo assistendo oggi è un processo globale di differenziazione dei mercati, cioè la differenziazione delle sfere economiche che chiamiamo con il termine plurale di “mercati” solo per ragioni euristiche (Donati 2001).

Possiamo descrivere questi processi, in modo piuttosto schematico, come segue.

Primo, vengono all'emergenza quattro generi distinti di mercati:

- il *mercato finanziario* è quello che si regola in base al criterio di valorizzazione del denaro (Denaro-Merce-Denaro); il c.d. capitale sociale è qui rappresentato dalle dotazioni delle società commerciali (e più in generale consiste nel patrimonio mobiliare e immobiliare che serve per garantire l'attività di lucro);

- il *mercato politico* è quello che, costituito con le procedure democratiche, e basato su elezioni e rappresentanza, si occupa di introdurre norme di giustizia, equità, solidarietà sia dal lato dell'offerta dei beni (regolazione delle imprese e dei mercati di produzione e distribuzione), sia dal lato della domanda (sostegni di *welfare* alla popolazione); le cooperative tradizionali sono diventate, con il tempo, una forma di imprese di questo tipo, governate da un mix *lib/lab* che le garantisce come attori finanziari entro un mercato politico;

- il *mercato civile* è quello che guarda primariamente alla qualità del prodotto in quanto relazione sociale, e perciò utilizza il denaro solo come mezzo per trasformare un prodotto relazionale in un altro prodotto relazionale (Merce-Denaro-Merce); il fine è il prodotto, il denaro è solo uno strumento; la 'merce' (M) è una relazione di *empowerment* nel fare un'attività che è economicamente significativa perché risponde a bisogni che non posso essere soddisfatti altrimenti, anche se non è mercantile; qui si collocano in linea di principio le cooperative di solidarietà sociale (anche se non sempre lo sono di fatto);

- il *mercato dei valori d'uso* è quello in cui vengono scambiate direttamente beni con beni, senza intermediazioni strumentali (in particolare monetarie, anche se può esservi una forma di denaro, come è il tempo nel-

le banche del tempo); qui, il capitale sociale è inteso come relazione sociale che ha valore in sé, prima che per le risorse che pure offre in quanto relazione.

Il mercato finanziario e quello politico costituiscono il mercato capitalistico. Il mercato civile e quello dei valori di uso costituiscono il mercato relazionale.

Secondo, ciascuno di essi è governato da un diverso codice simbolico (valori e norme).

Terzo, ciascuno di essi richiede una forma diversa di *governance* (finanziaria, politica, sociale, valoriale).

Messe assieme, le caratteristiche appena dette rimandano a configurazioni giuridiche peculiari dei vari mercati. Ma il diritto affronta la questione della regolazione quasi sempre e solo con un solo vecchio codice.

Il fatto è che una società, un intero sistema societario nazionale, per funzionare bene, deve riconoscere e far circolare tutti i quattro codici simbolici nel gioco interattivo del sistema complessivo, altrimenti funziona male o si arresta o genera effetti perversi. Che è precisamente quanto succede in Italia, dove i mercati relazionali non possono emergere perché i loro codici simbolici non sono riconosciuti dagli altri mercati, né tantomeno circolano in essi.

La differenziazione dei mercati a cui si fa qui riferimento è un processo che implica la differenziazione di tutte le variabili economiche: innanzitutto dei *lavori*, ma anche differenziazione dei *contratti* e differenziazione delle forme di *denaro* (in quanto diverso dalla moneta o *currency*).

La nascita di nuove forme di lavori, contratti e denaro segna la nascita di nuove economie.

Dietro questo processo c'è l'emergenza di una "società a rete", cioè di nuove configurazioni a rete che non sono né gerarchie né mercati capitalistici classici o neo-classici.

Il mercato relazionale nasce da *processi interattivi* e *di eccedenza* dei fattori che contraddistinguono la modernità avanzata, e in special modo l'avvento della globalizzazione, non dal ritorno al passato. Il mercato relazionale esce come un baco dal suo bozzolo: il bozzolo è la società moderna come organizzazione societaria complessiva.

Non la possiamo comprendere con le categorie concettuali e operative precedenti.

L'etica delle cure, di cui l'economia relazionale si nutre (Tronto 1993), emerge da uno spostamento epocale dei confini morali dell'agire economico.

4. La socialità dell'impresa, le caratteristiche dell'impresa civile e la qualità sociale dei prodotti.

Da molti anni, l'economia capitalistica cerca di aumentare la qualità dei prodotti in una varietà di modi e con una varietà di strumenti, anche organizzativi e culturali. Non è qui il caso di farne una rassegna, che è rintracciabile in tanti manuali.

Ciò che io qui voglio evidenziare è il fatto che la qualità dei beni prodotti (uso il termine in senso lato, comprendente anche i servizi e le prestazioni) è stata perseguita con strumenti essenzialmente procedurali e di standardizzazione. L'esempio di ISO 9000 è emblematico. Ma potremmo parlare anche della *total quality*.

Questa modalità ha avuto un certo successo, specie come riforma dei modelli tayloriani-fordisti di produzione. La si è chiamata la via manageriale alla qualità. Ma oggi siamo in presenza di una crisi crescente del managerialismo come modo di perseguire la qualità dei prodotti (Watson 2002), precisamente perché la qualità di cui il managerialismo parla non è la qualità sociale dell'economia relazionale.

Perché i modelli manageriali di perseguimento della qualità sono oggi in crisi? La mia risposta è perché non rispondono ai contenuti relazionali insiti nei bisogni di qualità sociale. I cittadini esprimono una domanda di nuovi beni (come 'consumatori' che sono spesso anche co-produttori e/o co-distributori) che non trova risposta negli standard della produzione. Si affaccia dunque l'esigenza di una nuova offerta di beni da parte di imprenditori che devono cogliere l'aprirsi di nuove possibilità di produzione e distribuzione di questi beni, che chiamiamo relazionali (Donati 1993, cap. 2).

È possibile che questa domanda e questa offerta si incontrino?

Penso che l'analisi che vado suggerendo indichi i criteri in base ai quali possiamo rispondere quando ciò avviene e quando ciò non avviene. Ma è certo che il più delle volte assistiamo piuttosto ad una distorsione di questa relazione.

Per fare qualche passo in avanti nel *tuning* fra domanda e offerta di beni relazionali è importante porsi una domanda: chi valuta la qualità dei beni prodotti e consumati?

La teoria economica risponde che gli attori principali sono tre:

- in primo luogo, il *consumatore*, e, più in generale, gli effettivi e potenziali fruitori diretti e indiretti di ciò che si compera sui mercati;

- in secondo luogo, la *mano pubblica*, che obbliga i produttori-distributori a rispettare certe regole o standard, mediante la valutazione di certificatori dei prodotti o di agenzie di accreditamento dell'impresa: ma chi certifica i certificatori? Chi accredita le agenzie di accreditamento? Lo dovrebbe fare la mano pubblica, ma è noto a tutti che questa è spesso solo un'illusione;

- in terzo luogo, altri attori che possono essere del mercato o costituirli come *authority* indipendenti.

È qui dove interviene la novità dell'economia civile perché la qualità sociale viene stabilita da una rete di attori che sono i *multistakeholders*. La rete non è né privata né pubblica, e non è un mix *lib/lab*.

È questa rete che fa la nuova impresa sociale. Lo si può comprendere così. Invece che definire l'impresa sociale, dobbiamo chiederci: *in che cosa consiste* la socialità ovvero *la qualità sociale dell'impresa?*

Ciò che qualifica il "carattere sociale" dell'impresa è un duplice requisito complesso (fig. 2):

- 1) *la natura del legame sociale interno;*
- 2) *le relazioni fra il tipo di legame interno e l'ambiente esterno.*

Fig. 2- *La socialità dell'impresa sociale* (e quindi del mercato di qualità sociale da cui dipende e che contribuisce a creare) è caratterizzata da:

a) La natura del legame sociale interno:	Imprenditorialità diffusa (non di un singolo)	Produzione di beni relazionali	Impresa non familiare, quindi non dipendente da legami parentali	Impresa non dipendente da un'autorità pubblica, quindi senza vincoli interni dettati dal sistema politico-amministrativo
b) Le relazioni fra il tipo di legame interno e l'ambiente esterno:	Responsabilità sociale verso l'esterno	Non solo mutualità interna, ma anche esterna	Bilancio sociale	Presenza di portatori di interesse nel processo decisionale di conduzione dell'impresa e negli organi sociali

Il problema del riconoscimento di modalità diverse di “fare impresa” è un problema di lungo periodo e di portata epocale.

La novità della figura dell'impresa civile è definita da una struttura di relazioni (fig. 3) che segue un modello di *governance sociale*, anziché di *governance politica* o *corporata* o di altro tipo ⁽⁵⁾.

Fig. 3- Caratteri distintivi della impresa civile.

Mezzi) I mezzi strumentali (finanziari, tecnologici, ecc.) hanno un carattere “associativo” (diverso dai mezzi dell'impresa for profit)

Intenzioni) Le finalità si ispirano alla mutualità interna-esterna (diversa dalla impresa familiare e dalle cooperative tradizionali)

Norme) Le norme sono stabilite e regolate sul criterio della reciprocità interna e nei rapporti con l'esterno (diversa da altri attori del terzo settore, in particolare dal volontariato)

Valori) I valori muovono da e creano una cultura solidaristica che valorizza i beni relazionali primari e secondari (diversa dall'impresa pubblica o soggetta a imperativi di istituzioni pubbliche).

⁵ Per una migliore comprensione di questo punto si veda l'indagine empirica su un'associazione di associazioni familiari: Donati, Prandini (2003).

Finora il problema della qualità dei beni che circolano sui mercati è stata affrontata così:

1. il problema della qualità *del prodotto* (es. *total quality*) è stata tradotta in un problema di certificazione;

2. il problema della qualità *dell'impresa* (come organizzazione sociale autonoma) è stata tradotta in un problema di accreditamento e/o certificazione dell'impresa;

3. il problema della qualità dei *circuiti di scambio* (reti) è stata tradotta in un problema di *governance*, che però è stata intesa prevalentemente in senso politico e tecnico (anziché sociale) attraverso le c.d. *authorities* indipendenti.

Nella teoria che presento tutto questo può andare bene per certi mercati, ma non per altri mercati, e certamente non per quelli di qualità sociale. Per capire le differenze, occorre introdurre un'ulteriore considerazione: la qualità non è un concetto univoco, ma corrisponde a diverse dimensioni e quindi a diverse semantiche. Qui ne offro una prima concettualizzazione (fig. 4).

Fig. 4- La qualità (q.) dei beni o "prodotti" economici può essere analizzata in quattro dimensioni o semantiche (si osservi che la *qualità sociale* è quella dei beni che richiedono connessioni di capitale sociale e generano capitale sociale).

I

q. come adeguatezza allo scopo
(es. più tecnico o più umano)

M

q. come perfezione tecnica

N

q. come generatore per uniformità o standardizzazione di capitale sociale

V

q. come valore d'uso o simbolico
(es. alimento biologico)

Quando parliamo di qualità, dobbiamo specificare a quale di queste quattro semantiche basilari facciamo riferimento:

- *la qualità come perfezione tecnica* che rispetta determinati standard e uniformità (per es. un esame di laboratorio o un'auto);
- *la qualità come adeguatezza allo scopo* (un bene può essere più adat-

to in quanto maggiormente tecnico o maggiormente umano, per es. *labour saving* o *labour intensive*);

- *la qualità come contenuto relazionale*, come sostanza relazionale del bene richiesto (per es. l'educazione dei figli, o l'aiuto a mantenere un anziano a casa, ecc.);
- *la qualità come valore d'uso o simbolico* (per es. un alimento biologico).

La teoria dei beni relazionali deve essere sviluppata alla luce di questa prospettiva, che specifica la qualità sociale per distinzione con quella tecnica, di scopo e di uso. In ogni caso, la qualità è sociale non semplicemente perché valorizza l'importanza delle relazioni interpersonali nelle transazioni economiche a motivo della loro qualità fiduciaria e affettiva (Gui 1999, 2003), ma perché rigenera il capitale sociale. Bisogna, in altri termini, passare attraverso un concetto più elaborato e più specifico di qualità sociale in termini di capitale sociale (si vedano Sacco, Zamagni 2002; Donati 2003a).

Ecco perché quello che chiamo *imprenditore sussidiario* – quello che fa la 'vera' impresa sociale, e non già una impresa camuffata di sociale – è caratterizzato dal fatto di puntare a produrre beni di qualità sociale, cioè beni ad alto contenuto di capitale sociale in senso relazionale, in maniera sussidiaria. La relazione sociale non è semplicemente usata per condurre in maniera più 'umana' operazioni economiche che sono finalizzate ad altro da sé, come vendere un'automobile o investire dei soldi (alcuni approcci, infatti, portano a questa conclusione) ⁽⁶⁾.

Notiamo la differenza. L'imprenditore classico o neo-classico è colui che organizza i fattori della produzione assumendo il rischio di produrre beni/servizi per venderli a profitto della sua organizzazione (così è detto, pur con accenti diversi, da Adam Smith ad Alfred Weber a Joseph Schumpeter a David McClelland). Può naturalmente farlo in un modo o nell'altro, incluso il fatto di avvalersi delle sue relazioni sociali di simpatia e fiducia, o di quelle di chi lavora nella impresa. L'*imprenditore sussidiario* fa le stesse cose (organizza in modo efficiente ed efficace i fattori della produzione e li offre al mercato), ma lo fa in collaborazione con i portatori dei bisogni, degli interessi e delle identità relativi a quei beni secondo criteri reciprocamente sussidiari. È dunque un organizzatore di un mercato che è sociale non già, come affermano alcuni (ad es. C. Ranci 2001), perché è regolato

⁶ Alcuni approcci, come quello di B. Gui, possono portare a siffatti fraintendimenti.

e finanziato dallo Stato, ma perché non è più definito dalla compra-vendita di un bene privato attraverso contratti classici o neo-classici: gli attori offrono e acquistano beni relazionali attraverso contratti relazionali. Né contratti classici (sinallagmatici), né pura associazione, né comando, ma sussidiarietà reciproca all'interno di un circuito di scambi più complesso di quelli privati e pubblici. È questo circuito di scambi che fa il mercato di qualità sociale e su cui va valutata la qualità dei beni/servizi scambiati.

Se, in via generale, l'imprenditore pro-sociale è definito dal carattere *non profit* della sua attività imprenditoriale, quindi da un agire non autointeressato che va a beneficio della comunità, l'imprenditore sussidiario (che potremmo anche chiamare "imprenditore relazionale") fa qualcosa di più e di diverso: opera attraverso il non profit per accrescere la capacità (*empowerment*) di tutti coloro che partecipano all'impresa e ne utilizzano i beni e i benefici.

5. Il mercato di qualità sociale implica superare le strategie degli incentivi e dei premi-sanzioni, per adottare pratiche relazionali.

La teoria economica conosce due grandi tipi di strategie per regolare il rapporto domanda-offerta dei beni: 1. la strategia degli incentivi, che si basa su una qualche utilità; 2. la strategia dei premi-sanzioni, che si basa sull'autorità e i controlli. Ebbene, la qualità sociale di cui parliamo non viene certamente promossa da queste due modalità, che si applicano piuttosto ad altri tipi di beni e di mercati. Per il mercato di qualità sociale occorre un terzo tipo di strategie che io chiamo di *pratiche relazionali*, la cui caratteristica distintiva è, appunto, quella di passare attraverso il capitale sociale come ambiente e come esito da generare nel produrre beni e servizi.

Finora i c.d. mercati di qualità hanno operato in prevalenza con incentivi e premi-sanzioni sul lato dell'offerta (es. ISO 9000) e in parte sul lato della domanda. Ciò ha riguardato soprattutto i beni materiali, e vi è qui da osservare che i servizi o beni relazionali *sono stati assimilati ai beni e prestazioni materiali*. I risultati non sono stati brillanti, anzi decisamente a soddisfazione marginale decrescente (M. Knapp, J. Forder, B. Hardy 2001).

Oggi sappiamo che estendere la qualità sociale anche alla domanda non è sufficiente. Occorre incidere sulla *relazione* fra domanda e offerta: è questo il *principio delle pratiche relazionali* (Donati 2003b). Particolarmente nei mercati di beni di *welfare*, ancor oggi prevalgono l'offerta istituzionale e il c.d. mercato sociale, mentre dobbiamo sviluppare un pluralismo societario che promuova il welfare civile (la fig. 5 aiuta a definire le differenze fra questi tre schemi).

Fig. 5- Tre schemi di creazione dei mercati di *welfare*: l'offerta istituzionale, il mercato sociale, il welfare civile.

Schema 1: l'offerta istituzionale si basa su quattro principi (sussidiarietà essenzialmente verticale):

- 1) Garantire i livelli essenziali minimi di fruizione dei diritti umani, sociali e civili.
- 2) Garantire la necessaria redistribuzione verticale del reddito fra strati sociali tenendo conto della struttura familiare.
- 3) Favorire l'accesso ai servizi e intitolazioni di welfare, garantendone l'equità distributiva, anche in base alla composizione familiare.
- 4) Promuovere iniziative di sostegno a persone e famiglie nel caso siano assenti o carenti le altre configurazioni (di mercato regolato e di welfare societario).

Schema 2: Il mercato sociale regolato si basa su cinque regole fondamentali (sussidiarietà prevalentemente verticale con integrazioni di sussidiarietà orizzontale):

- 1) La separazione fra le funzioni di finanziamento, fornitura e acquisto dei servizi (si noti che la stessa regola può anche essere utilizzata in un quadro di sussidiarietà mista secondo il principio societario, ma allora produce altre configurazioni).
- 2) Lo sviluppo di un'offerta privata di servizi, che mira alla creazione di nuove imprese-fornitrici (*start up*), e si serve soprattutto di incentivi e di sistemi di rimborso per favorire la pluralizzazione dell'offerta.
- 3) Il favorire la competizione fra l'offerta (chi offre) e la domanda (chi acquista) dei servizi.

4) Favorire la libertà di scelta per i cittadini, che può essere letta in due chiavi: i) come libertà del consumatore o ii) come potenziamento delle capacità di scelta delle persone e delle famiglie (*empowerment*). L'idea è quella di promuovere una maggiore appropriatezza dei servizi non tanto potenziando le soluzioni di *exit*, ma riequilibrando il rapporto fra domanda e offerta in chiave di una personalizzazione dei pacchetti offerti-richiesti.

5) Sostenere i servizi di cura (*care*) nella prospettiva secondo cui le politiche sociali non possono più pensarsi come sostitutive della famiglia, ma devono trovare soluzioni di sostegno della famiglia come unità di servizi primari.

Schema 3: Il welfare societario plurale si basa su quattro principi (la sussidiarietà opera qui contemporaneamente in senso verticale e orizzontale insieme):

1) Il carattere societario di una politica sociale è definito dal fatto che il benessere viene promosso attraverso forme di "imprenditorialità sociale" che valorizzano i soggetti sociali e si riferiscono a organizzazioni di privato sociale che non operano né su comando né per ragioni di profitto, ma per finalità di solidarietà sociale; tali imprese possono essere di natura associativa, cooperativa o altro.

2) Le politiche per il benessere di carattere societario svolgono funzioni socialmente rilevanti che possono avere un carattere più mutualistico (solidarietà interna) o più pubblico (che estende la solidarietà ai non-so-ci): ciò è lasciato alle scelte 'statutarie' di ogni organizzazione societaria.

3) Il carattere plurale si riferisce alla pluralità delle istituzioni di benessere che servono gruppi sociali differenti (in base a qualche criterio legittimo, che può essere culturale, territoriale, professionale o altro ancora, ma sempre 'civile') e non è da confondere con il pluralismo interno alle istituzioni di welfare controllate dal sistema politico-amministrativo (welfare mix).

4) I parametri di efficacia, efficienza ed equità vanno qui riferiti alle capacità di queste organizzazioni, singole o in rete, di soddisfare i requisiti di raggiungimento degli scopi, di mobilitazione di mezzi e risorse, di capacità autonormativa e di valorizzazione dei diritti umani. I controlli su questi parametri fanno affidamento a regole e *authority* di responsa-

bilità e rendicontabilità interna a questo settore secondo criteri di sussidiarietà verticale e orizzontale, vuoi attraverso proprie forme di rappresentanza, vuoi attraverso forme di *peer review* o di accreditamento e certificazione stabilite nella sfera pubblica costituita da queste organizzazioni.

Fonte: P. Donati 2003b, cap. 7.

6. Produrre economia civile significa applicare il principio di sussidiarietà all'intero sistema societario, e in particolare alla relazione profit/non-profit.

Produrre economia civile significa applicare il principio di sussidiarietà all'intero sistema societario, e in particolare significa operare la *re-entry* del criterio di sussidiarietà nella relazione economica a prescindere dal criterio *profit/non-profit*.

Il mercato di qualità sociale è stato sinora confuso con il mercato sociale della qualità. Non ci sarà un autentico mercato di qualità sociale – che vuol dire relazionale – finché non sarà pienamente riconosciuto e attuato il principio di sussidiarietà. Perché è questo principio che crea beni relazionali.

La sussidiarietà non è:

- né ri-privatizzazione (*re-entry* del *profit*) che dice “faccia il privato tutto ciò che può fare in modo più efficiente del pubblico” (perché questa via lascia scoperti importanti aspetti di equità, solidarietà, reciprocità);
- né ri-pubblicizzazione (statalizzazione o altro) (*re-entry* del sistema politico) che dice “faccia il sistema politico tutto ciò che deve fare per l'inclusione sociale di cittadinanza” (perché questa via esalta la cittadinanza statale senza valorizzare la cittadinanza societaria, e conduce all'utopia del 'cittadino totale');
- ma invece costruzione di mercati relazionali che sono sfere di pluralismo societario qual è configurato dalla sinergia fra le linee 1,2,3,4 della fig. 6.

La strategia è seguire queste linee:

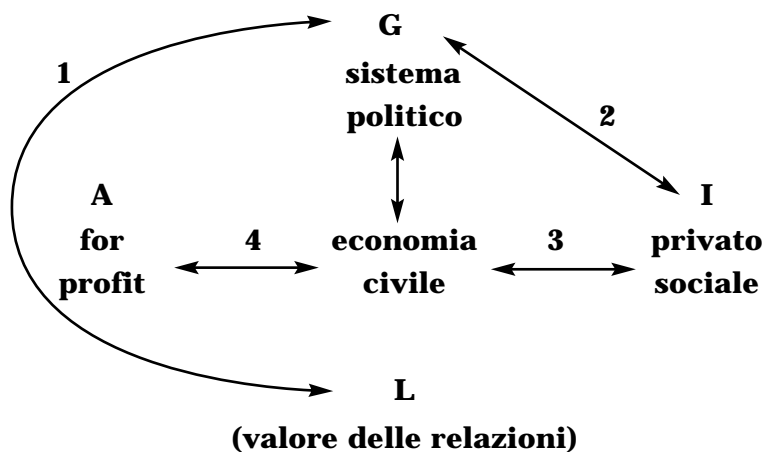
Linea 1: il mondo dei bisogni (la cultura) deve prendere coscienza del valore della relazione sociale,

Linea 2: il sistema politico deve mettere il privato sociale nelle condizioni di produrre beni relazionali e quindi qualità sociale,

Linea 3: il privato sociale (che ha possibili caratteristiche di impresa efficiente) offre i presupposti della qualità sociale all'economia civile,

Linea 4: il for profit (con possibili finalità sociali) dà il suo apporto all'economia civile, differenziandosi però da essa.

Fig. 6- Il mercato di qualità sociale richiede il pieno riconoscimento del principio di sussidiarietà (né privatizzazione come re-entry del profit, né ristatalizzazione come re-entry del sistema politico; ma la re-entry della relazione profit/non-profit in un sistema politico che valorizza le relazioni sociali)



L'emergere dell'economia relazionale è legata all'idea-base che certi beni non possono essere prodotti e quindi utilizzati se non si *prende sul serio la relazione sociale*, sia quella interpersonale sia quella più ampia (Donati 1997). Il che significa che si tratta di prendere atto che la sfera economica in cui ci si trova è del tutto distinta da altri "mercati" e va presa come tale, cioè come relazione fra esseri umani e non fra cose, senza renderla astratta, mercificata, oggettivizzata in "cose".

Bibliografia di riferimento

- Borzaga C., Defourny J.** (a cura di), *L'impresa sociale in prospettiva europea. Diffusione, evoluzione, caratteristiche e interpretazioni teoriche*, Edizioni31, Trento, 2001.
- Donati P.**, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 1993 (seconda edizione ampliata 2000).
- Donati P.**, *Il problema della regolazione promozionale del terzo settore*, in P. Donati (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Nis, Roma, 1996, pp. 227-252.
- Donati P.**, *Alla ricerca di una società civile. Che cosa dobbiamo fare per aumentare le capacità di civilizzazione del Paese?*, in P. Donati (a cura di), *La società civile in Italia*, Mondadori, Milano, 1997, pp. 21-80.
- Donati P.**, *Il lavoro che emerge. Prospettive del lavoro come relazione sociale in una economia dopo-moderna*, Bollati Boringhieri, Torino, 2001.
- Donati P.**, *La famiglia come capitale sociale primario*, in Id. (a cura di), *Famiglia e capitale sociale nella società italiana*, Edizioni San Paolo, Ciniello Balsamo, 2003a.
- Donati P.**, *Sociologia delle politiche familiari*, Carocci, Roma, 2003b.
- Donati P., Prandini R.** (a cura di), *Associare le associazioni familiari: esperienze e prospettive del Forum*, Città Nuova, Roma, 2003.
- Fici A.**, *La riforma del diritto societario e l'identità delle cooperative sociali*, in "Impresa Sociale", n. 68, marzo-aprile 2003, pp. 7-19.
- Gui B.**, *Organizzazioni produttive con finalità ideali e realizzazione della persona: relazioni interpersonali e orizzonti di senso*, in "Nuova Umanità", a. XXI, n. 126, 1999, pp. 713-730.
- Gui B.**, *Non profit e beni relazionali: un rapporto privilegiato*, in "Impresa sociale", n. 67, gennaio-febbraio 2003, pp. 47-56.
- Knapp M., Forder J., Hardy B.**, *Commissioning for Quality: Ten Years of Social Care Markets in England*, in "Journal of Social Policy", vol. 30, n.2, 2001, pp. 283-306.
- Ranci C.** (a cura di), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, Roma, 2001.
- Sacco P.L., Zamagni S.** (a cura di), *Complessità relazionale e comportamento economico. Materiali per un nuovo paradigma di razionalità*, il Mulino, Bologna, 2002.
- Tronto J.C.** *Moral Boundaries. A Political Argument for an Ethic of Care*, Routledge, London and New York, 1993.
- Watson D.**, *A Critical Perspective on Quality within the Personal Social Services: Prospects and Concerns*, in "British Journal of Social Work", vol. 32, n.4, 2002, pp. 877-891.
- Zamagni S.**, *Dell'identità delle imprese sociali e civili: perché prendere la relazionalità sul serio*, in S. Zamagni (a cura di), *Il nonprofit italiano al bivio*, Egea, Milano, 2002, pp. 3-32.

Intervento pubblico e mercato nei servizi di qualità sociale

Claudio De Vincenti*

La nozione di servizi di qualità sociale comprende un insieme di attività connesse alla cura delle persone, al supporto domestico, alla cultura, all'educazione, alla fruizione del patrimonio ambientale, all'uso del tempo di non lavoro in generale, alle esigenze di socializzazione: il fatto è che nelle società avanzate è andato prendendo forma negli ultimi decenni un mutamento nella composizione dei consumi che trova legittimità in un mutamento nella struttura delle preferenze, ovvero nell'emergere di nuove domande di benessere che hanno un massimo di diffusione sociale¹. Nel mio intervento cercherò di portare qualche elemento di riflessione sulla configurazione che il rapporto tra intervento pubblico e mercato dovrebbe assumere per sostenere un adeguato livello di produzione e fruizione di questi servizi. A questo scopo mi soffermerò prima di tutto su una questione propedeutica: quali sono gli ostacoli che oggi si frappongono al loro sviluppo? La tesi che cercherò di argomentare è quella dell'insufficienza dei meccanismi allocativi esistenti a trattare in modo adeguato il trasferimento intersettoriale di risorse implicato dal cosiddetto "morbo dei costi" o "morbo di Baumol"². Ma allora come dovrebbero essere migliorati i meccanismi allocativi? A una prima discussione di questo punto e a una proposta generale circa le regole da costruire per sviluppare i mercati di qualità sociale è dedicata la seconda parte del mio intervento.

* Dipartimento di Economia Pubblica, Università di Roma "La Sapienza".

¹ Circa la nozione di servizi di qualità sociale, cfr. Ruffolo (1985) e i saggi raccolti in De Vincenti-Montebugnoli [1997] e in Ranci [2001]. Riguardo alle determinanti, in termini di trasformazioni sociali, dei mutamenti nella composizione dei bisogni, cfr. l'analisi di Aronica-Pazienza [1995]; per una analisi dei mutamenti intervenuti nel modello di consumo delle famiglie italiane cfr. Dragosei-Tilli [1999] e, per le potenzialità che ne derivano per lo sviluppo dei servizi di qualità sociale, Pollastri-Tozzi [1999].

² Dal nome dell'economista che per primo ne ha chiarito la natura e l'ha sottoposta all'attenzione di studiosi e politici in un articolo del 1967. Cfr. appunto Baumol [1967] nonché la bella ripresa del tema in Baumol [1993].

1. “Morbo di Baumol” e “fallimenti” dei meccanismi allocativi

1.1 *Il “morbo dei costi”*

I servizi di qualità sociale sono caratterizzati da un massimo di intensità relazionale, e quindi di lavoro vivo: il fatto è che in questo tipo di servizi il prodotto si identifica nella prestazione stessa. Essi sono dunque particolarmente esposti al “morbo dei costi”. Per chiarire in cosa esso consista possiamo partire dalla constatazione che la produttività del lavoro non cresce in modo uniforme nei vari settori dell’economia, in particolare essa cresce più rapidamente laddove la prestazione di lavoro ha carattere strumentale e può quindi essere sostituita da macchine via via che l’innovazione tecnologica procede, mentre cresce più lentamente nelle attività in cui il prodotto si identifica nella prestazione stessa e in cui quindi il lavoro non è altrettanto sostituibile con macchine. D’altra parte, la dinamica delle retribuzioni per lavori con la medesima qualificazione tende, nel lungo periodo, a essere uniforme nei vari settori e questo sia per la logica stessa del mercato, che spinge l’offerta di lavoro a spostarsi dove viene meglio remunerata, sia per gli inevitabili effetti imitativi tra categorie nell’ambito della contrattazione sindacale. La conseguenza di una dinamica differenziata per la produttività e omogenea per i salari è che nei settori a più bassa dinamica della produttività si ha, relativamente ai settori a più alta dinamica, una crescita del costo del lavoro per unità di prodotto. Pertanto, nei settori che per comodità indichiamo come “stagnanti”, in cui il prodotto si identifica con la prestazione lavorativa (per esempio i servizi alle persone), si ha una inevitabile tendenza alla lievitazione dei costi rispetto ai settori “dinamici” (per esempio l’industria), con un divario che si allarga continuamente. Attenzione: il carattere che, con un ossimoro, potremmo definire “fisiologico” del morbo dei costi non deve impedire di cogliere le divergenze di costo imputabili nei servizi a vere e proprie inefficienze produttive e a forme di organizzazione arretrate, ossia a quegli aspetti “patologici” su cui ci soffermeremo più avanti.

Per chiarire le implicazioni del morbo dei costi possiamo utilizzare lo schema di ragionamento proposto dallo stesso Baumol. Immaginiamo di tracciare una linea divisoria tra settori a più bassa e settori a più alta dinamica della produttività e riuniamoli in due soli settori aggregati, assumendo per semplicità che nel primo, quello “stagnante”, la produttività resti invariata nel tempo, mentre nel secondo, quello “dinamico”, essa cresca

a un saggio π costante nel tempo³. Se i salari nel settore “dinamico” crescono allo stesso saggio della produttività del lavoro e se questa crescita si trasferisce anche ai salari del settore “stagnante”, il costo del lavoro per unità di prodotto nel settore “dinamico” resta costante nel tempo, mentre nel settore “stagnante” cresce continuamente a un saggio a sua volta pari a π , e quindi la forbice tra i costi dei due settori si allarga progressivamente nel tempo. La prima conseguenza è che, se i prezzi si muovono in linea con i costi, il prezzo del prodotto del settore “stagnante” aumenta continuamente relativamente a quello del settore “dinamico”; viceversa, se il prezzo del primo non segue l’andamento dei costi, si determinano dei disavanzi di gestione per le unità produttive che lo compongono.

In ogni caso, come osserva ironicamente Baumol, sembra a prima vista “impossibile raccontare la storia del morbo dei costi senza attribuirle l’aura di una tragedia. Essa sembra profetizzare un tetro fallimento, in cui ogni ingrediente rilevante della qualità della vita è gradualmente emarginato dal mercato a causa dell’ascesa irresistibile e priva di remore dei propri costi. [...] In effetti, c’è il pericolo che la società, fuorviata dalle apparenze, si rassegni a un tale futuro e che proprio a causa di tale rassegnazione finisca per produrre quelle tetre circostanze che potrebbe così facilmente evitare”; in realtà, “interpretata correttamente, la morale del morbo dei costi è l’ottimismo in carne e ossa”⁴.

Il grafico di fig. 1 può aiutare a spiegare questo ottimismo. Sugli assi sono rappresentate le quantità producibili dai due settori in due periodi di tempo successivi, assumendo per semplicità forze di lavoro costanti nel tempo⁵: la retta T_0 indica le combinazioni possibili nel periodo iniziale della quantità Y^I prodotta dal settore I (“stagnante”) e della quantità Y^{II} prodotta dal settore II (“dinamico”); le intercette sui due assi indicano rispettivamente la quantità massima producibile da ognuno dei due settori ove le forze di lavoro venissero interamente impiegate al suo interno; utilizzando pienamente le forze di lavoro disponibili, il sistema economico può

³ Un’analisi più complessa delle implicazioni di dinamiche della produttività differenziate si può trovare nel modello di crescita multisettoriale e di mutamento strutturale proposto da Pasinetti [1981] e [1993]; esso porta comunque, con riferimento alle tematiche che qui ci interessano, a risultati concettualmente analoghi a quelli che si ottengono nel più semplice modello alla Baumol.

⁴ Baumol - Baumol [1985]; trad. it. p. 200.

⁵ Il grafico, ripreso da Baumol - Baumol [1985], assume inoltre per semplicità che le possibilità di produzione dei due beni si dispongano lungo una retta (saggio marginale di trasformazione fisso).

dar luogo a combinazioni diverse dei prodotti lungo la T_0 attraverso spostamenti dell'occupazione da un settore all'altro; la retta T_1 indica a sua volta le combinazioni producibili nel secondo periodo considerato, dopo che sia intervenuto un aumento di produttività nel settore II. Sia A la combinazione di prodotti iniziale: l'aumento di produttività nel settore "dinamico" consente al sistema economico di produrre di più del bene II a parità del bene I - punto C - o di più del bene I a parità del bene II - punto B - o infine di più di ambedue i beni - punti compresi nel segmento BC . In sintesi, l'aumento di produttività nel settore II, senza che la produttività sia diminuita nel settore I, amplia le possibilità produttive dell'economia e consente alla collettività di raggiungere un livello complessivamente più elevato di ricchezza e di benessere.

Di qui la conclusione di Baumol che, "in un'economia in cui la produttività cresce in quasi tutti i settori e non diminuisce in nessuno, è una tautologia che i consumatori potranno avere sempre di più di ogni bene e servizio. Per raggiungere quest'obiettivo, una quantità limitata degli inputs usati per produrre i beni la cui produttività cresce in modo relativamente rapido (i prodotti "progressivi") deve semplicemente essere trasferita nella produzione dei servizi stagnanti. Così, la crescita della produttività permetterà ancora l'espansione della quantità dei prodotti progressivi, nonostante il limitato declino dei loro inputs, mentre i prodotti dei servizi stagnanti cresceranno perché più inputs vengono impiegati nella loro produzione.

Per raggiungere un simile obiettivo - una sempre maggiore abbondanza di tutto - la società deve modificare le proporzioni del suo reddito che spende nei differenti prodotti"⁶.

1.2. I "fallimenti del mercato"...

La questione che si pone a questo punto è quella degli ostacoli che si frappongono a un trasferimento di risorse adeguato ad assicurare lo sviluppo dei servizi di cui stiamo parlando. E qui dobbiamo venire alle difficoltà che limitano la domanda di mercato di questi servizi, inducendo la visione erronea denunciata da Baumol "che i consumatori come gruppo non

⁶ Baumol [1993], p. 23. Per uno sviluppo del modello di Baumol che consente di ricavare l'ammontare e la dinamica nel tempo del trasferimento intersettoriale che garantisce la crescita bilanciata della produzione nei due settori, sia consentito il rinvio a De Vincenti [2000].

possano permettersi” di pagarne “i costi crescenti” e ostacolando il necessario riproporzionamento della spesa.

Quel riproporzionamento potrebbe avvenire spontaneamente ove la domanda dei servizi “stagnanti” fosse relativamente poco elastica rispetto al prezzo e molto elastica rispetto al reddito. In tal caso, infatti, gli effetti negativi sulla domanda derivanti dall’aumento del prezzo relativo in linea con l’aumento dei costi potrebbero essere più che compensati dagli effetti positivi derivanti dall’aumento di reddito della popolazione, con uno spostamento netto della domanda a favore dei prodotti del settore “stagnante”. Ora, per i servizi considerati in aggregato l’elasticità rispetto al reddito è risultata a lungo nei principali paesi avanzati su valori prossimi all’unità⁷, portandosi sopra tale valore negli ultimi tre decenni⁸; l’elasticità rispetto al prezzo può essere considerata bassa solo per alcuni servizi (come per esempio istruzione e sanità) mentre in linea di massima per i servizi di “qualità sociale” dovrebbe risultare abbastanza elevata⁹. In ogni caso, se “l’aumento della quota del prodotto netto del settore dei servizi sul prodotto nazionale lordo” nei paesi industrializzati sembra indicare, come osserva Alan Peacock¹⁰, il prevalere in qualche modo dell’elasticità positiva al reddito rispetto a quella negativa al prezzo, “nella misura in cui la [...] sopravvivenza” dei servizi dipende “da finanziamenti diversi dalla vendita diretta” il riproporzionamento di spesa realizzato dal mercato risulta comunque insufficiente.

Il fatto è che la domanda dei servizi in questione viene fortemente limitata dai tipici “fallimenti del mercato” evidenziati dalla teoria economica: presenza di esternalità, miopia individuale nelle scelte di consumo intertemporali, informazione asimmetrica¹¹. La prima caratteristica implica

⁷ Cfr. Summers [1985] e, per l’Italia, Siracusano [1990]; disaggregando per tipo di servizio si osserva un ampio ventaglio di valori delle elasticità al reddito.

⁸ Per un’analisi comparata su Francia, Italia, Svezia, Gran Bretagna e Stati Uniti, cfr. Dragosei-Tilli (1999).

⁹ Per l’aggregato dei servizi, l’elasticità al prezzo risulta bassa ma questo risultato risente del fatto che l’aggregazione cancella gli effetti di sostituzione tra i singoli tipi di servizi e tra questi e i beni loro diretti sostituiti. Disaggregando, si ottengono valori elevati dell’elasticità al prezzo di molti servizi; cfr. Summers [1985], Borooah [1987], De Vincenti-Morelli-Pollastri [1999].

¹⁰ Cfr. Peacock [1969], che svolge la sua analisi con riferimento particolare al settore degli spettacoli artistici. Per uno studio su un più ampio spettro di settori, cfr. Baumol - Blackman - Wolff [1991], cap. 6.

¹¹ Cfr. Holmstrom [1985], Gramlich [1985], Satterthwaite [1985], Baumol-Wolff [1995], Fiorentini [1996], Boitani-Pellegrini [1997]. Sulle conseguenze negative per l’assetto sociale ed economico derivanti dalle difficoltà che il mercato incontra nel trattare lo scambio di servizi ad alta intensità relazionale, cfr. i saggi raccolti in Sacco-Zamagni [2002].

che il consumo di questi servizi da parte di un soggetto porta, oltre al beneficio individuale che esso stesso realizza, benefici per altri soggetti, ovvero che il beneficio sociale è più ampio del beneficio individuale. In tal caso, la decisione di consumo individuale, basandosi solo sul beneficio privato, porta a un livello di consumo inferiore a quello socialmente ottimale. La miopia temporale dei singoli consumatori, poi, implica che per una parte dei servizi in questione, specie per i servizi di cura e assistenza, la domanda è limitata dall'insufficiente accantonamento preventivo delle risorse necessarie a finanziarla nel momento del bisogno. Questa limitazione è anche rafforzata dal fatto che spesso i bisogni di questi servizi sono distribuiti presso i consumatori in modo inverso alla distribuzione del reddito (sono più sentiti dai cittadini a più basso reddito). Infine, l'asimmetria informativa che caratterizza il rapporto tra fruitore ed erogatore del servizio condiziona la domanda e scoraggia l'offerta: nei casi in cui i consumatori non sono in grado di valutare la qualificazione dei soggetti che erogano il servizio, saranno disposti a pagare un prezzo non superiore a quello corrispondente alla qualificazione media, il che allontana proprio i soggetti di offerta più qualificati (in teoria economica si parla in tal caso di "selezione avversa"); nei casi in cui i consumatori non sono in grado di controllare l'impegno lavorativo dei soggetti erogatori nel corso della prestazione d'opera (si parla in tal caso di "moral hazard"), essi riducono il loro ricorso al mercato e cercano per quanto possibile di soddisfare il bisogno autoproducendo il servizio all'interno della struttura familiare.

Quest'ultima reazione rafforza un'altra importante determinante che limita la domanda pagante di servizi e che ha natura più strettamente culturale: si tratta del ruolo esaustivo attribuito tradizionalmente, in particolare nel nostro paese, alla famiglia nell'assicurare i necessari servizi di cura alla persona e l'integrazione dei diversi beni e servizi acquistati all'esterno nell'attività di soddisfazione dei bisogni. E, sia rilevato qui solo per inciso, l'insieme dei fattori limitanti l'estensione della domanda pagante di servizi contribuisce a far sì che l'emergere di nuovi bisogni, a fronte delle modifiche in corso nelle strutture sociali e nelle abitudini culturali, va ormai ponendo sotto stress la stessa istituzione familiare¹²: essa appare sempre meno in grado di corrispondere al modello tradizionale e di sostenere

¹² Sulle implicazioni dei cambiamenti in corso nella composizione delle famiglie in relazione con i cambiamenti nella struttura economica e sociale del nostro paese, cfr. i saggi raccolti in De Vincenti-Rodano [2001].

da sola i compiti crescenti che le ricadono addosso, senza che riescano a prender forma strutture esterne in grado di sostenerla nella risposta alle nuove esigenze.

I fattori limitanti della domanda rendono anche difficile al mercato far emergere dal lato dell'offerta soggetti in grado di controllare e contenere in limiti fisiologici la "malattia dei costi".

L'offerta privata di servizi mostra infatti due caratteristiche principali, che aggravano le conseguenze del "morbo di Baumol": l'estrema frammentazione delle forme organizzative, che non consente di sfruttare le possibili economie di scala e di scopo e quindi mantiene i costi a livelli patologicamente più elevati del necessario (oltre a scaricare sulle famiglie, come soggetti di integrazione dei consumi, elevati costi aggiuntivi di informazione e di transazione in termini sia di tempo che di moneta); il contenimento della crescita dei costi attraverso uno scadimento della qualità dei servizi o attraverso il ricorso a lavoro precario e sottopagato, con uno decadimento in questo caso della qualità della struttura sociale complessiva¹³.

Siamo di fronte, insomma, a un vero e proprio "circolo vizioso": la scarsa estensione della domanda induce uno scadimento qualitativo dell'offerta e una sua frammentazione che eleva i costi, caratteristiche queste che a loro volta disincentivano la domanda. Il risultato è che i mercati per i servizi in questione restano, come si usa dire in teoria economica, "mercati sottili" e quindi con possibilità di sviluppo limitate proprio perché inadeguati a suscitare innovazioni organizzative nell'offerta e modifiche significative nella domanda.

In sintesi, si hanno situazioni di "fallimento del mercato" che non consentono di gestire il "morbo dei costi" con un riproporzionamento della spesa privata tale da consentire il trasferimento di risorse ottimale via prezzi relativi, tale quindi da spostare in avanti la frontiera del benessere sociale nella misura consentita dalla dinamica della produttività.

1.3. ... e i "fallimenti dello Stato"

Vi è dunque bisogno dell'intervento pubblico per correggere, come appunto ci dice la teoria economica, questi "fallimenti del mercato". E in effetti quest'ultimo si è diffuso, nel corso degli ultimi decenni, ampiamente nel settore dei servizi alla popolazione, consentendo per via autoritativa,

¹³ Per un'analisi della situazione complessiva del settore dei servizi in Italia, cfr. Pellegrini [1993].

cioè attraverso il prelievo fiscale e la spesa pubblica, quel trasferimento di risorse a favore dei settori “stagnanti” che il mercato non è in grado di garantire in misura sufficiente¹⁴.

Peraltro, le difficoltà di bilancio e il manifestarsi della cosiddetta crisi fiscale nei principali paesi industrializzati restringono oggi i margini per proseguire con questa politica di trasferimento di risorse. E se in termini macroeconomici è vera l'osservazione di Baumol che “ciò che è sotteso alla visione che i consumatori come gruppo non possono permettersi di pagare i costi crescenti dell'istruzione, della sanità e di altri servizi simili è un'illusione fiscale”¹⁵ – appunto perché la crescita stessa della produttività nei settori “dinamici” crea le risorse per porre riparo al “morbo dei costi” e finanziare lo sviluppo dei servizi – è anche vero che quella perniciosa illusione ha pur dovuto trarre l'alimento, necessario a diffondersi e a determinare la crisi fiscale, in una inadeguatezza di fondo delle forme in cui l'intervento pubblico ha gestito il trasferimento a favore dei servizi.

Il fatto è che il “fallimento del mercato” ha indotto per lo più a strutturare l'intervento pubblico nel quadro di una offerta amministrativa di servizi che per un verso si sottraeva a una rigorosa verifica esterna del rapporto tra offerta e domanda e per altro verso adottava forme di organizzazione interna prive sia di una efficiente struttura di incentivi e sanzioni sia di un adeguato quadro motivazionale di identificazione con gli obiettivi dell'amministrazione¹⁶. Non si è riusciti così a tenere sotto controllo i comportamenti “opportunistici” di dirigenti e lavoratori dei servizi a offerta pubblica – essi hanno potuto cioè sfruttare a proprio vantaggio le “asimmetrie informative”, presenti in ogni forma di organizzazione, per perseguire obiettivi individuali contrastanti con gli obiettivi dell'amministrazione – e la produzione di servizi è risultata caratterizzata da forti inefficienze interne e da una insufficiente efficacia rispetto ai bisogni. Non a caso, la produzione pubblica ha mostrato la corda in modo particolare nei servizi di qualità sociale, che sono caratterizzati da una specificità individuale e da

¹⁴ Cfr. Baumol-Blackman-Wolff [1991], Inman [1985], Siracusano [1990].

¹⁵ Baumol [1993], p.23.

¹⁶ Sulle radici culturali che sono sottese a questo modo di strutturare l'intervento pubblico si rinvia a De Vincenti [1992] e sulle varie possibili cause di inefficienza dell'intervento pubblico a Fiorentini [1996]. Sulla rilevanza del quadro motivazionale per la performance di un'organizzazione economica cfr. Leibenstein [1980], Simon [1991], Egidi - Messori [1995] e Montebugnoli [1995a]; sulla sua importanza per l'efficienza e l'efficacia delle attività di servizio pubblico, cfr. AREA [1994].

un'articolazione locale della domanda che richiederebbero un massimo di flessibilità e adattabilità delle strutture di offerta.

Insomma, la pericolosa illusione fiscale che blocca oggi il trasferimento ulteriore di risorse verso i servizi trae alimento dall'emergere di situazioni di "fallimento dello Stato". Una riforma radicale dell'intervento pubblico nel suo rapporto col mercato e nella sua strutturazione interna è quindi condizione essenziale per riattivare in misura adeguata i meccanismi di trasferimento e consentire lo sviluppo dei servizi. In parte quest'azione di riforma deve investire l'organizzazione dell'offerta pubblica diretta di servizi in tutti quei campi in cui la pervasività e complessità dei "fallimenti del mercato" sconsigliano di puntare sul mercato come meccanismo allocativo principale: nei settori dell'istruzione e della sanità, per esempio, sembra difficile immaginare un ruolo del mercato che vada oltre la configurazione, che pure ritengo vada promossa, di "quasi mercati" e di meccanismi di "concorrenza amministrata". Ma nei servizi di qualità sociale, in cui la specificità individuale e l'assenza di caratteristiche di bene pubblico in senso stretto lasciano uno spazio rilevante a relazioni di mercato, alla strada della produzione pubblica sembra decisamente preferibile quella della costruzione di regole e di incentivi per il mercato.

2. Quali regole per i mercati di qualità sociale?

La linea di riforma, a sostegno della quale cercherò ora di portare qualche argomento, parte appunto dall'idea che uno sviluppo adeguato dei servizi di qualità sociale richiede un intervento pubblico che non punti sulla produzione diretta ma sull'irrobustimento dei mercati e sulla costruzione di nuove opportunità di mercato attraverso un sistema di incentivi alla domanda, di regole, di promozione di soggetti imprenditoriali. Non intendo sostenere che la produzione pubblica diretta, peraltro riorganizzata nel suo sistema di motivazioni e di incentivi interni, non sia chiamata a svolgere un ruolo anche nei servizi di qualità sociale: per limitarmi a un esempio, nei servizi per i non-autosufficienti è evidente che l'offerta pubblica di servizi sanitari di base – medicina generale e specialistica – gioca un ruolo fondamentale, da integrare con l'insieme dei servizi che i disabili possono acquistare sul mercato, per avere un sistema integrato di assistenza all'altezza dei bisogni di questa parte della popolazione. Il punto fondamentale però è che nei servizi di qualità sociale occorre un intervento pubblico volto a curare la costruzione e lo sviluppo di relazioni di mercato da appog-

giare sulla piattaforma costituita dall'offerta pubblica di servizi di base¹⁷. È per questo che l'attenzione sarà concentrata nei prossimi paragrafi sul tema della costruzione e regolazione dei mercati.

2.1. *Un semplice modello di riferimento*

Cominciamo discutendo sulla base di un modello teorico molto semplificato le modalità con cui è possibile allargare l'area dei cittadini che fruiscono dei servizi di qualità sociale.

Consideriamo il mercato di un determinato servizio e assumiamo che ogni consumatore domandi una unità del servizio, che i consumatori, distinti tra loro in base alla disponibilità a pagare, si collochino lungo la curva di domanda in modo continuo, che la disponibilità a pagare del singolo dipenda solo dal suo reddito. Naturalmente, in una analisi applicata di un mercato reale occorrerebbe rimuovere queste ipotesi semplificatrici adattando il modello alle peculiarità della situazione studiata, ma i suggerimenti che dal modello derivano dovrebbero comunque risultare utili. Assumiamo poi per semplicità costi medi e marginali costanti per le imprese produttrici del servizio e rappresentiamo il mercato in questione nella fig. 2 dove con p indichiamo il prezzo di una unità del servizio, con y la quantità acquistata dall'insieme dei consumatori, con $C_{mg} = C_{me}$ la curva dei costi marginali, coincidente con quella dei costi medi e comprensiva di un profitto pari al "profitto normale".

In presenza di una situazione di monopolio naturale dal lato dell'offerta e in condizioni di perfetta informazione dell'autorità di politica economica circa la curva di costo dell'impresa - pubblica o privata regolamentata che sia - nonché circa la curva di domanda e la collocazione di ogni consumatore su di essa in base alla sua disponibilità a pagare, l'autorità può differenziare le tariffe in relazione alla disponibilità a pagare di ognuno, portando il consumo del servizio fino a y^* senza ricorrere a tassazione: per finanziare la differenza tra costo medio e tariffe praticate ai consumatori collocati sul tratto della curva di domanda che giace sotto la curva di costo si può utilizzare la differenza tra costo medio e tariffe praticate ai consumatori collocati sul tratto della curva di domanda sopra la curva di

¹⁷ Il ruolo dell'intervento pubblico dovrebbe esplicarsi anche nel coordinare i due meccanismi allocativi e nell'integrare interventi di offerta pubblica, relazioni di mercato, risorse e "conoscenze specifiche" delle famiglie. Cfr. Montebugnoli [2000] e [2001].

costo; l'area del triangolo AEC è uguale all'area del triangolo EBD. Il ricorso alla tassazione può essere necessario se l'obiettivo di ampliamento del consumo perseguito dall'autorità è superiore a y^* , ma comunque risulta contenuto grazie al finanziamento via differenziazione tariffaria¹⁸.

Naturalmente è ben difficile che l'autorità conosca la collocazione di ogni consumatore sulla curva di domanda in base alla sua disponibilità a pagare, ma possiamo assumere che una accettabile approssimazione al riguardo possa essere raggiunta dal *policy maker* ove disponga di un metro di accertamento delle condizioni economiche delle famiglie del tipo "reddiometro" (in Italia abbiamo al riguardo l'ISEE, l'Indicatore della situazione economica equivalente¹⁹).

Naturalmente, poco realistica appare anche l'ipotesi di perfetta informazione dell'autorità circa la curva di costo dell'impresa. Non è questo il luogo per trattare adeguatamente questo problema, per il quale si rinvia all'ampia letteratura teorica sulla regolamentazione dei mercati che ha elaborato soluzioni di *second best* del problema basate in particolare sulla metodologia di *price cap*²⁰. Basti qui osservare che quanto più efficace si rivelerà l'azione di regolamentazione tanto più vicino al costo medio effettivo risulterà il prezzo che fa da perno dello schema di differenziazione tariffaria e, quindi, anche tanto più ampia sarà l'area dei cittadini inclusi senza bisogno di ricorrere al finanziamento da bilancio pubblico o comunque a parità di tale finanziamento.

L'altra ipotesi che dobbiamo ora rimuovere è quella di monopolio naturale di offerta: il settore dei nuovi servizi di qualità sociale, come si è chiarito in precedenza, non appare caratterizzato da condizioni di monopolio naturale e mostra per lo più strutture di offerta vicine alla concorrenza (anche se imperfetta; caso mai al momento l'offerta appare fin troppo frammentata). In tal caso non risulta possibile praticare prezzi più elevati del prezzo prevalente sul mercato, prossimo al costo per unità di prodotto com-

¹⁸ Quello tratteggiato è un modello estremamente semplificato di tariffe alla Feldstein. Per una trattazione articolata si rinvia ad A. Petretto [1993], cap. 6. Si noti come la quantità giudicata ottimale dalle autorità possa nel nostro esempio risultare maggiore di quella per la quale il prezzo sulla curva di domanda eguaglia il costo marginale, in quanto il servizio considerato viene assunto come un bene meritorio o comunque portatore di esternalità positive.

¹⁹ Per una riflessione sulle caratteristiche dell'ISEE e sui risultati delle prime esperienze di applicazione, cfr. Commissione tecnica per la spesa pubblica [2003].

²⁰ La letteratura sul tema è naturalmente vastissima. Per una trattazione sufficientemente agile, cfr. Armstrong-Cowan-Vickers [1994], cap. 6, e Cervigni-D'Antoni [2001], cap. 5.

preensivo del profitto normale. Risulta pertanto precluso l'utilizzo della disponibilità a pagare dei consumatori a più alto reddito per finanziare le perdite sui consumatori a più basso reddito: il triangolo EBD dovrà essere finanziato via bilancio pubblico. Si tratta comunque di una soluzione superiore, dal punto di vista del benessere sociale e dell'estensione della platea dei cittadini inclusi, rispetto alle due possibili forme alternative di utilizzo del medesimo ammontare di risorse di bilancio in assenza di un "metro" delle condizioni economiche degli utenti: quella consistente nell'assicurare senza razionamento la fornitura del servizio a un prezzo corrispondentemente inferiore al costo ma uguale per tutti gli acquirenti; l'altra di un razionamento dei consumatori che assicuri solo ad alcuni di loro la fornitura del servizio gratuita o comunque a prezzo scontato. I grafici di figg. 3 e 4 evidenziano il confronto tra la soluzione con differenziazione del prezzo in base alle condizioni economiche e, rispettivamente, la prima e la seconda alternativa di utilizzo del finanziamento pubblico. In fig. 3 l'area CEGF rappresenta un finanziamento pubblico, pari all'area EBD, utilizzato per scontare il prezzo per tutti gli acquirenti, col risultato che la quantità consumata del bene risulta pari a y' invece che a y^* . In fig. 4 il finanziamento da bilancio nel caso di razionamento a prezzo scontato – per semplicità a prezzo zero – è rappresentato dall'area CFGO uguale all'area EBD, mentre la quantità fornita a prezzo scontato è y'' e quella acquistata dai consumatori che devono pagare il prezzo di mercato è $y'-y''$ (individuata sulla curva di domanda residua dei consumatori che non usufruiscono della fornitura a prezzo scontato; nel grafico si fa l'ipotesi implicita che i consumatori che usufruiscono gratuitamente del servizio siano quelli a più basso reddito, collocati per ipotesi in basso a destra sulla curva di domanda).

In sintesi, differenziando il prezzo del servizio in base alle condizioni economiche delle famiglie si può allargare in misura considerevole la platea dei cittadini che fruiscono del servizio a parità di risorse di bilancio, con effetti significativi di ampliamento del mercato. Naturalmente, potremmo ragionare in modo speculare, utilizzando il grafico per mostrare come, a parità di quantità complessiva y^* del servizio che l'autorità pubblica desidera sia prodotta e fruita, l'impegno di risorse pubbliche – e quindi il ricorso alla tassazione con i suoi noti effetti distorsivi (il cosiddetto costo marginale sociale dei fondi pubblici) - è minore nel caso di differenziazione del prezzo in relazione alle condizioni economiche che nei due casi alternativi.

La differenziazione di prezzo è insomma una soluzione superiore dal

punto di vista dell'efficienza allocativa rispetto alla gratuità del servizio o alla riduzione di prezzo indifferenziata.

Resta il problema delle modalità con cui realizzare il trasferimento da bilancio e le sue implicazioni per il funzionamento del mercato. Al riguardo, due sono le conseguenze logiche del meccanismo di inclusione indicato: il sussidio deve essere diretto al consumatore e non all'impresa produttrice; il sussidio deve essere collegato all'acquisto del servizio e non configurarsi come un sussidio generico al reddito.

La prima conseguenza implica che all'impresa viene pagato comunque il prezzo di mercato del servizio, evitando così che sulla sua attività gravino "oneri impropri" di carattere sociale che attengono invece ai compiti tipici dell'autorità di politica economica. In un mondo di asimmetrie informative e di conoscenze specifiche dell'impresa circa le proprie condizioni operative, una netta separazione di questo genere contribuisce a evitare commistioni di compiti rischiose per l'efficienza allocativa e per la controllabilità dell'impegno di bilancio pubblico.

Ciò implica anche che tutte le imprese operanti nel settore - pubbliche, private, sociali - siano più facilmente poste su un terreno di parità con effetti positivi sulla effettiva concorrenzialità del mercato.

Il fatto poi che il sussidio non si configuri come sussidio al reddito del consumatore ma sia collegato all'acquisto effettivo del servizio è condizione necessaria per promuoverne realmente il consumo: un sussidio al reddito si disperderebbe nell'acquisto dell'insieme di beni e servizi di interesse del consumatore e quindi, a parità di risorse pubbliche impegnate, l'effetto di incentivo al consumo del servizio in questione sarebbe drasticamente indebolito. Ciò naturalmente non elimina la necessità di sussidi diretti al reddito delle famiglie per fronteggiare situazioni di bisogno, che anzi a nostro giudizio vanno valutate positivamente le proposte di riforma del sistema fiscale e dei trasferimenti orientate alla realizzazione di istituti del tipo imposta negativa a favore degli "incampienti" e "minimo vitale". Semplicemente, vanno tenute distinte le finalità dei due tipi di sussidio: i sussidi al reddito svolgono la funzione di assicurare alle famiglie più bisognose l'accesso a decorosi standard complessivi di consumo; i sussidi specifici per l'acquisto di particolari beni o servizi intendono invece incentivare il consumo di quei beni e servizi per i quali si ritiene che la domanda di mercato sia sottodimensionata rispetto alla loro utilità sociale per i motivi sopra richiamati (esternalità, asimmetrie informative, miopia temporale, o altro).

2.2. Per una regolazione proconcorrenziale dei mercati di qualità sociale

Il quadro di riferimento ora tracciato consente di enucleare alcune delle caratteristiche portanti che dovrebbe avere una politica di sviluppo dei mercati di qualità sociale. Si tratta di costruire un sistema di regolazione che allarghi l'area dell'inclusione, stimoli l'emergere di una domanda pagante e di un'offerta imprenditoriale, apra una prospettiva di crescita quantitativa e di sviluppo qualitativo di questi mercati.

Un possibile schema di regolazione dal lato della domanda discende immediatamente dalle riflessioni del paragrafo precedente:

- il prezzo incassato dall'impresa è il prezzo di mercato; quest'ultimo può non essere oggetto di regolazione ove prevalgano condizioni adeguatamente concorrenziali, deve invece essere regolamentato attraverso convenzione (e ricorso al price cap) con l'autorità pubblica, per esempio con l'ente locale o con una agenzia da esso costituita allo scopo, nel caso di insufficiente sviluppo della concorrenza o di scarsità temporanea di offerta; in tutti i casi, comunque, la qualità del servizio fornito dovrebbe essere oggetto di regolazione e controllo (tramite accreditamento, monitoraggio della customer satisfaction, ecc.);
- la differenziazione di prezzo a favore dei consumatori che non sono in grado di pagare il prezzo di mercato può essere realizzata da parte dell'autorità pubblica attraverso forme di vouchers venduti ai consumatori (e da loro utilizzati per pagare il fornitore del servizio) o di detraibilità fiscale delle spese da loro sostenute per l'acquisto del servizio (si veda l'esperienza francese degli assegni-servizio²¹); i prezzi dei vouchers per gli acquirenti o le percentuali di detraibilità andrebbero differenziati in base alle loro condizioni economiche come misurate dal "redditometro"; l'impegno di risorse pubbliche sarebbe limitato a coprire la forbice tra potere d'acquisto dei vouchers e prezzi praticati ai consumatori delle fasce inferiori di reddito ovvero alla copertura della detrazione fiscale concessa;
- nel caso di ricorso ai vouchers si può anche sperimentare l'adozione per ogni cittadino di una "carta di credito sociale" in cui non solo siano registrati i dati rilevanti per la concessione di uno sgravio di prezzo sul servizio (a cominciare ovviamente dal valore assunto per lui dal "metro" delle condizioni economiche) ma sia anche incorporata

²¹ Per una analisi della loro prima fase di attuazione, cfr. Aronica-Montebugnoli [1997].

una dotazione complessiva di vouchers per l'acquisto di determinati servizi; il consumatore utilizzerebbe la "carta" per pagare i vari servizi consumando la relativa disponibilità, cosicché si configurerebbe un vincolo di bilancio complessivo in termini di vouchers a disposizione del consumatore;

- andrebbe poi incentivata la domanda di servizi da parte di associazioni tra utenti, per esempio mettendo strutture pubbliche a loro disposizione o concedendo un contributo parziale a copertura dei costi o ancora incentivando le mutue volontarie, che possono avere un ruolo importante non solo per contrastare le asimmetrie informative tra acquirenti e fornitori dei servizi ma anche per fronteggiare il problema della miopia individuale nelle scelte di consumo intertemporali²².

L'ampliamento della domanda pagante costituisce naturalmente il primo e più forte stimolo a uno sviluppo adeguato dell'offerta di servizi, creando condizioni migliori per lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo. Ciò non toglie peraltro che la regolazione di questi mercati dovrebbe prevedere anche la predisposizione delle condizioni per la nascita e lo sviluppo dimensionale di imprese che attivino una adeguata concorrenza e superino quella frammentazione che oggi tiene alti i costi e quindi i prezzi di molti dei servizi di qualità sociale.

Possibili interventi da implementare a questo proposito sono:

- l'attivazione, per le imprese nascenti in questo settore, di servizi reali - specie di tipo informativo e formativo - e finanziari - specie attraverso società finanziarie che selezionino le iniziative imprenditoriali e convogliino capitali pubblici e privati a loro sostegno²³;
- la valorizzazione e la regolazione del ruolo che le imprese non profit possono svolgere nei mercati di qualità sociale, in modo che la peculiarità della loro funzione-obiettivo e delle motivazioni comportamentali che ne derivano producano il risultato di accrescere il grado di "fiducia" degli acquirenti e quindi la loro domanda pagante, migliorando così il funzionamento del mercato²⁴; ma affinché questa peculiari-

²² Incentivi a questo riguardo sono stati introdotti nel nostro paese con la legge sulle Onlus varata nella passata legislatura.

²³ Si pensi per esempio all'esperienza della Società per l'imprenditoria giovanile.

²⁴ Sul ruolo che possono giocare le imprese non profit nella costruzione di un nuovo assetto del sistema di welfare, cfr. Zamagni [2002] e i saggi raccolti in Borzaga-Fiorentini-Matacena [1996]; sulla questione della accountability nelle imprese non profit, cfr. Fiorentini [2002].

tà sia messa effettivamente a frutto occorre collegare gli incentivi alle non profit al reale perseguimento degli scopi sociali ed evitare di costituire riserve di caccia a loro favore, creando così le condizioni per una adeguata concorrenza nei mercati sociali tra diversi tipi di imprese²⁵;

- la flessibilizzazione del mercato del lavoro prevedendo, in presenza peraltro di un sistema di ammortizzatori sociali che tuteli adeguatamente i lavoratori, un ampliamento delle forme di orario ridotto, di contratti a tempo determinato, di lavoro interinale.

2.3. Lo sviluppo dei mercati di qualità sociale

Un sistema di regolazione dei mercati di qualità sociale che faccia perno su una batteria di strumenti del tipo ora tratteggiato punta non solo ad allargare l'area dell'inclusione per date condizioni di domanda e di offerta ma anche e soprattutto a mettere in movimento queste ultime.

La *fig. 5* cerca di fornire una prima idea della dinamica che una politica come quella tratteggiata potrebbe attivare. Gli incentivi dal lato della domanda porterebbero inizialmente, in base alle curve di domanda e di costo di partenza, a una fruizione del servizio in quantità y^* con un impegno di finanza pubblica pari all'area del triangolo EBD. In seguito, per un verso la curva di domanda si sposta verso destra nella figura (aumenta la disponibilità a pagare) non solo per effetto della crescita nel tempo del reddito delle famiglie ma anche per l'esperienza di consumo del servizio da parte dei nuovi utenti inclusi che può determinare una modifica delle preferenze stesse dei consumatori²⁶, e per altro verso la nascita e la crescita dimensionale delle imprese e lo sviluppo di assetti concorrenziali portano a un abbassamento della curva di costo.

Il risultato è una riduzione dell'ammontare di fondi pubblici necessario a raggiungere y^* (al limite un loro azzeramento) e quindi una liberazione di risorse di bilancio che possono essere utilizzate sia per finanziare un obiet-

²⁵ La legge sulle Onlus va in questa direzione, prevedendo l'esenzione dalle imposte dirette solo dei proventi derivanti dalle attività svolte in attuazione degli scopi istituzionali o in diretta connessione ad essi e la deducibilità fiscale delle erogazioni liberali a loro favore; suscitano invece perplessità le norme che consentono alcune agevolazioni in materia di Iva e che possono fornire un ingiustificato vantaggio competitivo nei confronti degli altri tipi di impresa.

²⁶ Si veda al riguardo la letteratura sui cosiddetti "experience goods", ossia quei beni la cui qualità e quindi anche la cui utilità effettiva per il consumatore è da lui osservabile e verificabile solo in seguito all'acquisto e alla fruizione nel consumo stesso. Cfr. per esempio S. Paba (1997).

tivo di consumo più elevato per il servizio considerato sia per finanziare altri mercati nascenti di servizi di qualità sociale.

Quella tratteggiata vuole essere insomma una politica che accompagna e orienta l'emergere di nuove istanze di benessere, sostenendo processualmente lo sviluppo di mercati in cui queste possano trasformarsi in domanda pagante e incontrare un'offerta adeguata. Si tratta di un processo aperto le cui determinazioni concrete cambieranno via via nel tempo e che si inserisce all'interno del più generale processo di evoluzione continua dei contenuti della ricchezza sociale.

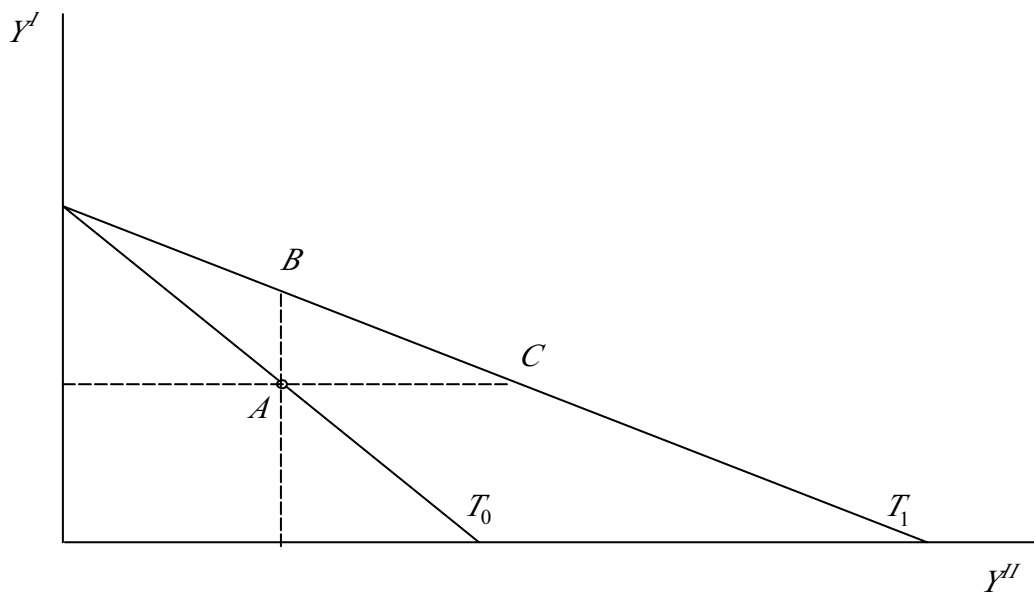


Fig. 1

INTERVENTO PUBBLICO E MERCATO NEI SERVIZI DI QUALITÀ SOCIALE

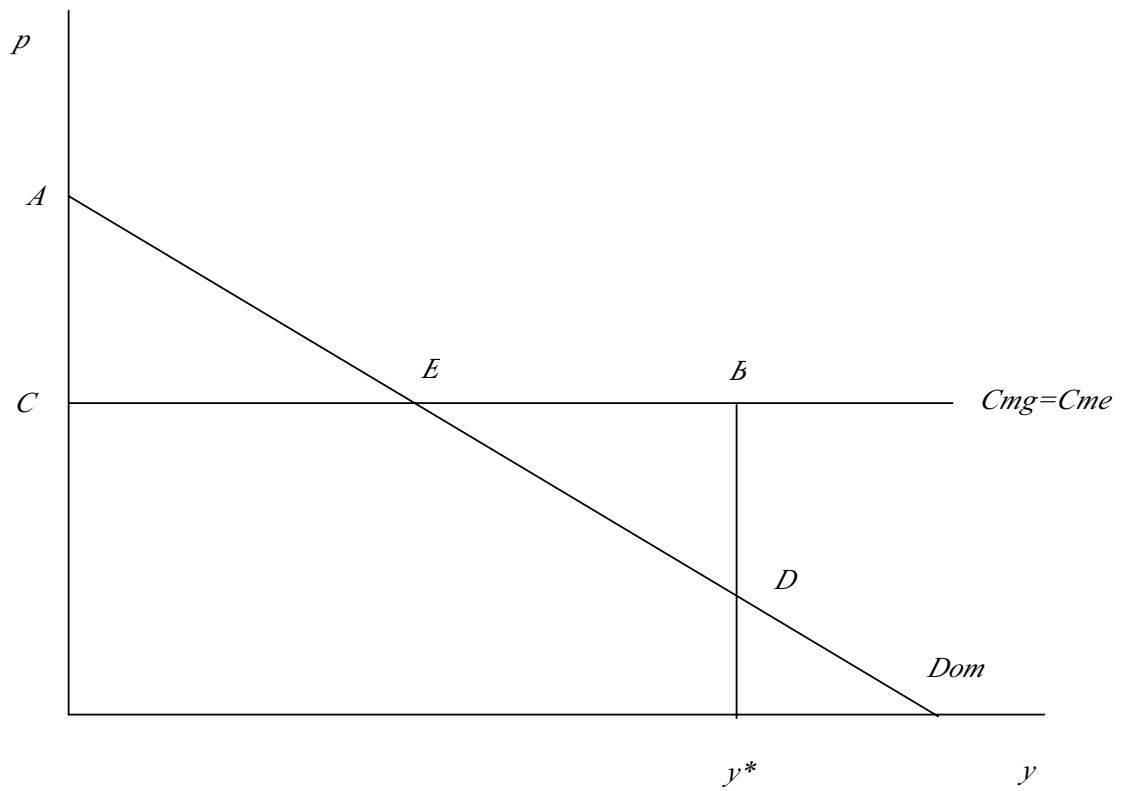


Fig. 2

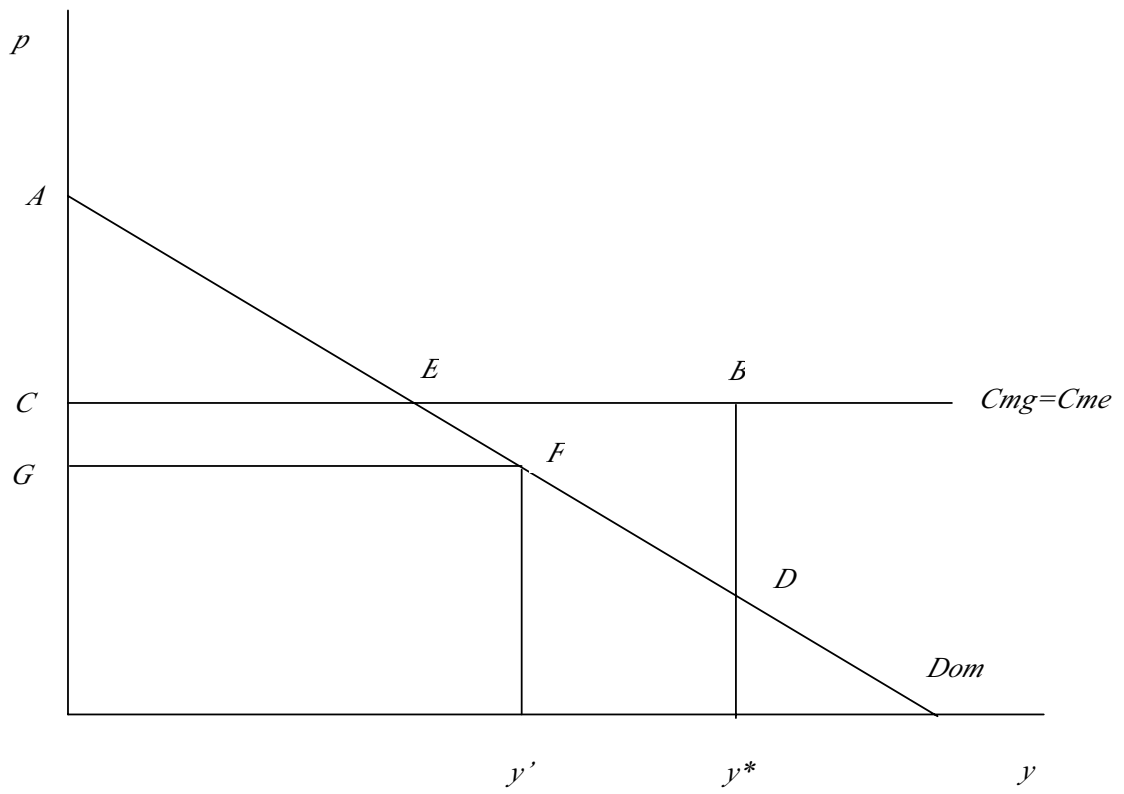


Fig. 3

INTERVENTO PUBBLICO E MERCATO NEI SERVIZI DI QUALITÀ SOCIALE

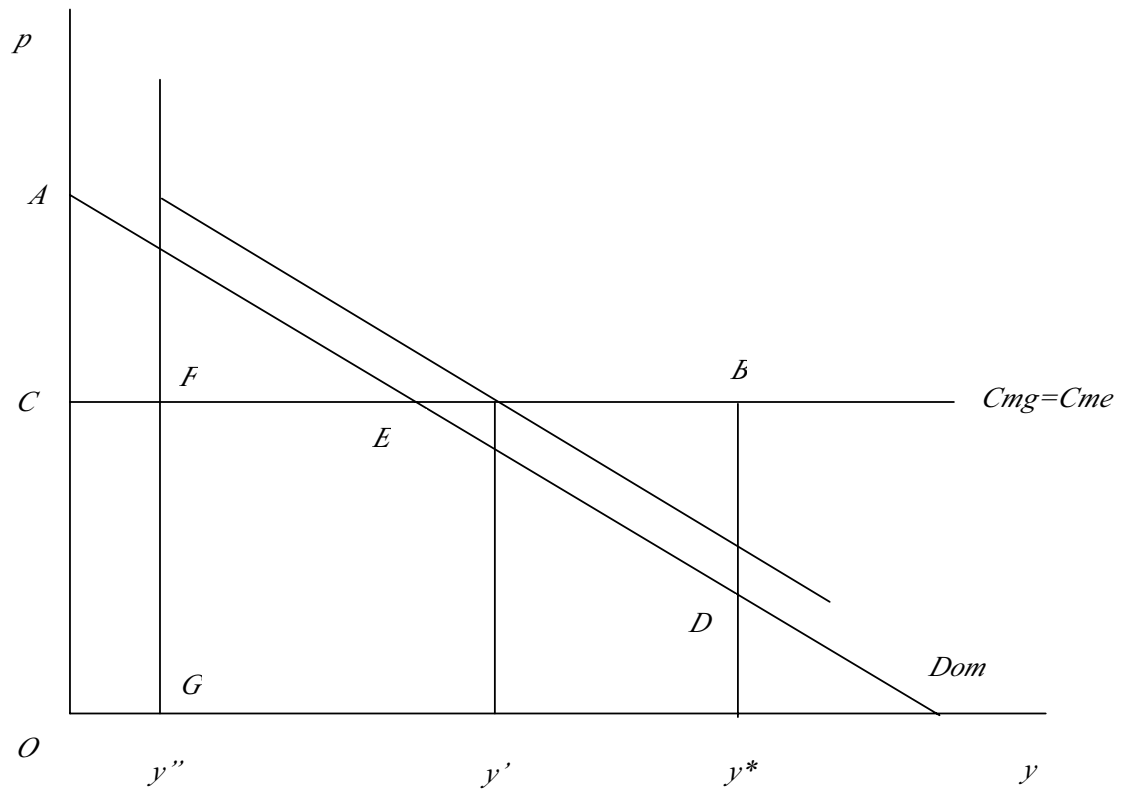


Fig. 4

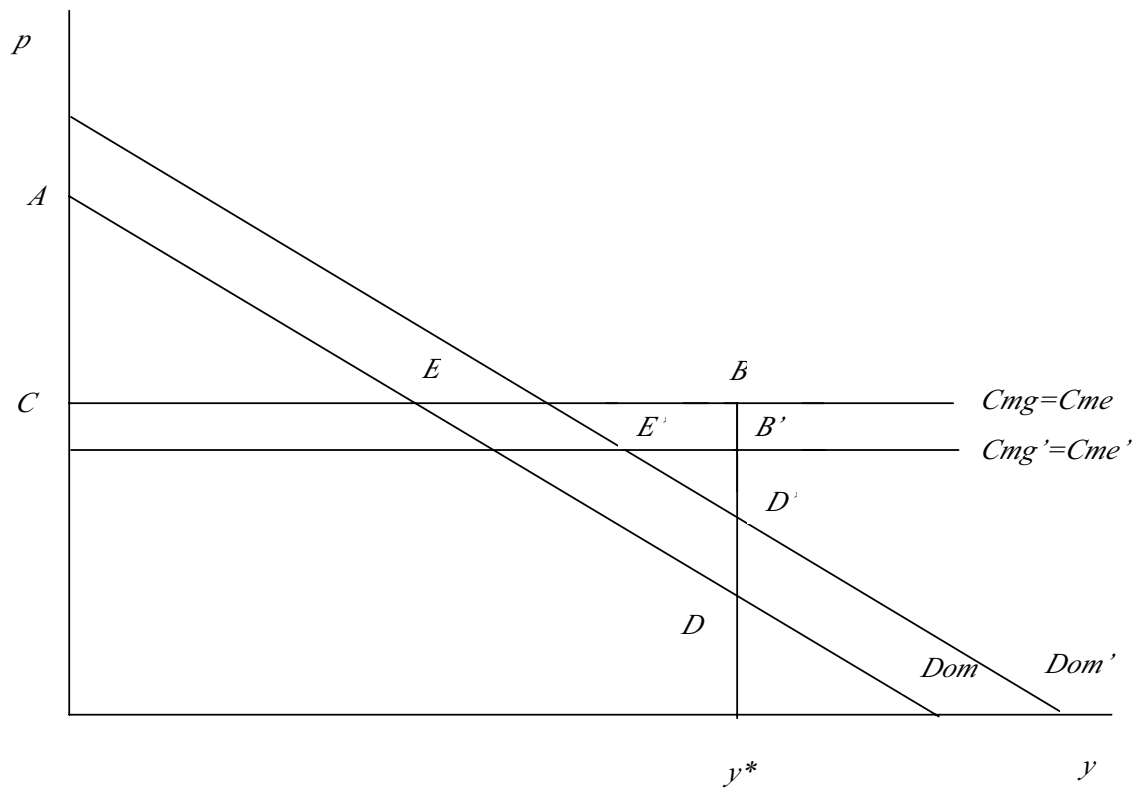


Fig. 5

Riferimenti bibliografici

- Area** [1994], I fattori di successo nei servizi socio-sanitari, Quaderni Ispe.
- Armstrong M. – Cowan S. – Vickers J.** [1994], Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience, The MIT Press.
- Aronica A. - Paziienza M.G.** [1995], Le politiche per la qualità sociale: Stato, mercato, comunità, in Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale [1995].
- Aronica A. – Montebugnoli A.** [1997], I servizi di prossimità nel dibattito europeo, in C. De Vincenti – A. Montebugnoli (a cura), L'economia delle relazioni. Ricchezza e occupazione nell'età postindustriale, Laterza.
- Baumol W.J.** [1967], Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of the Urban Crisis, American Economic Review, vol. 57.
- Baumol W.J.** [1993], Social Wants and Dismail Science: The Curious Case of the Climbing Costs of Health and Teaching, Nota di lavoro 64.93, Milano, Fondazione ENI Enrico Mattei.
- Baumol H. - Baumol W.J.** [1985], On the Cost Disease and its True Policy Implications for the Arts, in D. Greenaway – G.K. Shaw (eds), Public Choice, Public Finance and Public Policy, Essays in Honour of Alan T. Peacock, Basil Blackwell; trad. it. in G. Pennella – M. Trimarchi (a cura), Stato e mercato nel settore culturale, Il Mulino, 1993.
- Baumol W.J. - Blackman S.A.B. - Wolff E.N.** [1991], Productivity and American Leadership: The Long View, The MIT Press.
- Baumol W.J. – Wolff E.N.** [1995], Les dynamiques de déséquilibre et le mécanisme de croissance de la productivité. Les implications quant au rôle de la "rationalité limitée", Revue Economique, vol. 46.
- Boitani A. - Pellegrini G.** [1997], Lo sviluppo di nuove attività produttive: i servizi, in P. Ciocca (a cura), Disoccupazione di fine secolo, Bollati Boringhieri.
- Borzaga C. – Fiorentini G. – Matacena A.** [1996], Non-Profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica, La Nuova Italia Scientifica.
- Cervigni G. – D'Antoni M.** [2001], Monopolio naturale, concorrenza, regolamentazione, Carocci editore.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica** [2003], 4° Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della situazione economica, Ministero dell'Economia e delle Finanze, marzo 2003.
- De Vincenti C.** [1992], Mercato e intervento pubblico: conoscere l'interdipendenza per governarla, in L. Capucelli (a cura), Per un nuovo vocabolario della politica, Editori Riuniti.
- De Vincenti C.** [2000], "Baumol Disease" and Employment in a Two-Sector Growth Model, Rivista Italiana degli Economisti, Vol. 5, n.3.
- De Vincenti C. – Montebugnoli A.** (a cura) [1997], L'economia delle relazioni. Ricchezza e occupazione nell'età postindustriale, Laterza.
- De Vincenti C. – Morelli P. – Pollastri C.** [1999], Una politica per i mercati di qualità sociale, in C. De Vincenti – S. Gabriele (a cura), I mercati di qualità sociale. VIII Rapporto CER-SPI, Laterza.
- De Vincenti C. – Rodano G.** (a cura) [2001], Venti anni di transizione dell'economia italiana. Indagine sui nuovi rischi per giovani e anziani, XII Rapporto CER-SPI, Ediesse.
- Dragosei L. – Tilli R.** [1999], Il modello di consumo delle famiglie italiane, in C. De Vincenti – S. Gabriele (a cura), I mercati di qualità sociale. VIII Rapporto CER-SPI, Laterza.
- Egidi M. - Messori M.** [1995], Organizzazione, in A. Boitani – G. Rodano (a cura), Relazioni pericolose. L'avventura dell'economia nella cultura contemporanea, Laterza.
- Fiorentini G.** [1996], Il contributo della teoria economica ai processi di privatizzazione nei servizi sociali, in C. Borzaga – G. Fiorentini – A. Matacena (a cura), Non-profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica, La Nuova Italia Scientifica.
- Fiorentini G.** [2002], L'accountability nelle aziende nonprofit, in S. Zamagni (a cura), Il nonprofit italiano al bivio, Egea.
- Gramlich E.M.** [1985], Government Services, in R.P. Inman (ed.), Managing the Service Economy, Cambridge University Press.
- Holmstrom B.** [1985], The Provision of Services in a Market Economy, in R.P. Inman (ed.), Managing the Service Economy, Cambridge University Press.

- Inman R.P.** [1985], Introduction and Overview, in R.P. Inman (ed.), *Managing the Service Economy*, Cambridge University Press.
- Leibenstein H.** [1980], *Beyond Economic Man*, Harvard University Press.
- Montebugnoli A.** [1995], Commento a Egidi e Messori, in A. Boitani – G. Rodano (a cura), *Relazioni pericolose. L'avventura dell'economia nella cultura contemporanea*, Laterza.
- Montebugnoli A.** [2000], Come complicare l'economia sociale. Per una nuova stagione del welfare, Ediesse.
- Montebugnoli A.** (a cura) [2001], *I processi di riproduzione sociale*, Ediesse.
- Paba S.** [1997], Le politiche per la qualità dei prodotti, in A. Ninni - F. Silva (a cura), *La politica industriale: teorie ed esperienze*, Laterza.
- Pasinetti L.** [1981], *Structural Change and Economic Growth*, Cambridge University Press; ed. it. UTET, 1984.
- Pasinetti L.** [1993], *Dinamica economica strutturale*, Il Mulino.
- Peacock A.T.** [1969], *Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts*, The Manchester School of Economics and Social Studies; trad. it. in G. Pennella – M. Trimarchi (a cura), *Stato e mercato nel settore culturale*, Il Mulino, 1993.
- Pellegrini G.** [1993], La produttività nei servizi destinabili alla vendita: nuove evidenze per un vecchio problema, Banca d'Italia - Temi di discussione del Servizio Studi, n.212.
- Petretto A.** [1993], *Mercato, organizzazione industriale e intervento pubblico*, Il Mulino. Polastri C. – Tozzi M. [1999], Le potenzialità di sviluppo dei servizi di qualità sociale, in C. De Vincenti – S. Gabriele (a cura), *I mercati di qualità sociale. VIII Rapporto CER-SPI*, Laterza, 1999.
- Ranci C.** (a cura) [2001], *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci editore.
- Ruffolo G.** [1985], *La qualità sociale*, Laterza.
- Sacco P. – Zamagni S.** (a cura) [2002], *Complessità relazionale e comportamento economico*, Il Mulino.
- Satterthwaite M.A.** [1985], *Competition and Equilibrium as a Driving Force in the Health Services Sector*, in R.P. Inman (ed.), *Managing the Service Economy*, Cambridge University Press.
- Simon H.A.** [1991], *Organizations and Markets*, *Journal of Economic Perspectives*, vol.5; trad. it. in Fornez, *Problemi di Amministrazione Pubblica*, 1993, n.1.
- Siracusano F.** [1990], *Terziarizzazione dell'economia ed evoluzione dei consumi delle famiglie*, Banca d'Italia, Roma.
- Summers R.** [1985], *Services in the International Economy*, in R.P. Inman (ed.), *Managing the Service Economy*, Cambridge University Press.
- Zamagni S.** [2002], *Dell'identità delle imprese sociali e civili: perché prendere la relazionalità sul serio*, in S. Zamagni (a cura), *Il nonprofit italiano al bivio*, Egea.

L'Accountability nelle Aziende Non-Profit¹

Antonio Matacena

Università di Bologna

SOMMARIO: 1. FINALISMO AZIENDALE E SISTEMA INFORMATIVO: ACCOUNTABILITY E TRASPARENZA INFORMATIVA NELLE ANP; 2. LA COMUNICAZIONE GESTIONALE NELLE ANP; 3. LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE NELLE ANP.

1. Finalismo aziendale e sistema informativo: accountability e trasparenza informativa nelle anp

Qualora si voglia sinteticamente analizzare un sistema informativo aziendale nascente da una interconnessione di finalismi (economici e sociali)² e generante flussi quantitativi/qualitativi, sistema atto alla loro rilevazione preventiva, concomitante e successiva, occorre ricordare che:

1. tutti i sistemi informativi aziendali devono essere strutturati in modo tale da offrire dati per la decisione e per i controlli d'esito (sia interni, sia esterni);
2. tutti i sistemi informativi aziendali debbono essere costruiti nel rispetto di un preciso principio d'ordine generale in base al quale l'informativa prodotta, obbligatoria o non obbligatoria che sia, deve rendere evidente l'esistenza di una correlazione esplicita tra: a) gli obiettivi perseguiti (e le strategie di essi attuative) dalla singola azienda; b) la struttura organizzativa - come assetto istituzionale della singola azienda - che li definisce e li pone in essere; c) l'insieme di procedure, contabili e non, volte a determinare i dati necessari per decidere e per verificare.

¹ Relazione tenuta al Convegno di Macerata 2003, convegno in tema di controllo di gestione nelle aziende. Atti in corso di stampa.

² Sull'arg. si rinvia a A. MATACENA, *La responsabilità sociale: da vincolo ad obiettivo. Verso una ridefinizione del finalismo d'impresa*, in, AA.VV., *Istituzioni di Economia d'Azienda. Scritti in onore di Carlo Masini*, Egea, Milano 1993.

L'ACCOUNTABILITY NELLE AZIENDE NON- PROFIT

Ciò significa affermare che in ogni azienda deve esistere una esplicita, e coerente, coordinazione tra: *Strategia aziendale / Struttura aziendale / Sistema informativo aziendale*

Di più qualora si propugni, utilizzando la teoria dei sistemi, che in ogni azienda, privata o pubblica che sia, debba verificarsi, almeno teoricamente, l'esistenza di una precisa e stabile coordinazione **bidirezionale** tra i richiamati elementi, ogni tipo di azienda può "leggersi nel suo vissuto essenziale" attraverso un paradigma interpretativo nascente dalla messa in luce delle coordinazioni sistematiche presenti al suo interno tra:

MISSION <-> CORPORATE GOVERNANCE <-> ACCOUNTABILITY³

sapendo ovviamente che (vedi Tab. 1):

- ✓ la *mission* rende esplicito il finalismo aziendale motivante l'essere ed il divenire dell'azienda, collegando così gli obiettivi aziendali perseguiti alle strategie tramite le quali raggiungerli – rappresentando quindi, la mission, l'aspetto gestionale che caratterizza l'azienda (aspetto riassumibile nella nota triade processo/prodotto/mercato) e ne finalizza i comportamenti a favore di determinati soggetti -;
- ✓ la *corporate governance*⁴ evidenzia la struttura di comando/governo presente nell'azienda e quindi l'assetto istituzionale presente nella stessa, assetto definito altresì attraverso le modalità relazionali esistenti tra i soggetti interni ed esterni dell'and;
- ✓ l'*accountability* esprime la responsabilità informativa dell'azienda medesima e sostanzia quel sistema di comunicazioni, interne ed esterne, che nella trasparenza e nel controllo d'esito trovano la loro piena conformazione; *accountability* da intendersi (ricordando che il termine inglese *accountability* non ha una traduzione diretta in italiano) sinteticamente come esigenza (particolarmente sentita nel mondo anglosassone) del dover render conto dei risultati ottenuti nel caso si utilizzino risorse non proprie.

³ La completa analisi del paradigma qui proposto e la sua applicazione alle aziende *mutual orientend* e non profit si rintraccia, tra gli altri, nei seguenti nostri lavori: *La responsabilità...op.cit.*; *La cooperativa come impresa socialmente responsabile*, Clueb, Bologna 1996; *Aziende non profit. Scenari e strumenti per il Terzo Settore* (a cura di), Egea, Milano 1999.

⁴ "La disciplina (...) relativa al governo delle società, o se si preferisce relativa ai sistemi di direzione e controllo delle società (...). Tendenzialmente si parla di *corporate governance* relativamente alle società quotate ovvero possedute da una pluralità di soci", MF, *Il nuovo dizionario inglese di finanza e new economy*, p. 26.

ANTONIO MATAACENA

	Mission	Governance	Accountability
AZIENDA FOR PROFIT	Beneficio capitalistico = massimizzazione dei rendimenti degli :	Principio di comando "forte"	Sistema decisionale interno
<i>SOGGETTI</i>			
	Investitori finanziari	Imprenditore/attore	Obbligo contabile
			Vincolo sociale se imposto o sentito
			Controllo capitalistico
	Mission	Governance	Accountability
AZIENDA NON PROFIT	Beneficio collettivo = massimizzazione dell'utilità:	Ultrademocraticità	Sistema decisionale interno
<i>SOGGETTI</i>			
	Individuale di: Utenza solidale	Imprenditore collettivo	Dialogo intrasociale
	Collettiva di: Gruppo sociale e Collettività		
			Obbligo contabile
			Controllo sociale cioè della trasparenza: 1. gestionale; 2. amministrativa; 3. istituzionale.
			Controllo dei mercati finanziari
	Mission	Governance	Accountability
AZIENDA MUTUAL ORIENTED	Beneficio cooperativo = massimizzazione dei rendimenti dei:	Democraticità	Sistema decisionale interno
<i>SOGGETTI</i>			
	Soci apportatori	Imprenditore cooperativo	Dialogo intracooperativo
			Obbligo contabile
			Vincolo sociale imposto dall'appartenenza ad un movimento cooperativo
			Controllo dei soci
			Controllo cooperativo e/o di movimento

Tabella 1

In sostanza:

- ✓ la *mission* esterna gli obiettivi dei soggetti per i quali l'azienda vive – i cosiddetti **King** -;
- ✓ la *corporate governance* evidenzia le modalità di governo dell'azienda e di relazione tra governo e controllo, cioè il principio di comando che viene posto in essere dal cosiddetto **King Maker** ed il principio di controllo che regola i rapporti tra King e King Maker;
- ✓ l'*accountability* individua l'area informativa aziendale volta a predisporre dati da offrire: 1. ai King Maker, per decidere – il cosiddetto sistema informativo interno/decisionale -; 2. ai King, per misurare le performances aziendali e, quindi, controllare i King Maker – il cosiddetto sistema informativo esterno (molte volte obbligatoriamente previsto negli aspetti di livello minimo) -. L'*accountability* evidenzia cioè le modalità di comunicazione poste in essere dal cosiddetto **Controller**.

Applicando codesto paradigma interpretativo possiamo giungere ad individuare, all'interno delle aziende operanti nel sistema economico privato, le caratteristiche definenti l'anp⁵.

Se ciò è valido, postulandosi una piena coordinazione tra gli obiettivi/fine dell'anp ed il suo sistema informativo (*amplius*, postulandosi che la *mission* solidaristica, perseguita attraverso una *governance* di tipo ultrademocratico, dia esiti resi evidenti in termini di efficacia, efficienza e produttività - con il vincolo della salvaguardia, al minimo, dell'autonoma continuità -), occorrerà che in essa sia presente un sistema informativo capace di:

1. coordinare, in fase di implementazione strategica, i fini sociali con il vincolo economico e/o finanziario;
2. qualificare/quantificare il raggiunto livello di fini sociali, definendone l'incidenza, laddove necessario, anche in termini di economicità, solvibilità e patrimonializzazione;
3. permettere ai terzi, interni ed esterni, in base alle specifiche opzioni, di valutare, per validare o non, tali *performances* e *vincoli*.

Va da sé che nelle aziende non profit la presenza di detto sistema informativo dovrebbe derivare proprio dalla condizione di alterità del terzo set-

⁵ La scansione logica richiamata nel testo, relativamente alle imprese lucrative e cooperative, determina il sottoesposto coordinato:

tore rispetto agli altri, condizione di alterità che, dovendosi generare “situazioni di meritevolezza”⁶, richiede di conseguenza:

1. un sistema di programmazione che da implementante il solo obiettivo profituale o mutualistico (tipico nelle altre aziende private) passi ad un sistema di programmazione implementante mete socio-solidaristiche nel rispetto dei vincoli richiamati;
2. un sistema di decisioni da auto a codeterminate, sistema esaltante la natura democratica e pluralistica dell'organizzazione;
3. un sistema di informazioni modulato in funzione degli effettivi ambiti di impatto dell'operare dell'attore sociale.

Senza dilungarci ulteriormente, mediante il sistema informativo tutte le anp, qualunque sia la loro tipicizzante missione⁷, al crescere del loro impatto sociale, dovrebbero dimostrare, **al loro interno, l'applicazione del principio di democraticità caratterizzante le organizzazioni *multistakeholder* ed, al loro esterno, il rispetto della coerenza finalistica e dei vincoli di ordine economico e finanziario.**

In sostanza, tutte le anp (specie quelle che si avvalgono di finanziamenti provenienti da privati e/o dallo stato - di tipo genericamente oblativo o specificamente finalizzato -) occorrerà che predispongano, forse obbligatoriamente, un sistema informativo tramite il quale garantire la trasparenza:

1. **gestionale** – trasparenza perseguita mediante la comunicazione di informazioni atte a permettere la verifica del rispetto dei vincoli economici posti in testa a ciascuna di esse come d'altronde a qualunque tipo di azienda for profit o non profit che sia -;
2. **amministrativa** – trasparenza perseguita mediante la comunicazione di informazioni atte a permettere la verifica del rispetto dei vincoli d'ordine legale nascenti per effetto delle eventuali agevolazioni godute -;
3. **istituzionale** – trasparenza perseguita mediante la comunicazione di informazioni atte a permettere il controllo dell'effettivo orientamento alle finalità solidaristiche e la verifica del raggiunto livello di tale obiettivo -⁸.

⁶ Vedi oltre.

⁷ Oltre si verificherà l'incidenza, sul sistema informativo delle anp, derivante dalle diverse *mission* dalle stesse perseguite.

⁸ Sistema informativo contenente inoltre specifiche informazioni relative ai progetti di sviluppo del-

Per concludere, nelle anp - specie quelle produttive, quelle erogative che al proprio interno hanno sviluppato oltre alla loro originaria missione anche un rilevante circuito produttivo/ distributivo⁹ e quelle partecipanti a coordinamenti aziendali¹⁰ -, sarà fondamentale che il sistema informativo di cui esse dovrebbero dotarsi sia in grado di valutarne **l'efficacia, l'efficienza, la produttività, la patrimonializzazione e la solvibilità**; c'è da dire comunque che, in esso, occorrerà necessariamente separare (*melius* scollare, come si vedrà) la misurazione dell'efficacia (sopra si parlava di trasparenza istituzionale) dalle misurazioni volte alla verifica dell'efficienza, della produttività, della patrimonializzazione e della solvibilità (sopra si parlava di trasparenza gestionale); evitando altresì di finalizzare l'intero sistema informativo al mero riscontro della trasparenza gestionale ed amministrativa.

Si sta qui affermando quindi che nelle anp la comunicazione aziendale deve essere incentrata su un sistema unico di documenti che, emergendo da un unitario sistema informativo, complessivamente garantiscano la verifica delle trasparenze richiamate.

Utilizzando il metodo delle successive approssimazioni vediamo le parti componenti iniziando dai documenti volti alla verifica della trasparenza gestionale. Tramite questi documenti si dovrebbero anche soddisfare gli obblighi contabili nascenti dalla legislazione civilistica in tema di bilancio di esercizio delle anp e dalla legislazione fiscale agevolativa eventualmente fruita dalla anp stessa¹¹; in sintesi la soddisfazione dei vincoli comunicazionali nascenti dalla perseguita trasparenza gestionale dovrebbe permettere anche il rispetto dell'obbligo contabile e della trasparenza amministrativa.

l'affare sociale di cui si richiede il finanziamento e che permetta verifiche d'esito dei progetti finanziati in corso o terminati; tutto ciò al fine di facilitare, al soggetto erogatore, la selezione dei progetti meritevoli ed il controllo dei risultati di quelli finanziati (vedi oltre).

⁹ Sull'argomento si veda il paragrafo successivo.

¹⁰ Ci si riferisce ai cosiddetti gruppi non profit o gruppi misti. Sull'argomento si rinvia a A. MATA-CENA - C. TRAVAGLINI, *Il gruppo non profit: specializzazione e aggregazione nel settore non profit*, in A. ZANGRANDI (a cura di), *Aziende non profit. Le condizioni di sviluppo*, Egea, Milano 2000, pp. 59 - 76.

¹¹ È ovvio qui il richiamo al Dlgs n. 460 del 4 dicembre 1997 relativo al *Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*.

In tema di obbligo contabile delle Onlus si veda A. MATA-CENA, *The obligatory inform system of the ONLUS*, in FONDAZIONE ITALIANA PER IL VOLONTARIATO (a cura di), *Studies of - and prospects for the revision of the tax laws governing non profit organizations*, Roma 1998, pp. 43 - 65.

Prima di iniziare il successivo paragrafo occorre però premettere alcune considerazioni utili alla prosecuzione di questo nostro lavoro.

Riferendoci al terzo settore come “sistema” di aziende finalizzate al perseguimento di utilità collettive da riversare su beneficiari non capitalistici o non mutualistici, va considerato che i molteplici attori in esso operanti (giuridicamente conformabili come associazioni, fondazioni, cooperative sociali, ecc.) possono distinguersi rispetto alle *mission* che perseguono, *mission* teoricamente tutte focalizzate o:

1. a predisporre e/o agevolare l'agire imprenditoriale socialmente finalizzato – anp prevalentemente erogative -, caratterizzate da funzioni motivazionali/oblativo; aziende queste permeate dalla presenza di lavoro volontario e/o da una preminente attività di acquisizione fondi;
2. ad esercitare affari socialmente finalizzati – anp prevalentemente produttive -; aziende queste attivanti la produzione e la distribuzione di beni e servizi meritori/relazionali.

Solo queste ultime, a meno che, come in precedenza affermato, internamente nelle prime non si sviluppino prevalenti cicli produttivi e distributivi tipizzanti le seconde o non si presentino coordinazioni stabili tra le prime e le seconde, si esprimono con un agire imprenditoriale, finalizzato al perseguimento di una “assunta specifica responsabilità sociale” attraverso la produzione e dalla distribuzione di beni e/o servizi ad alta qualità relazionale e/o volti a soddisfare bisogni meritori. Stiamo parlando delle cosiddette “imprese sociali”, anp queste:

1. a soggetto giuridico privato;
2. volte a perseguire un coincidente fine/obiettivo di natura sociale in presenza di un triplice vincolo: solidaristico, di non distribuzione del profitto e gestionale;
3. sottoponibili a specifiche forme di verifica: *di accreditamento* (cioè di controllo ex an-

Si ricordi inoltre, al fine di meglio inquadrare i successivi argomenti relativi all'obbligo contabile ed alla trasparenza amministrativa che, nella dottrina giuridica nazionale, gli **enti** non profit sono distinti da quelli profit attraverso una pluralità di elementi quali:

- il diverso finalismo – altruistico nei primi, egoistico nei secondi -;
- la diversa attività – non economica nei primi, economica nei secondi -;
- la diversa struttura del contratto costitutivo – aperta nel contratto di associazione tipizzante i primi, chiusa nel contratto di società tipizzante i secondi -;
- il diverso scopo dei contratti di cui al punto precedente – carattere lucrativo dello scopo societario assente in quello associativo -.

L'ACCOUNTABILITY NELLE AZIENDE NON- PROFIT

te del diritto all'esercizio di determinati *business* etici), *d'esito* (cioè di analisi dei risultati raggiunti in termini economici e finanziari) e *di efficacia* (cioè di riscontro dei livelli dei fini/obiettivi sociali perseguiti/raggiunti). Tutto ciò in quanto esercenti:

- attività produttive aventi, come utenti, soggetti "istituzionalmente" deboli;
- attività produttive poste in essere anche grazie al concorso finanziario della società civile e dello stato;
- attività produttive collegabili a quelle poste in essere dallo stato sociale;

controlli questi necessari specie se è lo stato stesso che le legittima all'esercizio e/o le agevola nell'esercizio.

Esaminate singolarmente, in funzione della loro originaria e dichiarata *mission* e delle modalità tramite le quali esternalizzano benefici, dette aziende interpretano alcuni precisi ruoli, quali:

1. quello della promozione e della tutela dei diritti, specie di particolari categorie svantaggiate;
2. quello della redistribuzione di risorse raccolte a favore di attività ritenute socialmente meritevoli;
3. quello della produzione, in via di supplenza o continuativa, di servizi socialmente utili;

ruoli questi che se pienamente compresi determinano una serie di effetti interpretativi.

Infatti, qualora si interpretino gli attori del terzo settore proprio in funzione della specifica *mission* perseguita se ne facilita:

il processo di "aziendalizzazione"

volendo con ciò richiamare l'esigenza del superamento di comportamenti non economicamente razionali, laddove presenti entro le singole aziende facenti parte del terzo settore.

Aziendalizzare gli attori significa viverli come soggetti capaci di esprimere autonomia gestionale; guidati da una cultura orientata al perseguimento della propria missione - *efficacia* - attraverso un posizionamento strategico ed una conduzione operativa atta a garantire economicità gestionale in termini di *efficienza* e di *produttività* e continuità gestionale in termini di *solvibilità* e di *patrimonializzazione*: cultura quindi della continuità e dell'autosviluppo;

il processo di sviluppo della "meritorietà" dell'azione svolta

volendo con ciò richiamare l'esigenza di dimostrare, attraverso comportamenti economicamente coerenti - ci si riferisce, ovviamente, alla coerenza tra *mission* dichiarata ed esiti dell'azione economica posta in essere per raggiungerla -, l'attitudine ad interpretare ruoli economici in molti casi di pubblica utilità¹².

Da quanto sopra emerso, acquisire meritevolezza e mantenere detta condizione, significa prima di tutto comunicare, in termini economici e sociali, con una pluralità di "pubblici" variamente composti e interessati, secondo un linguaggio multiplo capace di:

- rendere evidente la missione solidaristica perseguita;
- dimostrare i momenti decisionali ed operativi attraverso i quali si definiscono i percorsi strategici implementati;
- qualificare e quantificare gli esiti dei percorsi scelti illustrandone i livelli dei risultati raggiunti;
- confermare/ridefinire, attraverso l'analisi dei risultati raggiunti, *mission* e posizionamento strategico.

Così vista la meritevolezza è la condizione che impone intraaziendalmente il vincolo di rendere evidente (e controllabile) il diritto all'accREDITAMENTO sociale ed economico-finanziario preesistente, accREDITAMENTI questi richiedenti quindi comportamenti gestionali da caratterizzarsi, appunto, per *accountability* e *disclosure*.

¹² Ben sapendo che la meritevolezza è via via collegata:

- per prima cosa alla *legittimazione* cioè al riconoscimento al diritto di proporsi come interpreti di bisogni sociali inespressi e/o insoddisfatti - legittimazione quindi direttamente collegata alla funzione di promozione e di tutela, funzione questa che si esprime come attitudine a "scoprire" spazi economici liberi socialmente utili per l'intera collettività e/o per parti, più o meno ampie, della stessa -;
- secondariamente al *consenso* cioè al riconoscimento al diritto di "coprire" detti spazi con attività economicamente gestite - consenso quindi collegato alla dimostrata attitudine ad esercitare attività d'ordine erogative e/o produttive, a seconda delle esigenze, nel rispetto delle condizioni di vincolo nascenti dall'essere attività economiche e nel perseguimento degli obiettivi attraverso i quali ci si è legittimati; consenso, si noti, reso evidente qualora si fruisca del sostegno pieno da parte di società civile, società economica e stato -;
- infine alla *corresponsabilizzazione* cioè al riconoscimento al diritto/dovere di ampliare la partecipazione all'attività gestita anche a soggetti esterni - corresponsabilizzazione quindi direttamente collegata allo sviluppo dell'affare sociale tramite la partecipazione prima di tutto dei soggetti beneficiati e successivamente di tutti coloro che sono interessati all'affare medesimo -.

Queste ultime brevi note ci permettono di affermare, ripetiamolo, che con la comunicazione aziendale le anp dovrebbero soddisfare:

1. i vincoli di trasparenza gestionale, informando i terzi sul loro livello di aziendalizzazione;
2. i vincoli di trasparenza istituzionale, informando i terzi sul loro livello di efficacia;

avendo ben chiaro comunque che, come ormai è ben emerso, l'informativa gestionale ed istituzionale delle singole anp risulterà sostanzialmente differenziata a seconda della *mission* perseguita.

2. La comunicazione gestionale nelle anp

Individuati il tipo e gli scopi del sistema informativo delle differenti anp, analizziamo, prima di tutto, i documenti, esiti del sistema informativo esterno, volti alla verifica della trasparenza gestionale cercando:

1. di far emergere possibili forme, contenuti e scopi specifici di questi prevedibili e previsti (stante l'esistente legislazione in tema di Onlus) documenti;
2. di utilizzare detti documenti, in modo sinergico, al fine di facilitare con gli stessi sia il controllo della trasparenza gestionale, sia il controllo della trasparenza amministrativa (trasparenza amministrativa qui intesa come esplicitazione, a mezzo documentazione, di comportamenti dimostranti una non elusività (/opportunità) finalistica (/o))¹³.

Visto che la trasparenza gestionale è **collegata alla verifica del grado di aziendalità dell'anp** possiamo affermare che il controllo della medesima si possa raggiungere redigendo un "bilancio di esercizio" che, opportunamente strutturato, faciliti la memorizzazione/comunicazione delle informazioni patrimoniali, economiche e finanziarie che tipizzano la specifica gestione della anp.

¹³ Si segnala in questo modo l'esigenza di motivare il rispetto delle condizioni di meritevolezza che hanno determinato la concessione delle agevolazioni godute.

Per quanto emerso in testo dedichiamo, prima di tutto, la nostra attenzione alle anp prevalentemente produttive (le definite "imprese sociali"); le anp prevalentemente erogative saranno oggetto d'esame al termine di questo paragrafo.

Iniziamo l'esame dell'ipotetico bilancio di esercizio chiamato a rendicontare i macro-valori caratterizzanti la gestione delle anp (oggetti di riferimento in termini aziendali) e quindi chiamato ad informare sulle cause/esiti che li hanno determinati.

Come è noto, secondo la migliore teoria e prassi aziendale italiana e straniera, i documenti contabili formanti il bilancio di esercizio sono rappresentati dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dal rendiconto finanziario. Qualora tutti e tre i documenti richiamati siano presenti all'interno del bilancio stesso, rispettivamente:

- con il primo si quantifica il capitale netto di fine periodo e si esplicitano le modalità di acquisizione delle risorse finanziarie a disposizione dell'azienda (passività) e le modalità di impiego delle risorse stesse (attività); informando così, specie se il documento faccia riferimento a più istanti temporali - stato patrimoniale a dati contigui -, sull'essere e sul divenire della *struttura patrimoniale* dell'azienda;
- con il secondo si quantifica il risultato economico di periodo e si esplicitano le aree entro le quali tale risultato si forma (aree espressioni le subgestioni economiche e gli esiti delle stesse; esiti derivanti dall'insieme dei circuiti operativi attivati, siano essi d'investimento o di finanziamento); informando così, specie se il documento faccia riferimento a più periodi temporali - conto economico a dati contigui - sull'essere e sul divenire della *situazione economica* dell'azienda;
- con il terzo, infine, si quantifica il risultato finanziario (e/o monetario) del periodo e si esplicitano le gestioni che, nel periodo medesimo, hanno generato risorse finanziarie e quelle che le hanno invece assorbito; informando così, specie se il documento faccia riferimento a più periodi temporali - rendiconto finanziario di capitale circolante netto e di tesoreria a dati contigui - sull'essere e sul divenire della *situazione finanziaria e monetaria* dell'azienda.

Ciò considerato, presentiamo in quanto segue i sintetici schemi dei documenti contabili richiamati; documenti costruiti con il palese riferimento al bilancio di esercizio civilistico - per lo stato patrimoniale ed il conto economico - ed alla prassi aziendale dominante - per il rendiconto di *cash* -; documenti da adattarsi alla tipologia, alla dimensione ed grado di complessità organizzativa dell'anp; documenti, specie quelli costruiti con riferimen-

to ai citati articoli del codice civile, migliorati nel loro grado di utilizzabilità informativa¹⁴.

Come si può notare l'adattamento dei documenti presentati permette un più ampio ed articolato esame:

¹⁴ I termini utilizzati nei documenti contabili di seguito presentati risentono, come è giusto, del vocabolario imposto dalla legislazione sulle Onlus.

Ovviamente, però il pieno rispetto della chiarezza, della veridicità e della correttezza, motiverà i necessari adattamenti, nella forma e nel contenuto, dei documenti richiamati qualora essi si conformino a quanto previsto agli artt. 2424 - *Contenuto dello stato patrimoniale* - e 2425 - *Contenuto del conto economico* - del codice civile e a quanto "generalmente accettato" dalla prassi dominante - *Rendiconti finanziari* ex Principi Contabili CNDC e CNR -; avendo ben chiaro che: 1. codesti adattamenti derivano dalle specificità di processo/prodotto/mercato proprie delle anp rispetto alle aziende for profit; 2. codesti adattamenti sono volti a permettere il perseguimento di quell'"evidente e vera" - e pertanto adeguata - informazione ricercata.

Si noti infine che il sistema-bilancio presentato prevede soltanto il rendiconto di *cash* ciò in quanto esso è finalizzato al controllo della solvibilità mentre l'analisi della correlazione temporale tra entrate ed uscite finanziarie di breve-medio e di congruenza temporale tra masse finanziarie acquisite ed impiegate (tipici obiettivi del rendiconto di CCN) possono essere affrontati anche con lo stato patrimoniale sopra richiamato.

STATO PATRIMONIALE	
ATTIVO	PASSIVO
<p>A)Attivo fisso</p> <p><i>I)Imm. Immateriali</i> (collegate a:)</p> <p>a) Attività istituzionali b) Attività connesse c) Attività promozionali.raccolta fondi d) Attività uso promiscuo. e) Attività funzionamento ente</p> <p><i>II) Imm. Materiali</i> (collegate a:) Da a) ad e) – come sopra -</p> <p><i>III)Imm. Accessorie</i></p> <p>B)Attivo circolante</p> <p><i>I)Rimanenze</i> <i>II)Crediti</i> <i>III)Disponibilità accessorie</i> <i>IV)Ratei e risconti</i> <i>V)Disponibilità liquide</i></p>	<p>A)Patrimonio netto dell'ente</p> <p><i>I)Fondi di dotazione dell'ente</i> <i>II)Apporti all'ente</i> <i>III)Riserve per scopi dell'ente</i> <i>IV)Risultato del periodo</i></p> <p>B)Passività da terzi</p> <p><i>I) Fondi per rischi ed oneri</i> <i>II)T.F.R.</i> <i>III)Debiti</i> <i>IV)Ratei e risconti</i> <i>V)Esigibilità liquide</i></p>

ANTONIO MATAACENA

CONTO ECONOMICO

<p>A) Valore delle produzioni derivante da: 1.a) Attività istituzionali (proventi) 1.b) Attività connesse (proventi) (da 2 a 4, come da C.E. ex art. 2425) 5. attività promozionali (proventi = contributi:) 5.a) Contributi da stato e/o enti pubblici 5.b) Contributi da aziende 5 c) Contributi da privati Totale</p>	
<p>B) Costi delle produzioni (oneri) derivanti da: (da 6 a 13, come da C.E. ex art. 2425) 14. Oneri diversi di gestione (tra cui:) 14.a) Costi degli organi dell'ente 14.b) Rimborsi ai membri degli organi dell'ente Totale Differenza tra valore e costi delle produzioni</p>	
<p>C) Proventi accessori ed oneri accessori/finanziari 15. Proventi accessori 16. Oneri accessori 17. Oneri della gestione finanziaria Totale Differenza (A -B + / - C)</p>	
<p>D) Proventi ed oneri eccezionali ed infrequenti</p>	
<p>18. Plusvalenze (ordinarie e straordinarie) 19. Minusvalenze (ordinarie e straordinarie) 20. Sopravvenienze. ed insussistenze "attive" 20. Sopravvenienze. ed insussistenze "passive" Totale Differenza (A-B+/-C+/-D) 22. Imposte e tasse del periodo 23. Risultato del periodo</p>	

RENDICONTO FINANZIARIO DEI FLUSSI DI LIQUIDITA'

DESCRIZIONE	
ENTRATE CORRENTI DERIVANTI DA: Attività istituzionali Attività connesse Attività di promozione e raccolta fondi Attività accessorie <i>A. Totale entrate correnti</i> USCITE CORRENTI DERIVANTI DA: Attività istituzionali Attività connesse Attività di promozione e raccolta fondi Attività accessorie <i>B. Totale uscite correnti</i>	
C. netcash generato/assorbito dalla "gestione corrente" (A-B) + Entrate derivanti da acquisizione di finanziamenti non di breve - Uscite derivanti da rimborso di finanziamenti non di breve + Entrate derivanti da smobilizzo di attivo fisso (<i>sviluppate sulla base della classificazione delle attività previste per le entrate correnti</i>) - Uscite derivanti da acquisto di attivo fisso (<i>sviluppate sulla base della classificazione delle attività previste per le uscite correnti</i>)	
D. netcash globale generato/assorbito	

1. sia della patrimonializzazione - mediante un'analisi verticale delle poste attive e passive -;
2. sia della situazione finanziaria e della solvibilità - mediante un'analisi orizzontale delle poste attive e passive dello stato patrimoniale e mediante un'analisi del rendiconto di liquidità -;
3. sia della situazione economica - mediante gli approfondimenti, in termini di efficienza e di produttività, dell'area di conto economico contenente la "gestione caratteristica" e mediante l'analisi dell'articolarsi della globale gestione economica in caratteristica, accessoria, ordinaria e straordinaria -.

ANTONIO MATAACENA

Nel caso si ritenesse utile una più attenta analisi dell'articolarsi della gestione ordinaria (nelle subgestioni che la caratterizzano) – il che significa studiare con maggiore attenzione efficienza e produttività aziendale - tale risultato potrebbe ottenersi ipotizzando che il conto economico visto in precedenza sia accompagnato da un suo collegato - sviluppo che potrebbe assumere la seguente forma ed il sottoesposto contenuto¹⁵.

CONTO ECONOMICO A MARGINE OPERATIVO LORDO				
DESCRIZIONE	AREE DI ATTIVITÀ			TOTALE
	Att. Istit.	Att. Con.	Att. Prom.	
Proventi	*	*		*
+/- (2,3)	*	*	*	*
+4	*	*	*	*
+Contributi	*	*	*	*
=Valore delle prod.	*	*	*	**
-Costi diretti	*	*	*	*
-Costi fissi diretti	*	*	*	*
=Margine su costi dir.				***
-Costi funz. Ente				*
=Differenza				****
+/-Proventi ed Oneri accessori				*
+/-Proventi ed Oneri "eccez ed infreq."				*
-Imposte del periodo				*
RIS. DI PERIODO.				*****

Se con l'obbligatorio inserimento nel bilancio di esercizio delle anp (ad esempio entro gli allegati della nota integrativa) del conto economico a

¹⁵ Conto questo che favorirebbe anche, stante l'attuale legislazione sulle Onlus, la verifica anche della trasparenza amministrativa dell'anp. Sull'argomento si veda per tutti S. PETTINATO, *Legislazione tributaria ed enti non profit*, Edizione 31, Trento 2001.

“MOL” è prevedibile che siano soddisfatte le attese informative in tema di trasparenza gestionale e amministrativa esterna¹⁶, restano comunque da considerare le attese informative inerenti la trasparenza istituzionale cioè quelle relative:

- A. al mantenimento, in regolare e pieno funzionamento, di una struttura di tipo ultrademocratico; struttura formata da soggetti portatori di interessi diversi e finanche conflittuali, pur nella comune finalizzazione solidaristica; soggetti tutti che debbono essere coinvolti nel dibattito decisionale;
- B. al possibile, auspicabile e necessario, controllo, interno ed esterno, dell'efficacia/disefficacia della attività delle anp, cioè dei suoi esiti solidaristici.

Dedichiamoci ora a questa problematica¹⁷, ricordando comunque che in tutti i tipi di anp comunque occorre che i documenti fin qui richiamati siano sempre accompagnati, oltre che dalla nota integrativa e dalle relazioni degli organi di amministrazione e controllo, anche da un **Prospetto di movimentazione dei fondi** tramite il quale rappresentare la dinamica

¹⁶ In tema di bilancio di esercizio delle anp secondo una visuale di prassi si rinvia, per tutti, a CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI, *Prima raccomandazione per la predisposizione degli schemi di bilancio delle organizzazioni non profit*, Roma, 2001.

¹⁷ Relativamente alla trasparenza gestionale ed amministrativa nelle anp “prevalentemente erogative”, anp, che pur numerose ed importanti rispetto alla *mission* che perseguono, scarsa attenzione hanno suscitato nella letteratura aziendale (stiamo parlando sostanzialmente delle anp che pongono in essere attività di redistribuzione di risorse o che sono volte alla promozione ed alla tutela di particolari esigenze sentite nella società civile - anp giuridicamente identificabili nelle fondazioni, nelle associazioni, nei comitati, ecc.-), occorrerà ricordare, molto sinteticamente, che la comunicazione tramite il bilancio di esercizio:

delle prime, specie se trattasi di fondazioni che agiscono socialmente attraverso la fruizioni di capitali e rendimenti degli stessi, sarà incentrata principalmente sullo stato patrimoniale e sul rendiconto di liquidità; documenti questi volti a focalizzare l'attenzione sulla problematica della **salvaguardia patrimoniale**, garante di fatto la continuità gestionale, e sulla attitudine a perseguire contestualmente la **soddisfazione del vincolo di solvibilità** e l'**efficiente allocazione monetaria** (in termini solo monetari si noti) delle risorse disponibili – efficienza questa collegata alla minimizzazione del rapporto: spese di funzionamento delle anp/spese per scopi istituzionali delle stesse -;

delle seconde, specie se trattasi di associazioni, comitati, ecc., sarà incentrata principalmente sul conto economico (che opportunamente rimodulato, deve permettere di seguire il processo di sostenimento dei costi “per natura” e la loro destinazione prima per funzioni - costi per scopi istituzionali e costi per il funzionamento dell'ente - e poi, all'interno dei primi, la loro attribuzione alle differenti attività promozionate poste in essere) e sul rendiconto di liquidità. Questi documenti sono volti a focalizzare, il primo, l'attenzione sulla verifica **dell'efficiente allocazione** delle risorse disponibili e **sulle priorità istituzionali** (in termini solo economici si noti) presenti nell'anp ed, il secondo, sulle **modalità di finanziamento** dell'anp verificando la **congruenza** (o meno) rispetto al vincolo di solvibilità.

delle poste del patrimonio netto, **avendo particolare riguardo alle modalità di stanziamento e di impiego dei fondi intestati agli scopi dell'ente**¹⁸.

3. La comunicazione istituzionale nelle anp

Per affrontare questa argomento sarà prima di tutto necessario evidenziare alcuni distinguo di merito, occorre capire che all'attuale stato dell'arte:

1. né la teoria né la prassi aziendale hanno consolidato modelli di comunicazione istituzionale, anzi questa problematica sembra "affascinare" più i sociologi ed i teorici del marketing¹⁹;
2. comune è comunque l'accettazione dell'impossibilità di "generare" questa informazione solo attraverso un linguaggio contabile fatto di numeri e valori²⁰;
3. "esplosiva" è la varietà della comunicazione attualmente presente vi-

¹⁸ Sul sistema informativo possibile in anp prevalentemente erogative si veda, fra gli altri, A. MATA-CENA – M. TIEGHI, *L'accademia italiana di economia aziendale (AIDEA)*, in, A. M. Merlo (a cura di), *Aziende non profit. Casi di gestione*, Egea, Milano 2000, pp. 41 – 58.

Il richiamato prospetto di movimentazione dei fondi potrebbe avere la seguente forma ed il sottospeso contenuto (l'esempio è tratto dal lavoro citato in questa nota).

Descrizione	Pubblicazioni Accademia	Periodico Scientifico	Scuole Convegni	Seminari Premi
Valori 01.01.t1				
Utilizzi (-)				
Differenza				
Stanziamenti (+)				
Valori 31.12.t1				

¹⁹ Sembra ripetersi la "storia" del bilancio sociale e della sua applicazione alle aziende for profit. Per conoscere l'attuale stato dell'arte in tema di bilancio sociale è opportuno rinviare a L. HINNA (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 ore, Milano, 2002.

²⁰ Lunga è la serie di modellistiche volte ad enfattizzazioni opportunistiche di singoli linguaggi disciplinari mentre uno dei caratteri tipicizzanti il terzo settore (e quindi il comportamento degli attori che in esso operano) è quello rappresentato dalla sua "centralità" rispetto ad una pluralità di approcci disciplinari (economico, sociologico, aziendale, giuridico, ecc.), approcci da viveri in modo forse sincretico ma sicuramente da non giustapporre o addirittura contrapporre.

sta la molteplicità degli attori che operano nel terzo settore, attori tra l'altro che perseguono le proprie finalità attraverso una pluralità di modalità gestionali²¹.

Tutto questo ci porta a proporre il contenuto della comunicazione istituzionale delle anp, almeno quella minima a parere dello scrivente, seguendo lo schema interpretativo M<->G<->A sopra presentato, così da far emergere il contenuto dell'informazione istituzionale delle anp come esito delle alterità caratterizzanti le stesse rispetto alle aziende for profit e mutualistiche²².

- A. Relativamente alla *mission* le anp si qualificano come sistemi finalizzati alla produzione ed esternalizzazione di benefici a favore di soggetti diversi dagli apportatori di capitale di rischio e/o di lavoro. I fini, di carattere etico-sociale, improntano la gestione delle anp, mentre il rispetto dell'equilibrio economico nel medio-lungo periodo e di quello finanziario nell'immediato, costituisce, per loro, la condizione di vincolo necessaria a garantirne la sopravvivenza, la continuità e lo sviluppo. La loro "efficacia" coincide quindi con la loro "socialità". Tutto ciò rende impossibile l'utilizzo dei misuratori di efficacia tipici delle for profit (reddito, roe, coordinati sistematici di indici, ecc.) e genera inoltre, come già sopra emergeva, uno "scollegamento" tra verifica dell'efficacia ed analisi del vincolo di azionalità, azionalità qui, in termini, di efficienza e produttività dell'attività gestionale posta in essere, mentre rende necessaria **la trasparente comunicazione della *mission* e l'individuazione di indicatori di socialità percepibili**.
- B. La precedente affermazione, relativa allo "scollegamento" tra la co-

²¹ Terzo settore che tra l'altro **non è settore** in quanto non è un insieme omogeneo di attività (o meglio non è un insieme di attività sufficientemente omogenee tra loro), **non è terzo** perché la sua evidenza dipende da un rifocalizzarsi, in termini coerentemente economici, dei restanti soggetti economici (stato e mercato). Sull'arg. si veda A MATA CENA A, *Responsabilità sociale e comunicazione sociale nelle aziende non profit*, in, HINNA L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 ore, Milano, 2002.

²² Si prospetta cioè un approccio interpretativo che qualifichi il contenuto della comunicazione istituzionale per effetto delle differenti *mission* e *governance* che distinguono aziende non profit da aziende for profit.

Simile metodologia si rintraccia nel nostro lavoro *Impresa cooperativa. Obiettivi finalizzanti. Risultato di gestione e bilancio di esercizio*, Clueb, Bologna 1990.

municazione della efficacia e dell'aziendalità, introduce le alterità tra gli obiettivi gestionali delle anp e quelli delle aziende for profit. Normalmente le anp sono aziende di servizi (da questo punto di vista quindi subiscono gli stessi rischi gestionali delle aziende di servizi for profit, quali quelli nascenti dall'impossibilità sia di controllare la qualità del proprio output prima dell'erogazione, sia di utilizzare la flessibilità nascente dalle scorte del magazzino, ecc.), servizi aventi però, in molti casi, le caratteristiche della relazionalità e dell'elevato contenuto professionale. Tutto ciò rende necessaria **la trasparente comunicazione della tipologia dei servizi proposti e prestati e l'individuazione di indicatori di qualità degli stessi**, distinguendo, comunque e sempre, gli indicatori della qualità ricercata e proposta da coloro che gestiscono il servizio, da quelli che misurano la qualità richiesta e percepita dall'utenza²³.

- C. Il sistema dei finanziamenti delle anp è l'ulteriore alterità da considerare specie se trattasi di anp erogative (esse finanziariamente possono dipendere in maniera preponderante da atti di liberalità da parte di privati e di aziende e/o da contributi dallo stato e da altri enti pubblici) o anp produttive che gestiscano servizi in concessione e/o in appalto da parte dello stato e/o di enti pubblici (esse finanziariamente dipendono dalle condizioni di finanziamento degli enti concedenti e/o appaltanti – *sic!* -). Ciò determina come condizione necessaria per il perseguimento della *mission* (ma anche e forse soprattutto, per il rispetto del vincolo di solvibilità garantente l'autonomia e la continuità gestionale) il loro impegno nella ricerca di nuove – e possibilmente costanti – fonti di finanziamento da ottenersi intensificando l'attività di *fund-raising* ed aprendosi, in termini produttivi/distribu-

²³ Potendosi affermare tra l'altro che l'utenza (cioè il beneficiario finale dell'azione imprenditoriale delle anp) acquisisce coscienza dell'efficacia della stessa proprio attraverso la percezione della qualità del servizio fruito, legando in un vincolo inscindibile *mission* e qualità.

Va inoltre considerato che:

non sempre l'utente è in grado di rivolgersi ad altri produttori per ottenere il servizio (può perciò mancare il processo di selezione concorrenziale, avendosi come esito l'omogenizzazione dei livelli di qualità dei servizi offerti); non sempre l'utente, specie se versa in stato di bisogno e/o di difficoltà psicofisica, può essere in grado di esprimere un autonomo giudizio critico. Va infine ricordato che, dipendendo la qualità del servizio dal livello di professionalità espressa dagli operatori delle anp, l'individuazione dei servizi e della qualità ricercata e proposta dall'anp divengono fondamentali elementi di coordinamento dell'interna organizzazione (è tipico considerare le anp di cui si discorre come organizzazioni di professionisti).

tivi, al mercato “profit”. Tutto ciò richiede pertanto una comunicazione che renda trasparente **la coerenza tra le modalità di acquisizione fonti, tramite i richiamati circuiti d’investimento “non istituzionali”, e la modalità di loro uso nei circuiti d’investimento “istituzionali”,** coerenza questa da dimostrarsi attraverso:

- la stima della **efficacia** dell’attività di *fund-raising*;
- la verifica della **non prevalenza** delle attività a mercato “profit” rispetto a quelle “istituzionali”;
- la verifica del **livello di connessione** tra attività a “mercato” ed “istituzionali”²⁴;

comunicazione questa da indirizzare quindi al contesto sociale pubblico-privato che finanzia l’anp.

D. Il riferimento ai sistemi di finanziamento delle anp introduce l’ulteriore alterità tipizzante le anp: la mancanza di un definitivo assetto proprietario mentre l’assetto organizzativo interno può prevedere la presenza di soci-capitalistici istituzionali, che contribuiscono attraverso il meccanismo dei contributi ordinari, di soci che apportano lavoro, di volontari che erogano lavoro benefico e di rappresentanze dei soggetti beneficiati, soggetti questi che con la loro partecipazione all’anp ne determinano un assetto organizzativo di tipo ultrademocratico. **Tutto ciò rende necessaria la presenza di una duplice comunicazione volta alla motivazione delle parti in causa ed a favorire il dialogo intrasociale, comunicazione una:**

- **esterna volta ad esplicitare l’efficacia dell’anp** (vedi sopra);
- **interna volta ad attivare il bilanciamento delle finalità operative perseguite dai diversi soggetti richiamati** (finalità operative, alcune più collegate all’aziendalità delle anp – si pensi ai soci lavoratori – altre collegate più alla socialità dell’anp – si pensi ai volontari ed ai soci istituzionali -). Finalità queste da bilanciarsi per evitare il prevalere di logiche aziendalistiche o lobbystiche che pos-

²⁴ L’obiettivo della comunicazione richiamato in testo è in sostanza quello di dimostrare il grado di **effettiva strumentalità** delle attività accessorie rispetto a quelle istituzionali.

Si consideri inoltre che questa comunicazione trova il supporto gestionale (in termini di efficacia economica, redditività e di liquidità) nei documenti contabili componenti il bilancio di esercizio delle anp qualora esso sia conforme ai modelli sovraesposti (si pensi al conto economico a Mol ed al rendiconto di tesoreria). Ciò valido, si comprende quindi che la comunicazione di cui si discute amplia anche la trasparenza amministrativa delle anp.

sano, ripercuotersi sull'efficacia dell'anp, sulla aziendaliità della stessa e finanche sull'effettivo esercizio del servizio che la tipicizza²⁵.

Tutto ciò premesso, a parere di chi scrive, considerando, il perseguimento della trasparenza istituzionale nelle anp si ottiene attraverso la predisposizione di un documento descrittivo (bilancio sociale, bilancio di missione, relazione morale, ecc.²⁶) che contenga:

1. la definizione della *mission* cioè "dell'obiettivo prioritario per cui l'anp è stata costituita oppure (...) il sistema delle convinzioni che accomuna i partecipanti a qualsiasi titolo all'attività dell'anp"; *mission* "i cui elementi sostanzianti si possono riscontrare nelle definizioni programmatiche contenute nello statuto delle anp (che Nda) stabilisce la tipologia dei servizi che l'azienda si impegna a fornire e le modalità di distribuzione dei risultati ottenuti dalle operazioni di gestione"²⁷;
2. opportuni indicatori di efficacia atti a misurare, nel tempo, i benefici sociali collettivi conseguenti alle attività delle anp;
3. opportuni indicatori di risultato (detti anche di *outcome*²⁸) atti a misurare, nel tempo, i benefici derivanti all'utenza dalla fruizione dei servizi erogati dall'anp;
4. opportuni indicatori di attività (detti anche di *output*) atti a misurare il livello di produttività quantitativa/qualitativa dell'anp.

Dette informazione dovrebbero essere anche completate dalla presenza di:

1. indicatori dei programmi di attività (detti anche *program benefit*) volti a misurare, in termini economico-monetari, i rapporti proventi/costi dei singoli programmi istituzionali posti in essere (specie se direttamente finanziati da terzi);

²⁵ Da quanto emerge in testo l'*accountability* nelle non profit richiede un CONTROLLER che sia sì un architetto di sistemi informativi, capace sì di processare dati e qualità ma anche, e soprattutto, di qualificarsi come un comunicatore sociale.

²⁶ Evitando comunque di trasformare un dibattito definitorio in una guerra tassonomica.

²⁷ A. MATAACENA – M. SANTI, *Il controllo di gestione nelle aziende non profit*, in, U. BOCCHINO (a cura di), *Manuale di controllo di gestione*, Il Sole 24 ore, Milano 2000, p. 538.

²⁸ Per la comprensione del corretto contenuto semantico della terminologia inglese utilizzata nelle entro parentesi del testo si rinvia a K. V. RAMANATHAN, *Management control in nonprofit organisations: text and cases*, John Wiley and Sons, New York 1982.

2. indicatori di efficienza (detti anche di *input*) volti a misurare la quantità dei fattori produttivi consumati nello svolgimento delle attività svolte dalle anp;
3. indicatori di efficienza dell'organizzazione volti a misurare le risorse monetarie assorbite dal funzionamento dell'anp rispetto a quelle erogate per gli scopi istituzionali della stessa.

Se a questo documento descrittivo si allegano i documenti contabili e non, collegati alla comunicazione di tipo gestionale ed amministrativo sopra esaminati, a parere di chi scrive, **si configura complessivamente il contenuto del bilancio di esercizio tipo dell'ideal-tipo di anp e quell'insieme di informazioni che anche internamente debbono essere oggetto di costante monitoraggio e controllo**²⁹.

²⁹ In altri termini si sta ipotizzando che la comunicazione aziendale nelle anp debba ritenersi trasparente solo se la comunicazione esterna si configuri attraverso un completa informazione, non ci stancheremo di ripeterlo, di tipo istituzionale, gestionale e, se necessario, amministrativo.

Vale la pena di notare che detto bilancio di esercizio potrebbe essere esito di un unico sistema informativo di tipo multidimensionale atto a garantire sia i dati per la decisione, sia quelli per il controllo che per il dialogo intrasociale. Sull'argomento si rinvia a M. SANTI, *Il controllo multidimensionale integrato*, Edizione Nautilus, Bologna 2000.

In tema di indicatori sociali ci si permetta di segnalare i lavori di S. ARDUINI (*Gli indicatori di efficacia nelle aziende non lucrative*) e di G. ROSSI (*I servizi alla persona offerti dal terzo settore in Italia: una valutazione dell'efficacia*) ambedue contenuti in A. MATACENA (a cura di), *Aziende non profit....op.cit.*

Opere di riferimento

- AA.VV.** (a cura di Accademia Italiana di Economia Aziendale), *Le aziende non profit tra stato e mercato*, Clueb, Bologna 1996.
- Arduini S.**, *Gli indicatori di efficacia nelle aziende non lucrative*, in, *Matacena A. (a cura di), Aziende non profit. Scenari e strumenti per il Terzo Settore*, Egea, Milano 1999.
- Bologaro R., Peverelli M.**, *Bilancio degli enti non profit*, Il Sole 24 ORE, Milano 1998.
- Borzaga C.** (a cura di), *Il terzo sistema, una nuova dimensione della complessità economica e sociale*, Fondazione Zancan, Padova 1991.
- Borzaga C.**, "Verso il riconoscimento del non profit: ma quale non profit?", in *Nonprofit* 1997.
- Borzaga C. - Fiorentini Gianluca - Matacena A.** (a cura di), *Non profit e sistemi di welfare state*, Nis, Roma 1996.
- Borzaga C., Santuari A.**, "L'evoluzione del terzo settore in Italia", in *Matacena A. (a cura di), Scenari e strumenti per il terzo settore*, EGEEA, Milano 1999.
- Capaldo P.**, *Le aziende non profit tra stato e mercato*, in, *AA.VV. (a cura di Accademia Italiana di Economia Aziendale), Le aziende non profit tra stato e mercato*, Clueb, Bologna 1996.
- Carinci F.**, *Il non profit. Itinerari giuridico istituzionali*, in, *Carinci F. (a cura di), Non profit e volontariato*, Ipsoa, Milano 1999.
- Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti**, *Prima raccomandazione per la predisposizione degli schemi di bilancio delle organizzazioni non profit*, Roma, 2001.
- Donati P.**, *Teoria relazionale della società*, Angeli, Milano 1991.
- Hasmann H.**, *The Role of Nonprofit Enterprise*, in "The Yale Law Journal" Aprile 1980.
- Hinna L.** (a cura di), *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 ore, Milano, 2002.
- James E.**, *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective*, in *W.V. Powell (a cura di), The Nonprofit Sector: a Research Handbook*, Yale University Press, New Haven 1987.
- Borzaga C. - Fiorentini Gianluca - Matacena A.** (a cura di), *Non profit e sistemi di welfare state*, Nis, Roma 1996.
- Matacena A.**, *Impresa e ambiente. Il "bilancio sociale"*, Clueb, Bologna 1984.
- Matacena A.**, *Impresa cooperativa. Obiettivi finalizzati. Risultato di gestione e bilancio di esercizio*, Clueb, Bologna 1990.
- Matacena A.**, *La responsabilità sociale: da vincolo ad obiettivo. Verso una ridefinizione del finalismo d'impresa*, in, *AA.VV., Istituzioni di Economia d'Azienda. Scritti in onore di Carlo Masini*, Egea, Milano 1993.
- Matacena A.**, *The obligatory inform system of the ONLUS*, in, **Fondazione Italiana per il Volontariato** (a cura di), *Studies of – and prospects for the revision of the tax laws governing non profit organizations*, Roma 1998.
- Matacena A.**, *Un sistema informativo "logico" per gli attori del Terzo Settore in Italia*, in **A. Matacena, C. Borzaga** (a cura di), *Quale futuro per il Terzo Settore*, Maggioli, Rimini 1998.
- Matacena A.** (a cura di), *Aziende non profit. Scenari e strumenti per il Terzo Settore*, Egea, Milano 1999.
- Matacena A.**, *Responsabilità sociale e comunicazione sociale nelle aziende non profit*, in, *Hinna L. (a cura di), Il bilancio sociale*, Il Sole 24 ore, Milano, 2002.
- Matacena A., Santi M.**, *Il controllo di gestione nelle aziende non profit*, in, *Bocchino U. (a cura di), Manuale di controllo di gestione*, Il Sole 24 ore, Milano 2000.
- Matacena A., Tieghi M.**, *Il caso dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale*, in **A. Merlo** (a cura di), *Una raccolta di casi di studio*, EGEEA, Milano 1998.
- Matacena A., Travaglini C.**, *Il gruppo non profit: specializzazione e aggregazione nel settore non profit*, in, **Zangrandi A.** (a cura di), *Aziende non profit. Le condizioni di sviluppo*, Egea, Milano 2000.
- Pettinato S.**, *La riforma del non profit: un progetto ambizioso ma non facile*, in "Nonprofit", 1997.
- Pettinato S.**, *Legislazione tributaria ed enti non profit*, Edizione 31, Trento 2001.
- Propersi A.**, *Le aziende non profit. I caratteri, la gestione, il controllo*, ETAS, Milano 1999.
- Ramanathan K.V.**, *Management control in non-profit organisations: text and cases*, John Wiley and Sons, New York 1982.
- Revelli M.**, *Stato, Mercato, Solidarietà: Uscire dal '900*, Relazione al Convegno "Verso un'economia solidale", Trieste 1999.

L'ACCOUNTABILITY NELLE AZIENDE NON- PROFIT

Rossi G., *I servizi alla persona offerti dal terzo settore in Italia: una valutazione dell'efficacia*, in, **Matacena A.** (a cura di), *Aziende non profit. Scenari e strumenti per il Terzo Settore*, Egea, Milano 1999.

Santi M., *Il controllo multidimensionale integrato*, Edizione Nautilus, Bologna 2000.

Tubaro P., *Critica della ragion Nonprofit*, MAP, Roma 1999.

Weisbrod B.A., *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1988.

Zamagni S., *Organizzazioni non profit e economia di mercato: un progetto di economia civile*, in, *Fondazione Italiana per il Volontariato* (a cura di), *Materiale per il volontariato*, Roma 1996.

RICERCHE

Le cooperative sociali in Italia

Anno 2001

In occasione delle “Giornate di Bertinoro per l’Economia Civile”, l’appuntamento con il mondo del nonprofit giunto alla terza edizione, l’Istat¹ presenta i risultati della prima rilevazione sulle cooperative sociali.

Obiettivo principale della rilevazione è quello di consolidare e ampliare la base informativa statistica acquisita dalla rilevazione censuaria delle istituzioni *nonprofit* (svolta nel 2000-2001 con riferimento al 1999), considerata anche la crescente rilevanza, in termini di risorse impiegate e servizi offerti, delle cooperative sociali nel panorama del *nonprofit* italiano.

In base alla legge 381 del 1991, le cooperative sociali si distinguono in quattro tipologie:

- **cooperative di tipo A**, se svolgono attività finalizzate all’offerta di servizi socio-sanitari ed educativi;
- **cooperative di tipo B**, se svolgono attività finalizzate all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate;
- **cooperative ad oggetto misto (A+B)**, se svolgono entrambe le tipologie di attività citate;
- **consorzi sociali**, cioè consorzi costituiti come società cooperative aventi la base sociale formata da cooperative sociali in misura non inferiore al settanta per cento.

Principali risultati

Le cooperative sociali attive al 31 dicembre 2001 ammontano a 5.515, mentre sono 317 quelle che, alla data di riferimento della rilevazione, non avevano ancora avviato l’attività o l’avevano sospesa temporaneamente. Ri-

¹ Istat, Istituzioni nonprofit in Italia, Informazioni n. 50, Roma, 2001

spetto ai risultati della rilevazione censuaria delle istituzioni non profit¹, riferiti al 1999, il numero delle cooperative sociali è cresciuto del 18,6%. Nel 2001, circa la metà delle cooperative sociali attive è localizzata nell'Italia settentrionale e più del 60% è nato nel corso dell'ultimo decennio, a conferma della relativa novità del fenomeno. Nel 59,1% dei casi sono cooperative di tipo A (3.259), nel 33,1% cooperative di tipo B (1.827). Le cooperative ad oggetto misto ed i consorzi sono molto meno: 232 le prime (4,2%), 197 i secondi (3,6%).

Nelle cooperative sociali sono impiegati circa 173 mila lavoratori retribuiti (147 mila dipendenti e 26 mila lavoratori con contratto di collaborazione) e 28 mila non retribuiti (circa 25 mila volontari e 3 mila obiettori di coscienza). Il 70% circa delle risorse umane è costituito da donne.

Dal punto di vista economico, le cooperative sociali registrano nel complesso circa 4 miliardi di euro di valore della produzione. I ricavi non sono distribuiti omogeneamente tra le varie tipologie di cooperativa: a fronte di un valore medio della produzione di 710 mila euro, le cooperative di tipo A si attestano a circa 800 mila euro per cooperativa, quelle di tipo B e ad oggetto misto a circa 400 mila euro, mentre i consorzi presentano un valore medio pari a circa 2 milioni di euro.

Tra le cooperative di tipo A e ad oggetto misto il settore di attività relativamente più diffuso è l'assistenza sociale, il servizio più frequentemente offerto è l'assistenza socio-educativa e la categoria di utenza privilegiata è costituita dai minori; tra le cooperative di tipo B e ad oggetto misto l'inserimento lavorativo riguarda soprattutto i disabili (invalidi fisici, psichici e sensoriali).

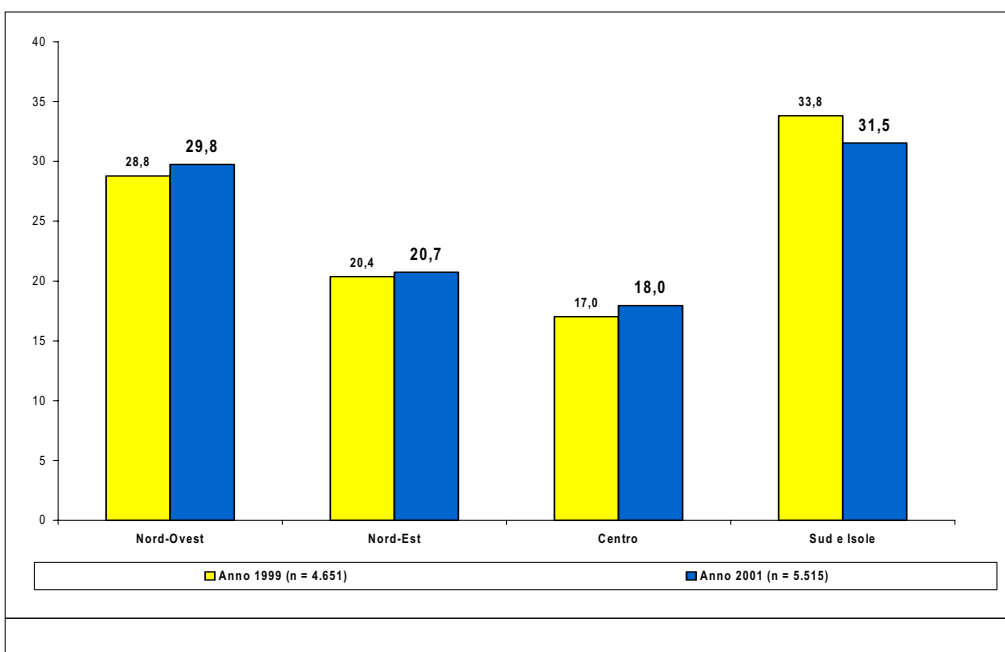
Le cooperative sociali sul territorio

La distribuzione delle cooperative sociali sul territorio nazionale appare molto disomogenea. Il maggior numero di cooperative sociali è localizzato nell'Italia settentrionale (2.785 cooperative, pari al 50,5% del totale), mentre nel Centro e nel Mezzogiorno opera, rispettivamente, il 18,0% (pari a 990 cooperative) e il 31,5% (pari a 1.740) delle unità attive (Grafico 1).

Rispetto alla rilevazione censuaria delle istituzioni nonprofit, riferita al 1999, le cooperative sociali del Nord-ovest e del Centro aumentano leggermente il proprio peso relativo, passando rispettivamente dal 28,8% del 1999 al 29,8% del 2001 e dal 17,0% al 18,0% (Grafico 1). Una tendenza opposta si registra nel Mezzogiorno, dove le cooperative erano il 33,8% nel

1999 e si attestano al 31,5% nel 2001. Nel Nord-est la quota delle cooperative sul totale nazionale si mantiene sostanzialmente stabile (20,4% nel 1999 e 20,7% nel 2001).

Grafico 1 - Cooperative sociali per ripartizione territoriale - Anni 1999-2001
(valori percentuali, Italia = 100)



La distribuzione regionale delle cooperative sociali appare ancora più disomogenea di quella riscontrata per area geografica (Prospetto 1). Nel 2001 il maggior numero di cooperative sociali ha sede in Lombardia (1.010 unità, pari al 18,3% del totale nazionale); seguono Veneto (462), Lazio (454), Emilia-Romagna (444), Piemonte (434) e Sicilia (431). Le regioni con una minore presenza assoluta di cooperative sociali sono la Valle d'Aosta (34), il Molise (79) e la Basilicata (83).

Rispetto al 1999, il numero di cooperative sociali aumenta in tutte le regioni italiane; uniche eccezioni la Sicilia (-11,9%) e la Calabria (-4,1%). In questi casi, tuttavia, parte della diminuzione può essere spiegata dall'assenza di un albo regionale delle cooperative sociali e, dunque, dalla difficoltà di disporre di archivi anagrafici aggiornati ed affidabili. La numero-

sità delle cooperative sociali risulta stabile in Trentino-Alto Adige mentre in Puglia (+39,7%), Lazio (+38,4%) e Basilicata (+38,3%) la crescita è quasi il doppio di quella nazionale (+ 18,6%).

Per analizzare in modo più approfondito la distribuzione territoriale rilevata, dato il diverso peso demografico delle regioni italiane, i valori assoluti sono stati normalizzati considerando la popolazione residente in ciascuna regione secondo i dati del censimento della popolazione (2001). Nel complesso, in Italia sono attive 9,7 cooperative ogni 100 mila abitanti e tale rapporto tende ad essere più elevato nelle regioni settentrionali (nel Nord-ovest 11,0 e nel Nord-est 10,8 cooperative ogni 100 mila abitanti) rispetto a quelle del Centro e del Mezzogiorno (rispettivamente 9,1 e 8,5 cooperati-

Prospetto 1 - Cooperative sociali per regione - Anni 1999 - 2001

REGIONI	1999 (a)		2001		variazione % 1999/2001	Cooperative ogni 100.000 abitanti
	Numero	%	Numero	%		
Piemonte	361	7,8	434	7,9	20,2	10,3
Valle d'Aosta	28	0,6	34	0,6	21,4	28,4
Lombardia	808	17,4	1.010	18,3	25,0	11,2
Trentino-Alto Adige	118	2,5	118	2,1	-	12,6
Bolzano-Bozen	49	1,1	49	0,9	-	10,6
Trento	69	1,5	69	1,3	-	14,5
Veneto	353	7,6	462	8,4	30,9	10,2
Friuli-Venezia Giulia	113	2,4	120	2,2	6,2	10,1
Liguria	142	3,1	163	3,0	14,8	10,4
Emilia-Romagna	363	7,8	444	8,1	22,3	11,1
Toscana	244	5,2	289	5,2	18,4	8,3
Umbria	93	2,0	99	1,8	6,5	12,0
Marche	127	2,7	148	2,7	16,5	10,1
Lazio	328	7,1	454	8,2	38,4	8,9
Abruzzo	117	2,5	135	2,4	15,4	10,7
Molise	75	1,6	79	1,4	5,3	24,6
Campania	141	3,0	168	3,0	19,1	2,9
Puglia	277	6,0	387	7,0	39,7	9,6
Basilicata	60	1,3	83	1,5	38,3	13,9
Calabria	170	3,7	163	3,0	- 4,1	8,1
Sicilia	489	10,5	431	7,8	- 11,9	8,7
Sardegna	244	5,2	294	5,3	20,5	18,0
ITALIA	4.651	100,0	5.515	100,0	18,6	9,7
Nord-ovest	1.339	28,8	1.641	29,8	22,6	11,0
Nord-est	947	20,4	1.144	20,7	20,8	10,8
Centro	792	17,0	990	18,0	25,0	9,1
Mezzogiorno	1.573	33,8	1.740	31,5	10,6	8,5

(a) Istat, Istituzioni nonprofit in Italia, Informazioni n. 50, Roma, 2001.

ve ogni 100 mila abitanti). Di conseguenza, cambia la graduatoria tra le regioni. Al vertice si attestano Valle d'Aosta (28,4 cooperative ogni 100 mila abitanti), Molise (24,6), Sardegna (18,0) e la provincia di Trento (14,5). Chiudono la graduatoria Campania (2,9 cooperative ogni 100 mila abitanti), Calabria (8,1), Toscana (8,3) e Sicilia (8,7).

Anche considerando la tipologia il profilo muta secondo l'area geografica (Prospetto 2). Nelle regioni del Nord sono relativamente più frequenti le cooperative di tipo B e i consorzi, nel Mezzogiorno le cooperative di tipo A, nelle regioni del Centro quelle ad oggetto misto.

Nel dettaglio regionale si osservano invece differenti vocazioni. Le coope-

Prospetto 2 - Cooperative sociali per tipologia e regione - Anno 2001

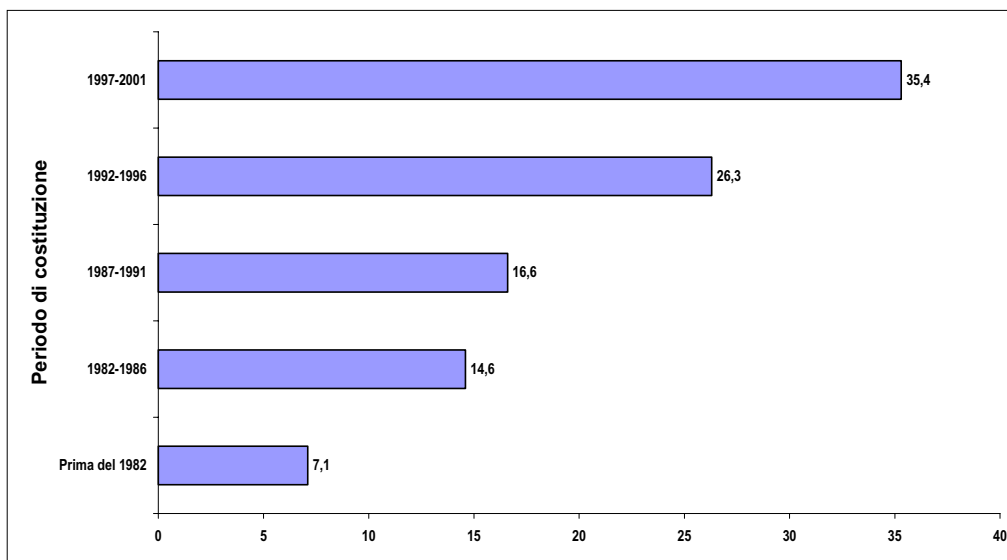
REGIONI	TIPOLOGIA				Totale
	Tipo A	Tipo B	Oggetto misto (A+B)	Consorzio	
Piemonte	241	168	6	19	434
Valle d'Aosta	20	11	1	2	34
Lombardia	603	362	9	36	1.010
Trentino-Alto Adige	75	38	-	5	118
Bolzano-Bozen	25	21	-	3	49
Trento	50	17	-	2	69
Veneto	273	158	11	20	462
Friuli-Venezia Giulia	51	54	6	9	120
Liguria	77	73	3	10	163
Emilia-Romagna	249	142	34	19	444
Toscana	162	103	5	19	289
Umbria	51	46	1	1	99
Marche	78	59	5	6	148
Lazio	190	186	65	13	454
Abruzzo	87	42	-	6	135
Molise	54	16	7	2	79
Campania	91	43	27	7	168
Puglia	236	131	11	9	387
Basilicata	64	15	2	2	83
Calabria	101	54	6	2	163
Sicilia	307	88	28	8	431
Sardegna	249	38	5	2	294
ITALIA	3.259	1.827	232	197	5.515
Nord-ovest	941	614	19	67	1.641
Nord-est	648	392	51	53	1.144
Centro	481	394	76	39	990
Mezzogiorno	1.189	427	86	38	1.740

rativo che si occupano dell'erogazione di servizi socio-sanitari ed educativi (tipo A) tendono ad essere relativamente più diffuse in Sardegna (84,7%), in Basilicata (77,1%), nella provincia di Trento (72,5%), in Sicilia (71,2%) e in Molise (68,4%). Le cooperative di inserimento lavorativo (tipo B) sono relativamente più frequenti in Umbria (46,5%), in Friuli-Venezia Giulia (45,0%), in Liguria (44,8%), nella provincia di Bolzano (42,9%) e nel Lazio (41%). Le cooperative ad oggetto misto (che svolgono sia attività relative al tipo A, sia attività relative al tipo B) si ritrovano più frequentemente in Campania (16,1%), nel Lazio (14,3%) e in Molise (8,9%). Infine, i consorzi sono relativamente più diffusi in Friuli-Venezia Giulia (7,5%), in Toscana (6,6%), in Liguria e nella provincia di Bolzano (ambedue 6,1%).

“Anzianità” delle cooperative sociali

Nel complesso, le cooperative sociali attive nel 2001 sono di recente costituzione (Grafico 2): il 61,7% si è costituito nel periodo 1992-2001, il 31,2% nel corso degli anni 1982-1991 ed il 7,1% prima del 1982. In particolare il 35,4% delle unità istituzionali attive nel 2001 si è costituita nei cinque anni precedenti (1997-2001).

Grafico 2 – Cooperative sociali per periodo di costituzione – Anno 2001 (valori percentuali, totale = 100)



Ulteriori informazioni si ottengono mettendo in relazione il periodo di co-

stituzione con la tipologia e l'area geografica di localizzazione delle cooperative sociali (Prospetto 3). Riguardo alla tipologia, la quota di cooperative costituite nell'ultimo decennio è relativamente più elevata per le cooperative di tipo B (70,0%), ad oggetto misto (64,6%) e, soprattutto, per i consorzi (80,7%). Al contrario, sono relativamente più anziane le cooperative di tipo A (il 55,6% è nato dopo il 1991).

Considerando l'area geografica di appartenenza, le cooperative sociali localizzate nell'Italia centrale e nel Mezzogiorno tendono ad essere relativamente più giovani: in queste aree, infatti, la quota di cooperative costituite dopo il 1991 (68,3% e 63,0%, rispettivamente) è superiore a quanto si rileva nelle altre ripartizioni geografiche. Diversamente, nelle regioni dell'Italia settentrionale è relativamente più elevata la percentuale delle cooperative nate prima del 1992 (43,9% per il Nord-est e 40,0% per il Nord-ovest).

Prospetto 3 - Cooperative sociali per periodo di costituzione, tipologia e ripartizione territoriale - Anno 2001

TIPOLOGIE RIPARTIZIONI TERRITORIALI	PERIODO DI COSTITUZIONE					Totale
	Prima del 1982	1982-1986	1987-1991	1992-1996	1997-2001	
Tipo A	285	558	604	757	1.055	3.259
Tipo B	92	208	249	566	712	1.827
Oggetto misto (A+B)	12	34	36	59	91	232
Consorzio	2	7	29	69	90	197
TOTALE	391	807	918	1.451	1.948	5.515
Nord-ovest	118	242	297	474	510	1.641
Nord-est	111	185	206	297	345	1.144
Centro	78	118	118	279	397	990
Mezzogiorno	84	262	297	401	696	1.740
ITALIA	391	807	918	1.451	1.948	5.515

Base sociale e pluralità dei modelli proprietari

I soci delle cooperative sociali sono 211.800, distinti in 207.586 persone fisiche e 4.214 persone giuridiche.

Le cooperative sociali che hanno solo persone fisiche sono 4.695 (85,1% del

totale); 197 (3,6%) quelle che hanno solo persone giuridiche, mentre la contemporanea presenza di persone fisiche e persone giuridiche si rileva in 623 casi (11,3%). Rapportando il numero di persone fisiche alla popolazione italiana nel 2001 si ottiene che, ogni 10.000 persone, 36 sono soci di una cooperativa sociale.

Tenendo conto della tipologia della cooperativa (Prospetto 4), si rileva che:

- le cooperative di tipo A hanno un numero di soci notevolmente superiore a quello rilevato per le altre tipologie, con una media pari a circa 45 soci per cooperativa;
- i soci persone giuridiche, come era prevedibile, risultano concentrati nei consorzi (62,6%) dove sono, in media, pari a 13 per unità istituzionale.

Prospetto 4 - Soci persone fisiche e persone giuridiche per tipologia della cooperativa - Anno 2001

TIPOLOGIE	CATEGORIE DI SOCI		Totale	Numero medio di persone fisiche	Numero medio di persone giuridiche
	Persone fisiche	Persone giuridiche			
Tipo A	144.924	748	145.672	44,5	0,2
Tipo B	56.787	715	57.502	31,1	0,4
Oggetto misto (A+B)	5.875	111	5.986	25,3	0,5
Consorzio	-	2.640	2.640	-	13,4
TOTALE	207.586	4.214	211.800	37,6	0,8

Ordinando le unità per classi di numerosità dei soci (Prospetto 5), si osserva che più della metà delle cooperative (51,6%) che associano solo persone fisiche è composta da un numero di soci inferiore a 20 (rispettivamente, il 50,2% delle cooperative di tipo A, il 53,6% di quelle di tipo B e il 56,0% di quelle ad oggetto misto). Per le cooperative che hanno solo persone giuridiche e, più precisamente per i consorzi, si osserva che il 53,8% di essi è composto da un numero di soci inferiore a 10.

La distinzione tra soci persone fisiche e soci persone giuridiche rappresenta solo un primo passo verso la comprensione della varietà di forme proprietarie assunte dalle cooperative sociali. La base sociale delle cooperative può essere, infatti, composta da diverse categorie di soci persone fisiche

(lavoratori, collaboratori retribuiti, volontari, utenti/fruitori, svantaggiati, sovventori, altri) e diverse categorie di soci persone giuridiche (cooperative, associazioni, enti pubblici, ecc.), in rappresentanza della molteplicità di soggetti portatori di interessi (*stakeholder*). Nella rilevazione sono state raccolte informazioni solo rispetto alle categorie di soci persone fisiche, considerando troppo oneroso richiedere anche la distinzione interna alle persone giuridiche. Nonostante questo limite, attenuato peraltro dalla minore numerosità dei soci persone giuridiche, il quadro emerge con sufficiente chiarezza. I risultati, ottenuti classificando le cooperative per numero di categorie di soci, mostrano la predominanza di modelli *multistakeholder*; in particolare, ben l'82,3% delle cooperative è composta da almeno due cate-

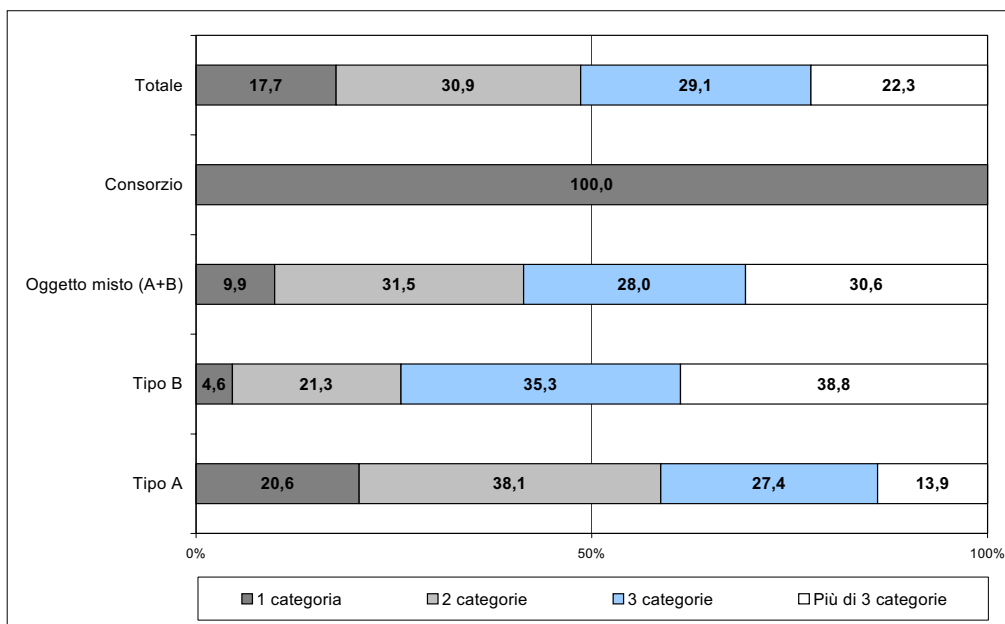
Prospetto 5 - Cooperative sociali con solo persone fisiche e solo persone giuridiche per tipologia e classe di soci- Anno 2001

TIPOLOGIE	CLASSI DI SOCI						Totale
	1-5	6-9	10-19	20-49	50-249	250 e più	
COOPERATIVE CON SOLO PERSONE FISICHE							
Tipo A	196	338	950	882	527	61	2.954
Tipo B	92	173	556	550	155	6	1.532
Oggetto misto (A+B)	14	33	70	73	19	-	209
Consorzio	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	302	544	1.576	1.505	701	67	4.695
COOPERATIVE CON SOLO PERSONE GIURIDICHE							
Tipo A	-	-	-	-	-	-	-
Tipo B	-	-	-	-	-	-	-
Oggetto misto (A+B)	-	-	-	-	-	-	-
Consorzio	49	57	60	24	7	-	197
TOTALE	49	57	60	24	7	-	197

gorie di soci, ma tra queste solo il 22,3% ne associa più di 3 (Grafico 3). Considerando le quattro tipologie di unità, le cooperative di tipo A mostrano una distribuzione relativamente più sbilanciata verso un'unica categoria di soci (20,6%), mentre tra le cooperative di tipo B e ad oggetto misto si

registrano quote percentuali più favorevoli alla molteplicità di categorie di soci (il 95,4% delle cooperative di tipo B ed il 90,1% di quelle ad oggetto misto è composta da almeno due categorie di soci). Per i consorzi, data la mancata distinzione tipologica delle persone giuridiche, la totalità delle unità risulta con unico tipo di *stakeholder*:

Grafico 3 – Cooperative sociali per numero di categorie di soci – Anno 2001



Risorse umane

Alla fine del 2001 le cooperative sociali operano con 201.422 persone, di cui 147.166 dipendenti, 25.875 lavoratori con contratto di collaborazione, 24.451 volontari, 2.981 obiettori di coscienza, 642 religiosi e 307 lavoratori interinali. Sommando i lavoratori retribuiti si ottiene una cifra pari a 173.348 persone, mentre le risorse umane non retribuite sono 28.074 (Prospetto 6). Nelle cooperative sociali risulta preponderante il peso dei lavoratori dipendenti, che rappresentano il 73,1% delle risorse umane impiegate. Seguono i collaboratori (12,8%), i volontari (12,1%) e gli obiettori di coscienza (1,5%). I religiosi e i lavoratori interinali non raggiungono lo 0,5%. La distribuzione per tipo di risorse umane mostra alcune particolarità, se riferita alle diverse tipologie di cooperativa. In quelle di tipo A essa si presenta in linea con quella nazionale, mentre tra le cooperative di ti-

po B si osservano quote percentuali relativamente maggiori di dipendenti (76,3%) e di volontari (15,9%) e quote relativamente minori di collaboratori (6,1%). Nelle cooperative ad oggetto misto è più frequente l'impiego di volontari (15,7%) e collaboratori (18,3%), mentre è più bassa la percentuale di dipendenti (63,7%). Nei consorzi, infine, si rileva una presenza relativamente maggiore di obiettori di coscienza (23,7%) e di collaboratori (21,6%), mentre i dipendenti scendono al 44,8%.

Prospetto 6 - Risorse umane per tipologia della cooperativa al 31 dicembre 2001

TIPOLOGIE	Volontari	Religiosi	Obiettori di coscienza	Dipendenti	Collaboratori	Lavoratori interinali	Totale
Tipo A	16.270	455	1.938	108.658	21.687	177	149.185
Tipo B	7.130	176	437	34.141	2.741	104	44.729
Oggetto misto (A+B)	833	11	84	3.381	972	26	5.307
Consorzio	218	-	522	986	475	-	2.201
TOTALE	24.451	642	2.981	147.166	25.875	307	201.422

Considerando la distribuzione delle risorse umane secondo l'area geografica (Prospetto 7) si osserva che le cooperative sociali del Nord-est e del Centro presentano una percentuale di dipendenti superiore alla media nazionale (77,7% e 75,0%, rispettivamente). Quelle del Nordovest e del Mezzogiorno si distinguono: per una quota relativamente maggiore di volontari (15,7%) le prime, di collaboratori (19,0%) le seconde.

A livello regionale la percentuale di dipendenti risulta più consistente della media nazionale in Friuli-Venezia Giulia (88,0%), nelle Marche (85,9%), in Toscana (83,2%), in Piemonte (83,0%), in Umbria (82,6%) e in Emilia-Romagna (80,1%). I collaboratori, invece, sono relativamente più presenti in Molise (39,1%), nel Lazio (31,3%), in Campania (29,2%) e in Puglia (19,0%). Per i volontari, infine, quote maggiori di quella nazionale si rilevano nella provincia di Trento (30,9%), in Valle d'Aosta (28,8%), nella provincia di Bolzano (20,7%), in Lombardia (20,5%) e in Campania (20,2%).

A conclusione dell'analisi delle risorse umane non si può fare a meno di notare la significativa presenza di donne tra il personale operante nelle cooperative sociali (Prospetto 8). Nel complesso, esse rappresentano il 69,9%

Prospetto 7 - Risorse umane per regione al 31 dicembre 2001

REGIONI	Volontari	Religiosi	Obiettori di coscienza	Dipendenti	Collaboratori	Lavoratori interinali	Totale
Piemonte	1.882	43	406	20.180	1.791	10	24.312
Valle d'Aosta	160	11	15	466	63	-	715
Lombardia	8.571	179	857	25.711	6.396	61	41.775
Trentino-Alto Adige	1.199	9	31	2.673	240	10	4.162
Bolzano-Bozen	177	1	17	542	107	10	854
Trento	1.022	8	14	2.131	133	-	3.308
Veneto	2.854	49	252	13.962	1.724	28	18.869
Friuli-Venezia Giulia	390	15	23	5.507	322	-	6.257
Liguria	757	21	73	4.583	407	-	5.841
Emilia-Romagna	2.475	95	279	20.733	2.260	47	25.889
Toscana	1.079	49	74	10.865	935	60	13.062
Umbria	343	4	52	3.275	269	23	3.966
Marche	495	15	22	5.797	414	3	6.746
Lazio	1.058	28	174	7.627	4.065	25	12.977
Abruzzo	163	3	69	2.255	449	6	2.945
Molise	72	4	9	923	648	-	1.656
Campania	791	22	116	1.837	1.141	-	3.907
Puglia	781	17	81	5.090	1.404	23	7.396
Basilicata	80	24	86	1.487	320	-	1.997
Calabria	533	17	123	1.789	557	-	3.019
Sicilia	566	27	206	7.792	1.398	11	10.000
Sardegna	202	10	33	4.614	1.072	-	5.931
ITALIA	24.451	642	2.981	147.166	25.875	307	201.422
Nord-ovest	11.370	254	1.351	50.940	8.657	71	72.643
Nord-est	6.918	168	585	42.875	4.546	85	55.177
Centro	2.975	96	322	27.564	5.683	111	36.751
Mezzogiorno	3.188	124	723	25.787	6.989	40	36.851

del totale; la quota sale al 74,4% tra i dipendenti, mentre scende al 51,7% tra i volontari.

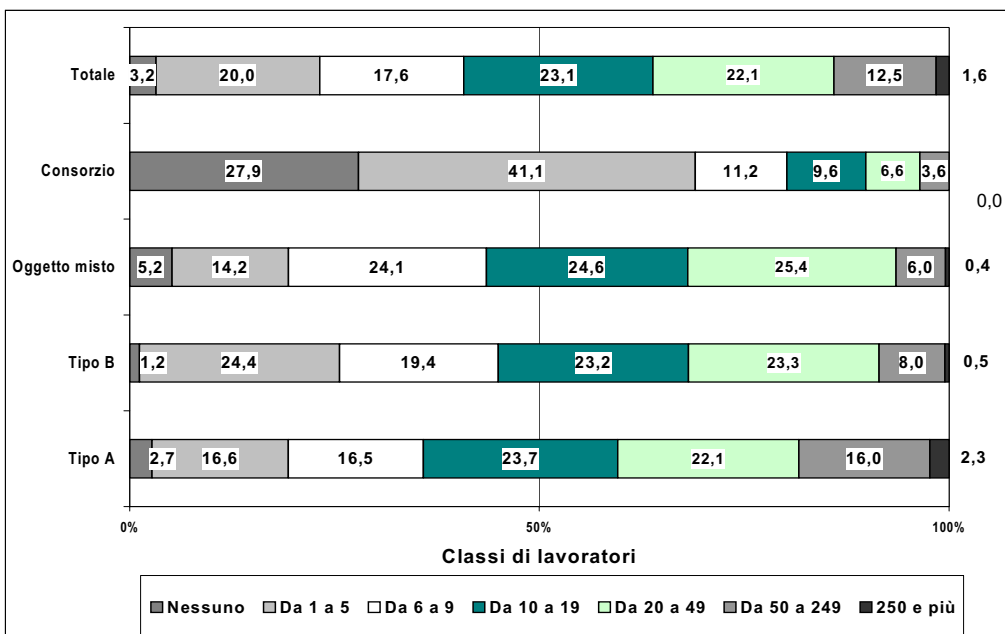
Prospetto 8 - Risorse umane per sesso al 31 dicembre 2001

SESSO	Volontari	Religiosi	Obiettori di coscienza	Dipendenti	Collaboratori	Lavoratori interinali	Totale
Maschi	11.812	493	2.981	37.618	7.687	129	60.720
Femmine	12.639	149	-	109.548	18.188	178	140.702
Totale	24.451	642	2.981	147.166	25.875	307	201.422

Dimensioni in termini di lavoratori

Ben il 96,8% delle cooperative impiega personale retribuito (dipendenti, collaboratori e lavoratori interinali) per lo svolgimento delle proprie attività. Sono in tutto 173 mila i lavoratori occupati, con una media di 31,4 lavoratori per cooperativa. Il valore unitario, tuttavia, presenta una forte variabilità. In particolare, la distribuzione delle cooperative per classi di lavoratori (Grafico 4) mostra che la classe dimensionale nella quale si concentra il maggior numero di cooperative (1.273 cooperative, pari al 23,1%) è quella con 10-19 lavoratori mentre il 40,8% delle cooperative ha meno di 10 lavoratori e il 36,2% ne ha 20 o più; limitata al 14,1% è la quota di cooperative che ne impiegano più di 49.

Grafico 4 – Cooperative sociali per tipologia e classe di lavoratori – Anno 2001



Rispetto al complesso delle unità istituzionali considerate, le cooperative di tipo A sono in genere di dimensioni relativamente più grandi, mentre le cooperative di tipo B e quelle ad oggetto misto sono relativamente più piccole. Riguardo ai consorzi, il 27,9% di essi non utilizza personale retribuito ed il 41,1% opera con un numero di lavoratori compreso tra 1 e 5. Data la natura delle loro attività e l'impiego di un così limitato numero di lavoratori,

i consorzi risultano sottodimensionati rispetto alle altre tipologie e il fattore dimensionale può essere misurato in modo migliore dalla numerosità dei soci persone giuridiche e dalla dimensione economica.

Dimensioni economiche

Nel 2001, le cooperative sociali registrano un valore della produzione² complessivamente pari a 3.918 milioni di euro, con un importo medio per cooperativa di circa 710 mila euro (Prospetto 9). Il valore dei costi risulta proporzionato ai ricavi, con un importo complessivo di 3.768 milioni di euro e un valore medio di 683 mila euro.

La quota maggiore del valore della produzione si concentra nelle cooperative di tipo A, che costituiscono il 59,1% delle cooperative e rappresentano il 66,7% dei ricavi. Seguono, con il 20,7%, le cooperative di tipo B, che in termini di ricavi risultano ridimensionate rispetto alla loro quota numerica (33,1%). Al contrario i consorzi, con il 10,2% dei ricavi, sono sovradimensionati rispetto alla loro numerosità (3,6%). Le cooperative ad oggetto misto, con il 2,4% del totale del valore della produzione, sono sottodimensio-

Prospetto 9 - Valore della produzione per tipologia e ripartizione territoriale - Anno 2001 (in migliaia di euro)

TIPOLOGIE	Valore della produzione	Composizione percentuale	Importo medio
RIPARTIZIONI TERRITORIALI			
Tipo A	2.615.102	66,7	802,4
Tipo B	812.779	20,7	444,9
Oggetto misto (A+B)	92.640	2,4	399,3
Consorzio	398.456	10,2	2.022,6
TOTALE	3.918.977	100,0	710,6
RIPARTIZIONI REGIONALI			
Nord-ovest	1.414.780	36,1	862,1
Nord-est	1.197.987	30,6	1.047,2
Centro	751.524	19,2	759,1
Mezzogiorno	554.686	14,2	318,8
ITALIA	3.918.977	100,0	710,6

² Secondo l'articolo 2425 del Codice Civile, il valore della produzione è il risultato della somma algebrica delle seguenti voci del conto economico: ricavi delle vendite e delle prestazioni; variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione; variazioni dei lavori in corso su ordinazione; incrementi di immobilizzazioni per lavori interni; altri ricavi e proventi.

nate rispetto al loro peso percentuale sul totale delle cooperative (4,2%). Queste differenze si riflettono in misura accentuata sugli importi medi dei ricavi: valori superiori alla media nazionale si registrano per i consorzi (circa 2 milioni di euro, in media) e per le cooperative di tipo A (circa 800 mila euro per cooperativa). Al contrario le cooperative di tipo B e quelle ad oggetto misto presentano valori medi ben al di sotto di quello nazionale (rispettivamente 445 mila e 399 mila euro).

Anche con riferimento alla distribuzione territoriale, i ricavi risultano concentrati tra le unità localizzate nelle regioni del Nord-ovest e del Nord-est, che costituiscono, rispettivamente, il 29,8% ed il 20,7% delle cooperative sociali, ma producono nell'ordine il 36,1% ed il 30,6% del valore totale. Al contrario, le cooperative sociali del Mezzogiorno, che costituiscono il 31,5% del totale, producono il 14,2% del valore complessivo. Infine, per quelle dell'Italia centrale si registra una quota percentuale del valore della produzione (19,2%) sostanzialmente analoga a quella delle cooperative localizzate nella medesima area geografica (18,0%).

In ragione di queste differenze, le entrate medie per istituzione presentano valori che sono in linea con la media generale al Centro (759 mila euro), superiori ad essa nel Nord-ovest e nel Nord-est (862 mila e 1 milione 47 mila euro) e sensibilmente inferiori nel Mezzogiorno (319 mila euro).

Allo scopo di approfondire l'analisi, le cooperative sociali sono state raggruppate in classi di valori della produzione (Prospetto 10). Poco meno della metà delle cooperative (49,8%) ha dichiarato un importo dei ricavi inferiore a 250 mila euro; il 18,5% tra 250 e 500 mila euro, il 15,1% tra 500 mila e 1 milione di euro, il 9,8% tra 1 e 2 milioni e il 6,7% uguale o superiore a 2 milioni di euro.

Le tipologie dove prevalgono le cooperative più piccole sono quelle di tipo B e quelle ad oggetto misto. In questi casi la percentuale di cooperative con ricavi inferiore a 250 mila euro sale a circa il 55%. Al contrario, le cooperative medio-grandi e grandi sono maggiormente frequenti tra quelle di tipo A (il 52,3% delle cooperative appartenenti a questa tipologia mostra ricavi uguali o superiori a 250 mila euro) e soprattutto tra i consorzi, tra i quali il 66,0% ha un importo del valore della produzione uguale o superiore a 250 mila euro.

Le cooperative più grandi prevalgono nell'Italia settentrionale (con il 59,5% ed il 63,5% di unità con ricavi superiori a 250 mila euro, rispettivamente per il Nord-ovest e per il Nord Est) e quelle più piccole nel Mezzo-

giorno (con il 68,2% di cooperative con entrate inferiori a 250 mila euro). Nell'Italia centrale la distribuzione delle unità per classi di valori della produzione è sostanzialmente analoga a quella nazionale.

Prospetto 10 - Cooperative sociali per classe di valori della produzione, secondo la tipologia e la ripartizione territoriale - Anno 2001

TIPOLOGIE RIPARTIZIONI TERRITORIALI	CLASSI DI VALORI DELLA PRODUZIONE (in migliaia di euro)*								Totale
	Fino a 20	da 20 a 50	da 50 a 100	da 100 a 250	da 250 a 500	da 500 a 1000	da 1000 a 2000	2000 e più	
Tipo A	190	268	335	760	590	482	374	260	3.259
Tipo B	115	149	252	485	353	294	130	49	1.827
Oggetto misto (A+B)	18	32	15	62	50	34	16	5	232
Consorzio	24	9	11	23	26	23	23	58	197
TOTALE	347	458	613	1.330	1.019	833	543	372	5.515
Nord-ovest	45	93	134	392	320	302	207	148	1.641
Nord-est	49	50	105	214	235	238	144	109	1.144
Centro	77	79	113	211	168	149	107	86	990
Mezzogiorno	176	236	261	513	296	144	85	29	1.740
ITALIA	347	458	613	1.330	1.019	833	543	372	5.515

* Le classi comprendono l'estremo inferiore ed escludono quello superiore

Rispetto alle fonti di finanziamento (Prospetto 11), la maggioranza assoluta delle cooperative sociali (63,9%) registra entrate di origine prevalentemente pubblica, il 36,1% di fonte prevalentemente privata. Tuttavia, il quadro si diversifica per tipologia e sul territorio. La prevalenza del ricorso al finanziamento pubblico è relativamente più accentuata per le cooperative di tipo A (70,5%), mentre lo è meno per le cooperative di tipo B (52,4%). I consorzi e le cooperative ad oggetto misto presentano una distribuzione tra fonti di finanziamento prevalente in linea con quella riferita al complesso delle cooperative sociali.

Per ciò che concerne le aree geografiche, le cooperative localizzate al Sud e nelle Isole mostrano quote di entrate di fonte prevalentemente pubblica (72,6%) superiore alla media nazionale (63,9%), mentre nelle regioni centrali e settentrionali sono relativamente più numerose le cooperative con entrate di fonte prevalentemente privata (39,0% per il Centro, 40,4% per il Nord-est, 40,6% per il Nord-ovest, a fronte del 36,1% rilevato a livello nazionale).

Prospetto 11 - Cooperative sociali per fonte prevalente di finanziamento, secondo la tipologia e la ripartizione territoriale - Anno 2001

TIPOLOGIE	Fonte prevalentemente pubblica	Fonte prevalentemente privata	Totale
RIPARTIZIONI TERRITORIALI			
Tipo A	2.298	961	3.259
Tipo B	958	869	1.827
Oggetto misto (A+B)	146	86	232
Consorzio	123	74	197
TOTALE	3.525	1.990	5.515
RIPARTIZIONI REGIONALI			
Nord-ovest	975	666	1.641
Nord-est	682	462	1.144
Centro	604	386	990
Mezzogiorno	1.264	476	1.740
ITALIA	3.525	1.990	5.515

Attività, servizi ed utenti

In ragione delle differenze istituzionali di attività svolte dalle varie tipologie di cooperative sociali, la trattazione dei temi relativi ai settori, ai servizi e all'utenza viene effettuata separatamente per ciascuna delle tipologie A e B e per i consorzi.

Cooperative sociali di tipo A

Le cooperative che appartengono a queste tipologia offrono servizi socio-sanitari ed educativi, attraverso la gestione di residenze protette, asili nido, centri diurni, comunità, presidi sanitari o prestando assistenza domiciliare ad una vasta gamma di utenti, la maggior parte dei quali si trova in situazioni di disagio o fragilità sociale.

Per la rilevazione nel settore di attività delle cooperative sociali di tipo A sono state previste le seguenti quattro classi dell'*International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO)*:

Cultura, sport e ricreazione, Istruzione e ricerca, Sanità, Assistenza sociale. Rispetto al settore di attività prevalente, il 59,2% delle cooperative di tipo A opera nel campo dell'Assistenza sociale (Prospetto 12).

Il secondo settore per numerosità di cooperative è quello dell'Istruzione e ricerca (19,6%).

Seguono, la Sanità (12,7%) e il settore della Cultura, sport e ricreazione (8,5%).

A livello territoriale la specializzazione settoriale delle cooperative di tipo A presenta significative differenze.

Prospetto 12 - Cooperative sociali di tipo A per settore di attività prevalente e regione - Anno 2001
(valori percentuali)

REGIONI	Cultura, sport e ricreazione	Istruzione e ricerca	Sanità	Assistenza sociale	Totale =100
Piemonte	5,8	12,4	12,9	68,9	241
Valle d'Aosta	15,0	5,0	25,0	55,0	20
Lombardia	9,3	25,2	15,3	50,2	603
Trentino-Alto Adige	4,0	24,0	5,3	66,7	75
Bolzano-Bozen	8,0	20,0	12,0	60,0	25
Trento	2,0	26,0	2,0	70,0	50
Veneto	10,3	20,5	9,2	60,1	273
Friuli-Venezia Giulia	3,9	37,3	3,9	54,9	51
Liguria	18,2	19,5	14,3	48,1	77
Emilia-Romagna	7,6	19,3	14,9	58,2	249
Toscana	5,6	28,4	12,3	53,7	162
Umbria	9,8	11,8	15,7	62,7	51
Marche	3,8	16,7	12,8	66,7	78
Lazio	4,7	13,2	12,6	69,5	190
Abruzzo	12,6	31,1	14,9	55,2	87
Molise	3,7	7,4	24,1	64,8	54
Campania	8,8	15,4	24,2	51,6	91
Puglia	11,4	24,6	13,6	50,4	236
Basilicata	3,1	18,8	7,8	70,3	64
Calabria	3,0	22,8	17,8	56,4	101
Sicilia	9,4	13,7	8,1	68,7	307
Sardegna	11,6	16,9	6,8	64,7	249
ITALIA	8,5	19,6	12,7	59,2	3.259
Nord-ovest	9,2	21,0	14,8	54,9	941
Nord-est	8,0	21,8	10,5	59,7	648
Centro	5,4	18,7	12,9	63,0	481
Mezzogiorno	9,3	24,6	12,2	60,8	1.189

La vocazione socio-assistenziale risulta relativamente più marcata nelle regioni dell'Italia centrale (il 63,0% delle cooperative sociali di questa area ha indicato l'Assistenza sociale come settore di attività prevalente) e, in particolare, nel Lazio (69,5%) e nelle Marche (66,7%).

Nelle regioni del Nord-ovest, invece, l'Assistenza sociale perde di peso a favore di altri settori, soprattutto della Sanità (+2,1 punti percentuali) e dell'Istruzione (+1,4 punti percentuali). A determinare questo risultato contribuisce in particolare la Lombardia, con il 25,2% di cooperative sociali di tipo A operanti in prevalenza nel settore dell'Istruzione ed il 15,3% nella Sanità.

Nell'Italia nord orientale sono relativamente più frequenti, rispetto al dato nazionale, le 14 cooperative sociali di tipo A attive nel settore dell'Istruzione (+1,4 punti percentuali), grazie soprattutto al contributo del Friuli-Venezia Giulia (in questa regione ben il 37,3% delle cooperative di tipo A ha indicato questo settore come prevalente).

Nel Mezzogiorno, infine, si riscontra una vocazione delle cooperative di tipo A particolarmente favorevole ai settori Istruzione (+5 punti percentuali) e Assistenza sociale (+1,6 punti percentuali). Questo risultato è in gran parte determinato dalle cooperative di tipo A del Molise e della Campania per l'Istruzione (rispettivamente, 24,1% e 24,2% a fronte di una quota nazionale pari al 19,6%) e da quelle della Basilicata e della Sicilia per l'Assistenza sociale (rispettivamente 70,3% e 68,7%, a fronte di una quota nazionale pari al 59,2%).

Rispetto alla gamma di servizi offerti dalle cooperative di tipo A (Prospetto 13), i più diffusi sono quelli relativi all'assistenza socio-educativa (effettuato dal 44,8% delle cooperative di tipo A), all'assistenza domiciliare (erogata dal 36,3% delle cooperative di tipo A) e all'accompagnamento e inserimento sociale (offerto dal 19,7% delle cooperative di tipo A).

Considerando il livello territoriale, il servizio di assistenza socio-educativa è il più frequentemente offerto dalle unità localizzate nell'Italia settentrionale e centrale. Seguono il servizio di ricreazione, intrattenimento e animazione nel Nord-ovest, altri servizi non classificati nel Nord-est e l'assistenza domiciliare al Centro. Nel Mezzogiorno, invece, prevale l'offerta di assistenza domiciliare seguita dall'assistenza socio-educativa.

Nel corso del 2001 le cooperative sociali di tipo A hanno offerto servizi a più di 2 milioni di utenti. Un numero così elevato di utenti è giustificato sia dalla capacità di questa forma di impresa di rispondere con tempestività alla domanda, spesso complessa e difficilmente interpretabile, di soggetti in situazioni di disagio, sia dalla flessibilità dell'offerta, che copre anche le necessità di utenti non necessariamente bisognosi (utenti generici senza specifici disagi).

Prospetto 13- Cooperative sociali di tipo A per tipologia di servizi offerti - Anno 2001 (valori percentuali*)

SERVIZI	TIPO A				ITALIA
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno	
Ricreazione, intrattenimento e animazione	34,3	36,7	32,4	37,2	32,3
Istruzione per gli adulti	6,7	9,5	5,7	9,4	3,9
Assistenza socio-educativa	44,8	48,5	47,8	52,0	37,3
Prestazioni sanitarie specialistiche	14,2	17,0	9,0	16,0	14,0
Prestazioni sanitarie infermieristiche	15,1	16,5	13,1	17,0	14,3
Soccorso e trasporto sanitario	2,4	1,9	2,2	2,9	2,8
Accompagnamento e inserimento sociale	19,7	21,6	18,8	27,4	15,6
Ascolto, sostegno e assistenza morale	17,6	16,8	11,9	26,4	17,9
Assistenza domiciliare	36,3	31,7	22,5	43,9	44,3
Assistenza tutelare	14,9	20,8	15,9	17,9	8,6
Servizio mensa	12,7	12,4	15,3	13,3	11,2
Prestazioni domestiche residenziali	17,6	19,6	19,1	19,8	14,3
Altri servizi	17,9	16,3	41,4	18,1	6,3
Totale cooperative	3.259	941	648	481	1.189

*La somma delle quote percentuali è superiore al 100% poiché ciascuna cooperativa può offrire più servizi.

In termini geografici, la maggiore concentrazione di utenti si riscontra nel Nord-ovest (35,5%), segue il Nord-est (con il 24,7%), il Centro (22,5%) e, infine, il Mezzogiorno (17,3%). Per dar conto del diverso peso che gli utenti assumono rispetto alla numerosità delle cooperative e a quella delle risorse umane in esse impiegate sono stati calcolati alcuni indicatori (Prospetto 14).

A livello nazionale, il numero medio di utenti per cooperativa è pari a 648, mentre il numero di utenti per unità di personale è 14,2.

Gli utenti per cooperativa sono relativamente più numerosi al Centro (990), al Nord-est (805) e al Nord-ovest (796); tuttavia, al Centro gli utenti per unità di personale salgono a 18,5, mentre nel Nord-est e nel Nord-ovest

scendono, rispettivamente, a 12,3 e a 14,1. Nel Mezzogiorno, invece, sia gli utenti per cooperativa (307) che gli utenti per unità di personale (13) presentano valori che si situano al di sotto di quelli nazionali.

Prospetto 14 - Utenti delle cooperative sociali di tipo A per ripartizione territoriale - Anno 2001

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Utenti	% Cooperative	%	Risorse umane	%	Utenti X cooperativa	Utenti X unità di personale	
Nord-ovest	749.150	35,5	941	28,9	53.221	35,7	796,1	14,1
Nord-est	521.444	24,7	648	19,9	42.422	28,4	804,7	12,3
Centro	476.211	22,5	481	14,8	25.731	17,2	990,0	18,5
Mezzogiorno	365.348	17,3	1.189	36,5	27.816	18,6	307,3	13,1
ITALIA	2.112.153	100,0	3.259	100,0	149.190	100,0	648,1	14,2

Rispetto al tipo di utenza servita (Prospetto 15), le categorie più numerose sono i minori (37,2%) e le persone con altro tipo di disagio (14,6%). Quest'ultima classe comprende una vasta gamma di soggetti in situazione di fragilità sociale ed a rischio di emarginazione, quali i disoccupati, le vittime di violenze, gli indigenti, le ragazze madri e i famigliari di persone disaggiate.

Nelle diverse aree geografiche, le categorie di utenza relativamente più frequenti sono:

- nel Nord-ovest, gli anziani non autosufficienti, i disabili e i pazienti psichiatrici;
- nel Nord-est, gli alcolisti, gli immigrati, i malati e traumatizzati;
- al Centro, i detenuti ed ex detenuti, i malati terminali, i minori, i senza tetto, i tossicodipendenti e gli utenti generici;
- nel Mezzogiorno gli anziani autosufficienti e le persone con altro tipo di disagio.

Cooperative sociali di tipo B

Le cooperative di inserimento lavorativo forniscono opportunità occupazionali a persone svantaggiate, favorendo in tal modo l'integrazione sociale di soggetti che altrimenti rimarrebbero esclusi dal mercato del lavoro. Per

raggiungere questo obiettivo le cooperative di tipo B possono svolgere qualsiasi attività d'impresa in campo agricolo, industriale, artigianale, commerciale e di servizi, ma sono tenute a riservare una parte dei posti di lavoro a soggetti svantaggiati (alcolisti, detenuti ed ex detenuti, disabili fisici, psichici e sensoriali, minori, pazienti psichiatrici, tossicodipendenti e altre persone che, per povertà o per la perdita di una precedente occupazione si trovano escluse dal mercato del lavoro).

Prospetto 15 - Utenti delle cooperative di tipo A per tipologia - Anno 2001 (valori percentuali)

UTENTI	TIPO A				
	ITALIA	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
Alcolisti	0,2	0,2	0,6	0,1	0,1
Anziani autosufficienti	7,6	9,2	5,4	4,7	11,5
Anziani non autosufficienti	8,9	12,8	9,4	4,5	6,0
Detenuti ed ex detenuti	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1
Disabili fisici, psichici e sensoriali	5,5	7,0	4,9	3,6	5,8
Immigrati	4,4	6,6	7,0	1,3	0,5
Malati terminali	0,3	0,2	0,1	0,6	0,5
Minori	37,2	37,5	27,2	46,6	38,7
Pazienti psichiatrici	0,9	1,1	0,9	0,5	0,9
Senza tetto, senza dimora	1,4	0,4	2,0	3,2	0,1
Tossicodipendenti	0,9	0,8	0,7	1,7	0,7
Malati e traumatizzati	3,7	0,6	13,0	0,2	1,5
Persone con altro tipo di disagio	14,6	13,7	16,2	10,3	20,0
Utenti generici	14,0	9,8	12,6	22,4	13,7
Totale	2.112.153	749.150	521.444	476.211	365.348

Le cooperative che svolgono funzioni di inserimento lavorativo sono state classificate per attività prevalente nel settore Sviluppo economico e coesione sociale della classificazione ICNPO (*International Classification of Non-profit Organizations*). In questo settore, infatti, sono raggruppate le istituzioni nonprofit che svolgono l'attività di *Addestramento, avviamento professionale e inserimento lavorativo*.

Nel corso del 2001 sono 18.692 le persone svantaggiate presenti nelle cooperative sociali di tipo B. La percentuale di soggetti svantaggiati presenti in cooperativa rispetto al totale dei lavoratori si attesta, a livello nazionale, al 50,5%, ben al di sopra del limite minimo (30%) stabilito dalla legge 381 del 1991.

La maggiore concentrazione di persone svantaggiate si riscontra nel Nord-

ovest (32,2%), seguono il Nord-est (con il 27,7%), il Centro (21,8%) e, infine, il Mezzogiorno (18,2%). Anche in questo caso, per dar conto del diverso peso che gli svantaggiati assumono rispetto alla numerosità delle cooperative e a quella dei lavoratori sono stati calcolati alcuni indicatori (Prospetto 16).

La distribuzione delle persone svantaggiate per ripartizione territoriale si mantiene in linea con quella delle cooperative al Centro e al Nord-ovest, mentre si differenzia sostanzialmente da essa nel Nord-est e nel Mezzogiorno. In particolare, mentre le cooperative di tipo B dell'Italia nord orientale rappresentano il 21,5% del totale, il loro peso in termini di persone svantaggiate sale al 27,7%. Al contrario, le cooperative di tipo B del Mezzogiorno risultano sottodimensionate in termini di soggetti svantaggiati.

A livello nazionale, il numero medio di persone svantaggiate per cooperativa è pari a 10 e il numero di svantaggiati ogni 10 lavoratori è pari a 5.

Le differenze territoriali del primo indicatore sono abbastanza nette. Nelle cooperative del Nordest si registra una presenza di persone svantaggiate superiore alla media nazionale (con un numero di svantaggiati per cooperativa pari a 13), mentre in quelle del Mezzogiorno essa scende al di sotto della media (con un numero di svantaggiati per cooperativa pari a 8). Nel Nord-ovest e nel Centro, infine, il numero medio di svantaggiati per cooperativa non si discosta in modo sensibile da quello nazionale.

Per quanto riguarda il secondo indicatore, il rapporto è superiore a quello calcolato su base nazionale nelle cooperative nord orientali (6 svantaggiati ogni 10 lavoratori) ed inferiore ad esso in quelle nord occidentali (4 svantaggiati ogni 10 lavoratori). Nelle cooperative del Centro e del Mezzogiorno, si osservano valori prossimi a quello nazionale.

Prospetto 16 - Persone svantaggiate delle cooperative di tipo B per ripartizione territoriale - Anno 2001

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	Persone svantaggiate	% Cooperative	% Lavoratori	Svantaggiati X cooperativa	Svantaggiati ogni 10 lavoratori			
Nord-ovest	6.026	32,2	614	33,6	13.885	37,5	9,8	4,3
Nord-est	5.179	27,7	392	21,5	8.458	22,9	13,2	6,1
Centro	4.076	21,8	394	21,6	8.179	22,1	10,3	5,0
Mezzogiorno	3.411	18,2	427	23,4	6.464	17,5	8,0	5,3
ITALIA	18.692	100,0	1.827	100,0	36.986	100,0	10,2	5,1

Rispetto alle tipologie di soggetti svantaggiati presenti nelle cooperative di tipo B (Prospetto 17), le categorie più numerose sono quelle dei disabili e dei tossicodipendenti (50,3% e 18,2%, rispettivamente).

I soggetti svantaggiati relativamente più frequenti all'interno delle cooperative di tipo B localizzate nelle diverse aree geografiche sono:

- i pazienti psichiatrici, nel Nord-ovest;
- gli alcolisti, i tossicodipendenti e altri soggetti in situazione di disagio, nel Nord-est;
- i detenuti ed ex detenuti e i disabili, al Centro;
- i minori, nel Mezzogiorno.

Prospetto 17 - Persone svantaggiate presenti nelle cooperative di tipo B per tipologia - Anno 2001
(valori percentuali)

SVANTAGGIATI	TIPO B				
	ITALIA	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzo-giorno
Alcolisti	4,0	4,0	7,2	1,8	1,5
Detenuti ed ex detenuti	7,4	6,4	8,0	8,5	7,1
Disabili fisici, psichici e sensoriali	50,3	48,0	39,1	61,2	58,5
Minori	1,3	0,8	0,8	0,3	4,1
Pazienti psichiatrici	14,5	17,5	15,7	11,8	10,5
Tossicodipendenti	18,2	21,0	21,5	14,4	12,8
Altro	4,3	2,4	7,6	2,0	5,4
Totale	18.692	6.026	5.179	4.076	3.411

ConSORZI

I consorzi sociali rappresentano una delle forme più importanti di integrazione tra cooperative sociali. La loro funzione principale è quella di offrire servizi finalizzati a sostenere le capacità e le attività di gestione delle cooperative aderenti, sia rispetto a funzioni interne (gestione delle risorse umane, assistenza contabile e consulenza fiscale, svolgimento pratiche amministrative, formazione, informazione), sia riguardo ai rapporti con l'esterno (elaborazione di progetti, assistenza nella partecipazione a gare pubbliche, supporto nell'elaborazione di strategie politiche, partecipazione a gare pubbliche per conto delle cooperative aderenti).

Il quadro che deriva dall'elaborazione dei dati mostra un'ampia varietà di attività. Rispetto alla gamma di servizi offerti (Prospetto 18), i più diffusi,

a livello complessivo, sono quelli relativi all'assistenza nella partecipazione a gare pubbliche (offerta dal 74,1% dei consorzi), all'organizzazione di scambi di informazioni ed esperienze tra cooperative (72,1%) e alla promozione dell'immagine delle cooperative (72,1%). Minoritari sono, invece, i

Prospetto 18 - Consorzi sociali per tipologia di servizi offerti e ripartizione territoriale- Anno 2001
(valori percentuali*)

SERVIZI	ITALIA	Ripartizioni territoriali			
		Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
Promozione dell'immagine delle cooperative	72,1	65,7	81,1	64,1	78,9
Promozione di nuovi servizi	70,1	65,7	71,7	69,2	76,3
Assistenza nella partecipazione a gare pubbliche	74,1	65,7	75,5	82,1	78,9
Assistenza alla commercializzazione dei prodotti e/o servizi	44,7	40,3	49,1	48,7	42,1
Assistenza al reclutamento del personale	43,7	38,8	45,3	48,7	44,7
Assistenza all'acquisto di forniture	29,9	20,9	32,1	41,0	31,6
Assistenza contabile e consulenza fiscale	49,7	44,8	45,3	53,8	60,5
Organizzazione e gestione di interventi di formazione	66,0	74,6	60,4	48,7	76,3
Organizzazione scambi di informazioni, esperienze tra cooperative	72,1	70,1	77,4	64,1	76,3
Supporto all'elaborazione di strategie politiche	59,9	61,2	71,7	43,6	57,9
Centro operativo servizio civile	35,5	31,3	30,2	25,6	60,5
Elaborazione e coordinamento progetti	71,6	61,2	77,4	74,4	78,9
Svolgimento pratiche amministrative	45,7	41,8	49,1	48,7	44,7
Formazione diretta	62,9	64,2	62,3	51,3	73,7
Trasmissione di conoscenze relative ai processi di produzione	29,9	20,9	30,2	38,5	36,8
General contracting	60,4	53,7	60,4	64,1	68,4
Totale consorzi	197	67	53	39	38

* La somma delle quote percentuali è superiore al 100% poiché ciascun consorzio può offrire più servizi.

servizi di assistenza all'acquisto di forniture e di trasmissione di conoscenze relative ai processi di produzione (ambedue 29,9%).

A livello territoriale, i consorzi del Nord-ovest offrono più frequentemente servizi formativi e informativi, mentre quelli del Nord-est, del Centro e del Mezzogiorno sono più orientati verso l'offerta di servizi diretti a supportare le cooperative nei loro rapporti con l'esterno. Più nel dettaglio, il 74,6% dei consorzi localizzati nelle regioni nord orientali si occupa dell'organizzazione e gestione di interventi di formazione, il 70,1% organizza scambi di informazione e di esperienze tra cooperative ed il 64,2% effettua formazione diretta. I consorzi del Nord-est si interessano più frequentemente della promozione dell'immagine delle cooperative (81,1%), dell'organizzazione di scambi di informazioni ed esperienze (77,4%) e di sostenere le cooperative nell'elaborazione e nel coordinamento di progetti (77,4%). Per i consorzi del Centro l'attività si concentra nell'assistenza alla partecipazione a gare pubbliche (82,1%), nell'elaborazione e nel coordinamento di progetti (74,4%) e nella promozione di nuovi servizi (69,2%). Nel Mezzogiorno, infine, i servizi più frequentemente offerti dai consorzi riguardano la promozione dell'immagine delle cooperative, l'assistenza nella partecipazione a gare pubbliche e l'elaborazione e il coordinamento di progetti (78,9% in tutti e tre i casi).

Note informative

La rilevazione ha riguardato le cooperative e i consorzi sociali attivi al 31 dicembre 2001 e iscritti negli albi delle regioni e province autonome istituiti ai sensi della legge 381 del 1991. Per le regioni che, alla data del 31 dicembre 2001, non avevano ancora istituito l'albo (Campania, Calabria e Sicilia), la rilevazione ha riguardato le cooperative che operano secondo le modalità previste da questa legge.

La rilevazione è stata svolta tra il 2002 ed il 2003 per mezzo di questionario postale autocompilato, con assistenza ai rispondenti tramite numero verde. Nel mese di novembre 2002 è stato effettuato un primo sollecito alle cooperative non rispondenti e nel mese di febbraio 2003 un secondo sollecito con rinvio di questionario. Nel mese di giugno 2003 si è conclusa la fase di rilevazione.

Per la spedizione dei questionari è stata utilizzata una lista di unità istituzionali costruita tramite l'integrazione di archivi statistici e amministrativi (Censimento istituzioni nonprofit 1999, Archivio Statistico delle

Imprese Attive - ASIA, albi regionali delle cooperative sociali, archivi delle centrali cooperative).

Il questionario era suddiviso in sei sezioni riguardanti: le variazioni anagrafiche e lo stato di attività dell'unità istituzionale osservata (sezione 1); la sua tipologia, anzianità e articolazione organizzativa interna (sezione 2); le risorse umane impegnate in termini di soci, lavoratori retribuiti, volontari, religiosi e obiettori di coscienza (sezione 3); il valore della produzione e i costi sostenuti (sezione 4); il settore di attività, i servizi offerti e gli utenti (sezione 5). La sezione conclusiva era dedicata alle osservazioni e ai commenti del compilatore.

La rilevazione è stata organizzata dall'Istat che, per lo svolgimento dell'indagine di campo, si è avvalso della collaborazione degli uffici di statistica delle province di Bolzano e Trento e degli uffici di statistica e assessorati ai servizi sociali delle regioni Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna e Marche. Per la messa a punto degli aspetti definitivi e contenutistici del questionario l'Istat ha collaborato con esperti di settore, tra i quali in particolare Giampaolo Barbetta (Università Cattolica di Milano), Carlo Borzaga (Università di Trento), Costanza Fanelli (Lega delle cooperative), Ermanno Ferrari (Provincia di Trento), Fabrizio Gentilini (Ufficio del Registro delle Cooperative di Trento), Marisa Lama (Regione Emilia-Romagna), Gianfranco Marocchi (Consorzio CGM), Gianfranco Marzocchi (Federsolidarietà-Confcooperative), Laura Pagliaro (AGCI), Maria Assunta Raisa (Regione Veneto), Vincenzo Roggero (Regione Sardegna), Alessandro Ronchi (Regione Lombardia), Felice Scalvini (Federsolidarietà-Confcooperative), Maria Elena Tartari (Regione Marche), Claudio Travaglini (Università di Bologna), Giovanna Tresso (Regione Piemonte), Flaviano Zandonai (Consorzio CGM).

Per la classificazione delle attività economiche è stata utilizzata, come già per la rilevazione censuaria delle istituzioni nonprofit riferita al 1999, l'International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO), sviluppata dalla Johns Hopkins University di Baltimora ed usata nei principali studi di comparazione internazionale del settore nonprofit. Questa classificazione, essendo specificatamente dedicata alle istituzioni nonprofit, è costruita con un maggior livello di disaggregazione dei settori M, N, O della Nace Rev.1 e permette una più accurata selezione delle risposte da parte delle unità nonprofit oggetto di rilevazione.

Hanno risposto al questionario 4.773 unità, di cui 3.928 sono risultate va-

lide, 258 cessate e 270 non valide per vari motivi (cooperative non incluse nel campo di osservazione perché non di tipo sociale, questionari duplicati, erroneamente inviati alla stessa cooperativa). Sull'insieme delle cooperative sociali non rispondenti (2.629) è stata effettuata un'indagine telefonica campionaria per verificarne l'esistenza in vita. Il campione, stratificato su base regionale, era composto da 546 unità, il 60% delle quali è risultato in vita. Complessivamente, le istituzioni di cui si è stimata l'esistenza in vita al 31 dicembre 2001 sono pari a 5.832, suddivise in 5.515 attive e 317 con attività non ancora avviata o temporaneamente sospesa.

Le mancate risposte totali sono state trattate a livello provinciale, ponderando i dati riferiti alle unità rispondenti con pesi pari all'inverso del rapporto tra totale delle unità attive (rispondenti e non rispondenti stimate attive) e unità rispondenti valide.

DIBATTITI & LABORATORI

L'apertura delle GdB 2003 è affidata a tre interventi volti a chiarire i fondamenti teorici su cui basare lo sviluppo di mercati di qualità sociale. Stefano Zamagni delinea alcune dimensioni che caratterizzano ogni modello di ordine economico-sociale, evidenziando come la specificità dei mercati di qualità sociale (da qui in poi MQS) debba essere ricercata nel loro forte ancorarsi a principi fondativi legati all'idea di reciprocità (intervento presentato nella Sezione Saggi- Vedi).

Pierpaolo Donati concentra, invece, l'attenzione della platea sulle differenze sociologiche esistenti tra mercati capitalistici (ovvero in cui si scambiano beni o servizi il cui valore è totalmente espresso in termini monetari) e mercati relazionali per beni o servizi il cui valore non è totalmente monetarizzabile. Questo gli consente di porre enfasi su alcuni elementi quali il problema della governance della rete di attori impegnati nella creazione di MQS o la definizione di strumenti di carattere partecipativo per la loro costituzione (intervento presentato nella Sezione Saggi- Vedi).

Paolo Onofri, in chiusura, sottolinea come sia necessario, a causa di diversi vincoli di natura macroeconomica, porsi il problema del completamento della rete di sicurezza sociale pubblica (welfare state) prima di impegnarsi nell'architettura di MQS (intervento sintetizzato nel prossimo Riquadro - Vedi)

“Verso il Mercato di Qualità Sociale”

Paolo Onofri, Università degli Studi di Bologna

Ci si può domandare quale sia la funzione di un macroeconomista, non particolarmente esperto di temi legati al mondo del Terzo Settore, all'interno di queste giornate di studio. La risposta non è semplice. Innanzitutto, c'è il ruolo più ingrato che è quello di ricordare i vincoli ai quali devono sottostare tutti i tipi di investimento, non escluso quello in capitale sociale. Naturalmente, l'orizzonte temporale cui si fa riferimento definisce la vera natura di un problema spesso non facilmente quantificabile nei suoi aspetti di costo, ma soprattutto di beneficio.

In secondo luogo, quando il problema si pone con riferimento alle istituzioni della protezione sociale, vi è la questione se vi sia un percorso in diversa misura obbligato nella loro costruzione e trasformazione: dal welfare ritorsitorio, a quello dei diritti di cittadinanza, alla welfare society. Oppure, se alcune di queste tappe possano essere almeno parzialmente saltate.

In terzo luogo, se le condizioni della congiuntura sociale e la sua spinta evolutiva nel nostro paese in questi anni determinino una finestra di opportunità o di minaccia per lo sviluppo del ruolo dell'impresa sociale, di quella civile e di un mercato della qualità sociale.

Infine, per poter abbozzare risposte ai quesiti precedenti, la funzione del macroeconomista applicato è quella di documentare il percorso di trasformazione avviato negli anni passati.

Da sei-sette anni a questa parte si è andata diffondendo la consapevolezza che una struttura del sistema di protezione sociale italiano è assolutamente inadeguata a un sistema economico e sociale che intende scaricare molti più rischi di prima sulla spalle di chi è in età di lavoro e che simultaneamente va aumentando il tasso di dipendenza all'interno della popolazione.

“VERSO IL MERCATO DI QUALITÀ SOCIALE”

Anche se valutato semplicemente alla luce di un sistema di welfare risarcitorio, quello italiano è un sistema assolutamente incompleto. Difficile affermare che finanzia ed eroghi tutti servizi sociali in modo equo ed efficiente. Non è nemmeno immune, per alcune prestazioni che eroga, da banali problemi di incentivi a comportamenti opportunistici. Non tutti gli istituti sono universali.

I piccoli passi compiuti tra il 1996 e il 2000 sono andati nella direzione del completamento degli istituti (quadro nazionale dei servizi sociali e sviluppo del ruolo degli enti locali), della progressiva universalizzazione di altri (maternità, assegni al nucleo familiare, congedi parentali), della riallocazione della spesa all'interno della protezione sociale, della creazione degli strumenti per coniugare l'universalismo con la selettività.

Non tutti questi piccoli passi sono sopravvissuti al cambiamento di governo e non tutte le direzioni di marcia indicate sono state confermate. Senza una realizzazione significativa di principi di cittadinanza sociale con riferimenti ad aspetti elementari di copertura dei rischi e dei bisogni sociali, può svilupparsi un sistema di imprese civili e non solo sociali come le definisce Stefano Zamagni?

Il dibattito prende inizio dalle osservazioni dei relatori relative ai lavori presentati nella prima sessione, per poi aprirsi ad interventi dell'uditorio.

Nella prima parte della discussione, Pierpaolo Donati, in risposta alla relazione di Paolo Onofri, sostiene che i MQS fanno fronte a bisogni di vita quotidiana di tutte le persone – e per questo motivo si differenziano notevolmente dal welfare state – e che lo schema secondo cui il mercato produce e lo stato ridistribuisce è ormai largamente superato nelle società moderne in cui le attività di produzione, distribuzione e consumo sono altamente interdipendenti. Di conseguenza, la valorizzazione del terzo settore non andrebbe posposta al consolidamento di una rete di sicurezza minima del welfare state, in quanto il terzo settore nasce per realizzare un altro tipo di welfare: infatti, il mercato di qualità sociale non viene dopo che mercato e Stato si sono affermati, ma è piuttosto un modo per ridefinire gli altri due. In risposta, Onofri ha ribadito che, a suo parere, il welfare state viene prima del terzo settore, in quanto esercita un'attività ridistributiva fondamentale a livello nazionale che nessun mercato locale di qualità sociale può svolgere.

Claudio De Vincenti si dice d'accordo con Onofri, e sostiene che il terzo settore ha bisogno di un'interfaccia forte con l'intervento pubblico, ha bisogno di uno Stato capace di curare il mercato – di qualità sociale – anche perché nella costruzione di un tale mercato vi sono problemi fondamentali nello scambio dei beni relazionali prodotti. Infine, Onofri sottolinea la necessità di sviluppare sinergie fra Stato e privato sociale al fine di evitare, almeno negli ambiti più critici dei servizi alla persona, la mercificazione dei servizi. Donati, richiamando diversi interventi, si dichiara d'accordo sul fatto che sviluppare mercati di qualità sociale non significa destabilizzare per mercificare, ma ricorda che proprio qui sta il problema principale: capire come realizzare la triangolazione sussidiaria fra mercato, Stato e terzo settore, in assenza di chiari modelli o di linee prestabilite, anche a livello europeo.

Introducendo il laboratorio “**Le Regole del Mercato di Qualità Sociale**”, il moderatore Pierluigi Sacco sottolinea la necessità di sviluppare modelli di *governance* per tale mercato, affrontando non solo il problema dell'elaborazione dei dispositivi normativi necessari, ma anche quello dell'evoluzione culturale, delle norme informali di comportamento selezionate e favorite da un determinato ambiente istituzionale e normativo.

Claudio De Vincenti, dopo essersi inizialmente soffermato sugli ostacoli che attualmente frenano lo sviluppo dei mercati di qualità sociale, suggerisce che, per ridare fiato a questi mercati, occorre una riforma radicale dell'intervento pubblico, sia nella sua strutturazione interna, sia in riferimento ai servizi di qualità sociale. Per quanto riguarda il primo punto, si tratta di sviluppare una sorta di “*simulazione di mercato*”; per il secondo, si tratta di far funzionare meglio un mercato che c'è, ma che funziona male, ed è fortemente soggetto a diversi tipi di “fallimento”. Si tratta quindi di capire come questi mercati possano interagire con, e/o appoggiarsi a, una base di offerta pubblica dei servizi con maggiori caratteristiche di beni pubblici. In particolare, se ci deve essere sussidiazione pubblica, questa deve essere orientata alla domanda, per sviluppare concorrenza fra profit e non-profit (intervento presentato nella Sezione Saggi-Vedi).

Nel suo intervento, invece, Angelo Ferro propone alcune linee orientative per la creazione di mercati di qualità sociale, il cui essere “sociali” si traduce innanzitutto in “partecipazione di massa”, in quanto tali mercati devono esprimere una certa idea di società: l'investimento sulle potenzialità residue – di anziani, disabili, ecc. – anche con

“VERSO IL MERCATO DI QUALITÀ SOCIALE”

l'aiuto di tecnologie idonee; la condivisione di un approccio sociale in cui le componenti rivedono e rivivono l'esperienza della famiglia e della comunità; il fatto locale come elemento di concorrenza e di capacità di orientare e di mobilitare risorse. Le linee suggerite creerebbero un circuito di mercato creatore di importanti “risorse morali”.

I Laboratorio: “Le Regole del Mercato di Qualità Sociale”

Angelo Ferro, Università degli Studi di Verona

Di fronte a dinamiche sociali di grande portata e continua turbolenza, la politica sociale non può rimanere tale, ancorata al passato e all'esistente provvisorio. Essa è stata, ed in parte è, una politica basata sulla domanda che stabilisce integralmente input ed esiti: ora va limitata solo alla sfera primaria, di base, dei bisogni.

Le grandi modifiche intervenute sul piano sociale, civile ed economico negli ultimi 10-15 anni hanno tuttavia portato un'enorme “moltitudine” di soggetti con caratteristiche, culture, esperienze, aspirazioni diverse e diversificate che solo una politica sociale dal versante dell'offerta riuscirà a promuovere, indirizzandole al miglioramento della qualità della vita. Possiamo delineare quattro regole per il MQS:

1) l'investimento sulle potenzialità residue, perché così c'è interazione in crescita. Ad esempio, nel campo delle non autosufficienze, il soggetto va capito, supportato e incoraggiato ad esprimere preferenze che si riversano su altri soggetti capaci e competenti; così si realizza scambio e sviluppo.

2) L'ambito di riferimento spaziale di questo mercato sociale per essere coerente con i presupposti di enorme diversità di soggetti e di esigenze reclama i confini del territorio, in cui si sviluppa competizione, attrattività, formazione di comunità consapevole. La seconda regola del mercato sociale riguarda quindi la dimensione territoriale - locale.

3) La logica di intervento nel mercato sociale di qualità è una logica di filiera; ritengo la definizione filiera molto più appropriata e meno generica della logica di sistema/rete. La priorità nelle logiche di filiera spetta alla ricostruzione della filiera familiare, in quanto cellula fondamentale della società: vanno ripensate le politiche (urbanistiche, di formazione, del tempo libero, etc.) per dar luogo ad insediamenti reali/virtuali, capaci di implementare riferimenti sociali e quindi arricchire la comunità. Terza regola

premiante del mercato sociale di qualità è dunque la valorizzazione della filiera familiare (anche con innovazioni sul piano dei processi aggregativi).

4) Non trovano spazio, nel mercato sociale di qualità, prassi semplicemente erogative di servizi, per il conseguente esaurimento della funzione propulsiva che avrebbero i soggetti – istituzionali, profit e non profit – che ancora si attengono a questa funzione (sarebbero delle *worse practices*). I meccanismi di competitività e di efficienza, incrementativi di equità sociale, si richiamano al "prendersi cura reciprocamente", una realtà –attitudine in cui avviene lo scambio che crea valore aggiunto nel sociale. I beni che formano il capitale sociale (l'outcome del mercato sociale) tendono così ad autofinanziarsi, a dispiegare un effetto cumulativo, a produrre circuiti virtuosi che danno luogo a equilibri sociali con alti livelli di cooperazione, fiducia, reciprocità, impegno civico e benessere collettivo.

Le quattro regole (l'investimento sulle potenzialità residue, l'ambito territoriale/locale, la filiera familiare, il prendersi reciprocamente cura), realizzano un mercato di qualità sociale perché promuovono "risorse morali" (quelle che derivano dalla struttura di relazioni tra persone) la cui fornitura aumenta invece di diminuire con l'uso e che si esauriscono se non sono attivate. Questo focus sul mercato di qualità esteso all'area sociale esalta il valore della persona in tutti i suoi molteplici effetti: come individuo titolare di diritti fondamentali, come cittadino protagonista del progresso sociale, come lavoratore con la capacità di esprimere le proprie attitudini e le proprie vocazioni. E la fa salire a livelli crescenti, come consumatore, con la possibilità di scegliere e incrementare la propria qualità della vita. E' un focus che separa due visioni della realtà: una statica, che giudica l'esistente e ne mette in rilievo i difetti ponendo sotto accusa gli elementi che li determinano, ed una dinamica che non perde fiducia nelle prospettive di scelte, individuali e collettive, capaci di coniugare la crescita con una maggiore equità e giustizia sociale.

Le "quattro regole" costituiscono, a mio modo di vedere, la cornice di una sempre più estesa responsabilità sociale.

Giorgio Fiorentini dopo aver brevemente introdotto il tema della sussidiarietà aziendale nell'ottica del superamento di vecchi modelli di welfare, presenta e commenta alcuni principi e alcune regole fondamentali per la costituzione dei MQS.

I Laboratorio “Le Regole del Mercato di Qualità Sociale”

Giorgio Fiorentini, Università Commerciale L. Bocconi

Per mercato di qualità sociale s'intende lo spazio economico-sociale ove s'incontra l'offerta con la domanda in una dimensione di scambio a reciprocità costante ed equilibrata ed ove i risultati orientati all'equilibrio economico-sociale degli attori si sedimentano per il miglioramento della qualità della vita economico-sociale del sistema stesso. Ciò avviene in una logica mista di redistribuzione della ricchezza (Stato e privato) che si è prodotta per il tramite di un sistema misto di produzione della ricchezza stessa. Presupposto di questo sistema è l'esistenza di una condizione di welfare compatibile e sincrono alle condizioni economiche e sociali ontologicamente in essere.

Nel processo di transizione dal welfare state al welfare society, e quindi al welfare community (specificazione territoriale del well being), lo Stato assume un funzione di “regolatore” dell'attività di agenti misti (aziende pubbliche, aziende private non profit e aziende for profit). Quindi il passaggio da una situazione di monopolio funzionale a quello di concorrenza collaborativa ha come obiettivo la soddisfazione dei bisogni economico-sociali dei cittadini che esplicitano la loro domanda di “cittadinanza”. Quindi le funzioni dello Stato (garanzia, animazione, sviluppo economico, assistenza) trovano nella sussidiarietà verticale, orizzontale, familiare e personale una modalità operativa utile per innalzare il livello di equilibrio socio-economico del sistema paese.

Pertanto, il principio di sussidiarietà è inteso in una logica economico-aziendale. Esso è definibile come principio di organizzazione economico-sociale secondo il quale uno Stato “regolatore” delega, anche in termini economico aziendali, a istituti economico-sociali pubblici e privati i servizi di pubblica utilità in funzione della loro capacità di produzione ed erogazione e della loro efficacia aziendale o prossimità alla domanda. Alla sussidiarietà verticale ed orizzontale si aggiunge la sussidiarietà familiare e perso-

nale intesa come principio di supplenza ed integrazione attiva della famiglia e della persona, che esprime la sua cittadinanza, nel produrre ed erogare servizi di utilità pubblica senza una esplicita delega da parte dello Stato nel rispetto dei principi del sistema. Logica di autoproduzione, autoerogazione, volontariato personale e self-help.

Inoltre, alla luce dell'influenza del principio di sussidiarietà nell'ottica di un sistema di tipo federale, si può osservare che sul piano normativo si sono fatti notevoli passi avanti, per ciò che concerne la combinazione tra pubblico e privato non-profit per la gestione dei servizi pubblici locali (il cd. federalismo ad agenti misti). Tale processo, però, non può definirsi compiuto, per via della presenza di un modello organizzativo burocratico degli enti territoriali, in cui domina il federalismo di natura esclusivamente amministrativa. Perciò, anche per il principio di sussidiarietà si richiede l'applicazione di una logica economico-aziendale, laddove l'integrazione fra le aziende composte pubbliche e quelle non-profit, si struttura in funzione del raggiungimento di livelli di efficienza, di efficacia e di economicità. Si tratta del principio di *sussidiarietà aziendale* che nella sua dimensione orizzontale, in cui vi è integrazione tra pubblico e privato non-profit e for profit, consente l'adozione di tecniche, criteri, principi e strumenti, propri dell'economia aziendale, diretti a permettere il conseguimento di interessi sopranazionali, nazionali, regionali e locali, in una logica di "federalismo di servizio" orientato all'efficacia gestionale. Tale processo implica l'azione concertata delle aziende composte pubbliche e il coordinamento delle attività legislative ed amministrative locali. La trattazione delle tematiche relative alla sussidiarietà aziendale richiede tuttavia l'esplicitazione di alcune premesse culturali e di valore che sottendono il presente scritto.

Una prima premessa concettuale discende dalla concezione istituzionale, rispetto alle amministrazioni pubbliche e alle organizzazioni senza scopo di lucro, che pone in evidenza il rapporto fini-strumenti di tali organismi. Sul piano delle finalità vi è una stretta congiunzione fra i due istituti in quanto sono entrambi orientati al finalismo sociale e volti a perseguire obiettivi e interessi di utilità pubblica (e quindi verso un mercato di qualità sociale). Sul piano strumentale, è possibile utilizzare il medesimo mezzo, quello aziendale, per modificare il rapporto esistente tra scarsità dei beni e bisogni sociali da soddisfare e garantire in tal modo il raggiun-

gimento dei fini istituzionali. A tale scopo, l'azienda composta pubblica e l'azienda non-profit rappresentano lo strumento prioritario per modificare il rapporto servizi pubblici locali/bisogni sociali e per effettuare le scelte economiche più convenienti per la collettività e per lo sviluppo del benessere economico-sociale del territorio di riferimento, in una logica di federalismo di servizio. Infatti, è ormai riconosciuto dalla dottrina economico-aziendale il carattere di strumentalità di questi organismi aziendali rispetto alle finalità istituzionali.

L'accettazione del modello economico aziendale per raggiungere risultati di qualità sociale richiede l'introduzione di alcuni principi validi per le aziende composte pubbliche e non profit:

- la *continuità* dell'attività aziendale in una successione temporale ininterrotta;
- la *perdurabilità* delle funzioni che persistono e permangono nel tempo al fine di garantire un'offerta stabilizzata di servizi solidali, di interesse generale e di reciprocità;
- l'*autonomia* decisionale, finanziaria, organizzativa e funzionale rispetto agli interessi istituzionali che costituisce la *condicio sine qua non* per il raggiungimento di un equilibrio duraturo;
- l'*unitarietà* interna dei processi gestionali nell'ambito delle singole aziende pubbliche e private (profit e non profit) in funzione di una gestione sociale esterna all'unisono a valenza solidal-pubblicistica ed uniforme in termini di efficacia istituzionale decentrata;
- l'*integrazione* interna di natura funzionale e sistemica fra i soggetti operanti nelle composte pubbliche e non-profit (organi politici e amministrativi, associati, soci fondatori) e di natura esterna con l'ambiente / stakeholders (cittadino, famiglie, imprese, enti pubblici).

L'applicazione di tali principi implica l'utilizzo di alcuni strumenti, metodi e tecniche gestionali improntati sui criteri dell'efficienza dei mezzi e delle risorse utilizzate, dell'efficacia, in termini di risultato e di effetti sul territorio secondo il principio del minimo mezzo (max risultato con il minimo sforzo), e dell'economicità fondata sul raggiungimento dell'equilibrio nel tempo fra risultati economici positivi e negativi.

Il punto di convergenza tra i due modelli aziendali, pubblico-privato non-profit, in cui si coniuga la sussidiarietà aziendale, nell'accezione oriz-

zontale, e il federalismo di servizio, si fonda sostanzialmente sulla presenza di una dimensione pubblicistico-sociale in entrambi i casi: nell'azienda composta pubblica la configurazione pubblicistica a sfondo sociale deriva dalla legittimazione ad operare conferita dalla comunità territoriale agli organi politici; nell'azienda non-profit, oltre alla dimensione privatistica conferita da soggetti privati che pongono in essere l'organizzazione senza scopo di lucro, vi è una prerogativa pubblicistica in quanto il fine è quello di soddisfare bisogni individualmente ritenuti di pubblica utilità e connotati da un interesse generale socialmente rilevante. Inoltre, nelle aziende non-profit l'eccedenza del valore economico viene reinvestita nell'attività aziendale per via del divieto di distribuzione dell'utile conseguito; ciò secondo la logica del "profitto del non profitto".

Queste affermazioni, peraltro confermate dalla dottrina economico-aziendale, portano a riflettere su alcuni punti chiave, disposti in ordine consequenziale, della dimensione sociale nella logica del federalismo. Le asserzioni che seguono sono in parte discendenti da tre principi che rappresentano premesse concettuali:

1. L'offerta dei servizi pubblici locali non è solo prerogativa degli enti territoriali.

Questo conferisce alle aziende non profit un ruolo diverso e più ampio rispetto alla residualità funzionale attribuita da alcuni autori a questa tipologia di aziende. Da un lato, perché l'evidenza empirica ha posto in risalto che l'organizzazione dell'offerta sociale non debba attribuirsi esclusivamente alle aziende composte pubbliche; dall'altro, la complessità e la eterogeneità dei servizi offerti dalle aziende non-profit sono tali che non solo non si dovrebbe pensare a queste aziende in termini marginali e subordinati rispetto al sistema della pubblica amministrazione, ma ad esse dovrebbe riconoscersi un ruolo da definirsi "parallelo" nella dimensione sociale organizzata localmente.

2. La presenza di diversi attori sociali richiede integrazione a livello istituzionale e aziendale.

Gli istituti pubblici e sociali che operano in una dimensione locale si organizzano per raggiungere certi obiettivi obbedendo a determinate leggi

di natura sociologica, fisica, economica, religiosa e così via. A questo riguardo si osserva che il rispetto delle regole basato sulla coerenza di struttura e sull'uniformità delle stesse, se organizzato in via coordinata e continuativa, favorisce il raggiungimento delle finalità istituzionali e agevola un'integrazione di tipo istituzionale fra pubblico e privato sul piano meta-economico. Di conseguenza, tale collaborazione in termini di obiettivi meta-economici ha delle ripercussioni positive sui risultati sociali, in quanto la presenza di diversi attori sociali, pubblici e privati non-profit, che confluiscono verso medesimi obiettivi, richiede un coordinamento delle azioni economiche da porre in essere e perciò un'integrazione anche di tipo economico-aziendale. Il massimo grado di integrazione delle finalità degli istituti pubblici e degli istituti non lucrativi diviene fattore di propulsione anche per lo sviluppo di un'integrazione degli strumenti economici pubblicistici e solidali utilizzati per perseguire le mete prefissate, e perciò di un'integrazione economico-aziendale. In tal senso, si può quindi affermare che integrazione istituzionale ed aziendale sono fortemente collegate ed interdipendenti ed agiscono in funzione di un'azione coordinata di utilità collettiva.

3. La sussidiarietà aziendale, in logica orizzontale, favorisce l'integrazione economica funzionale

Come si è detto in precedenza, l'azienda composta pubblica e l'azienda non-profit rappresentano rispettivamente l'ordine economico dell'istituto pubblico territoriale e dell'istituto privato senza scopo di lucro, che agisce in via strumentale per i fini istituzionali. La capacità dei soggetti pubblici e privati non-profit di modificare il rapporto esistente tra utilità e limitatezza dei beni, bisogni da soddisfare e scarsità di mezzi, è tale da favorire comportamenti giudicati economicamente più convenienti selezionandoli tra le alternative possibili. Non sempre, però, è possibile una completa conoscenza delle varie alternative e delle soluzioni più adeguate. Ne deriva che le aziende composte pubbliche possono trarre preziose informazioni dalle aziende non-profit che hanno una "forma mentis" privatistica e spesso forniscono soluzioni adeguate improntate sulla flessibilità, organizzando risposte soddisfacenti a problemi di interesse generale o della medesima natura; inversamente, le aziende non-profit si avvantaggiano della presenza pubblicistica e della funzione normativa e potestativa propria de-

gli enti pubblici. Tale forma di integrazione a contenuto economico pone in essere degli atteggiamenti che spingono verso una sussidiarietà di tipo aziendale, la quale si basa su una simmetria fra pubblico e privato-non profit e si concretizza in una forza legante, in termini di vincoli e opportunità da cogliere, delle funzioni aziendali (fertilizzazione incrociata ed effetto trascinarsi reciproco).

In conclusione, l'integrazione funzionale di reciprocità e di scambio fra le aziende composte pubbliche e le aziende non-profit e for profit (quindi agenti misti) in una logica di sussidiarietà aziendale, nella sua accezione orizzontale, e quindi in una dimensione di mercato di qualità sociale dà luogo ad una struttura che presenta le seguenti regole:

- continuità operativa fra le due aziende allo scopo di mantenere la coerenza del rapporto funzione/servizio;
- coerenza strategica, in cui si conciliano le azioni tattiche a fronte di una stessa "vision";
- economicità, basata su un coordinamento delle azioni economiche secondo un modello pre-concordato;
- soggetto economico delle aziende composte pubbliche, di natura pubblicistica, e delle ANP, di natura privatistica, che trova concordanza nel risultato dei servizi locali offerti ad utilità pubblica;
- interdipendenza qualitativa fra il fornitore non profit e il cliente istituzionale pubblico; sincronia virtuosa che si realizza attraverso una gestione integrata fra i processi fornitura ed erogazione di beni e servizi delle aziende non-profit e l'approvvigionamento delle aziende composte pubbliche;
- leadership integrata di costo e di prezzo da intendersi come capacità atta al raggiungimento della migliore combinazione di costo per l'azienda composta pubblica e di prezzo per l'azienda non profit;
- simmetria di break-even laddove si integra un alto e patologico break-even dell'azienda composta pubblica con quello basso delle aziende non-profit che forniscono beni e servizi alle amministrazioni pubbliche;
- governance senza soluzione di continuità ove le aziende pubbliche e private hanno una condivisione strategica partecipata;
- government funzionale e simmetrico per recuperare dall'integrazione

operativa una migliore gestione orientata ad una efficacia di sistema territorio, incrementando il “capitale sociale”;

- accountability intesa non solo come assunzione della responsabilità, ma più in generale come trasparenza che sottende il sistema di regole e criteri, per mezzo dei quali si accetta di rendere conto alla collettività.

Il Laboratorio continua con Flavia Franzoni che ricostruisce il passato delle collaborazioni privato-pubblico, ovvero la storia di quella sorta di mercato che era ed è il sistema degli appalti in cui, dopo aver tentato di superare l'approccio del massimo ribasso cercando di dare un “peso” alla qualità, si vorrebbe instaurare un processo di collaborazione fra pubblico e privato che esca dal sistema degli appalti stesso. Franzoni suggerisce quindi, la stesura di regole per il MQS che tengano conto delle diverse realtà del terzo settore, dei diversi modi con cui queste realtà possono cooperare con le istituzioni pubbliche e delle diverse risorse valorizzabili.

I Laboratorio “Le Regole del Mercato di Qualità Sociale”

Flavia Franzoni, Università degli Studi di Bologna

La mia parte oggi è quella di analizzare le cose ascoltate dal punto di vista di chi opera quotidianamente nell'erogazione dei servizi alla persona, intendendoli, in senso molto lato, come servizi preventivi, promozionali che si rivolgono alla comunità nel suo complesso. Quindi, dal punto di vista di chi è responsabile, di chi progetta, di chi lavora dentro a questi servizi e di chi è vicino al cittadino e ha la capacità di capire se questi servizi corrispondono effettivamente a bisogni della persona, alle esigenze della comunità e se rispondono inoltre agli obiettivi generali di equità e di giustizia sostanziale che ci derivano dal modello di welfare in cui ci ritroviamo a lavorare. Lo scopo del mio intervento è porre delle domande ai giuristi e agli economisti che si devono occupare delle regole dei MQS proprio perché queste regole interagiscono con il lavoro quotidiano di ciascuno di noi; regole che interessano al cittadino, sottolineo cittadino perché non vogliamo parlare di utente, ma neppure di consumatore. Farò un breve *excursus* sul passato delle collaborazioni pubblico-privato perciò di quella sorta di mercato che si è andato creando attraverso il sistema degli appalti, per poi guardare al futuro facendo riferimento a qualche caso concreto che può aiutare chi deve teorizzare questi problemi.

Tutti sanno, almeno per una parte dei servizi alla persona, che la collaborazione pubblico-privato ha portato al sistema degli appalti nel tentativo di introdurre concorrenza. In quegli anni si parlava di cartelli tra poveri che non consentivano una concorrenza tale per cui si potesse arrivare al miglior prezzo e alla migliore qualità dei servizi. Arrivò, dunque, il sistema degli appalti al massimo ribasso, che non riuscì tuttavia a tenere conto né della qualità, né della relazionalità dei servizi alla persona, elementi qualificanti dei MQS. Arrivarono, poi, delle regole per questo “pseudo-mercato” (vi erano già delle regole come le leggi fondative dei vari soggetti che avevano istituito i vari albi rispetto ai quali venivano identificati i soggetti a cui esternalizzare alcune funzioni) che riguardarono soprattutto le modalità di appalto, cioè la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa; in-

fine, si decise di dare peso non solo al prezzo ma alla qualità dell'offerta. Le Regioni hanno emanato delle direttive, la sperimentazione è stata ampia. Riguardando queste direttive si vede il tentativo di cercare di riconoscere come qualità tutti gli aspetti relazionali visti nelle relazioni di questa mattina, dare punteggio ad un certo tipo di formazione del personale, riconoscere le capacità relazionali di queste figure professionali. Poi si è iniziato a dare punteggio alla capacità del soggetto erogatore di mettersi in relazione con il territorio, di attivare risorse, di riuscire a creare intorno alle persone a cui si eroga il servizio dei rapporti di reciprocità, di aiuto in rapporto con le associazioni di volontariato, in rapporto con i gruppi di vicinato... C'è stato, perciò, un tentativo di correzione di questo processo di collaborazione tanto che attualmente si stanno studiando ipotesi per un governo di un sistema socio-assistenziale, socio-sanitario imperniate su rapporti innovativi tra istituzioni pubbliche e soggetti del terzo settore. C'è una sorta di turbolenza istituzionale che va cercando di uscire dal sistema degli appalti. D'altra parte, il terzo settore ha assunto ruoli diversi, nuovi e maggiori con cui fare i conti; la legge 328 e le leggi applicative delle Regioni riconoscono al terzo settore non solo la capacità di gestire servizi, ma gli conferiscono un ruolo importante nella fase di programmazione dei servizi, nei piani di zona previsti dai Comuni per impostare il welfare in quella zona, e mettere risorse in rete.

Il piano di zona è siglato in qualche caso con degli accordi di programma conclusi dai soggetti del terzo settore. Secondo la legge dell'Emilia Romagna, ma questa è ormai la tendenza generale, essi vengono chiamati ad audizioni pubbliche per progetti sperimentali (co-progettazione) sui quali avviare collaborazioni tra governi, imprese e fondazioni. Sta, dunque, prevalendo un rapporto fortemente cooperativo tra terzo settore e le istituzioni, un rapporto che valorizza tutti gli elementi di relazionalità di cui è capace il terzo settore. Ma, cosa significa una concorrenza che conviva con questo rapporto cooperativo?

Finora abbiamo parlato dei soggetti più forti del terzo settore, le grandi cooperative che offrono servizi domiciliari agli anziani... ma c'è il problema che il terzo settore si sta popolando di esperienze diverse tra loro. Ad esempio, se vogliamo vedere qual è l'attuazione più coerente del principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 118 della riforma del titolo quinto della Costituzione, vediamo come sempre più dovranno essere premiate le iniziative spontanee dei cittadini singoli e associati che si mettono insieme per un

fine sociale e/o comunitario. Stanno nascendo molte iniziative (ad esempio nel settore dell'infanzia abbiamo iniziative che nascono da associazioni di genitori che però poi si mettono sul mercato perché gestiscono un centro giochi pomeridiano il cui accesso è a pagamento) che hanno incontrato diversi problemi nel rapporto con l'ente locale, pur essendo il prodotto dello spirito di cittadinanza attiva che il 118 sostiene. Queste, in un mondo che si va estremamente diversificando, sono iniziative interstiziali tramite le quali tuttavia si creano quei legami comunitari e di capacità di relazione che poi migliorano la comunità nel suo complesso e realizzano il welfare comunitario. Tutti questi problemi si intersecano tra loro. Leggevo stamattina "Vita" dove è descritta questa esplosione di asili nido, ed in generale dei servizi per l'infanzia. In particolare, fa riferimento ad una esperienza bolognese dove sta partendo una cooperativa di donne immigrate che si sono messe assieme per produrre servizi per l'infanzia per loro stesse e per altre donne italiane, durante gli orari non coperti dall'asilo nido. Sono servizi di custodia, di animazione, di tempo libero che risolvono il problema delle donne che lavorano full time.

Questa piccola esperienza ci sollecita molte osservazioni: 1) i modi i cui nascono queste esperienze sono molteplici; 2) gli interlocutori diventano tanti così un'esperienza di questo genere si rivolge sicuramente alla Regione che darà l'incentivo per partire, ma la cosa importante è che entra sul mercato avendo un nuovo cliente mediatore che può essere l'impresa. Ho raccolto molti esempi che mostrano come il sistema si sta arricchendo di progetti interstiziali, ma che hanno a che fare con il mercato.

Le regole possono andare ad agire in modo pesante nel quotidiano degli operatori, penso al buono ed al voucher. Stamani si è teorizzato che la fiscalità generale deve andare a sostenere almeno in parte la domanda, l'accreditamento risolve in qualche modo il problema dell'asimmetria informativa che vedeva l'utente-cittadino troppo debole nell'interpretare l'offerta e scegliere quella migliore ed infine la concorrenza porterà alla qualità. Non sono convinta che ciò sia così facile se non vi è intorno al mercato un sistema istituzionale che funzioni. La presa in carico del caso è, a volte, assolutamente necessaria per superare l'asimmetria informativa; certo, vi sono famiglie che probabilmente sono perfettamente in grado di utilizzare il buono, ma pensiamo alla disabilità, alla tossicodipendenza... il buono può rischiare di tradursi in un contributo economico. Allora, si torna indietro! Affinché questo buono sia efficace è necessario un cambiamento forte nel-

I LABORATORIO: "LE REGOLE DEL MERCATO DI QUALITÀ SOCIALE"

le amministrazioni locali, nell'organizzazione dei servizi, nell'azione dell'assistente sociale, nelle forme di collaborazione tra pubblico e privato. Mi sembra che sia utile capire e ricordare a chi ci deve dare le regole, la varietà del terzo settore, i diversi modi di rapportarsi con il pubblico i ruoli diversi che ha da valorizzare, perché il terzo settore certamente sperimenta innovazione ed è un moltiplicatore di risorse perché è capace di rapportarsi con il territorio, sa mettere in moto, intorno alle persone cui offre servizi, anche altre risorse, altre energie e altre relazioni. Crea, insomma, capitale sociale.

Salvo Pettinato sottolinea, invece, come il mondo del non-profit debba organizzare la propria attività in un sistema normativo deficitario, perché superato nell'impostazione, da un lato, e frammentato da leggi "iperspecializzate", dall'altro. Sarebbe necessario, di conseguenza, un lavoro ampio e generalizzato di approfondimento giuridico per il non-profit per eludere spiacevoli confusioni.

I Laboratorio “Le Regole del Mercato di Qualità Sociale”

Salvo Pettinato, Agenzia per le ONLUS

Il titolo del “laboratorio” – già alla prima parola – è molto stimolante: si parla di “regole”, parola che per il giurista ha un significato paradigmatico che lo conduce alla delineazione di “precetti”, e non di rilevazioni di frequenza, come è invece tipico di chi esprime cultura economica.

Questa banalità introduttiva mi è ispirata da una percezione più generale che invero non ho la possibilità di trovare banale e che muove proprio dal numero troppo basso di regole giuridiche precise, per ciò che riguarda i soggetti non-profit che operano nei contesti economici (qui si parla addirittura di un “Mercato”).

Detta situazione è, invece, la premessa per svariati problemi ulteriori sia sotto il profilo delle “azioni” che possono verificarsi nei predetti contesti, sia sotto quello delle garanzie o quello delle responsabilità che vi si riconnettono.

Arrivare alla piena attuazione del principio per cui i soggetti non-profit, e dunque anche le “prossime” imprese sociali, per ciò che attiene gli aspetti oggettivi della loro azione economica, devono soggiacere a tutto il versante di norme e responsabilità dell’operatore economico tipico, cioè l’impresa, costituirebbe un fattore importante anche per la vitalità di queste entità. E dunque per la produzione di risultati capaci di sostenere, nei fatti, la continuità di una “qualità sociale” estesa, quale che possa essere la definizione di questo ulteriore concetto relativamente innovativo.

Ciò è vero, a mio modesto parere, quale che sia l’ambito che si vuol fare ricomprendere al concetto stesso di MQS, da quello degli “utenti” beneficiari meno abbienti, a quello della manodopera disagiata coinvolgibile, a quello dell’ambito strettamente etico nella scelta e nella circolazione di prodotti o servizi oggetto dell’offerta così qualificata.

In ogni caso, in questo quadro di fondo, io credo che il giurista italiano al passo con i tempi (nel senso, cioè, di persona criticamente consapevole degli assetti veramente in atto) deve “testimoniare” con partecipazione il disagio causato dall’eccessivo stato di ritardo dell’ordinamento giuridico com-

plessivo per tutto ciò che si compendia nell’operatività dell’imprenditoria non strettamente profit; che è il versante, poi, in cui un MQS si inquadra, ovviamente, per necessità “concettuale”.

Una concorrenza ampia, che coinvolga produttivamente la particolare imprenditoria predetta, avrebbe bisogno di regole chiare anche sul piano fiscale, dove azioni di potenziale disturbo dell’Agenzia delle Entrate, per esempio in merito alla godibilità effettiva di qualifiche di favore (come quella abusata di Onlus), costituiscono sempre un elemento di allarme grave. È innegabile, del resto, che mentre un’impresa comune non solo ha solitamente riserve patrimoniali tipiche, visibili nel passivo del suo bilancio, ma idealmente può fronteggiare i “recuperi” del fisco con gli eventuali guadagni eccedentari passati, e già variamente tesaurizzati, una struttura erogativa “sociale” come un ente non-profit si trova nella posizione opposta di tendenziale “azzeramento” delle sue risorse cautelari (le riserve, cioè): ecco perché il fattore fisco – a cominciare, ad esempio, dalla configurabilità esatta dell’impresa sociale e della sua appropriata collocazione “soggettiva” – riveste in quest’ambito un ruolo centrale.

Anche a parere di Andrea Zoppini, il codice civile e il sistema normativo italiano non rispondono adeguatamente alle esigenze poste dal terzo settore e dai mercati di qualità sociale: servirebbe una riforma radicale del codice, per quanto riguarda associazioni e fondazioni, per diverse ragioni. Oltre agli elementi già indicati da Pettinato, infatti, Zoppini rileva l’inesistenza di un tessuto normativo inerente all’esercizio di attività di impresa per il terzo settore, e la necessità di affrontare il problema dell’ibridazione fra i modelli fondazionale e associativo; inoltre, esistono fenomeni associativi molto diversi fra loro che sono destinatari delle medesime regole. La proposta di Zoppini è quella di stabilire diversi regimi di autonomia statutaria, a seconda di determinate condizioni specifiche. Ad ogni modo, se il terzo settore deve competere sul mercato alla pari con Stato e privato, deve essere posto nelle stesse condizioni, piuttosto che tradurre la “non lucretività” in regole agevolative.

I Laboratorio “Le Regole del Mercato di Qualità Sociale”

Andrea Zoppini, Università degli Studi “Roma Tre”

Il giurista si trova sempre in difficoltà quando è ripetutamente sollecitato a dare risposte trovandosi poi, in ultima analisi, a dover lavorare con gli strumenti del formalismo perché, per la scelta professionale che ha fatto, deve operare una qualificazione formale di fatti sociali complessi all'interno di categorie ben precise. Intendo occuparmi, in questa relazione, delle regole che governano la struttura degli attori di questo MQS e, in questa prospettiva, mi collego a quanto diceva Pettinato. Le regole degli enti non-profit (regole del codice civile e non solo) sono adeguate rispetto al nuovo ruolo che hanno questi attori istituzionali? È stata richiamata la teoria che spiega il non-profit come una risposta ai fallimenti del mercato, cioè laddove il mercato non è in grado di rispondere a determinate domande sociali gli enti non-profit riescono a fare meglio. Quando rivolgo una donazione ad una associazione non riconosciuta o quando acquisto un bene prodotto da una fondazione che esercita a sua volta attività di impresa, è evidente che la donazione che rivolgo a quel particolare ente contiene un elemento fiduciario giacente nel fatto che quel ente mi ha promesso di non destinare al vantaggio egoistico di chi quell'iniziativa ha avviato le attività che derivano dall'iniziativa stessa. Tale problema viene normalmente rappresentato nei termini dell'asimmetria informativa: se io dono all'associazione che raccoglie fondi per i bambini poveri è evidente che io non ho la possibilità di informarmi sull'effettiva destinazione di quanto è stato raccolto a quella finalità.

L'asimmetria informativa determina un'ulteriore conseguenza ovvero l'opacità degli indici di performance ovvero, in termini più banali, la difficoltà di sapere con esattezza qual è l'efficacia della performance. Risponde, oggi, il nostro codice civile alle nuove esigenze che il MQS pone? Corrispondono gli “abiti” che il nostro sistema normativo mette a disposizione degli attori istituzionali del terzo settore alle loro reali esigenze? Io direi di no.

È giunto il momento di operare una radicale riforma del codice civile anche per quanto riguarda le associazioni e le fondazioni, come d'altronde è stato fatto per le società di capitale.

Ci sono a mio parere molte ragioni che dimostrano la necessità di un intervento riformatore. La prima è che tutti gli interventi recenti hanno operato progressive abrogazioni del codice tanto che l'impianto normativo del codice del 1942 è ormai completamente insufficiente; a ciò si aggiunge, da un lato la significativa stratificazione e moltiplicazione di fattispecie, in particolare in riferimento ai fenomeni associativi, dal volontariato alle associazioni di promozione sociale, che evidenzia la scarsa coerenza con la realtà delle norme dettate dal legislatore, dall'altro il fenomeno degli enti pubblici privatizzati che ha messo in moto una serie di energie positive sia nel caso delle fondazioni bancarie sul versante dell'iniziativa sociale, sia sul versante delle riflessioni legislative. A fronte di queste novità di tipo normativo vi sono almeno due novità di tipo socio-economico che vanno considerate: la prima è che, storicamente dal '700 fino all'esperienza del legislatore del 1942, la disciplina delle associazioni e delle fondazioni è sempre stata pensata con riguardo all'intersezione con il fenomeno delle donazioni; tutta la disciplina del codice civile è costruita sull'idea del controllo e degli acquisti liberali per donazione o per disposizione testamentaria. L'esperienza che gli ultimi decenni ci pone sotto gli occhi è, tuttavia, quella inerente all'esercizio di attività di impresa da parte delle fondazioni e associazioni all'interno di un tessuto normativo inesistente proprio perché il fondatore non considerava in radice questa possibilità. Naturalmente la mancanza di regole può esaltare il giurista teorico che fa raffinate costruzioni, essa però pone anche problemi pratici rilevanti e significativi. L'altro dato di tipo socio-economico su cui è opportuno richiamare l'attenzione è legato al fatto che vi è stata una ibridazione della fondazione, cioè sono sempre più presenti fondazioni che hanno una organizzazione di tipo associativo. Anche su questo dato è opportuno riflettere. A mio parere, ci si deve interrogare (sotto questo profilo il codice civile non sempre dà risposte univoche) sui margini di elasticità del modello fondazionale. Ci si può chiedere innanzitutto se è il caso, come avviene in altri ordinamenti, di ridurre tutto al fenomeno associativo. Laddove si opti per la conservazione dell'alternativa tra associazione e fondazione è bene precisare quali sono i limiti del ricorso a questo secondo istituto, sempre nella logica che spendere il nome di associazione o fondazione ha un valore comunicativo. È un problema

aperto, ma ci si deve domandare se, in prospettiva, questa pluralità vada conservata come un qualcosa di positivo da meglio precisare sul piano legislativo.

Sulla strada di una ipotetica riflessione su come riorganizzare la materia civilistica delle associazioni e fondazioni credo vi sia un ulteriore elemento a cui è opportuno prestare attenzione: le riflessioni che abbiamo oggi ascoltato riguardano il MQS quindi, per definizione, enti, siano essi regolati nel primo libro del Codice o cooperative sociali, che abbiano come caratteristica genetica quella di operare una destinazione tendenzialmente altruistica del risultato dell'attività che si realizza. È bene considerare che, storicamente, al fenomeno associativo, più che a quello fondazionale, attingono anche enti che hanno finalità private non lucrative, ad esempio associazioni di volontariato caratterizzate da una totale etero-destinazione della attività (cioè tutto quello che l'associazione riesce a organizzare viene destinato gratuitamente ai soggetti beneficiari estranei all'associazione) o il circolo del tennis esclusivo cioè che destina le proprie attività ai propri soci; si tratta di due fenomeni molto diversi che sono attualmente regolati in modo assolutamente identico, questo è un dato su cui è opportuno riflettere.

Quali possano essere delle ipotesi su cui lavorare nel futuro? Ritengo che, a fronte di elementi che caratterizzano in maniera fondamentale gli enti senza scopo di lucro è necessario che anche nel codice civile si prevedano regole diverse in relazione proprio al tipo di affidamento che l'associazione o la fondazione suscita nei soggetti terzi. Riterrei che l'autonomia statutaria, quindi la libertà organizzativa, possa essere massima laddove non si faccia appello alla fiducia pubblica o ai contributi pubblici o ai contributi privati concessi nella forma della associazione. Ritengo, però, che l'autonomia statutaria debba necessariamente essere declinata in riferimento ad alcune ipotesi: innanzitutto quando l'associazione o la fondazione fanno appello a donazioni o a liberalità ricevute altrui, la seconda ipotesi è quella in cui l'ente sia soggetto a discipline premiali cioè quelle di tipo agevolativo, la terza ipotesi è quella in cui l'ente svolge attività di impresa perché l'impresa negli enti non-profit è caratterizzata da elementi di tipo fiduciario in senso lato, la quarta ipotesi è quella dell'ente non-profit che riesce ad aprirsi al mercato dei capitali.

Credo che per le caratteristiche degli enti a scopo di lucro sia necessario definire in maniera più precisa i vincoli fiduciari che gravano sugli ammi-

I LABORATORIO: "LE REGOLE DEL MERCATO DI QUALITÀ SOCIALE"

nistratori di enti senza scopo di lucro. Sostengo, quindi, che il problema non solo del diritto societario, ma anche del diritto delle organizzazioni senza scopo di lucro, è che i giudici sono intervenuti troppo poco nella vita delle associazioni, così come anche in quella delle società, una sorta di in-trasparenza che può determinare momenti di significativa distorsione. Concludo dicendo che sono d'accordo con quanto è stato detto all'inizio di questo Laboratorio: c'è il rischio di immaginare che, a fianco dell'impresa pubblica e di quella privata, anche il terzo settore possa reclamare un proprio statuto d'impresa, ovvero di essere governato da regole proprie. Riten- go invece che nel mercato tutti debbano concorrere a parità di condizioni e che in un certo senso le doti genetiche positive della non lucratività non debbano tradursi in regole agevolative.

Francesco Vella cerca, in conclusione del primo Laboratorio, di rispondere a due domande principali. La prima è relativa al modo in cui il nostro ordinamento si pone nei confronti degli enti non-profit.

Oltre a richiamare i problemi già sottolineati da altri relatori, Vella ricorda il disegno di legge delega attualmente in discussione, rimarcando, fra i limiti di questo progetto, una scarsa attenzione all'area dei finanziamenti, alle strutture di governance, e alla definizione di un'adeguata struttura di controllo con caratteristiche di autorità indipendente. La seconda domanda è relativa al modo in cui l'ordinamento cerca di garantire che le imprese sociali, anche profit, pongano le proprie attività su un piano di coerenza con i principi di qualità sociale. A questo proposito, le regole possono essere di fonte pubblica, oppure date dall'impresa su base volontaria. Vella si dice d'accordo con una struttura di autoregolamentazione, in cui lo Stato certifica, ma non produce, le regole. Sul mercato, poi, deve essere la reputazione di eticità a premiare l'impresa etica, non lo Stato, ad esempio attraverso agevolazioni fiscali, perché ciò rischia di distorcere il gioco competitivo.

I Laboratorio “Le Regole del Mercato di Qualità Sociale”

Francesco Vella, Università degli Studi di Bologna

Ringrazio per l'invito a partecipare a questo incontro e mi fa piacere aver sentito riecheggiare alcuni temi già nelle relazioni di chi mi hanno preceduto e che io cercherò di integrare dalla prospettiva di chi si occupa di diritto dell'impresa. A mio parere, le regole del mercato della qualità sociale presuppongono una duplice chiave di lettura: la prima, che tipo di risposta offre il nostro ordinamento per favorire lo sviluppo dell'attività imprenditoriale che produce beni e servizi i cui benefici ricadono su tutta la collettività; questo è importante soprattutto in quella prospettiva circa l'evoluzione del nostro sistema di welfare che prevede la partecipazione di attori pubblici e privati che coprono la produzione di questi beni e servizi, dove si cerca di coniugare l'efficienza e la diffusione equa di servizi alla comunità all'interno di questo sistema.

Proprio gli enti non-profit che esercitano attività di impresa sono particolarmente importanti.

Quindi la prima domanda che mi pongo è “l'ordinamento come cerca di motivare, stimolare, l'attività di impresa degli enti non-profit?”. La seconda chiave di lettura intimamente connessa alla precedente è quali scelte compie l'ordinamento per garantire una coerenza dell'attività di impresa, impresa nel senso non-profit o profit, con quei principi che segnano la qualità sociale ovvero la coerenza dei comportamenti di impresa con i problemi sociali, ambientali, di tutela di terzi stakeholders che operano nell'impresa. Cercherò ora di rispondere a queste due domande.

La prima domanda, che tipo di risposta l'ordinamento offre all'attività imprenditoriale di enti non-profit. Ora qui come tutti sapete c'è stato un dibattito molto approfondito; già A. Zoppini ha richiamato la frammentazione delle discipline, la carenza dell'impianto codicistico che non consente all'attività di impresa degli enti non-profit di svilupparsi, di svolgersi in un contesto di adeguata certezza. Questo dibattito ha portato a studi approfonditi e, recentemente, c'è stato un primo positivo sbocco in un disegno di legge presentato dal governo sulle imprese sociali. Questo disegno di legge

delega prevede l'introduzione di specifici criteri qualificanti il carattere sociale dell'impresa con riferimento al settore di operatività, alla clausola di non distribuzione degli utili, con l'obbligo di investire in elementi a carattere patrimoniale nell'impresa; sono poi previsti particolari limiti relativi alla democraticità della struttura di governo di queste imprese e agli obblighi di rendicontazione. Tenete presente che il dibattito su questo disegno di legge è ancora in corso e non sono mancate opinioni fortemente critiche. Ritengo che questo tentativo così com'è non vada bene, sia un progetto meritorio, ma che abbia alcune lacune. La prima lacuna è quella del metodo perché è una legge delega, cioè delega il governo a definire i settori meritori dell'attività imprenditoriale delle organizzazioni non-profit. Ciò è un po' rischioso perché ritengo che, sebbene ci debba essere una certa elasticità, debba essere il legislatore, cioè il parlamento, nella discussione in aula a maturare una convinzione su quelli che potrebbero essere i settori meritori dell'attività di impresa non-profit; altrimenti si rischia di finire come sta finendo per le fondazioni bancarie che hanno una bizzarra e singolare estensione dei loro settori di operatività. Ci sono altre lacune. Ad esempio, rimane esclusa dalla disciplina dell'impresa sociale, così come configurato in questo disegno di legge, tutta l'area dei finanziamenti con una assoluta schizofrenia tra quello che sta accadendo nel diritto societario, dove il legislatore ha previsto un'ampia e complessa strumentazione per favorire il finanziamento dell'impresa profit, e questo non si sta invece realizzando per l'impresa profit.

Inoltre, manca una dovuta attenzione alle strutture di governance dell'impresa non-profit con riferimento a modalità di amministrazione che possono garantire un'efficiente tutela dei terzi coinvolti e garantire quei principi di democraticità ai quali il disegno di legge fa riferimento. Infine, manca una adeguata struttura di controllo, dal momento in cui si dice che le imprese non-profit devono rispettare alcuni requisiti, chi poi li controlla? Credo che molte delle carenze che l'avvocato Pettinato richiamava derivino da un vizio di origine; nel 1998 il legislatore, quando riformò le fondazioni bancarie, in una legge esplicitamente disse che il regime delle fondazioni bancarie doveva rimanere provvisorio fino all'entrata in vigore della nuova autorità di controllo su tali enti; la scelta fatta successivamente è stata quella di creare un organismo che non è un'autorità indipendente, che non ha quelle connotazioni di indipendenza che invece hanno altri organismi di controllo del nostro sistema. È evidente che essa non ha la forza economi-

ca, organizzativa e l'autonomia per fare il lavoro che deve fare un'autorità indipendente. Sono convinto che non si raggiungeranno seri risultati fino a quando non si affronterà questo discorso con chiarezza; l'Agenzia di controllo sul non-profit deve diventare un'autorità indipendente con tutte le caratteristiche di autonomia contabile ed organizzativa che l'autorità indipendente ha. Quindi, il nostro legislatore sul piano della disciplina organica dell'impresa non-profit si è avviato su un percorso positivo, ma vi sono alcuni profili che debbono essere modificati. È auspicabile che in una futura e urgente discussione su questi temi si riesca a raggiungere il risultato di una organica disciplina dell'attività di impresa degli enti non-profit che ritengo sia di grande importanza. Sono poi convinto che si debba rivedere organicamente il quadro delle regole per l'impresa sociale non pensando in alcun modo al profilo della (fiscalità nel senso che l'impresa sociale si deve caratterizzare sul mercato per il particolare modo di produzione, altrimenti si pone un problema di concorrenza).

La seconda domanda, quali sono le regole per fare in modo che le imprese sociali, anche profit, si pongano su un piano di coerenza con le regole della qualità sociale del mercato. Ci sono due diverse impostazioni che si combattono: una ritiene che queste regole se le debbano dare le imprese su base volontaria, un'altra impostazione, tipica della disciplina comunitaria, invece ritiene che debbano essere regole di fonte pubblica. Sono favorevole ad impiantare, incardinare questi principi su una base autoregolamentata immaginando però un sistema a doppio binario dove il soggetto pubblico può avere una funzione di certificazione di queste regole, ma non una funzione di produzione delle stesse. Il nostro ordinamento già prevede contesti simili a quelli che ho richiamato. Ad esempio il decreto legislativo sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche prevede che la sanzione in capo alla persona giuridica possa essere attenuata dalla presenza di un modello di controllo interno fondato su codici etici. In proposito, qualche mese fa c'è stata una sentenza del tribunale di Pordenone che ha riconosciuto la validità di questi codici etici al fine di attenuare la sanzione per un caso di corruzione che si era verificato. Vi sono tuttavia altre ipotesi: ad esempio, ci sono molte imprese che prevedono al proprio interno dei comitati etici, composti da soggetti indipendenti dall'impresa stessa che valutano operazioni particolarmente rischiose, ad esempio operazioni in conflitto di interesse, ed hanno il potere di bloccare queste operazioni. In tal caso, è la società stessa che si dà queste regole. Il consiglio di controllo

esterno alle banche islamiche che accerta la corrispondenza dell'attività della banca islamica ai canoni etici della cultura islamica (ad esempio fare attenzione che la banca non dia finanziamenti con tassi di interesse ma si adegui ai meccanismi finanziari della cultura islamica) è un'altro esempio. Questi sono due semplici esempi di come l'autoregolamentazione possa portare il rispetto di regole di eticità e come il soggetto terzo, cioè lo Stato, possa intervenire nel certificare la rilevanza di questa autoregolamentazione.

Sottolineo che suscita perplessità un meccanismo premiale dell'eticità nel senso che sono convinto che le regole di eticità dell'impresa debbano svolgere la loro funzione sul piano reputazionale. In alcuni recenti progetti governativi, sembra tuttavia configurarsi la possibilità che a quelle imprese che mostrano un particolare impegno sociale vengano attribuite delle agevolazioni fiscali. Qui c'è un problema particolare di distorsione della concorrenza perché sembra che vi sia un soggetto pubblico che accerta la rilevanza dell'impegno etico e poi agevola fiscalmente. Questo meccanismo mi preoccupa perché è un meccanismo che, ad esempio nella recente evoluzione della legislazione sulle fondazioni bancarie, sta assumendo toni preoccupanti; nella riforma delle legislazioni bancarie abbiamo un'autorità di vigilanza, il Ministero, che può segnalare alle fondazioni i settori di maggiore rilevanza sociale verso cui operare. Il Ministero del Tesoro deve fare poi una relazione, secondo quanto previsto dalla finanziaria del 2002, sui settori in cui hanno operato le fondazioni bancarie; tale segnalazione ha poi rilievo ai fini della destinazione dei fondi pubblici verso tali settori. Questo aspetto configura delle forme di dirigismo che finiscono col delimitare fortemente l'autonomia delle imprese e negano la terzietà del soggetto Stato che può avere certo un ruolo certificatorio sull'eticità dell'impresa, ma non un ruolo di indirizzo. L'indicazione circa l'indirizzo delle attività dei fondi etici verso queste imprese suscita ancor maggiore perplessità. Recenti ricerche in materia di fondi etici hanno dimostrato che in realtà tali fondi offrono performance del tutto simili a quelle dei fondi normali; ciò significa che hanno un buon successo e che, presentando le loro caratteristiche di eticità sul mercato, riescono a raccogliere il consenso degli investitori. A mio parere, il successo dei fondi etici sta nella capacità di affermarsi con la loro forza e senza nessuno indirizzo esterno sul mercato, con il classico effetto reputazionale.

Per realizzare fino in fondo questi obiettivi servono regole severe, ma rego-

le leggere, quindi uno Stato che disegni il quadro generale nel rispetto dei principi di autonomia dei privati, e dell'imprenditore.

Aperto i lavori del secondo laboratorio **“Accountability per le Organizzazioni Non-Profit”**, il moderatore, Francesca Buscaroli, comincia ad affrontare il tema del laboratorio, ricollegandolo a quelli discussi nelle sessioni precedenti, e introduce i relatori.

Ivo Colozzi, il primo di questi, si chiede da dove provenga la domanda di rendicontazione delle attività delle imprese non-profit. Le possibili risposte, non autoescludenti, sono tre: dagli utenti finali e dai donatori (la cui concessione di fiducia alle imprese del terzo settore dipende dal loro non essere né Stato, né impresa profit), dallo Stato (per controllo, e per costruire una rete di servizi in cui i cittadini utenti abbiano possibilità di scegliere), dall'interno del terzo settore stesso (per maturazione dei suoi protagonisti). Colozzi nota infine l'opportunità di elaborare strumenti di rendicontazione condivisi, data la necessità di rispondere a scopi diversi.

Il Laboratorio “Accountability per le organizzazioni nonprofit”

Ivo Colozzi, Università degli Studi di Bologna

Si può intervenire a questo laboratorio rispondendo alla domanda sul “come” le organizzazioni nonprofit devono rendere conto. Qual è lo strumento o quali sono gli strumenti più adatti? Meglio di me lo faranno i colleghi economisti presenti a questa tavola e gli esperti del settore. Da sociologo io vorrei provare a rispondere ad una domanda “inutile”, sul piano pratico, ma inevitabile fino a quando l'uomo per agire dovrà almeno cercare di dare un senso alle proprie azioni: perché le organizzazioni nonprofit (ONP) devono o dovrebbero rendere conto, dal momento che il fatto stesso di aver adottato il vincolo della non redistribuzione degli utili e, ancor di più, il fatto di operare in settori problematici della vita sociale (disagio, emarginazione, ecc.) dovrebbe testimoniare di per sé la bontà delle loro iniziative e la meritorietà del loro impegno? Mi riferisco, ovviamente, alla tesi di Henry Hansmann che ha sviluppato una teoria sulla nascita del Terzo settore (TS) partendo dall'idea del “fallimento del contratto”. Egli sostiene che, in certe circostanze, i consumatori preferiscono le ONP alle organizzazioni di mercato perché non si fidano di queste. Una delle circostanze è quella in cui i servizi sono complessi e difficili da valutare (asimmetria informativa) e dove il costo dell'opzione *exit* (Hirschman, 1982), cioè la possibilità per il consumatore di rivolgersi ad un altro fornitore, è molto alto. In queste circostanze chi ha bisogno di un servizio preferisce rivolgersi ad una organizzazione che ha il vincolo della non redistribuzione degli utili perché questo vincolo lo protegge dal possibile sfruttamento. Un'altra circostanza è quando ci sono persone che desiderano aiutare gli altri, ma non possono o non vogliono farlo direttamente, di persona. In questo caso faranno donazioni ad una ONP perché il vincolo della non redistribuzione costituisce una garanzia che i fondi saranno effettivamente destinati allo scopo per cui sono stati offerti e non al profitto di qualcuno (Hansmann, 1986). Se Hansmann avesse ragione, non ci dovrebbe essere un problema di rendicontazione da parte delle ONP, perché l'atteggiamento di partenza nei lo-

ro confronti dovrebbe essere caratterizzato dalla fiducia. Invece il problema c'è e il dibattito sugli strumenti e le modalità di rendicontazione è sempre più vivo. Cosa significa? Che gli utenti finali e i donatori privati hanno perso fiducia nelle ONP? Credo che una risposta del genere possa essere parzialmente vera, ma che debba comunque essere ulteriormente approfondita, perché i motivi che giustificano la crisi di fiducia potrebbero essere apparentemente opposti:

- potrebbero testimoniare la percezione di una progressiva omologazione delle ONP alle imprese di mercato con l'assunzione di comportamenti opportunistici di massimizzazione dell'utile per i loro leader o per i loro membri, e non per i loro utenti o destinatari finali. È la deriva che Michels aveva individuato già all'inizio del ventesimo secolo studiando partiti di massa e sindacati e che ha suggellato nella sua famosa "legge ferrea dell'oligarchia";
- la minor fiducia potrebbe dipendere, invece, dalla percezione di una progressiva omologazione delle ONP allo Stato, nei cui confronti, come è noto, gli italiani da sempre nutrono una fortissima sfiducia soprattutto, a livello di erogazione di prestazioni, per la difficoltà di comunicare e di ottenere prestazioni personalizzate.

Al di là dell'apparente opposizione, c'è un tratto che accomuna le due critiche: la sensazione che il TS stia perdendo la propria specificità e si stia omologando ad altri sottosistemi (Stato o mercato) che la fiducia se la devono guadagnare sul campo dimostrando in modo esplicito e trasparente la positività del loro operato.

Se questo fosse il problema, mi parrebbe un motivo più che sufficiente per spingere le ONP a dimostrare che meritano la fiducia di utenti e donatori, ma ciò che gli strumenti di rendicontazione dovrebbero rendere trasparente sarebbe la loro identità e specificità, cioè che sono realmente diverse da Stato e mercato perché operano con logiche e modalità operative non basate sullo scambio (economico o politico) e non burocratiche.

Esiste, però, una seconda risposta al perché il tema della rendicontazione sia sempre più centrale; una risposta che non ha nulla a che vedere con la crisi di fiducia e che si potrebbe esprimere così: si parla di rendicontazione perché è sempre più "imposta" o richiesta dallo Stato. Essa pure è vera ma, come la prima, si presta a interpretazioni diverse. Per alcuni, anche fra i responsabili o membri delle ONP, la crescente pressione verso la rendicontazione testimonia ulteriormente la cultura del sospetto con cui lo Stato

italiano si è sempre rapportato alla società civile e alle sue espressioni. Per altri, invece, l'accountability è uno degli strumenti attraverso cui lo Stato sviluppa concretamente il modello del "mercato amministrato" dei servizi, creando la rete di fornitori accreditati che consente al cittadino di riacquistare il ruolo attivo di cliente che può valutare e scegliere il servizio che più si addice ai suoi bisogni o alle sue preferenze fra una pluralità di alternative qualitativamente valide. Ipotizziamo che la seconda interpretazione sia la più vera, cioè corrispondente alle effettive intenzioni. E' evidente che l'obiettivo della rendicontazione cambia: non basta più dimostrare la propria diversità da Stato e mercato; bisogna evidenziare quanto si fa bene il bene, cioè dimostrare la qualità relativa delle prestazioni offerte dalla organizzazione. Gli strumenti, perciò, dovranno essere più sofisticati e complessi. Se ci mettiamo in questa prospettiva, infatti, bisogna rispondere alla seguente domanda: in che modo si valuta (si rendicontra) la qualità di servizi che fanno della relazionalità fra operatore e utente il perno del processo di aiuto?

Possiamo dare una ulteriore risposta alla domanda sul perché cresce l'attenzione sul tema della rendicontazione nell'ambito del TS. La risposta è che il dibattito cresce perché è spinto dalle stesse ONP. In questo caso la spinta non viene più dall'esterno (esogena), ma dall'interno (endogena). Mi pare evidente che pure l'ipotesi della spinta endogena contenga elementi di verità, ma, come nei casi precedenti, si presta a diverse interpretazioni. Per alcuni è solo la reazione agli input che vengono dall'ambiente (utenti finali, donatori, legislatori), mentre per altri esprime una consapevolezza autogenerata che va nella stessa direzione dei segnali che arrivano dall'esterno e che si deve misurare con essi. Credo che, anche qui, si debba preferire la logica della relazione a quella della contrapposizione dialettica e ipotizzare che siano presenti entrambe le motivazioni, ovviamente con pesi diversi, da indagare empiricamente, nelle varie organizzazioni e nei diversi settori. Quello che mi interessa ricordare in questa sede è l'importanza che ha avuto il processo di differenziazione del TS che ha portato alla creazione di strumenti interni di finanziamento (Mag e Banca Etica). È evidente che questi soggetti devono promuovere una cultura della rendicontazione per verificare la presenza o meno dei criteri etici e organizzativi indispensabili per rispondere positivamente alle richieste di finanziamento senza tradire il proprio mandato. Di qui la sperimentazione di strumenti come il modello VARI (valori-requisiti-indicatori) proposto da Banca Etica.

II LABORATORIO “ACCOUNTABILITY PER LE ORGANIZZAZIONI NONPROFIT”

La domanda di rendicontazione, quindi, viene sia dagli utenti finali e dai donatori, sia dallo Stato, sia dall'interno stesso del TS, soprattutto a causa del processo di differenziazione in atto. Le domande, però, rispondono a problemi e a preoccupazioni parzialmente diverse e non del tutto sovrapponibili. Di qui il rischio di un moltiplicarsi di richieste di rendicontazione che potrebbe “ingolfare” le ONP, producendo effetti perversi di burocratizzazione o di “distacco” fra immagine e pratica. L'esigenza fondamentale, quindi, è che si vada sempre di più verso l'elaborazione di strumenti “condivisi” e comprensivi, cioè in grado di rispondere in modo sintetico alle esigenze dei diversi *stakeholders* e di aiutare l'organizzazione a non “dimenticare” i suoi obiettivi originari.

Il tema della relazione di Luciano Hinna, invece, è il ruolo del bilancio di missione nel processo di accountability. In sintesi, il bilancio sociale dell'organizzazione non-profit, è quello strumento attraverso il quale, da un lato l'organizzazione comprende i risultati ottenuti alla luce della propria mission (è dunque un processo complesso, in quanto comprende risultati a breve e ricadute sociali a medio-lungo termine), dall'altro, l'organizzazione comunica agli stakeholder tali risultati: a parere di Hinna, proprio l'informazione sulla realizzazione della missione è il “dividendo” che l'organizzazione non-profit distribuisce.

Riferimenti bibliografici

- Hansmann H.** (1981), *Nonprofit enterprise in the performing arts*, in "Bell Journal of Economics", 12, pp. 34-61.
- Hansmann H.** (1985), *The organization of insurance companies: mutual versus stock*, in "Journal of Law, Economics and Organization", 1, pp. 125-53.
- Hansmann H.** (1986), *The role of nonprofit enterprise*, in **Rose-Ackerman S.** (ed.), *The economics of nonprofit institutions. Studies in structure and policy*, Oxford University Press, New York.
- Hansmann H.** (1987), *Economic theories of nonprofit organizations*, in **Powell W.** (ed.), *The nonprofit sector: a research handbook*, Yale University Press, New Haven.
- Hansmann H.** (1989), *The two nonprofit sectors: fee for services versus donative organizations*, in **Hodgkinson V.A., Lyman R.W.** (eds.), *The future of the nonprofit sector*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Hirschman A.O.** (1982), *Lealtà defezione protesta*, Bompiani, Milano.
- Michels R.** (1966), *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Il Mulino, Bologna

Il Laboratorio “Accountability per le organizzazioni nonprofit”

Luciano Hinna, Università degli Studi “Tor Vergata”

Il tema della mia relazione è il ruolo del bilancio di missione nel processo di accountability, quindi siamo sugli strumenti. Sostanzialmente vorrei proporre una gerarchia di concetti, cioè dove si colloca il bilancio di missione nel processo di accountability, vedere un attimo l'accountability e gli strumenti di rendicontazione, che sono più di uno (non si parla solo di bilancio sociale, o bilancio di missione), vedere velocemente l'integrazione tra i vari strumenti, e il ruolo del non-profit nell'accountability. Cominciamo a ragionare su questo: accountability per una struttura non-profit, come per qualunque tipo di struttura, significa rendere conto su qualche cosa a qualcuno, per un motivo ben preciso e con quale tipo di strumento. Quindi, capite bene, che è lì dentro che entra il bilancio di missione. Parliamo di bilancio sociale come di bilancio di missione perché sono la stessa cosa. Accountability su qualche cosa, quindi, significa l'elenco dei fatti realizzati, i valori etici assunti ad ispirazione della missione, tutte cose che in qualche maniera devono essere raccontate; e per il settore del non-profit in Italia, dove non c'è la cultura di comunicare, è un elemento estremamente importante. Non è nella nostra cultura fare le cose bene e poi raccontarle, perché abbiamo paura di essere autoreferenti, di parlarci addosso. Non è così all'estero, dove invece, anche perché ci sono dei modelli di finanziamento diversi (per esempio negli USA certe strutture vengono finanziate solo nella misura in cui su quello territorio si finanzia sul suo territorio, perché quello è in elemento di qualità), la visibilità, la rendicontazione è un elemento forte, perché è uno strumento di fund-raising potentissimo. Da noi invece no. Ancora un altro elemento: pensate al ricorso ai testimonial, che abbiamo noi all'interno delle strutture non-profit. Quello è il fallimento della rendicontazione, significa che non riescono a vivere di luce propria, che hanno bisogno di una luce riflessa. Quindi i risultati ottenuti rispetto alla missione: tecnicamente devo andare a misurare la ricaduta sociale di quello che faccio, che non è una ricaduta economica, proprio perché non-profit. A chi devo rendere conto? Alla platea degli stakeholder, anche perché il

non-profit molto spesso lo shareholder non ce l'ha. Tenendo conto delle varie categorie di stakeholder, e questo è un altro elemento cruciale: solitamente parliamo di stakeholder in maniera indifferenziata. Certo che sono portatori d'interesse generale, però in realtà dobbiamo suddividerli, poi lo vedremo. Nel rendicontare devo tenere conto di rendicontare meglio e con più precisione a quelli che in qualche maniera più influenzano la mia attività, o a quelli che sono interessati alla mia attività, quindi devo fare una selezione ben precisa e stabilire canali di comunicazione e linguaggi, indicatori. Perché nella nostra autoreferenzialità, noi pensiamo sempre di poter decidere ciò che lo stakeholder vuole sapere, cioè di poter decidere gli indicatori in una stanza chiusa, in base a ciò che noi pensiamo interessi. Non è così. Gli indicatori vanno negoziati con le varie categorie di stakeholder. In sintesi, in questo tema dell'accountability noi dobbiamo cercare di uscire da quella che una volta chiamavamo "la dittatura delle cifre", dittature che nel caso del non-profit diventa una prigionia, perché quelle cifre hanno tutta una serie di *intangible assets* dietro che non possono raccontare. Quindi la rendicontazione classica, quella economica, è andata in crisi nel settore profit, e pensate quanto più lo sia in quello non-profit. Per quale motivo? Soprattutto è per gestire la legittimazione sociale, cioè una struttura non-profit che raccoglie fondi, può avere agevolazioni fiscali, ha bisogno di essere legittimata, ha bisogno di una patente per operare in un certo tipo di mercato. Questa patente gli viene data attraverso la rendicontazione. In altre parole, il dividendo allo stakeholder è l'informazione, è la comunicazione che la struttura non-profit dà (rispetto alla struttura profit, dove invece il dividendo è il dividendo economico, e lo stakeholder si accontenta di questo ritorno sull'investimento). In una visione parziale immaginate che le famiglie e le imprese paghino delle tasse allo Stato, lo Stato a sua volta eroghi fondi per l'università, la cultura, la sanità, eccetera. Ora sappiamo tutti che questo Stato trattiene un 60-70% dei fondi per autogestirsi. Che cosa succede? Che quelle famiglie e quelle imprese con una detrazione fiscale, modello otto per mille, finanziano le strutture non-profit e queste fanno direttamente l'operatività sulla cultura o altro. Il problema è che dal punto di vista della rendicontazione devo capire cosa mi è dato, come l'ho gestito (struttura interna) e l'output, spaccandolo in due ovviamente, cioè un output di breve e un output di medio-lungo, perché lì c'è il forte concetto di *outcome*, cioè la ricaduta sociale a quindici venti anni. Per esempio, un elemento che può essere interessante è che negli Stati

Uniti le strutture non-profit devono avere caratteristiche ben precise, che non sono le stesse nostre. Per esempio, i costi di struttura non devono superare una certa percentuale, per evitare quel fenomeno di mutualismo per il quale il beneficiario del non-profit è colui che l'ha messo in piedi. O ancora, devono utilizzare dei volontari. Infatti le fondazioni bancarie italiane non sono considerate non-profit dagli americani, perché tutto il personale è stipendiato. Questi sono tutti elementi forti richiesti alle strutture non-profit (raccolta fondi, impiego di volontari, eccetera) perché sono considerati elementi di qualità dalla società civile in cui esse operano. Sia chiaro che non sto difendendo il modello americano, sto solo affermando che esistono sistemi diversi. Capite quindi che la rendicontazione in America diventa forte. Nella struttura interna questo diventa controllo di gestione, e proprio chi opera ha bisogno di questo "cruscotto" per capire come sta utilizzando le risorse di cui dispone.

Il problema che abbiamo è quindi su questi tre fonti. Ammontare di fondi, quanti sono propri, quanti vengono da privati, quanti da terzi, quanti dallo Stato, quanti da progetti. Quello che si nota è che spesso le strutture non-profit stanno con il cappello in mano, invece che con un progetto in mano. Lavorando nel mondo delle fondazioni bancarie, che sono a ragione considerate strutture che dispongono di fondi assai ingenti, è facile incontrare il caso di chi fa richiesta di usufruire di questi fondi, ma non chiede una collaborazione per la realizzazione di un progetto. È una maniera diversa di vedere le cose. Cioè, qualche volta, manca una dimensione di progettualità. Poi vediamo anche alcune strutture non-profit in cui, grazie alla progettualità, l'80-90% dei fondi arriva dalla Comunità Europea, perché le strutture stesse si muovono in cerca di fondi, e la Comunità Europea a sua volta cerca progetti da realizzare. Questo è un altro elemento che cambia. Naturalmente per partecipare a processi come questo hai bisogno di rendicontare quello che hai fatto.

Riguardo alla struttura possiamo parlare di percentuale di assorbimento delle risorse per l'autogestione, cioè cercare di capire quel famoso 15% americano rispetto al 67% che abbiamo nella nostra struttura pubblica...

Personale volontario a stipendio, strutture dei costi di gestione, turn over...queste sono navi-scuola. In America, per esempio sul giro delle grandi fondazioni, fa curriculum aver fatto Qualità da Mc Donald's, Marketing e Relazioni da Disneyland e aver lavorato per un certo periodo nelle strut-

ture delle fondazioni, perché tutto questo ti dà una cultura e un'etica di comportamento che fanno curriculum. Da noi non è così. Lo si fa per passione, ma non lo si vede come un percorso di carriera importante. L'accountability sull'output, come dicevo prima, è divisa in due. Sui valori, sulle spese, sulla destinazione dei fondi, eccetera.

Quindi la prima conclusione è che la rendicontazione economica e sociale è lo strumento principe per la gestione dell'accountability. Sorge così un problema di bilancio sociale e bilancio di missione. Il termine bilancio di missione l'ho inventato circa nel 1994, quando fui chiamato a stabilire i canoni dei bilanci delle fondazioni bancarie, e il termine bilancio sociale mi stava, per così dire, stretto, perché ormai abusato nel settore profit. Peraltro la rendicontazione sociale era per un'azienda profit un'opzione, un qualcosa di più, mentre per una struttura non-profit era un *must*, quel che conta. Riuscimmo, quindi, a far passare questo concetto, sostenendo che la rendicontazione è riferita alla missione che ci si prefigge. Questo passò poi nella legge Ciampi: sapete infatti che l'unica norma di riferimento forte in questo campo, che obbliga il non-profit a una rendicontazione sociale, è appunto questa, sulle fondazioni bancarie, che parla di bilancio di missione e anche di qualche forma di *audit* sociale, perché se no diventa autoreferente. Apro e chiudo una parentesi: dopo il caso Enron parliamo di un *audit* diverso, che è cambiato. Quindi c'è questo passaggio da bilancio sociale a bilancio di missione: il primo per le aziende profit, il secondo per le aziende non-profit. Si parlava inoltre, anni fa, di bilancio morale per gli Enti pubblici, a cui ci si riferisce oggi con il termine di bilancio di ricaduta sociale per la pubblica amministrazione (che si deve ri-legittimare rispetto alle missioni originali).

A questo punto possiamo dire che questa rendicontazione sociale è formata da quattro blocchi: i valori etici, concetto che si presta a considerazioni diverse, i fatti, la qualità, le cifre. È un cocktail di tutti questi elementi; quello che cambia sono i pesi. Per assurdo la situazione è questa: si fa un bilancio delle cifre, che poi alla fine dell'anno viene distrutto (non c'è obbligo di tenere la contabilità per più anni). Quindi si fa finta che i fatti siano noti, e, per quanto riguarda i valori, si lascia che siano gli altri a leggerli, e si fa finta che tutto questo vada bene. Questo funziona solo finché si rimane su un mercato chiuso. Immaginando una bilancia, la rendicontazione economica pesava meno di quella sociale. Nell'attimo in cui ci si apre non è più così.

Ora, semplifichiamo un attimo i termini della rendicontazione. Siamo stati per anni ancorati al concetto della creazione del valore sull'azienda, che era valore per gli azionisti, i dipendenti d'impresa, eccetera. Nel tempo si è invece cominciato a capire che anche l'azienda profit doveva cominciare a fare qualcosa di più: siamo nell'area della responsabilità sociale, cioè il valore è anche valore per la società civile nel medio-lungo termine. Per questo c'è il bisogno di rendicontare in maniera diversa.

C'è quindi la tipica rendicontazione economica, con gli indicatori che tutti conosciamo, in crisi, limitati, eccetera, ma il problema grosso è come misurare questa responsabilità sociale dell'azienda profit. Prendendo in analisi il non-profit troviamo tutti questi elementi: i dipendenti, gli azionisti, che a volte sono i soci fondatori; ma di diverso c'è il bilancio di missione. Il contenitore sembra lo stesso, ma i contenuti sono completamente diversi. Quindi la conclusione è che il bilancio di missione è in pratica il bilancio sociale dell'organizzazione non-profit, ovvero lo strumento attraverso cui essa comprende e comunica come e quanto essa è stata capace di realizzare la propria mission. È chiaro però che questa mission deve già essere ben definita, e leggibile sull'esterno, non criptica nella formulazione.

Volevo in conclusione passare a un concetto fondamentale: c'è un errore sostanziale, nel parlare di bilancio sociale o di bilancio di missione, quando si pensa a un documento. L'idea che abbiamo è che, per il semplice fatto di avere un bilancio sociale, si abbia rendicontato. Non è vero. Il bilancio sociale è un pezzo di un processo, che passa attraverso l'approvazione del *top management*, dopo di che passa attraverso le identificazioni degli stakeholder chiave, deve scegliere degli indicatori, un linguaggio e canali di comunicazione idonei a quegli stessi stakeholder. Si deve poi aprire un dialogo con gli stakeholder, cioè non basta trovarli (stakeholder possono essere gli enti locali, coloro che sono interessati alla mia attività, o coloro che ne godono); si devono determinare gli indicatori chiave, ma con loro. Su questo si basa la mia critica al bilancio sociale del valore aggiunto, solitamente costruito dall'interno dell'organizzazione. Potrebbe forse andare bene, se lo stakeholder fosse un contabile. Occorre poi monitorare le performance, programmarlo come un budget, cioè quegli indicatori di cui sopra entrano nella gestione, diventano elementi base; solo alla fine si prepara un documento di rendicontazione, che si verifica e si pubblica. E, naturalmente, si chiude il ciclo cercando di avere uno studio di miglioramento.

Quindi il problema è che il bilancio sociale, o di missione nel nostro caso,

II LABORATORIO “ACCOUNTABILITY PER LE ORGANIZZAZIONI NONPROFIT”

non sempre implica la predisposizione, invece necessaria, di tale processo. Questo è il *Copenaghen Charter*:

Purtroppo da noi in Italia tutta l’attenzione verte sul bilancio, che è solo un pezzo del processo. Peraltro un processo che in realtà avviene già, e che è solo da migliorare.

A parere di Antonio Maticena (intervento nella Sezione Saggi-Vedi), poi, l’accountability nelle imprese ha due versanti, uno interno (verifica della sussistenza della democraticità, di un’organizzazione multi-stakeholder), e uno rivolto all’esterno, da cui discendono un controllo gestionale (sussistenza dell’operatività), un controllo amministrativo (obbligo contabile), un controllo istituzionale (comunicazione di informazioni). Va quindi organizzato, secondo Maticena, uno strumento univalente, un bilancio multidimensionale che renda conto di tutti e tre i tipi di controllo; inoltre, la gradazione dell’applicazione dovrebbe essere collegata al principio di rilevanza e selettività, pena il rischio di fallimento dell’esperienza volontaristica a causa del peso del controllo amministrativo.

Quindi secondo Mario Molteni, il bilancio sociale nel non-profit deve essere uno strumento finalizzato ad innalzare la fiducia e la credibilità dell’organizzazione stessa. Le “vie della credibilità”, a suo parere, sono quattro: il bilancio deve essere espressione di un sistema di gestione integrato, fare riferimento a uno standard riconosciuto, essere frutto di un dialogo con gli stakeholder, essere verificato da un ente esterno indipendente. La relazione di Molteni si concentra, poi, sul possibile adattamento del *Global Reporting Initiative* nelle organizzazioni non-profit, con l’attenzione posta soprattutto sui diversi tipi di indicatori di performance (di input, di output, di outcome, ovvero di ricadute sociali di medio-lungo periodo).

Il Laboratorio “Accountability per le organizzazioni nonprofit”

Mario Molteni, Università Cattolica del Sacro Cuore - ISVI

Col mio intervento vorrei toccare nuovamente alcuni aspetti già affrontati dai miei colleghi, e presentare una recente esperienza di bilancio sociale di una Onp. In particolare, di un'organizzazione di cooperazione internazionale, sottolineando alcuni aspetti e alcune problematiche specifiche che ho incontrato e tentato di affrontare.

Innanzitutto ho fatto una scelta contingente, ma precisa, cioè ho scelto di riferirmi alla *Global Reporting Initiative*, iniziativa sorta nel 1999, che ha trovato una seconda formulazione nel 2002, che è stata poi in un certo qual modo adottata dalle Nazioni Unite e si avvia ad essere uno standard riconosciuto di bilancio integrale, o di bilancio sociale, per le organizzazioni di tutti i tipi in giro per il mondo. I motivi di tale scelta sostanzialmente sono tre: innanzitutto il riferirsi ad uno standard internazionale costituisce certamente un vantaggio, nel senso che quando si inizia a lavorare tutti intorno a uno standard comune, contribuendo ad affinarlo e a migliorarlo, a renderlo anche flessibile per i diversi tipi di organizzazione, probabilmente si va verso quella standardizzazione che faciliterà anche il lettore nel riconoscere il documento; inoltre, uno standard si presenta di fatto come un recettore di una serie di stimoli di varia natura, per cui l'insieme delle informazioni indicate in uno standard di questo tipo assolve alla funzione di favorire questa graduale convergenza delle informazioni rilevanti; infine, trovandomi a dover preparare il bilancio sociale di un'azienda non-profit che opera in oltre trenta paesi, e il cui problema è quello di accreditarsi presso la Banca Mondiale, presso l'ONU, presso l'Unione Europea, presso altri organismi internazionali, evidentemente era molto più conveniente attestarsi immediatamente su uno standard internazionale che non insistere su uno italiano (posto il fatto che quando quest'ultimo partì era il 1998, cioè prima che fosse presente uno standard internazionale).

Ora, due osservazione sugli obiettivi del bilancio sociale all'interno e all'esterno. Sono d'accordo con chi prima ha detto che il bilancio è per dimo-

strare quanto si fa bene il bene; e, aggiungerei, per fare più bene, perché il bilancio sociale è evidentemente un fattore di aggregazione, di fiducia, di energie, di risorse; è come un volano per l'espansione dell'attività. Allo stesso modo, certamente, il bilancio sociale è uno strumento che ha una rilevanza interna notevole, e, secondo me, dovrebbe essere concepito come uno strumento di management, uno strumento che è in grado di completare e migliorare l'attenzione ai fattori in gioco da parte dei soggetti aziendali, di migliorare quindi l'attenzione agli indicatori, alle misure rilevanti, e dunque di innalzare la cultura manageriale di un'organizzazione per favorire quel passaggio da organizzazione ad azienda che sicuramente è essenziale per questo tipo di organizzazioni.

Certamente il problema del bilancio sociale, in generale, quindi anche per le organizzazioni non-profit, è quello della credibilità, cioè si tratta di strumenti che non devono essere visti come operazioni di facciata, come addirittura occasioni di manipolazione, ma devono essere strumenti che effettivamente innalzano il livello di fiducia a tutti gli effetti.

In questo senso credo che le vie della credibilità siano quattro, almeno come ipotesi. Innanzitutto che il bilancio sia espressione di un sistema di gestione integrato, perché bisogna far sì che il costringerci a dover comunicare delle informazioni effettivamente, nel giro di qualche anno, consenta un miglioramento di tutti quei sistemi prima di gestione, poi di rendicontazione, che alimentano il bilancio sociale. Seconda cosa, il riferimento a uno standard riconosciuto, con i vantaggi che elencavo prima. Terzo tema, che è già stato trattato, è l'importanza del dialogo con gli stakeholder; tanto più il bilancio sociale è il frutto di un dialogo aperto, di giudizi degli stakeholder, di uno spazio in cui la parola è agli stakeholder e non all'azienda che decide di comunicare quello che vuole, tanto più il grado di credibilità e di autorevolezza di questo strumento aumenta. Da ultimo la verifica di un ente esterno indipendente, che come sapete si sta ampiamente diffondendo sia a livello di imprese profit che a livello di imprese non-profit.

Fatte queste premesse, vorrei accennare alcuni dei problemi incontrati nel proporre un adeguamento del modello del *Global Reporting Initiative*, che si dichiara efficace per tutti i tipi di organizzazioni, ma che di fatto è stato concepito in un contesto anglosassone, prevalentemente per grandi imprese profit di natura manifatturiera o di servizi. Quindi il livello di adattamento necessario da questo modello al nostro è notevole; però mi sembra importante recepire la direzione che da esso è stata indicata. Innanzitutto

la struttura prevede una prima parte in cui ci siano missioni, idee guida, descrizione degli elementi chiave del report da parte del presidente; sostanzialmente essa assolve a quella funzione di manifestazione della identità (anche il modello italiano del resto parte con il sistema dell'identità). In secondo luogo il profilo dell'azienda, dove con profilo dell'azienda s'intendono i principali settori d'intervento, la struttura organizzativa, l'accento ai paesi nei quali si opera, eccetera. Evidentemente, la declinazione di queste indicazioni dipende moltissimo dalla natura dell'organizzazione nella quale si sta operando. Poi, ci sono le indicazioni sulla struttura di governo e sui sistemi di management. Sostanzialmente da questi tre punti il bilancio sociale dovrebbe consentire un apprezzamento veloce, sintetico e puntuale, degli elementi fondamentali dell'azienda. Evidentemente, il cuore della questione sta negli indicatori di performance, che appunto seguono la logica già richiamata in precedenza, la logica della *triple bottom line*. A questo ho aggiunto, come specificità, una raccolta di *case studies* esemplari, perché per apprezzare l'impatto di una azienda non-profit molto spesso è importante vedere, come dire, i fiori all'occhiello di quell'organizzazione nell'ultimo anno, in modo da far capire anche, con una sorta di carotaggio dell'esperienza, sia l'impostazione metodologica, sia qualche progetto realizzato che particolarmente dimostra l'efficacia dell'organizzazione stessa. Poi, l'ultimo punto è un punto tecnico: il *Global Reporting Initiative* fissa una sorta di standard di contenuto, ma non fissa anche la successione degli argomenti, che può essere declinata a seconda dell'identità dell'organizzazione, e quindi anche della volontà comunicativa degli organi di governo. Quindi, il raccordo finale è utile per far sapere in quali pagine si trovano le informazioni. Questo sottolinea proprio che la scelta di uno standard comporta l'obbligarsi a comunicare una serie di contenuti, stabilmente nel tempo. Tutti fattori di credibilità.

Per quanto riguarda il problema degli indicatori, io richiamo un modello di azienda di tipo input-output, in cui ci si rende conto di quali siano gli input di queste attività, le attività distinte tra attività caratteristiche, cioè quelle connesse direttamente con la missione aziendale, e le attività che possono essere o di sostegno economico, vedi il fund-raising, o di gestione patrimoniale, e le attività di supporto che alimentano il funzionamento dell'intero sistema aziendale. A questo punto ci sono i concetti di output e di outcome che sono stati richiamati precedentemente.

Per quanto riguarda dunque gli indicatori, essi devono quindi essere perti-

nenti sia alle attività caratteristiche, sia agli altri tipi di attività dei quali appunto l'organizzazione si alimenta. Gli indicatori possono essere fondamentalmente economici e sociali; non parlo di indicatori ambientali come di una famiglia separata, in quanto quando si analizzano progetti di un certo tipo gli aspetti sociali e quelli ambientali vengono considerati congiuntamente. Quelli economici possono essere relativi alle fonti di provenienza delle entrate (o dei ricavi che dir si voglia, a seconda poi della natura delle attività), ai componenti negativi di reddito, oppure a una serie di indicatori di bilancio che evidentemente sono studiati perché esprimano le peculiarità economiche dell'azienda. Per esempio, il tasso di rigiro dei costi di struttura, che è dato da costi di progetto su costi di struttura, è un indice importantissimo per verificare l'efficacia del funzionamento aziendale e per confrontare aziende diverse, perché è chiaro che uno dei problemi fondamentali di un'organizzazione non-profit è destinare il più possibile le risorse ad assolvere la propria missione, e non consumarle all'interno per alimentare la propria struttura.

Per quanto riguarda poi gli indicatori relativi alle attività caratteristiche è importante quella distinzione tra gli *output*, cioè i risultati immediati dell'attività aziendale, e gli *outcome*, che sono invece gli effetti a breve-medio termine sui benefici indotti dall'azione complessiva dell'azienda non-profit. Un'altra caratteristica di metodo che vorrei richiamare è che questa impostazione input, output e outcome, alla quale si può aggiungere un quarto tipo di indicatori, che sono quelli di *impact*, cioè gli effetti a lungo termine di certe organizzazioni (è anche il tipo di classificazione che viene usata dalla Banca Mondiale, e dalla grandi organizzazioni internazionali, per valutare i progetti). In questo senso diventa molto importante che ci sia una convergenza di criteri innanzitutto di budget, e poi di monitoraggio e di rendicontazione, e che quindi tali criteri siano, per esempio, condivisi tra i documenti che l'azienda deve produrre per i propri interlocutori pubblici, per il proprio pubblico e per il proprio bilancio sociale. Questa attenzione viene così ad assolvere un'altra funzione importante, cioè quella di non esasperare il management delle aziende non-profit nel produrre carte su carte e indicatori su indicatori. Quanto più c'è questa convergenza e questa riduzione delle informazioni a quelle realmente essenziali, tanto più c'è un contributo sia alla gestione, sia alla non burocratizzazione della nostra organizzazione. Infine, ci possono essere degli indicatori relativi agli utenti. E qui c'è una applicazione di quanto è stato fatto in questa esperienza da

poco finita, circa gli input, gli output e gli outcome. Gli input classificati di fatto tra personale e risorse finanziarie, gli output classificati in realizzazione forniture di condizioni produttive, aiuti materiali, assistenza o attività di formazione, e poi certi indicatori di outcome che vanno più sul qualitativo e sul medio termine. Sia chiaro che questa non è semplicemente un'ipotesi teorica, ma un'ipotesi già testata, che quindi ha incontrato una serie di problemi, si è posta una serie di domande, e in futuro vorrà essere approfondita. Di per sé gli indicatori più importanti sarebbero quelli di outcome, ma come voi sapete hanno almeno due problemi: il primo è relativo ai sistemi di identificazione e di misurazione; il secondo è che, nell'ambito di un'organizzazione con progetti abbastanza eterogenei tra loro, si presentano grosse difficoltà nel tentare di arrivare a una sintesi dell'impatto dell'organizzazione. Per cui se l'outcome è il "migliore indicatore", gli output diventano delle *proxy* interessanti in molte circostanze, e spesso quando si vuole poi riassumere nel complesso l'attività di un'azienda bisogna purtroppo ricorrere a indicatori relativi agli input. Però il tentativo è stato quello di inserire i tre tipi di indicatori in modo sufficientemente sintetico. Ci sono poi una serie di indicatori del personale a cui non dedico tempo, ma sottolineo che il processo di elaborazione necessario in questi casi è un processo in cui conta fortemente il fattore condivisione, cioè il coinvolgimento dei responsabili dell'azienda, perché questo serve per l'accesso ai dati, per l'affidabilità degli stessi, per la costanza di applicazione del personale, per l'attivazione di ogni unità operativa. Quindi condivisione in quanto lo sviluppo del bilancio sociale o di missione può essere un fattore di maturazione della cultura aziendale e della cultura degli operatori. Infine, un fattore di continuità è dato dal mantenimento costante degli indicatori e delle misure utilizzati. L'altro fattore realisticamente è il fattore gradualità: ci si rende conto che alla prima edizione molte informazioni mancano, e sarebbe impossibile o troppo costoso recuperarle, per cui si tratta di iniziare a far circolare indicazioni perché queste informazioni siano raccolte in futuro. Quindi, quello che si avvia è un processo di apprendimento che migliora l'attenzione su quello che appunto si diceva all'inizio, cioè di fare più bene il bene che desideriamo fare.

SESSIONE DI CHIUSURA:

**VERSO IL MERCATO EUROPEO
DI QUALITÀ SOCIALE**

Stefano Zamagni

Università degli Studi di Bologna

Nel suo intervento di ieri, Paolo Onofri sosteneva che prima di arrivare alla welfare society bisogna completare lo Stato sociale. La mia risposta è che lui si sbaglia per tre ragioni. Primo in chiave storica, perché il Welfare State ha avuto almeno quarant'anni per realizzarsi, se dunque fino ad ora non si è realizzato, cosa aspettiamo altri vent'anni? Ma questa è la ragione meno solida.

La ragione invece più solida dal punto di vista teorico è che Paolo Onofri non ha tenuto conto che i regimi di welfare sono *history-dependent*, cioè dipendono dal percorso storico che è stato seguito. Quindi se anche nei termini di un esercizio mentale noi potessimo dire: "Nei prossimi cinque anni completiamo l'iter del vecchio modello di Welfare State e dopo cominciamo con la Welfare Society", questo non sarebbe fattibile, perché chi ragiona così ragiona, come dicono gli economisti, in termini di statica comparata. Invece la realtà non è catturabile, ma è dinamica. Siccome i regimi di welfare sono *history-dependent*, quando arrivasse il momento di cominciare la transizione alla Welfare Society, noi ci troveremmo per un certo numero di anni a risentire ancora degli effetti dell'ultimo modello. In questo modo, la transizione non potrebbe mai avvenire se non nel lunghissimo periodo.

Infine, l'ultima ragione è che proprio per completare il Welfare State è necessario passare alla Welfare Society, perché l'idea di base è che i portatori di bisogni sono anche portatori di risorse e di conoscenze. Non bisogna continuare a pensare in maniera paternalistica che i bisognosi hanno solo bisogno. Essi sono anche portatori di risorse e soprattutto di conoscenze. Anche il morente porta delle risorse. Se noi non organizziamo la società, a livello di istituzioni socioeconomiche, in modo tale da rendere possibile l'estrazione della risorsa da tutti, anche da quelli che stanno morendo, noi stiamo facendo una cosa sciocca perché primo non otteniamo risorse, quindi, cosa più importante, offendiamo la dignità della persona, perché non c'è peggior offesa di chi non consente a qualcuno che ottiene qualcosa di reciprocare, ovvero negare la possibilità alle persone di reciprocare agli altri è un negare parte della loro dignità e togliere la stima di sé.

Molti, pensando di fare il bene, fanno il male, perché il bene va fatto su strade di bene, ovvero non offendendo la dignità della persona. Questa è stata la grande idea del movimento cooperativo, l'idea della mutualità, idea principe della reciprocità: io aiuto te, te aiuti me oppure aiuti un altro. Il Welfare State toglie la dignità, perché l'equità slegata dalla fraternità toglie la dignità. Quindi, noi abbiamo bisogno di rimettere nel circuito culturale e politico il principio di fraternità. Ragionare in questi termini è meno riduttivo e offensivo per l'intelligenza delle persone.

Detto questo, quali sono le tre sfide che, a mio modo di vedere, si trova a fronteggiare il terzo settore? La prima è la seguente: uno statuto di autonomia e di indipendenza. L'autonomia, tuttavia, vuol dire autogoverno. Questo principio è stato raggiunto a livello di riconoscimento e di acquisizione, nel senso che il principio di sussidiarietà, che è entrato nel titolo quinto della nuova Carta Costituzionale, lo dice forte e chiaro: lo Stato deve solo riconoscere e non autorizzare la fine del regime concessorio. Quindi, sul piano dell'autonomia, a livello almeno di riconoscimento istituzionale, è stato conseguito un risultato di cui tutti dobbiamo essere orgogliosi.

Dove invece siamo terribilmente in ritardo è sul fronte dell'indipendenza. Indipendenza vuol dire che il terzo settore per fare quello che deve fare non può dipendere o dallo Stato o dal for profit. Allora la vera sfida è: come fare a dotare il terzo settore delle risorse di cui ha bisogno senza che queste siano legate alla doppia dipendenza o dal mercato for profit, che è la linea americana, oppure dall'ente pubblico, com'è la linea europea continentale (e italiana in particolare)? Quindi l'autonomia è una condizione necessaria, ma non sufficiente. La vera sfida è quella di riuscire a trovare degli assetti istituzionali che consentano il raggiungimento di tale risultato. Ecco dove va a finire il discorso del MQS, la mia tesi è che abbiamo bisogno del mercato sociale per assicurare a questi soggetti del terzo settore l'indipendenza. Se uno non è d'accordo è liberissimo di non accettare la mia tesi, però ha l'onere della prova, cioè deve dimostrarmi come i soggetti del terzo settore arrivano ad avere le risorse di cui hanno bisogno senza essere dipendenti o dalla convenzione con enti pubblici o dalle donazioni della *corporate-philantropy* delle imprese for profit. Invece l'idea dell'impresa del mercato sociale è quella di garantire l'indipendenza e le risorse.

La seconda sfida è quella che riguarda il volontariato. Dobbiamo assolutamente evitare che si metta in moto nel terzo settore il fenomeno di “*crowding out*” cioè dello spiazzamento del volontariato. Non dimentichiamo che il volontariato è un polmone che ci da l’aria buona; se noi eliminiamo questo polmone sono guai. Fino a pochi anni fa quando si parlava in Italia di terzo settore ci si riferiva al volontariato, oggi si dice cooperative sociali, enti non-profit vari, e di volontariato non si parla più. Questa non è una considerazione di poco conto perché il principio del dono è, a mio modo di vedere, un principio fondativo di un ordine sociale. Quindi la seconda sfida, per la quale non ho risposte immediate, ma sulla quale inviterei tutti a riflettere: come configurare, in un terzo settore che diventa autonomo e indipendente, il *fundamentum divisionis* rispetto alle altre forme?

Infine, la terza sfida è quella che riguarda la domanda: per quale tipo di società il terzo settore, oggi e nel prossimo futuro, intende porsi al servizio? Verso dove vogliamo andare, verso quale tipo di società?

Non basta dire il terzo settore ha come obiettivo distribuire più pasti ai bisognosi, oppure un certo numero di posti letto per gli ospiti, è chiaro che queste cose le deve fare, ma non può essere questo l’orizzonte di senso sul quale proiettare il futuro di questa organizzazione. Bisognerà porsi la domanda: quale modello di società il terzo settore intende favorire? Se noi non troviamo risposta a questa domanda il rischio dell’isomorfismo o dell’omologazione è fortissimo, perché l’identità del terzo settore è legata proprio a questo. L’identità non è l’ispirazione originale, è ciò che qualifica e dà la ragion d’essere che permane nel tempo. Io posso anche avere, lo conosciamo tutti, dalla storia o dalle conoscenze personali, organizzazioni che sono nate con una certa ispirazione dei fondatori e poi, in corso d’opera, sono degenerate. Quindi parlare di identità vuol dire prestare attenzione al punto di arrivo non solo al punto di partenza.

Per rispondere a una domanda del genere proviamo a fare attenzione al fatto che uno dei problemi centrali degli assetti politici di oggi nelle nostre società è il *trade-off* tra due esigenze: da un lato quello di garantire l’ordine, e dall’altro quello di garantire la democrazia. Il *trade-off* nasce dalla circostanza che più è forte la statualità più facile è ottenere ordine, il rispetto dei contratti, l’*enforcement* dei diritti di proprietà, ovvero tutto ciò che rappresenta esigenza di sicurezza. D’altra parte, tanto più forte è lo

Stato più è capace di tenere l'ordine, tanto più si possono contrarre gli spazi della democrazia. Ora, andiamo a vedere in che modo porre, come fanno sempre gli economisti, il *trade-off* su un grafico. Mettiamo sull'asse dell'ascissa i costi sociali dovuti ad un eccesso di autoritarismo, quindi a una diminuzione di democrazia, mentre sull'asse dell'ordinata i costi sociali del disordine. Quella che otteniamo è una frontiera che è stata chiamata "*frontiera delle possibilità istituzionali*"; per gli economisti è convessa invece che concava perché in ascissa e in ordinata abbiamo messo dei costi. Possiamo individuare tre punti che rappresentano tre ipotetici posizionamenti lungo il *trade off*. Prendete il punto di intersezione con l'asse delle ascisse caratterizzato da un alto livello di costi sociali perché postula uno Stato molto forte, e un basso livello di disordine, quindi bassi costi sociali del disordine. Hobbes avrebbe scelto questo punto, perché aveva talmente paura del disordine da essere disposto ad accettare un grado piuttosto elevato di autoritarismo, "Il Leviatano" è appunto questa figura. Invece Hayek, grande pensatore del pensiero liberale contemporaneo scomparso pochi anni fa, premio Nobel per l'economia, avrebbe scelto la soluzione d'angolo opposta, perché, per un liberale come Hayek, la cosa più importante è avere libertà, guai all'autoritarismo. In tale prospettiva, si è disposti ad accettare il disordine. Egli infatti non parla mai di equilibri, ma di disordine, perché dice "...se noi diamo potere allo Stato questo ci toglie la libertà". I riformisti scelgono una posizione intermedia, una sorta di compromesso. Se voi fate caso, nel dibattito politico corrente in Italia e in Europa, i ragionamenti sono esattamente quale punto su quella curva dobbiamo scegliere. La mia posizione è che questi siano dibattiti sterili perché il problema vero è come spostare la frontiera verso l'origine, riducendo i costi sociali complessivi. A mio parere, il *capitale civile* è quella risorsa immateriale e intangibile che esattamente opera tale traslazione. Il punto di arrivo del discorso è che il ruolo del terzo settore è esattamente quello di essere il più efficace generatore di capitale civile. Questo non vuol dire che mercato for profit e Stato non debbano avere un ruolo attivo, ma che essi possono ben operare solo dopo che qualcuno ha rotto l'equilibrio precedente. Ecco dunque la vera sfida, che, a mio modo di vedere, si pone alla riflessione.

Vorrei chiudere con un'immagine che prendo da Baudelaire. Baudelaire usa l'immagine dell'albatross, che ha delle ali molto grandi, ma ha delle zampe molto piccole. Quel che succede è che quando l'albatross si im-

STEFANO ZAMAGNI

padronisce delle correnti ascensionali vola benissimo e domina l'orizzonte, quando cade a terra è goffo, e per quanto muova le ali non riesce a spiccare il volo. Ecco a me sembra che questa immagine rappresenti bene la situazione del terzo settore in Italia. Se il terzo settore non riesce ad attenersi bene alla propria specificità e alla propria identità, rischia di fare la fine dell'albatross per terra, perché si muove goffamente e lentamente. Al contrario, bisogna che il terzo settore ritorni, come lo fu all'inizio di questa esperienza, ad impadronirsi delle correnti ascensionali; allora lì naviga bene e arriva lontano.

Helmut Anheier

UCLA – The School for Public Policy and Social Research

Vorrei iniziare questa mia relazione da qualche dato di fatto. Il livello di occupazione nel settore non-profit nei vari paesi dell'UE varia in genere tra il 4 e il 7 per cento, in alcuni paesi è di più in altri meno, comunque questa è la fascia media. Tali dimensioni economiche rappresentano la stessa percentuale rispetto all'occupazione totale dell'industria dei trasporti o del settore bancario e assicurativo. Si tratta quindi di una forza consistente, ma ciò che forse è ancora più importante - da un punto di vista meramente occupazionale - è che il settore non profit è cresciuto e continua a crescere con tassi superiori a quelli dell'economia nel suo complesso. Troviamo infatti elevate percentuali di crescita annua in vari paesi e, sapendo quanto è stagnante la situazione del mercato del lavoro in molti paesi UE, ci si potrebbe domandare come mai il non-profit sembri crescere più velocemente di altri settori dell'economia. Osserviamo, inoltre, un aumento della densità associativa, vale a dire del numero di associazioni per 100.000 abitanti, e in alcuni paesi come la Francia o la Germania il numero di associazioni è raddoppiato o triplicato negli ultimi decenni. Inoltre, abbiamo sempre più fondazioni e queste ultime, nonostante il loro capitale sia diminuito negli ultimi due o tre anni, non sono mai state ricche come lo sono oggi. Abbiamo in definitiva un consistente capitale filantropico in Europa, certamente in Europa Occidentale e negli Stati Uniti, che va di pari passo con un crescente riconoscimento a livello di politica. Se foste andati a parlare all'Unione Europea, alla Commissione o ad alcuni Stati europei fino a 15-20 anni fa, o addirittura 10 anni fa, del settore non profit, molti probabilmente non avrebbero capito di cosa steste parlando. Ma la situazione è molto cambiata, al punto tale che in alcuni paesi il settore non profit ha solo amici tra i politici e ben pochi nemici (anche se questa può comunque essere una situazione di rischio). In ogni caso, indipendentemente dal contesto politico, ci sono aspettative sempre maggiori riguardo a ciò che le organizzazioni non-profit possano o debbano fare. In questo quadro vorrei descrivere alcune tendenze di base che a mio avviso sono in gran parte responsabili del maggiore riconoscimento nelle politiche, responsabili delle aspettative crescenti e, infine, responsabili della crescita del settore non-profit sotto vari aspetti.

La prima tendenza di base è la crescita delle organizzazioni non-profit come erogatrici di servizi che si sta verificando sempre all'interno di partnership tra pubblico e privato, nel modello che va sotto il nome di *New Public Management* (Nuova Gestione Pubblica), per cui assistiamo alla crescita di mercati o quasi-mercati in aree che finora facevano parte del welfare state, dello stato sociale e che quindi appartenevano al settore pubblico. Accanto a questa tendenza notiamo la riscoperta di quella che si chiama società civile e come parte di questa crescente consapevolezza politica, o dietro tale consapevolezza, si percepisce, con sempre maggiore chiarezza, il cambiamento in atto nelle nostre società. Si potrebbe dire, usando una metafora, che il tessuto della società sta cambiando e alcune persone vedono ora il settore non profit come una panacea per combattere l'isolamento sociale e l'impatto negativo dell'individualismo sulle nostre società.

Vorrei prima di tutto dire qualcosa sul New Public Management. A riguardo è stato detto e scritto molto anche se l'idea di fondo è molto semplice: ciò che si afferma è che meno Stato significa meno burocrazia, quindi maggiore flessibilità e maggiore efficienza. Non si parla molto di efficacia, ma piuttosto parliamo di efficienza nell'erogazione di servizi per cui quello che si chiamava il governo dei terzi si sta gradualmente trasformando in un sistema misto di welfare in cui si passa da accordi semplici, in cui il governo concedeva alle organizzazioni non profit un certo tipo di sostegno, (solitamente sotto forma di prestiti o sussidi di qualche genere per fornire un servizio, come per esempio asili, assistenza agli anziani o altro) a quasi-mercati sempre più importanti nella gestione pubblica di servizi di welfare. Ecco perché notiamo che il non-profit sempre più spesso si sposta da relazioni di lunga durata con governi o agenzie governative a considerazioni più a breve termine in cui è insita una notevole incertezza. Quindi le organizzazioni non-profit presentano sempre più spesso la propria offerta su un quasi-mercato. Da un certo punto di vista ciò sembra giusto in quanto abbiamo tecnologie sempre più avanzate e abbiamo modi migliori per misurare le tendenze e i risultati del mercato che negli anni scorsi; probabilmente abbiamo anche una legislazione migliore. In una situazione di questo tipo, un'organizzazione non-profit, in alcuni paesi come Regno Unito e Stati Uniti, si trova a essere un concorrente di mercato come qualsiasi altro; in altre parole, non-profit e for profit si trovano in concorrenza per le stesse fonti di finanziamento; quindi, c'è una contrattazione

concorrenziale e dietro questa contrattazione concorrenziale troviamo l'idea di modernizzare e razionalizzare lo Stato Sociale. Le organizzazioni senza fini di lucro come erogatrici di servizi hanno una lunga tradizione, una storia che, in alcuni paesi, non è iniziata ieri bensì quaranta o cinquanta anni fa. Comunque, indipendentemente dal tipo di accordo sulla fornitura di servizi, tutti i moderni sistemi di welfare sono in fase di ristrutturazione: la Germania col suo famoso sistema di sussidiarietà sta adesso parlando di nuova sussidiarietà, nel tentativo di introdurre un quasi-mercato nel rapporto tra i servizi non-profit e il finanziamento statale. Nel Regno Unito troviamo un sistema chiamato *Compact*, in cui il governo e il settore non-profit firmano un accordo di politica comune, definito appunto Compact (non contract), che ha lo scopo di regolare i rapporti tra volontariato e azione governativa. Negli Stati Uniti, c'è stata la riforma del welfare introdotta da Clinton che ha notevolmente aumentato le responsabilità del settore del volontariato, mentre ora il Presidente Bush sta continuando per certi aspetti lungo la strada avviata da Clinton, parlando per esempio di "*faith-based community*", ovvero associazioni religiose che si occupano di fornire forme di assistenza tipiche dello Stato Sociale.

Quali sono le implicazioni di questo discorso? Ne avete parlato negli ultimi due giorni, una è chiaramente la commercializzazione: le organizzazioni non profit diventano più commerciali in un'ampia gamma di settori: servizi sociali, sanità, istruzione e cultura. Ciò che si osserva dai dati è che gran parte dell'espansione del settore non-profit in paesi come Francia, Germania, Belgio, Italia, Stati Uniti, Regno Unito è stata sovvenzionata da un aumento nel reddito di tipo commerciale, quindi un'espansione quasi di mercato che ha finanziato più del 60% dell'espansione del settore. A tale riguardo, bisogna tenere a mente in particolare che stiamo andando verso un'era in cui la gestione finanziaria diventa sempre più importante nelle organizzazioni non-profit per cui si inizia a pensare al marketing e ai marchi. Ciò mi conduce al prossimo argomento, vale a dire la professionalizzazione.

Il non-profit in molti paesi si trova sotto pressione da questo punto di vista. In alcune organizzazioni può darsi che ci sia bisogno di professionalizzazione, ma questo cambierà la cultura organizzativa e ci si potrebbe domandare se uno sviluppo di questo tipo sia sempre, necessariamente, auspicabile. Esso comporta, molto spesso, l'arrivo delle professioni tradizio-

nali, i ragionieri, gli assistenti sociali più che volontari, per cui si assiste a una maggiore “aziendalizzazione”, nel senso che ciò che prima era un’associazione diventa un’azienda. Ma quando si discute di struttura organizzativa, soprattutto nel Regno Unito, ci si domanda se la beneficenza sia ancora la forma migliore o se non sia meglio pensare a qualcosa di nuovo. A tale proposito, si parla di un nuovo tipo di organizzazione, o *azienda di utilità sociale*, nel Regno Unito, in Australia e in Nuova Zelanda. Quindi ci si sta allontanando da un modello che risale a 400 anni fa, quello dell’ente caritativo, che in Inghilterra esiste dal 1601, per andare verso qualcosa di molto diverso basato sul concetto di azienda privata, non necessariamente con soci e non necessariamente gestita da un consiglio di amministrazione, che persegue uno scopo di utilità comune. Il Ministero del Tesoro inglese ha recentemente pubblicato un rapporto in cui si esprime in termini molto favorevoli riguardo a questo tipo di struttura. A sviluppi simili si assiste in altri paesi, come l’Irlanda, ma anche in Europa centrale e orientale.

Cosa comporta questo per l’etica? Abbiamo sempre pensato che ci fosse qualcosa di speciale nel lavorare nel settore non profit o nel fare volontariato, ma questo settore rimarrà lo stesso a seguito della commercializzazione e professionalizzazione? Sta perdendo qualcosa? Questa apertura alla concorrenza significa forse che le modalità o la base di valori delle organizzazioni non-profit sta cambiando? Non lo sappiamo. Ma cosa significa la managerialità per il settore non profit? Essa può essere utile per l’efficienza a breve termine, può essere positiva per la crescita e l’espansione nel breve periodo dell’organizzazione, ma non bisogna dimenticare che la forma del non-profit tradizionalmente si fonda su una base di valori che può essere religiosa, politica, umanitaria o di altro tipo. Che cosa succede a questa base di valori se le ONP diventano sempre più simili ad aziende?

Questo è il primo tema che mi pare emerga dai dibattiti attuali, mentre il secondo riguarda la società civile. A differenza del ruolo neo-liberale del New Public Management, il dibattito sulla società civile riguarda soprattutto la riscoperta di Alexis de Tocqueville. L’impostazione neo-tocquevilliana sottolinea soprattutto l’importanza del lavoro del non-profit per l’integrazione sociale, concentrandosi sul contributo indiretto delle organizzazioni di volontariato alla società. Questo significa considerare elementi come il capitale sociale e la capacità della società di auto-organizzarsi. L’idea, in questo caso, è che le società moderne non abbiano in real-

tà più bisogno di uno Stato forte, uno Stato che sorvegli dall'alto, ma piuttosto necessitano di uno Stato che aiuti la società a prendersi cura di se stessa. Questo è il concetto alla base dell'auto-organizzazione e del capitale sociale, ciò che lega le persone e le istituzioni e rappresenta il collante che tiene insieme le società moderne. Tutto questo si rifà all'influenza degli scritti di Robert Putnam in cui si parla di una società civile forte e vivace, caratterizzata da un'infrastruttura sociale, da una fitta rete di relazioni interpersonali che riducono i divari sociali e creano le fondamenta di un governo democratico, forte e ricettivo. La società rende possibile il governo, ma il governo rimane in larga parte in secondo piano. L'essenza di questo dibattito sul capitale sociale negli Stati Uniti, ma anche in paesi come Regno Unito e Germania, è che la società civile crea capitale sociale, utile e benefico per la società e l'economia. Per i neo-Tocquevilliani, e ce ne sono molti a Londra e a Washington, la società civile non è solo un meccanismo che tiene a freno lo Stato assicurandosi che non diventi esageratamente potente, ma è anche un meccanismo che crea coesione sociale. La centralità della società civile diviene un principio generale di costituzione sociale.

Ci potremmo quindi chiedere cosa stia succedendo. Si potrebbe sostenere che il genio di uno studioso come Robert Putnam consista nell'avere collegato una diagnosi del diciannovesimo secolo, o qualcuno potrebbe dire un mito, a una questione presente nella società americana moderna. Penso che questo sia ciò che ha aiutato il successo del suo lavoro negli Stati Uniti: ha identificato alcuni problemi dei moderni sistemi economici e sociali (penso all'isolamento, all'esclusione sociale, alla disgregazione della società) e li ha collegati a una soluzione: il bisogno di associazioni di volontariato, di un senso della comunità. Una questione chiave a livello di politica per quanto riguarda sia il New Public Management sia la società civile tuttavia è: le organizzazioni non-profit possono essere allo stesso tempo fornitori di servizi e collante sociale della società moderna? Possono essere entrambe le cose allo stesso tempo? Concentrarsi su un elemento non va forse a discapito dell'altro? Su questi argomenti sono in corso numerose ricerche. Possiamo, comunque, provare a suggerire alcune risposte.

Il non-profit può ricoprire entrambi i ruoli indicati se (e si tratta davvero di un grosso se) si basa su dei valori, se agisce su scala ridotta e a livello locale o si concentra su questioni e gruppi ben definiti. Può essere tut-

ti e due le cose se è sostenuto da attori chiave che gli garantiscano stabilità finanziaria e specifiche nicchie di mercato. Se così non è, le ONP rischiano di diventare strutture transitorie, di trasformarsi in organizzazioni troppo simili a grandi aziende o doversi ritirare dal mercato. Esse hanno bisogno di un ambiente legislativo che dia loro forte sostegno e legittimità in modo che possano dare quanto promettono o riuscire a trasformarsi.

Dietro la fattibilità e la sostenibilità delle ONP c'è un'altra questione ancora più essenziale ed è su questa che vorrei concentrarmi nella parte finale della mia presentazione. A mio avviso molte delle iniziative governative attualmente in corso cercano di dare risposta a una domanda inespressa, vale a dire: verso che tipo di società ci stiamo muovendo? Secondo me, in ultima analisi, può darsi che non si abbiano risposte precise sul ruolo futuro dei governi, su quanto vuole effettivamente il governo. Non abbiamo una buona risposta social-democratica, non abbiamo una buona risposta liberale, abbiamo solo determinate affermazioni su ciò che si vuole diventare (il public management è una di queste, mentre un'altra è l'intero dibattito sul capitale sociale). Quindi, che tipo di società vogliono l'Europa, l'Italia, l'amministrazione statunitense, il New Labour a Londra? Se proviamo a considerare quanto dicono i programmi dei partiti, cosa sostengono le piattaforme, notiamo che c'è stato molto silenzio riguardo a questa visione a medio-lungo termine che guida le politiche contemporanee. Sappiamo cosa non vogliamo, ma non siamo sicuri di ciò che vogliamo. Quindi vorrei dedicare qualche minuto a discutere con voi sul tipo di settore non-profit di cui abbiamo bisogno sulla base di diversi modelli di società, di organizzazione dello stato assistenziale, di sistema politico. Ne presenterò alcuni, facendo riferimento prevalentemente all'Unione Europea.

Il primo scenario consiste nel portare alle estreme conseguenze l'argomentazione del New Public Management. Supponiamo di prendere l'intero settore non-profit e dire "le non-profit esistono per fornire servizi in modo più efficiente rispetto al settore pubblico", sostenendo per intero l'argomentazione del quasi-mercato. In questo scenario, il non profit deve ben organizzarsi perché ci sono in funzione meccanismi di mercato ed entità aziendali che si assumono compiti e funzioni precedentemente di pertinenza delle amministrazioni pubbliche. In questo caso, l'intero settore non-profit entra a far parte degli emergenti mercati sociali in Europa e, sapete, co-

me questi mercati sociali stanno già prendendo piede: stanno nascendo nel sistema sanitario così come nel mondo dell'istruzione. Adesso sempre più persone studiano all'università, la gente si sposta da un paese all'altro in cerca di assistenza sanitaria o di servizi sociali migliori. Quindi si arriva a una concorrenza trans-frontaliera.

Se, per contro, portiamo all'estremo l'argomentazione del capitale sociale, vedremmo il settore non profit come un quasi-Stato organizzato autonomamente ed "europeizzato", come una parte della società civile che convive con altri livelli di partecipazione. In una società di questo tipo, le persone fanno parte di numerosi gruppi, c'è un'appartenenza trasversale con elevati tassi di partecipazione e si presuppone che ciò aiuti a evitare gran parte dei mali che affliggono le società moderne. Lo Stato, in questa prospettiva liberale, diventa estremamente tecnocratico e passa in secondo piano. Le ONP sono, in questo caso, molto meno impegnate nell'erogazione dei servizi, ma sono considerate una forza sociale fondamentale da un lato per evitare che lo Stato, o un sovra-stato europeo, diventi eccessivamente potente, dall'altro per controllare l'aumento di influenza delle grandi imprese multinazionali. Si ha dunque un settore che serve da guardiano nella società in cui i partiti politici stanno perdendo influenza. Esso serve a tenere sotto controllo lo Stato e il mercato. Si avrebbero, quindi, molte organizzazioni-sentinella (come Greenpeace o Amnesty International) e il settore non-profit contribuirebbe al dinamismo e alla diversità delle società europee. Se pensiamo poi che lo Stato potrebbe perdere e cedere gran parte della sua influenza su vari strati della società in un momento in cui le aziende si espandono diventando sempre più complesse nel modo in cui si relazionano l'una con l'altra, può darsi che una delle relazioni chiave da ricercare sia quella tra il mondo aziendale e il settore non-profit. Perché questo? Una possibile risposta è che se la cittadinanza, in molte parti del mondo certamente nel mondo anglosassone, assume sempre meno valore dal punto di vista di ciò che significa ed autorizza ad avere (i.e. essere cittadini americani autorizza a vivere in America e a votare, tutto qui), la partecipazione lavorativa al settore for profit può invece (come accade) dare diritto a certi servizi di welfare (ad es. l'assistenza sanitaria). Non a caso stiamo osservando un'interdipendenza sempre maggiore tra il mondo for-profit e il non-profit, assistendo all'affermazione del concetto di responsabilità sociale dell'azienda.

Infine, da una prospettiva estremamente cinica, sostenuta da alcuni studiosi di scienza della politica, il settore non profit sarebbe l'indicazione della debolezza del sistema politico, giungendo alla conclusione che determinati problemi sociali esistono, se lo volessimo davvero potremmo affrontarli, ma non vi è la volontà politica di affrontare tali questioni in modo serio. Pensiamo, per esempio, alla violenza contro le donne, alla povertà, ai senza tetto o addirittura a molti problemi ambientali: se davvero volessimo, potremmo risolverli. Tuttavia per affrontarli ci vuole la volontà e la disponibilità ad affrontare dei rischi, mentre molti politici non hanno la volontà, né la capacità, di affrontare rischi simili in quanto si preoccupano solo della prossima tornata elettorale. Per alcuni politici è molto più facile coinvolgere le organizzazioni non governative o non-profit oppure il volontariato chiedendo loro di provare a fare qualcosa. Secondo questa linea di pensiero, le ONP sono incoraggiate dai politici a operare in determinati settori o su certi problemi che questi ritengono troppo costosi rispetto a quanto se ne può ricavare in termini di consenso elettorale. A livello dell'Unione Europea, ma lo stesso vale per gli Stati Uniti o Il Regno Unito, si potrebbe probabilmente pensare che le organizzazioni non-profit siano usate come foglia di fico da un mondo politico che non ha la volontà di risolvere i problemi attuali in modo serio. Questa conclusione sembra ancora più logica se si considera che l'Unione Europea, la Commissione in particolare, si interessa molto alle organizzazioni non-profit. Si tratta forse di un approccio debole-comprensivo, stanno forse cercando una foglia di fico politica o stanno invece cercando di diffondere una nuova prospettiva di new public management in tutta l'Unione? I prossimi 15-20 anni ci diranno probabilmente quale sia, tra queste, la direzione evolutiva del settore non-profit.

Lorenzo Ornaghi

Rettore Università Cattolica del Sacro Cuore e Presidente Agenzia per le ONLUS

Diversamente dalla relazione del professor Anheier, così suggestiva nel formulare alcune possibili linee evolutive per la società civile europea, e a dispetto del titolo di questa Sessione di Chiusura, dedicherò, nelle mie considerazioni, attenzione particolare al caso Italia perché credo che l'esperienza italiana conservi una sua specificità che potrebbe servire da paradigma al mercato europeo di qualità sociale. In questo senso, credo che i lavori della Convenzione siano stati un'occasione persa perché poteva essere un momento di elaborazione, nel delineare una possibile migliore società europea, del ruolo del non-profit. Poteva essere un'occasione importante da parte dei nostri costituenti.

In questa considerazione particolare per la specificità italiana prendo avvio da alcune constatazioni ormai molto diffuse, su cui c'è vasto consenso. La prima constatazione è che vi è una progressiva crescita e articolazione della domanda di servizi sociali nel nostro paese. Questa è una tendenza nostra e delle altre nazioni europee anche se, secondo la Commissione per la spesa pubblica del Ministero dell'economia, sui programmi di assistenza -ad esempio per le persone non autosufficienti- l'Italia spende meno di altri paesi dell'Unione. D'altro canto, l'allungamento della vita sta generando un aumento dei costi sanitari tanto che le stime della Ragioneria Generale dello Stato riferiscono che nel 2050 la crescita della spesa per assistenza degli anziani sarà del 61% e quella per le patologie acute del 26%. In sostanza, questa società si muove non si sa verso quale modello e sono i mutamenti demografici e sociali a cambiarne la fisionomia. Tali mutamenti portano all'attenzione dei governi nazionali soprattutto gli aspetti di variazione della domanda sociale che implicano una ricaduta in termini economici. Una seconda constatazione è che lo Stato non è più in grado di garantire una adeguata risposta alle numerose richieste di intervento. Sul fatto che lo Stato sia inadeguato direi che tutti sono d'accordo, un po' più complicato è dire se il mercato da solo è in grado di rispondere a tali difficoltà. In realtà tutte e due le risposte sono abbastanza parziali. È infatti evidente che una certa struttura istituzionale pubblica sia più o me-

no inadeguata al rispondere a certe domande sociali, ma non sta scritto da nessuna parte che questa inadeguatezza giaccia nella pubblicità e che lo stesso ragionamento, in via analogica, non possa essere esteso al mercato. Ogni tanto su queste dispute Stato-mercato, e quindi sulla stessa nozione di terzo settore, alcune vecchie concezioni pesano ancora sulla ricerca di linee operative, come se la risposta molto concreta a certi quesiti sia costretta in schemi da cui fatichiamo ad uscire. Accanto ai mutamenti demografici sociali, noi stiamo, da molto tempo, assistendo, non solo in Italia, ad una trasformazione del ruolo delle istituzioni statali rispetto al funzionamento della società. La domanda “quale società civile” non può saltare l’altra domanda, quale istituzione politiche rispetto alla società civile, se ne sarebbe una domanda che inevitabilmente, pur legittima, porta ad una risposta monca: il passaggio della politica (di quali istituzioni politiche, di quali classi politiche, di quali imprenditori politici) non può essere saltato! Infine, raccoglie notevole consenso, quale fosse la conclusione di un puro sillogismo induttivo, la tesi secondo cui al moltiplicarsi, al mutare delle esigenze, individuali o collettive, deve corrispondere una riorganizzazione ed una riqualificazione delle risposte e quindi dei soggetti capaci di fornirle. Quest’ultima precisazione generalmente si esplicita poi in un ricorrente riferimento al terzo settore, concepito, non di rado, come un mondo formato da organizzazioni la cui caratteristica saliente è quella di offrire, senza finalità di lucro, servizi prevalentemente relazionali nel campo dell’assistenza, della sanità, della cultura, dell’ambiente e dove, però, il tema delle *aspettative sociali* che mutano a seconda delle condizioni storiche tende ad essere saltato. Le aspettative non sono tuttavia un dato. Le aspettative sociali di oggi non sono quelle di ieri, le aspettative nel 2050 non saranno quelle di oggi. Ciò significa che queste potranno anche essere molto più difficili da soddisfare socialmente attraverso certe forme organizzative perché, seguendo oscillazioni pendolari della storia che nessuno di noi è in grado di prevedere, potranno presupporre un tasso di protezione politica superiore all’attuale. Ancora, non sta scritto da nessuna parte che le società di domani necessariamente saranno più liberali di oggi o meno propense a richiedere un intervento politico. Quale posizione prevarrà dipenderà dalla nostra capacità, per quel che è possibile, di orientare i processi.

Non siamo in presenza di fenomeni che inevitabilmente ci conducono ad un certo esito per cui alla domanda “quale società possibile, quale orga-

nizzazione del terzo settore?” risponde la domanda “come muteranno le aspettative?” a cui noi dobbiamo fornire risposta.

Date queste constatazioni diffuse considero i rischi dell'assimilazione e quale possa essere la ricerca di una nuova concezione delle diversità interne al settore. La sensazione da una parte è che all'ampia, diffusa, popolarità di queste concezioni non corrisponda ancora una proporzionale e profonda presa di coscienza delle loro possibili, in parte già attuali, implicazioni; dall'altro che si faccia ancora fatica ad irrobustire una prassi coerente e conseguente. In sostanza, è una duplice sensazione che tende ad acuirsi se la riflessione si concentra sulla necessità di comprendere meglio quali siano oggi e quali possano essere nel prossimo futuro gli spazi entro cui, almeno una parte del terzo settore, potrebbe svolgere, davvero e propriamente, una *funzione sociale* (entro questo comprendo una funzione economica e culturale) sempre meno marginale e sempre più di largo respiro. Ma quali possono essere allora i punti critici con cui le ONP dell'economia italiana devono cimentarsi affinché il loro cammino possa procedere in senso qualitativo e anche sufficientemente competitivo? Al di là del permanere di posizioni esplicitamente o dichiaratamente neo-stataliste o iper-liberiste, credo che le cause del parziale ritardo nel coinvolgimento del privato sociale nella gestione, ma ancor prima nella progettazione (il momento cruciale è quello di formulazione, di progettazione, non è quello di esecuzione di decisioni) delle politiche di welfare chiamino in causa anche coloro che, almeno a livello teorico, sostengono la positività di tale evenienza. Certe difficoltà di essere presenti nelle politiche di welfare chiamano in causa anche coloro che maggiormente sostengono la necessità di esserci. Con questo riferimento non si intende rinviare esclusivamente alle responsabilità dei diversi decisori politici, dal livello più locale a quello europeo, e alla loro difficoltà nell'assumere scelte innovative o coerenti con il principio di sussidiarietà e neppure soltanto alla lentezza o alla resistenza degli apparati burocratici dei diversi livelli della pubblica amministrazione rispetto alla necessità di mutare il proprio registro comportamentale. Oltre questi aspetti oggettivi occorre prendere atto, a mio giudizio, di altri due importanti fattori che hanno condizionato la formazione di un MQS interno e in prospettiva europeo. Il primo fattore riguarda un certo residuale ritardo della classe imprenditoriale italiana. Ci sono segnali incoraggianti, ma, in genere, vi è un ritardo a compiere la transizione da un capitalismo industriale a forme di capitalismo più avanzate e quindi a

liberarsi di una visione, tipica della nostra storia, del rapporto con la sfera pubblica. Tipico del nostro paese è uno sviluppo parallelo tra classe politica ed imprenditoriale all'insegna di "ognuno di noi è più furbo dell'altro per cui il meccanismo è di ricercare il compromesso più vantaggioso per tutti e due". L'interesse generale del paese viene spesso in subordine rispetto ai, pur legittimi, interessi particolari del ceto politico ed imprenditoriale. Per quanto possa apparire paradossale, il capitalismo del nostro paese sembra faticare, più di altri ambiti sociali della nostra comunità civile, ad abbandonare l'identificazione *tout court* dell'intervento pubblico con un'azione diretta dello Stato. Intendo riferirmi anche alla grande borghesia italiana che non ha mostrato un grande interesse di sistema, non individuale. So bene che le eccezioni sono vistose, però andrebbero considerate con attenzione e riviste perché, appunto, sono così eclatanti da risultare alla fine eccezioni, e perché nella sua complessità il ceto imprenditoriale non rivela un interesse di sistema.

Com'è in parte emerso, almeno così mi è sembrato, dal lavoro dell'edizione del 2001 delle GdB, per decenni la grande imprenditoria privata italiana si è attestata, in ordine ai diversi aspetti della vita civile, se si esclude la polemica storica sul concetto di industria di stato e alle partecipazioni statali, su posizioni almeno altrettanto stataliste di quelle della stessa classe politica. Del resto, se dal punto di vista dei riferimenti ideali bisogna tenere presente che, per citare un esempio, la stessa tradizione del liberalismo politico italiano non poté sottrarsi al fascino, ai benefici e alla soggezione nei confronti del tanto a lungo agognato nuovo stato nazional-unitario. Benefici davvero grandi, incalcolabili, grazie al formarsi, anche in forza dell'accresciuto benessere degli italiani, di un mercato interno. Questo sino al proliferare, assai meno virtuoso, di una tipologia di interventi sociali che, per esempio nel perseguire il giusto obiettivo di garantire un reddito ai lavoratori delle aziende in crisi, si configuravano come forme surrettizie di contribuzione statale ai capitali delle produzioni private. È facile scivolare su questo terreno delicato e controverso, specialmente se si è costretti alla sintesi. Si rischia la banalizzazione di fenomeni complessi. Eppure, al di là del suo carattere da me delineato in termini davvero elementari, è importante evidenziare un aspetto di carattere generale. Contrariamente a quanto è accaduto in altri paesi del mondo, in Italia non è stata l'élite economico imprenditoriale a favorire il formarsi di un privato sociale e questa è una constatazione diffusa e non smentibile. È stata sem-

mai la società civile che autorganizzandosi sul territorio, in concomitanza con la crisi finanziaria dello Stato, ha trasmesso stimoli e motivazioni per procedere a un ripensamento di nozioni quali profitto, finalità sociali o legame con le comunità di riferimento. Questo fatto non è un limite storico, esso anzi contribuisce a conferire al terzo settore italiano la sua particolare caratura sociale anche in senso politico, mentre resta non positivo, nella tradizione italiana, che non ci sia dall'altra parte un interesse di sistema. L'accento va, infatti, posto sulle estremità e ostilità, quindi sull'attuale ritardo con cui si è pensato a forme sinergiche e a processi osmotici positivi con la pubblica amministrazione e con le imprese di respiro internazionale. Non è un caso che nel nostro paese, qui utilizzo il termine nella sua accezione più lata anche se è un uso improprio, le imprese sociali presentino forti analogie, per esempio rispetto alla loro composizione, ma spesso anche in ordine alle modalità con cui nascono e sono condotte, con il settore for profit evidenziando una netta preponderanza delle realtà di piccole e medie dimensioni. Come si diceva poc'anzi, di questa radice storica e di queste caratteristiche morfologiche dominanti occorre tenere conto nelle relazioni relative al prodursi di un MQS, altrimenti ogni discorso sul prodursi di un MQS inevitabilmente slitterebbe verso dispute su cosa sia qualità sociale o verso rischi di cader cadere nella retorica o talvolta nell'utopia. È evidente, per esempio, che, nell'ottica dell'avvio del processo di localizzazione del welfare, il legame e l'omogeneità con il territorio, la leggerezza nonché agilità delle strutture organizzative potrebbero essere, senza farne un assioma ovviamente, un vantaggio competitivo. Viceversa, l'assunzione di un ruolo all'interno di un MQS inserito nel più importante alveo europeo di servizi di interesse generale potrebbe richiedere strutture assai più forti e consolidate. Si pensi, è solo un caso, alla questione cruciale delle *public utilities*.

Volevo tener conto anche di alcuni corollari non trascurabili, che derivano da quanto ho detto, a partire, per esempio, dalla tipologia media della classe dirigente: tra gli amministratori e i manager delle imprese sociali non di rado l'elemento personale o familiare prevale sull'aspetto in senso stretto aziendalista. Ancora, se si pensa al ruolo strategico che l'innovazione e la ricerca hanno già assunto, e naturalmente l'incidenza è destinata a crescere, non possiamo fare a meno di riscontrare, ancora una volta in analogia con la piccola media impresa for profit, la debolezza delle ONP

nell'attingere e nello sviluppare rapporti con agenzie scientifiche e culturali al fine di orientare l'offerta formativa e l'aggiornamento tecnologico. Ieri, proprio durante la presentazione del nuovo libro di Barbetta et al. sulle ONP, queste sono state chiamate propriamente istituzioni non-profit, termine difficilissimo da maneggiare. Ogni istituzione richiede organizzazione e se sfuggiamo l'organizzazione, sfuggiamo una risorsa fondamentale.

L'altro fattore di cui tenere conto, per comprendere meglio aspetti critici del terzo settore e conseguire un ruolo più rilevante nell'ambito del nuovo o, al plurale se ragioniamo in chiave europea, dei nuovi sistemi di welfare, è la mancata considerazione, all'interno del cosmo delle organizzazioni dell'economia civile italiana, di questioni decisive circa l'identità. A me pare che si corra il rischio che la fase di profondo ripensamento avviata, giustamente e inevitabilmente, dopo decenni di grande crescita quantitativa, possa rischiare di condurre a una sorta di arenamento delle organizzazioni dell'economia civile italiana, anziché fornire gli strumenti concettuali, organizzativi ed economici, per compiere quel balzo qualitativo che consentirebbe di acquisire forza senza snaturarsi. Io temo che l'insistenza, se diventa soltanto retorica, sul passaggio dalla quantità alla qualità, insistenza che saltasse il momento organizzativo della strumentazione giuridica di nuovi concetti, sarebbe un discorso non produttivo sulla qualità, general generico, che rischia di lasciare le organizzazioni al punto in cui sono. Quanto ho cercato di dire prima sui ritardi dello Stato, e anche del mercato, rispetto all'idea di impresa sociale, mostra come vi siano, nei confronti del terzo settore, idee e interessi molto particolari, in special modo se il mercato ri-orienta il suo interesse in base a una riduzione del terzo settore al suo segmento non-for-profit. Se questo può essere una tentazione presente in certi settori del mercato, la pubblica amministrazione a sua volta non è scevra dalla tentazione di concepire il terzo settore come un suo supporto integrativo. In altre parole, vi è il rischio che esso non sia concepito, e che nel tempo stesso non si concepisca più, come un soggetto sociale dotato davvero di una propria autonomia. Proprio per questo, come è stato sottolineato più volte anche dai lavori svolti qui, è importante che si facciano passi avanti nel concepire una diversificazione interna, non più basata soltanto sulle diverse forme giuridiche assunte dai soggetti dell'economia civile (sulla quale invece a partire da una seria riforma, anche del codice), ma rispetto agli scopi, ai vincoli e alle dimensioni. Guardare fuori dai confini italiani offre qualche elemento di riflessione.

L'esperienza tedesca sembra offrire qualche elemento interessante di riflessione, soprattutto se ci riferiamo ad una delle forme giuridiche normalmente utilizzate dai soggetti che in Germania operano nell'ambito del terzo settore. Abbiamo diverse forme isituzionali: in primis l'associazione e la fondazione, che presentano molti aspetti comuni con la nostra associazione e la nostra fondazione, così come sono disciplinate dal nostro codice civile, pur con rilevanti differenze in campo fiscale. Ma abbiamo anche un terzo istituto che si configura come una forma giuridica particolare: *la società a responsabilità limitata di pubblica utilità*. Qual è il dato interessante? È la possibilità di utilizzare una tipologia di società di capitali diversa dalla società cooperativa per scopi di pubblica utilità. Va detto che l'ordinamento tedesco non escluderebbe neppure il ricorso a società per azioni, anche se effettivamente i casi di questo tipo sono pochi; in altre parole, l'eventualità che una società di capitali persegua scopi, ovviamente lo scopo da non confondere con l'oggetto, di pubblica utilità, non comporta variazioni o deroghe alla disciplina civilistica dettata per le società lucrative che riguarda fundamentalmente la problematica fiscale. Non sono un giurista, tanto meno sono esperto di diritto societario comparato, quindi non vado oltre. Realtà tedesche potrebbero godere di una maggior flessibilità, di qualche strumento in più rispetto alle omologhe del nostro paese e proprio l'agenzia che ho l'onore e la fatica di presiedere, nella sua prima relazione annuale (in realtà relazione di sei mesi di lavoro), ha segnalato il ritardo delle impostazioni civilistiche italiane e ha ricordato come il non porre mano a una riforma adesso significa prestare il fianco al possibile dilagare di un certo malcostume e alla perdita della propria identità per eccesso di immobilismo o per sovrabbondanza di conservatorismo. Il problema, infatti, non è soltanto quello di stare sul mercato, in quanto qui una certa propensione o creatività italiana dai tratti talvolta anche astuti, "l'arte di arrangiarsi", potrebbe supplire al ritardo del legislatore, ma il problema è anche come starci. Stare sul mercato non come un'impresa for profit camuffata, magari dietro la bizzarra o furbesca foglia di fico della mancata ripartizione di utili, non di rado già sublimata in precedenza in compensi e retribuzioni, modulate ad arte. Affiancare dunque l'intervento pubblico senza concepirsi, ed essere concepiti, come un surrogato presso cui vengono esternalizzati determinati servizi, magari riprodotti senza alcun valore aggiunto rispetto al passato. Viceversa, è rimanendo fedele alle proprie radici, ma la tempo stesso rinnovandole, che l'impresa sociale italiana

può sperare di contribuire a operare cambiamenti giuridici senza stravolgere la propria ricchezza sociale e politica. La possibilità di resistere e di uscire da uno stato per alcuni aspetti ancora di minorità, infatti, dipenderanno dall'essere riconosciuti e dal sentirsi innanzitutto come una forza della società civile, vicina alla società civile, vale a dire un elemento di tutela e di promozione delle risorse provenienti dalla cittadinanza. Secondo la dinamica del circolo virtuoso, la stessa possibilità di svolgere una funzione positiva per il mercato consisterà essenzialmente nel contribuire a radicare, come primo apporto qualitativo, la consapevolezza diffusa che la prima ragione per cui si fornisce una prestazione non è il compenso che qualcuno, committenti pubblici o privati che siano, potrà pagare, ma il fatto che esistono dei soggetti che di quella prestazione hanno bisogno. Tale bisogno può essere storicamente mutevole, esattamente come lo è l'aspettativa di soddisfazione. In altri termini, occorre che il mercato si rapporti al MQS tenendo conto di entrambi gli elementi che lo compongono: essere un luogo di incontro tra domanda e offerta ed essere, al contempo, entità funzionale all'incremento del welfare di tutti i cittadini. È chiaro, dunque, che quanto più si intenderà la modernizzazione del settore o di alcune sue parti come un distacco dall'insieme dei suoi valori di riferimento, tanto più si darà vita, nel migliore dei casi, a qualcosa di efficiente, ma a qualcosa di altro rispetto al mondo da cui proviene.

Questo è punto importante anche rispetto al mercato europeo: quanto il modello italiano riuscirà a conservare le proprie radici, o quanto invece alcune ipotesi di regolamentazione potranno essere non coerenti con queste, è un punto su cui occorre riflettere. E quindi la domanda "verso quale società europea ci si sta muovendo?" non può saltare quella "quale società europea stanno disegnando più o meno consapevolmente le istituzioni comunitarie già fino a questo momento?".

Per un verso, le varie azioni positive riportate nei programmi di intervento dell'Unione (come obiettivi e misure, pensiamo dalla lotta all'esclusione sociale alla promozione delle pari opportunità) sembrano talvolta rispondere più a criteri redistributivi, spesso in base a valutazione di inevitabile opportunità politica, che non a rigorose analisi conoscitive. Relativamente al caso specifico delle politiche di welfare, a seconda dei paesi e a seconda delle loro specifiche declinazioni si assiste, tuttavia, al progre-

dire di un linguaggio comune e alla crescente attenzione verso le compatibilità economiche del sistema. Da questo punto di vista, la progressiva apertura alla privatizzazione di alcuni servizi, costituisce un segnale importante cui si affianca un ampliamento del concetto di libertà individuale e sociale anche nel senso dell'auto-impreditorialità. Un po' per necessità, e un po' per virtù, sembra dunque farsi strada l'idea di politiche di welfare intese sia come sistemi di protezione sociale, sia come promozione dei *diritti di cittadinanza*. In sostanza, questa è un'altra delle tendenze di fondo che meritano considerazione, a una visione talvolta romantica, talvolta ideale del welfare come "felicità programmata", sembra gradualmente sostituirsi l'idea che occorra incrementare la *capacità* delle persone affinché davvero e liberamente possano scegliere tra combinazioni diverse. In questo contesto di ridefinizione del sistema di welfare, a cui stiamo assistendo almeno da un paio di decenni, gli attori del terzo settore in Europa, attori uguali fra loro e diversi fra loro, hanno il compito di porre alle istituzioni del loro paese e alle istituzioni europee, la loro domanda di libertà anche nella veste di possibili committenti delle iniziative sociali. Naturalmente, tutto questo perché non suoni davvero e soltanto retorico, va messo in rapporto con tre capisaldi ormai costruiti e programmati dell'intervento comunitario nell'economia. Primo, la realizzazione di un mercato concorrenziale, il secondo, l'abolizione dei monopoli del settore delle *public utilities*, infine, la negazione degli aiuti di Stato quale elemento distorsivo della concorrenza.

In particolare, allora, c'è da chiedersi come si tenterà di raccordare e armonizzare i predetti passaggi con quanto previsto dall'articolo 2 del trattato di Amsterdam, laddove si afferma che "l'unione si prefigge i seguenti obiettivi: promuovere un progresso economico e sociale, un elevato livello di occupazione per venire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante il rafforzamento della *coesione* economica e sociale". Perché è un principio, questo della coesione, su cui l'Europa non ha solo espresso buone intenzioni, ma si è anche impegnata con azioni concrete, stanziamento dei fondi a finalità strutturale, unitamente a un fondo di coesione nonché agli *obiettivi prioritari 2000-2006*. Questa è la cornice istituzionale o politica con cui inevitabilmente si devono fare i conti. Tali obiettivi prioritari sono: sviluppo e adeguamento strutturale sulle regioni in ritardo di sviluppo, riconversione economica e sociale delle zone con problemi strutturali, adattamento e ammodernamento delle politiche dei sistemi di for-

mazione, istruzione e occupazione. Il trattato di Amsterdam ha segnato una tappa significativa in quanto, oltre a ribadire i meccanismi posti in essere con Maastricht, ha definito una serie di orientamenti sociali prioritari a livello comunitario anche, e soprattutto, in materia di occupazione. In ogni caso con esso la politica sociale assurge a pieno titolo a livello di priorità così come assurge a livello di priorità la catena, il concetto, la categoria, o l'idea, non priva di una sua ambiguità, di *sviluppo sostenibile*. La riuscita del tentativo di far convivere la liberalizzazione del mercato, la rimozione di meccanismi protezionistici e anticoncorrenziali con il mantenimento della coesione economica e sociale e conseguentemente la stessa coesione politica tra i popoli dell'Europa, ovviamente dipende da fattori molteplici, molti di questi non sono prevedibili. Essa richiede certamente la partecipazione attiva e convinta di tutte le parti sociali, istituzioni comunitarie, autorità locali, imprenditori, elementi diversi della società civile. Tuttavia, non è possibile fare a meno di notare alcune pesanti o significative asimmetrie nelle valutazioni e nelle interpretazioni di questi assunti.

Una prima incongruenza deriva dall'opinione secondo cui il problema di coniugare competitività e coesione sociale sia una questione che riguarda esclusivamente i tradizionali operatori di mercato. Pur senza valutare il rilievo che sta via via assumendo fra le imprese il concetto di responsabilità sociale, non si può fare a meno di notare come sia ben poco rilevata l'esigenza diametralmente opposta, ovvero l'esigenza degli operatori non-profit di coniugare la loro missione sociale con la possibilità di competere in un MQS. Questo appare contro ogni logica, tanto è evidente che un obiettivo di maggiore coesione sociale, e quindi maggiore benessere diffuso, si raggiunge più facilmente se aggredito, per dir così dire, da entrambe le posizioni. Ulteriore considerazione problematica è quella che deriva, con ricadute assai più pesanti, dal rapporto con le istituzioni finanziarie, le quali, seppure stiano mostrando attenzione all'adozione di criteri sociali ed ecologici nel valutare il rischio di un investimento o di un prestito (e anche l'attivazione di fondi finanziari etici), sono ancora lontani dall'elaborare strumenti di credito per l'attività degli imprenditori sociali.

Ultima notazione, infine, riguarda la possibilità di riesaminare e adeguare strumenti come gli indicatori di qualità sociale e la carta dei valori di impresa finalizzata allo sviluppo sostenibile. Infine, conta rammentare quale elemento fondamentale per lo sviluppo di un mercato europeo di qua-

lità sociale, il Libro Verde sui servizi di interesse generale, nel cui novero il documento colloca, accanto alle attività delle grandi industrie di rete (energia, servizi postali, telecomunicazioni eccetera), anche punti di grande interesse per l'impresa sociale quali la sanità, l'istruzione, i servizi sociali. Nel definire, in armonia con quanto previsto dal Trattato di Amsterdam, tutti i servizi di interesse generale come "parte dei valori condivisi da tutte le società europee", oltre che come un tratto essenziale del modello europeo di società, "l'estensore comunitario sottolinea la relazione fra gli stessi e il concetto di universalità del servizio, a sua volta connesso all'idea di pieno godimento dei diritti fondamentali", e, in un altro passaggio della stessa introduzione, "riconosce che l'organizzazione di questi servizi varia in base alle tradizioni culturali, alla storia, alla conformazione geografica di ciascun stato membro".

Al di là delle diverse considerazioni che si potrebbero fare sull'incidenza reale di questo tipo di documentazione sull'effettivo comportamento dei mercati, i due elementi ricordati possono costituire due segni importanti per prefigurare la presenza delle organizzazioni dell'economia civile italiana nel panorama europeo, la loro capacità di erogare servizi di carattere universale e l'attenzione alla specificità innanzitutto culturale di ciascun popolo. Un percorso di europeizzazione e di sprovvincializzazione che non significa affatto tralasciare le proprie origini, ma piuttosto attualizzarne la validità in altri contesti e, al tempo stesso, apprendere qualcosa dalle esperienze altrui.

In conclusione, occorre rilevare un'altra importante questione: il terzo settore è vincolato inevitabilmente, ma spesso pessimamente, dal quadro legislativo, fiscale, giuridico regolamentare in cui si trova a operare. È pertanto fondamentale che riesca a far sentire la propria voce ad avere un ruolo attivo per influenzare tale contesto. Questo chiama in causa ancora una volta il problema dell'organizzazione e, connesso a questo, il problema della rappresentanza e della rappresentatività interna al settore. Un problema che quanto più saprà essere affrontato in chiave realistica e non ideologica, tanto più potrà giocare un ruolo primario nel formarsi dei futuri equilibri politici nazionali e soprattutto nell'effettiva partecipazione del terzo settore al progettarsi e al realizzarsi di politiche pubbliche di welfare. Vi sono, infatti, proposte che almeno allo stato attuale troppo assomigliano a fughe in avanti. Si parla per esempio, a livello europeo, dell'oppor-

tunità di adottare uno status giuridico specifico per le organizzazioni del terzo settore. La cosa, a mio sommessimo modo di vedere, non è priva di seri rischi, soprattutto nel senso di un'eccessiva omologazione di realtà con storie e bacini di riferimento molto differenti. Tuttavia, la ricerca di una forma di rappresentanza comunitaria è un processo che non può essere interrotto e che va studiato fuori dai vecchi schemi e delle vecchie contrapposizioni. L'esito di questo processo potrebbe infatti essere decisivo per uno sviluppo equo, plurale del cosiddetto mercato europeo di qualità sociale.

Presidente: Franco Marzocchi

Coordinatore: Paolo Venturi

I soci di A.I.C.CO.N.

Università di Bologna
Associazione Generale Cooperative Italiane
Banca di Forlì
Banca Etica
BCC - Romagna Est
Comune di Forlì
Confederazione Cooperative Italiane
Fondazione Cassa Dei Risparmi di Forlì
Goodwill
Impronta Etica
Istituto Nazionale di Studi Cooperativi L.Luzzatti
Lega Nazionale Cooperative e mutue
SERINAR Forlì-Cesena s.c.p.a
Unione Italiana Camere di Commercio
Vita Comunicazione s.p.a.

La Commissione Scientifica di A.I.C.CO.N.

<i>PRESIDENTE:</i> Prof. Stefano Zamagni	<i>Università di Bologna</i>
Prof. Carlo Bottari	<i>Spisa-Università di Bologna</i>
Dott.ssa Francesca Buscaroli	<i>Studio Legale –Tributario Buscaroli Ungania Zambelli</i>
Prof. Ivo Colozzi	<i>Università di Bologna</i>
Prof. Giulio Ecchia	<i>Università di Bologna</i>
Prof. Benedetto Gui	<i>Università di Padova</i>
Prof. Antonio Maticena	<i>Università di Bologna</i>
Prof. Valerio Melandri	<i>Università di Bologna, sede di Forlì</i>
Avv. Salvatore Pettinato	<i>Studio Legale e Tributario Camozzi e Bonisconi</i>
Prof. Pier Luigi Sacco	<i>IUAV - Università di Venezia</i>
Prof. Mario Salani	<i>Università "La Sapienza"- Roma</i>
Prof. Alceste Santuari	<i>Università di Bolzano</i>
Prof. Alberto Valentini	<i>AsseforCamere</i>
Dott. Nereo Zamaro	<i>ISTAT</i>

*Finito di stampare
nel mese di giugno 2004
da Tipolitografia Valbonesi
Forlì*

VERSO IL MERCATO DI QUALITÀ SOCIALE



In collaborazione con:

