

# QUALITÀ E VALORE NEL TERZO SETTORE

*a cura di*  
***Paolo Venturi e Sara Rago***



**Coordinamento e raccolta dei contributi  
a cura di Sara Rago**

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

**AICCON**

Piazzale della Vittoria, 15  
47100 Forlì  
Tel. 0543/62327 - Fax 0543/374676  
[www.aiccon.it](http://www.aiccon.it)

# Indice

|                              |        |
|------------------------------|--------|
| <i>Introduzione</i> .....    | pag. 5 |
| di Paolo Venturi e Sara Rago |        |

## **Prima Sessione**

### **Leadership e cultura della qualità nel Terzo Settore**

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| <i>La cultura della qualità nel Terzo Settore</i> .....      | 17 |
| di Stefano Zamagni                                           |    |
| <i>Culture e stili di leadership del Terzo Settore</i> ..... | 23 |
| di Ivo Colozzi                                               |    |
| <i>Investire sulla qualità: il capitale umano</i> .....      | 31 |
| di Giorgio Vittadini                                         |    |
| <i>Comunicare la qualità sociale</i> .....                   | 41 |
| di Alberto Contri                                            |    |

## **Seconda Sessione**

### **Misurare e valutare la qualità nel Terzo Settore**

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Un problema di priorità: il dibattito sul valore<br/>prodotto dalle organizzazioni di Terzo Settore</i> .....                            | 47 |
| di Luca Fazzi                                                                                                                               |    |
| <i>Impatto e prospettive di Basilea 2 sul Terzo Settore</i> .....                                                                           | 59 |
| di Leonardo Becchetti                                                                                                                       |    |
| <i>Qualità e sistemi di accountability</i> .....                                                                                            | 79 |
| di Chiara Ferrari                                                                                                                           |    |
| <i>Qualità e processi partecipativi di monitoraggio<br/>e valutazione delle organizzazioni non profit:<br/>una proposta operativa</i> ..... | 89 |
| di Renato Libanora                                                                                                                          |    |

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Sistema di valutazione del credito cooperativo .....</i> | 111 |
| di Stefano Boffini                                          |     |

### **Terza Sessione**

#### **Qualità delle politiche sociali: democrazia economica e sussidiarietà**

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| <i>Intervento .....</i> | 117 |
| di Stefano Zamagni      |     |
| <i>Intervento .....</i> | 123 |
| di Giuliano Poletti     |     |
| <i>Intervento .....</i> | 127 |
| di Vilma Mazzocco       |     |
| <i>Intervento .....</i> | 131 |
| di Caterina Cittadino   |     |
| <i>Intervento .....</i> | 141 |
| di Giovanni Moro        |     |
| <i>Intervento .....</i> | 145 |
| di Carlo Alfiero        |     |
| <i>Intervento .....</i> | 153 |
| di Giuseppe Tripoli     |     |

### **ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica**

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| <i>Non profit e Pubblica Amministrazione .....</i> | 159 |
| a cura di Barbara Moreschi                         |     |

### **Appendice**

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| <i>Bene comune, Democrazia, Capitale Civile .....</i> | 173 |
| di Stefano Zamagni                                    |     |

# Introduzione

di **Paolo Venturi**<sup>1</sup> e **Sara Rago**<sup>2</sup>

## 1. Presentazione

È giunto all'VIII Edizione uno degli eventi più importanti per il non-profit italiano: “Le Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile”, l'annuale appuntamento che si presenta come momento di approfondimento e dialogo sulle tematiche più attuali nel dibattito del ruolo e le attività del Terzo Settore.

Dal 2001 al 2007, durante le prime sette edizioni, è stato sviluppato un percorso di dibattito che ha unito all'approccio accademico l'analisi delle esperienze concrete messe in atto dai soggetti del Terzo Settore. Partendo, nell'edizione del 2001, da un'analisi critica comparata tra il modello americano e quello europeo, la riflessione si è concentrata sulle peculiarità del Terzo Settore italiano, fondato sul concetto di Economia Civile. Ci si è poi soffermati sull'analisi del concetto di “impresa sociale” guardando da un lato al “significato” ed alle esperienze concrete e dall'altro alle caratteristiche necessarie ad una definizione giuridica in grado di consentire di assegnare all'attività economica finalità non lucrativa. Il passo successivo ha riguardato l'analisi del “mercato di qualità sociale”, inteso come mercato a competizione guidata all'interno del quale vengono prodotti beni o servizi di rilevanza sociale da parte di una pluralità di soggetti: statali, for profit e non-profit. Questo ha portato la discussione sull'analisi di modalità innovative di strutturazione delle relazioni fra organizzazioni rientranti nella sfera “pubblica”, soggetti dell'Economia Civile e imprese for-profit per la concretizzazione del principio di *sussidiarietà orizzontale*, sancito nella Costituzione della Repubblica Italiana.

---

1 Direttore A.I.C.CO.N ([www.aiccon.it](http://www.aiccon.it)).

2 Università di Bologna, Facoltà di Economia, sede di Forlì.

Nelle ultime tre edizioni (2005, 2006, 2007) si è discusso di Rappresentanza, Identità e Regolamentazione del Terzo Settore: senza un'identità condivisa da tutte le realtà che lo compongono non è pensabile configurare una forma di rappresentanza – altrettanto condivisa – ed efficace nell'improntare un dialogo costruttivo con le altre istituzioni (Stato e mercato) della sfera sociale ed economica. Identità e Rappresentanza sono le premesse per l'ottenimento di una propria Regolamentazione, che possa configurare al contempo doveri e diritti ben definiti, tali per cui si possano aprire sempre più al Terzo Settore le porte dell'innovazione, intesa in termini di implementazione di pratiche per lo sviluppo sociale.

## **2. L'edizione 2008: “Qualità e Valore nel Terzo Settore”**

In linea con il percorso delineato nel corso degli scorsi anni, l'edizione del 2008 ha scelto un approfondimento su “Qualità e Valore nel Terzo Settore”. Per raggiungere realmente un'Identità e, conseguentemente, una Rappresentanza e una Regolamentazione consona al loro agire, le realtà non-profit devono essere in grado di fornire ai propri interlocutori delle risposte in merito alla qualità della loro operatività. A differenza delle realtà for-profit, tuttavia, le organizzazioni non-profit devono rendicontare rispetto a più dimensioni del loro agire, sia sotto il profilo dell'efficienza ma soprattutto sotto il profilo dell'efficacia delle attività svolte. Rispetto al primo principio si richiede una rendicontazione economica sul rapporto tra il raggiungimento dei risultati ottenuti e l'utilizzo delle risorse necessarie. Tale gestione deve garantire la sopravvivenza dell'organizzazione non-profit nel tempo. Più complicato è dare prova dell'efficacia – intesa come rapporto tra risultati ottenuti ed esiti attesi – in quanto ciò implica una misurazione del valore e della qualità del proprio operato che non può essere ottenuta considerando semplicemente il valore economico delle risorse utilizzate.

A differenza di quanto accade nel settore for-profit, in cui tutto (o quasi) è misurabile in termini quantitativi, nel settore non-profit è richiesta una misurazione di elementi qualitativi che, per definizione, non sono immediatamente e univocamente monetizzabili. Questa caratteristica, tuttavia, non può costituire un alibi per non affrontare la

questione della misurazione e della valutazione dell'efficacia delle proprie attività. Alla “due giorni” di Bertinoro il dibattito si è focalizzato su come il tema della qualità possa essere misurato dai soggetti del Terzo Settore e comunicato all'esterno, partendo dalla consapevolezza che la valutazione è diventata prassi strettamente necessaria per l'affermazione del non-profit italiano.

### ***2.1 Prima sessione: “Leadership e Cultura della Qualità nel Terzo Settore”***

La I sessione del convegno, “*Leadership e Cultura della Qualità nel Terzo Settore*”, ha evidenziato la necessità – per i soggetti del Terzo Settore – di non essere “autoreferenziali”, ossia l'importanza di saper comunicare all'esterno quali sono le proprie *peculiarità*: solo partendo dall'affermazione delle proprie caratteristiche distintive una organizzazione non-profit può proporsi come attore privilegiato in ambito di interventi a forte carattere sociale-relazionale.

Secondo Stefano Zamagni<sup>3</sup>, infatti, che richiama la c.d. “clausola sociale”, è l'organizzazione non-profit stessa a dover dimostrare ai propri interlocutori la superiorità qualitativa dei propri servizi rispetto all'offerta da parte di altri soggetti afferenti alla sfera del pubblico o del privato for-profit. L'operato delle organizzazioni non-profit, improntato al principio di reciprocità, genera Valore Sociale Aggiunto (VAS), creando ed alimentando tre fondamentali elementi per lo sviluppo della società civile: la democrazia partecipativa, i beni relazionali, il capitale sociale (inteso come fiducia generalizzata). Soltanto attraverso questa presa di consapevolezza da parte delle stesse organizzazioni non-profit sarà possibile transitare da una logica di *procurement* ad una di *commissioning*, ovvero passare da una mera esternalizzazione del servizio sociale da parte della Pubblica Amministrazione ad una vera e propria logica di “sussidiarietà circolare”, in cui è la domanda ad orientare l'offerta di servizi sociali e non viceversa.

Il primo passo che le organizzazioni non-profit devono effettuare, per muoversi in questa direzione, consiste nell'effettuare investimen-

---

3 Presidente Agenzia per le Onlus – Università di Bologna.

ti in *capitale umano* e, in particolare, nel potenziare la *leadership* interna all'organizzazione stessa e orientarla verso un'identità comune e condivisa.

L'intervento di Ivo Colozzi<sup>4</sup> si è concentrato proprio sul ruolo della *leadership* interna alle organizzazioni della società civile. Diversi sono infatti gli stili di *leadership* in relazione alle differenti tipologie di organizzazioni non-profit che compongono il Terzo Settore (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, ecc.). Questa intrinseca molteplicità, in parte legata alle diverse tipologie organizzative, è ciò che rende non immediato trovare un punto di incontro tra le diverse identità legate alle realtà non-profit. Allo stesso tempo, solo partendo dall'analisi delle diverse identità presenti sarà possibile l'individuazione di uno stile di *leadership* in grado di orientare l'organizzazione verso la produzione di VAS. La necessità di effettuare investimenti in capitale umano da parte delle Organizzazioni della Società Civile, è sottolineata anche da Giorgio Vittadini<sup>5</sup>, che mette in luce anche come ciò valorizzi la capacità di auto-organizzazione della società. L'analisi empirica dimostra che già oggi le realtà del non-profit investono più di quelle for-profit in capitale umano, in un duplice senso: in primo luogo, assumendo persone qualificate per ciò che riguarda il titolo di studio; in secondo luogo, in merito agli investimenti effettuati durante la vita lavorativa delle persone, privilegiando la formazione continua. Il semplice investimento, però, non è sufficiente a fare emergere la qualità dell'agire delle organizzazioni non-profit e, di conseguenza, a farle affermare definitivamente nell'ambiente di riferimento. Secondo Vittadini, è altrettanto necessario "*mettere la persona al centro del processo educativo e produttivo*", alimentando così una capacità di innovazione essenziale per il successo del Terzo Settore.

Inoltre, una volta generata, la qualità del Terzo Settore deve essere adeguatamente comunicata. A conclusione della I° sessione, Alberto Contri<sup>6</sup>, attraverso la proiezione di pubblicità sociali, riguardanti

---

4 Università di Bologna.

5 Presidente Fondazione per la Sussidiarietà – Università di Milano "Bicocca".

6 Presidente Fondazione Pubblicità Progresso.

l'agire di realtà non-profit e pratiche di responsabilità sociale d'impresa (RSI) da parte di soggetti for-profit, ha evidenziato il ritardo che caratterizza l'Italia in termini di comunicazione sociale. La sfida attuale è quella di realizzare una comunicazione sempre più ricca e in grado di trasmettere i valori alla base delle attività svolte dalle organizzazioni non-profit e dalle imprese for-profit impegnate in pratiche di RSI.

## ***2.2 Seconda sessione: “Misurare e valutare la qualità nel Terzo Settore”***

La II sessione di Bertinoro, dal titolo “*Misurare e valutare la qualità nel Terzo Settore*”, è stata dedicata al tema della valutazione e della misurazione del VAS. Il dibattito si è basato sull'analisi dei modelli concreti utilizzati da organizzazioni non-profit italiane per valutare l'efficacia delle proprie attività in relazione anche agli altri attori (*stakeholders*) dell'ambiente in cui l'organizzazione agisce. Due rappresentanti del mondo creditizio, Stefano Boffini – Federazione Banche di Credito Cooperativo – e Ombretta Bertolo – Banca Prossima –, hanno illustrato le prassi adottate dalle loro organizzazioni per la misurazione del valore sociale: ne è emerso che per entrambe le organizzazioni un'importante dimensione del valore sociale è legata all'operare “sul territorio, con il territorio, per il territorio”.

Leonardo Becchetti<sup>7</sup>, adottando una prospettiva più generale e critica del sistema finanziario internazionale, ha evidenziato l'importanza della misurazione del rischio finanziario per il Terzo Settore. Egli ritiene di fondamentale importanza che il sistema bancario e finanziario riesca a trovare un approccio organico alla valutazione degli impatti ambientali e sociali. Un primo tentativo in questa direzione è rappresentato da esperienze di Microfinanza, Banca Etica, Fondi Etici, Commercio Equo e Solidale. Con l'entrata in vigore di Basilea 2, il finanziamento di una realtà del Terzo Settore da parte di un istituto di credito è considerata un'operazione ad altissimo rischio, andando così a penalizzare le organizzazioni non-profit. Ciò che si profila necessario, a fronte di uno scenario di crisi internazionale, è – secondo Bec-

---

7 Università di Roma “Tor Vergata” – Econometrica, Università di Milano “Bicocca”.

chetti – l’implementazione di forme di vigilanza e di controllo sui nuovi strumenti finanziari e una maggiore trasparenza dei mercati e degli operatori. Proprio gli enti del Terzo Settore, soggetti ad alta componente fiduciaria, possono giocare un ruolo rilevante in questa direzione.

L’intervento di Luca Fazzi<sup>8</sup> ha poi affrontato il tema della misurazione della qualità nell’Impresa Sociale, sottolineando l’importanza della componente della *relazionalità* nell’agire dei soggetti del Terzo Settore. Questa peculiarità permette di umanizzare il welfare, ed è necessaria per “*portare dentro società nel Welfare*”, secondo il motto proposto durante l’intervento dal professore. Recenti ricerche evidenziano due fattori essenziali nel valutare la qualità delle organizzazioni non-profit: la centralità assegnata alla *reciprocità* e, di conseguenza, l’adozione di una logica *multistakeholder*. Questi fattori consentono di rafforzare le motivazioni degli *stakeholders* non remunerati a partecipare alla *governance* e all’attività delle organizzazioni non-profit.

Sul concetto di democrazia interna si è soffermato anche Renato Libanora<sup>9</sup>, illustrando la valutazione dei progetti sociali secondo il modello partecipativo e l’analisi di Sen e proponendo un “Kit Map” per il monitoraggio e l’autovalutazione partecipativa.

La partecipazione è – secondo Libanora – uno degli elementi chiave per aumentare il grado di benessere sociale ed è, per questo, un indicatore della qualità prodotta dalle organizzazioni non-profit. Nella stessa prospettiva, Chiara Ferrari<sup>10</sup> ha illustrato i risultati di una ricerca secondo la quale le pratiche di *accountability* e responsabilità sociale d’impresa possano considerarsi meccanismi finalizzati a garantire la qualità dell’agire delle organizzazioni non-profit.

### **2.3 Terza sessione: “Qualità delle Politiche Sociali: Democrazia Economica e Sussidiarietà”**

La sessione del sabato ha permesso di focalizzarsi sul modo in cui i soggetti non-profit si collocano in una logica di democrazia economi-

---

<sup>8</sup> Università di Trento – Euricse.

<sup>9</sup> Università di Firenze.

<sup>10</sup> Università di Trento.

ca e sussidiarietà. I rappresentanti di Governo e Terzo Settore – Giuliano Poletti<sup>11</sup>, Giovanni Moro<sup>12</sup>, Caterina Cittadino<sup>13</sup>, Giuseppe Tripoli<sup>14</sup>, Vilma Mazzocco<sup>15</sup> e Carlo Alfiero<sup>16</sup> – hanno evidenziato da un lato la necessità dell’apporto delle realtà non-profit nel tessuto economico e sociale italiano, soffermandosi, dall’altro, sulle criticità legate alla trasparenza del loro agire.

Nel dibattito sviluppato durante la III sessione si è, dunque, sottolineato il ruolo sussidiario che il Terzo Settore deve assumere nella nostra società. A tal fine è necessario rinforzare questi soggetti da un lato, definendone una rappresentanza condivisa e, dall’altro, cercando di risolvere il problema dell’accesso ai capitali. Per risolvere questo secondo problema, Zamagni ipotizza la costituzione di una c.d. “Borsa Sociale”, ovvero un mercato di capitali dedicato, inteso come luogo di incontro tra soggetti finanziatori e realtà non-profit che necessitano di un finanziamento regolare e continuativo per potersi affermare.

La solidità economica delle organizzazioni della società civile costituisce un elemento di cruciale importanza per il dialogo con la Pubblica Amministrazione, nel momento in cui si pongono in essere attività volte al raggiungimento di obiettivi sociali in una logica di sussidiarietà orizzontale, così come vuole l’art. 118 della Costituzione della Repubblica Italiana.

## ***2.4 Presentazione delle rilevazioni ISTAT: “Non-profit e Pubblica Amministrazione”***

I rapporti tra Terzo Settore e Pubblica Amministrazione sono stati affrontati oltre che sotto forma di dibattito altresì da un punto di vista statistico: anche quest’anno, infatti, le “Giornate” sono state scelte per la presentazione della rilevazione ISTAT intitolata “Pubblica Am-

---

11 Presidente Legacoop.

12 Presidente Fondazione per la Cittadinanza Attiva.

13 Direttore Generale Centro Nazionale per Informatica nella Pubblica Amministrazione.

14 Segretario Generale Unioncamere.

15 Presidente Federsolidarietà.

16 Presidente Fondazione per il Sud.

ministrazione e Terzo Settore”, a cura di Barbara Moreschi.<sup>17</sup>

La presentazione si è focalizzata sulle *fonti di finanziamento* e sui rapporti di collaborazione che si instaurano tra Onp e Pubblica Amministrazione (e più in generale, con il mondo esterno): ne emerge che la possibilità di azione delle realtà non-profit è ancora molto legata alla fonte di finanziamento pubblica, soprattutto per ciò che riguarda le *cooperative sociali* – una delle tre tipologie considerate nella rilevazione, insieme alle organizzazioni di volontariato e alle fondazioni – e in special modo sotto forma di *convenzione*.

Se si analizzano i rapporti tra pubblica amministrazione e tipologie di organizzazione non-profit in termini più generali di “collaborazione” risulta sempre preponderante il dato relativo alle cooperative sociali rispetto a quello delle organizzazioni di volontariato e delle fondazioni.

Infine, relativamente ai rapporti con il mondo esterno, tra cui anche le imprese *for profit*, la rilevazione ISTAT sottolinea come le organizzazioni di volontariato siano - tra le tre tipologie considerate - quelle che realizza il maggior numero di collaborazioni con istituzioni del proprio settore di appartenenza (non-profit), mentre le fondazioni siano le più propense a collaborare con il mondo delle imprese. Le cooperative sociali sono anche in questo caso la tipologia più legata alla Pubblica Amministrazione.

### 3. Conclusioni

Alla luce della crisi economica mondiale, le problematiche e le relative soluzioni emerse dal convegno non sono più solo una sfida per il futuro immediato, bensì una stringente necessità per il presente. Si aprono, infatti, per il Terzo Settore nuove sfide/opportunità: la crisi globale ha messo in luce tutte le mancanze di un sistema finanziario basato su un modello sociale ed economico (quello del c.d. *homo oeconomicus*) riduttivo se considerato in relazione alle peculiarità del mondo in cui viviamo oggi.

In particolare, in una società interconnessa e multiculturale come

---

17 U.O. Statistiche sulle Istituzioni Nonprofit – ISTAT.

si presenta quella globalizzata, è impensabile che la soluzione, sia in campo economico (e, di conseguenza, finanziario) che in quello sociale, possa essere trovata nel modello dicotomico Stato-mercato.

Il perseguimento e la realizzazione della c.d. “costituzionalizzazione del civile”, ovvero l’ottenimento di un riconoscimento costituzionale dell’esistenza di una dimensione terza, quella del *civile*, altra rispetto alla dicotomia Stato-mercato, è il passaggio fondamentale per riconoscere il ruolo economico e sociale peculiare del non-profit strettamente necessario perché in grado di aumentare la partecipazione e di creare legami sociali con la relativa produzione di fiducia generalizzata, accrescendo in questo modo il livello di capitale sociale del paese di riferimento (e i cui livelli ad oggi sono indiscutibilmente bassi).

Affinché questo percorso di riconoscimento, prima interno – in termini di identità condivise tra i soggetti del Terzo Settore – e poi esterno – in termini di riconoscimento da parte della società –, abbia luogo è necessario un forte impegno al miglioramento della trasparenza e verso la maturazione e la valutazione dell’efficacia del proprio agire.

Si rende indispensabile un percorso strutturato e continuo di misurazione e valutazione dell’efficacia dei soggetti del Terzo Settore, che permetta di porre in essere un’interpretazione del concetto di efficacia non fine a se stessa (economica), ma come strumento per la realizzazione di obiettivi altri (quelli sociali).

Il percorso in questione deve essere, da un lato, strutturato nel senso di essere pensato da e condiviso tra tutti i soggetti (e le rappresentanze) del Terzo Settore, che al suo interno presenta soggetti con peculiarità – e, pertanto, necessità – differenti tra loro; dall’altro lato, deve essere continuo, per uscire dalla logica della mera rendicontazione “per conto terzi” che molto spesso viene vista più come un dovere nei confronti dei soggetti richiedenti esterni all’organizzazione, piuttosto che un dovere nei confronti dell’organizzazione stessa e della società civile.

Invece, è bene comprendere una volta per tutte, poiché i tempi sono ormai più che maturi, che, se ponderata “dal Terzo Settore, per il Terzo settore”, una logica di misurazione e valutazione del Valore Aggiunto Sociale generato dalle organizzazioni non-profit in termini di democrazia, capitale sociale e beni relazionali, contribuirà al raggiun-

gimento del consolidamento identitario delle realtà non-profit.

Oltretutto, ciò si rende ormai vitale in uno scenario globale che, per non collassare definitivamente, esige sempre più che Stato e mercato (for-profit) intavolino un dialogo tra pari con soggetti che siano contemporaneamente attenti alle tematiche sociali ed economicamente stabili.

Prima Sessione

-

Leadership e cultura  
della qualità nel Terzo Settore



# La cultura della qualità nel Terzo Settore

di **Stefano Zamagni**

*Presidente Agenzia per le Onlus – Università di Bologna*

Nel 1939, J.M. Keynes – grande teorico del c.d. *Welfare State* – pubblicò l'articolo intitolato “Democracy and Welfare” in cui viene affermato il principio secondo il quale si ritiene necessario un *welfare* di forma *universalistica* ma, al contempo, un *welfare* in cui la fornitura di servizi sociali non prescinda dalle preferenze di coloro i quali se ne serviranno. Ciò significa che il *welfare state* deve essere *democratico*, ovvero si tratta di un *welfare state* in cui i cittadini, in quanto portatori di bisogni, sono tenuti ad esprimere le loro preferenze tra alternative di modalità di intervento.

Nel 1942, Lord Beveridge, in tempo ancora di guerra, approvò il famoso “pacchetto” di riforme, senza tenere conto, tuttavia, della raccomandazione di Keynes; il derivante *welfare state* nacque così su basi fondamentalmente statalistiche, dirigistiche e paternalistiche.

Tuttavia a quel tempo non esisteva un'alternativa concreta: nel 1942 non era possibile parlare di rispetto delle identità e delle preferenze dei cittadini. Per questa ragione, il *welfare state* così delineato dall'Inghilterra fu trasferito in diversi paesi, tra cui l'Italia: il nostro modello di *welfare state*, pertanto, rappresenta un “tradimento” della raccomandazione di Keynes.

Negli ultimi dieci-quindici anni molte voci di critica si sono alzate in merito – anche durante le precedenti edizioni delle stesse “Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile”: tuttavia, il vero punto di svolta risale al 29 novembre 2007, quando la Corte di Giustizia Europea emise la famosa sentenza sanzionatoria nei confronti della Regione Toscana per avere dato in convenzione la gestione di servizi di trasporto sanitario al volontariato e, più precisamente, alle Misericordie e all'ANPAS (Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze).

L'aspetto positivo – ai nostri fini – che emerge da questa sentenza sostanzialmente errata è che “le Organizzazioni di volontariato sono imprese ai sensi della normativa sugli appalti pubblici. A nulla rileva che i loro collaboratori agiscano a titolo volontario, perché il fatto che tali associazioni possano presentare offerte a prezzi notevolmente inferiori a quelli ad altri offerenti non impedisce loro di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici”; il principio che deriva da questa sentenza è l'irrilevanza dell'identità del soggetto di offerta dei servizi sociali di cui si parla ai fini della delineazione dell'assetto giuridico prevalente.

La sentenza continua dicendo che “il cittadino è un utilizzatore (*user*), e quindi la normativa deve tenere conto di questa esigenza – del cittadino utilizzatore – rispetto a quella dell'offerente”; pertanto, l'identità del servizio di offerta è importantissima ai fini quando si tratta di servizi alla persona, i quali comprendono una gamma di offerta molto ampia. La questione diventa trovare il modo in cui cambiare la situazione attuale che vede, da un lato, il prevalere in sede europea dell'idea secondo cui l'identità del soggetto di offerta non è rilevante, in quanto ciò che conta è invece il beneficio che il cittadino utilizzatore trae da quei servizi, mentre, dall'altro lato, noi sappiamo, per esperienza e riflessione teorica, che l'identità fa la differenza, soprattutto quando si tratta di servizi alla persona dove la dimensione della relazionalità e, quindi, la capacità di produzione di beni relazionali sono invece tra le rilevanze.

Un primo tentativo di risposta al problema appena esposto si ha da parte dei pragmatici inglesi, i quali possiedono una capacità di reazione non ideologica alle sfide che quotidianamente si presentano: il loro suggerimento è quello del passaggio dal *procurement* al *commissioning*. Il termine *procurement* indica sostanzialmente l'esternalizzazione dell'esecuzione e/o della gestione di determinati servizi da parte della Pubblica Amministrazione ai soggetti di Terzo Settore: ciò avviene, in alcuni casi, tramite lo strumento della convenzione o – quasi sempre – attraverso il *compulsory competitive tendering*, ovvero le gare al massimo ribasso. La spiegazione di ciò è che lo scopo del *procurement* è di massimizzare, sotto un vincolo di risorse finanziarie, gli *output* prodotti.

L'idea di *commissioning*, invece, è relativa al coinvolgimento delle organizzazioni di Terzo Settore nella fase precedente a quella del *procurement*, quella dell'implementazione, vale a dire nella fase di co-progettazione. In questo modo i soggetti di Terzo Settore, in condizioni di pariteticità di poteri, devono definire insieme ai soggetti della Pubblica Amministrazione non soltanto gli interventi da effettuare, ma anche le modalità di intervento e quant'altro. L'idea del *commissioning* è, pertanto, orientata a massimizzare non gli *output* bensì gli *outcome*, non il prodotto finale quanto lo stato finale.

Se si dovesse tradurre il *commissioning* in altri termini potremmo utilizzare il concetto di sussidiarietà "circolare", nuova dimensione di sussidiarietà che si va ad aggiungere alle altre ben note, ovvero "verticale" e "orizzontale". L'idea alla base della sussidiarietà "circolare" è che i servizi sociali vengano orientati dalla domanda e non dall'offerta, nel qual caso si costringerebbe la domanda ad adattarsi ad essa; l'idea della sussidiarietà "circolare" è passare dalla centralità delle competenze istituzionali a quella della qualità dei servizi che vengono resi alle persone, permettendo così ai soggetti di Terzo Settore di non intervenire solo *post factum* a dare attuazione a quanto deciso da altri *ex ante*, bensì subentrando nella fase iniziale.

A questo riguardo in Inghilterra è stato terminato pochi mesi fa un documento ad opera della *House of Commons* (Camera dei Comuni), intitolato "Public services and the Third Sector: rethoric and reality" ("Servizi pubblici e Terzo Settore: retorica e realtà") dal quale emerge che la *Audit Commission* – la Commissione di *Auditing* – ha recentemente sostenuto che: "Non vi è evidenza alcuna che i servizi sociali trasferiti al Terzo Settore mostrino un significativo miglioramento di qualità". Martin Narey, massimo dirigente del Terzo Settore in Inghilterra in quanto direttore generale di Barnardo's, la più grossa organizzazione non-profit inglese (il cui 55% del fatturato è ottenuto dalla Pubblica Amministrazione) ha dichiarato: "Non vi è nulla che il Terzo Settore fa, che il settore pubblico o il settore privato non possano fare altrettanto bene. Noi non abbiamo nulla di speciale, non abbiamo il monopolio della compassione". Si tratta, ovviamente, di una provocazione a conferma dei risultati della ricerca inglese sulla qualità del Terzo Settore, legati ad un problema di ritardo da scontare, relativa-

mente alla c.d. *social clause*.

L'Unione Europea, infatti, già impone il rispetto di una clausola sociale poiché ritiene strettamente necessario che un Ente Pubblico – Comune, Regione, Provincia, ecc. – nel momento in cui procede al c.d. *intelligent commissioning* debba poter dare la possibilità ai soggetti che realizzeranno il servizio di cui si tratta di esprimere giudizi di valore, i quali sono parte dell'identità del soggetto di offerta; tuttavia, ciò può essere realizzato ad una condizione, ovvero che si sia in grado di misurare come questi giudizi di valore generino e migliorino tre parametri:

1. la democrazia partecipativa;
2. la capacità di produrre beni relazionali, ovvero il contributo alla diffusione della cultura del dono (inteso come “gratuità”);
3. la capacità di generare capitale sociale o fiducia generalizzata.

Se il Terzo Settore fosse in grado di dare una misurazione del suo contributo rispetto a questi tre parametri, allora si riterrebbe questa misurazione compatibile con la clausola sociale e, pertanto, diventerebbe obbligatorio per l'Ente Pubblico che commissiona il servizio tenerne conto, anche ai fini del c.d. *full cost*.

A livello nazionale, il problema è relativo al fatto che in questi ultimi anni il Terzo Settore non ha implementato alcuna pratica per realizzare ciò che a livello europeo è già consentito. Ad oggi non è ancora stata ancora elaborata una metrica sulla base della quale misurare esattamente gli elementi di distintività del Terzo Settore, e cioè il contributo del soggetto del Terzo Settore nel produrre più democrazia partecipativa (o, volendo, deliberativa), beni relazionali e capitale sociale. Non si può sostenere che si tratta di un problema di quantificazione di elementi qualitativi, poiché, ad esempio, anche i dati della contabilità nazionale del PIL sono frutto di una convezione.

Alla luce di tutto ciò, il primo passo necessariamente da compiere è impostare il dialogo tra soggetti del Terzo Settore: ad esempio, se nel caso della Regione Toscana, le Misericordie e l'ANPAS avessero prodotto una misurazione del Valore Aggiunto Sociale (VAS) da loro prodotto, l'Alta Corte non avrebbe potuto intervenire con la sanzione. Da parte dell'Ente Pubblico è necessario introdurre nel capitolato (o nella convenzione) l'attribuzione di un peso – capace di tradurre il giudi-

zio di valore – anche al contributo generato sul fronte democrazia, beni relazionali e capitale sociale. La mancanza di questo indicatore è imputabile ai soggetti del Terzo Settore, poiché la clausola sociale rimette ad essi l'indicazione del *full cost*: non è l'ente committente che deve tenerne conto, bensì è il soggetto del Terzo Settore che deve dichiarare le caratteristiche delle modalità con cui verrà svolto il suo servizio ed esprimere la necessità che l'ente committente ne tenga conto. Quindi, creare una comunicazione approfondita e chiara su queste questioni è il primo passo da compiere. Al contempo è importante tenere conto che, in un mercato competitivo come quello attuale, i soggetti che si ritengono penalizzati da un trattamento di favore cercheranno di intralciare con ogni mezzo l'agire del Terzo Settore: da qui deriva la necessità di adoperarsi per arrivare, in tempi brevi, ad una metrica di misurazione, che poi potrà essere, in corso d'opera, modificata.

Il secondo punto cruciale è far partire dei piccoli esperimenti a supporto alla scelta compiuta, permettendo ai soggetti del Terzo Settore di mostrare pienamente le proprie specificità. È necessario far partire, con un metodo molto sperimentale, qualcosa di equivalente ai CESU (*Chèques Emploi Services Universelle*) francesi (2006), i quali permettono di fare un passo avanti nel passaggio da cittadino *user* a cittadino *chooser*, ovvero da cittadino utilizzatore – passo avanti rispetto al cittadino utente – a cittadino attivo nella scelta. I CESU francesi rappresentano un modo concreto di passaggio da un modello di *welfare* che finanzia i soggetti di offerta ad uno che finanzia i soggetti di domanda. Diversamente, il rischio è la “retorica”, che consiste, da una parte, nel continuare a spingere i *leader* delle organizzazioni non-profit ad essere relazionalmente aperti e, dall'altra, obbligarli ad accettare le regole di una competizione *unfair*, ingiusta e iniqua: la competizione vera è quella basata sul *full cost* cui corrisponde il *full price*. La logica attualmente utilizzata non è questa, poiché non si tiene conto del valore sociale generato, bensì solo del valore economico finanziario.

Il Terzo Settore non deve chiedere protezione, quanto piuttosto regole di competizione equa, cioè che non discriminino *ex ante*. Il contributo alla democrazia partecipativa e la generazione di beni relazionali ovviamente hanno dei costi – investimento di *tempo* – che il soggetto del Terzo Settore è tenuto a sostenere e pertanto è necessario chiede-

re delle regole di competizione equa, tenendo presente che la clausola sociale è già stata accettata nel trattato di Maastricht, ma che non è stata mai applicata perché non si è ancora in grado di dare una misurazione della qualità (VAS) prodotta dal Terzo Settore. Quasi la metà delle “botteghe di artigianato terziario” presenti in Francia sono soggetti non-profit: se applicato in Italia, questo modello darebbe forza al Terzo Settore, evitando la degenerazione in soggetti parastatali. Non può passare in secondo piano il fatto che le organizzazioni di Terzo Settore siano prima di tutto delle “organizzazioni a movente ideale” (OMI): quando l'efficienza diventa l'unico valore, il rischio è che venga persa l'originale motivazione dell'essere soggetti del Terzo Settore.

Un Terzo Settore tutto sbilanciato sul lato della mera efficienza sarebbe incapace di assecondare una trasformazione in senso relazionale delle politiche sociali e soprattutto di favorire il progresso civile e morale del paese.

# Culture e stili di leadership nel Terzo Settore

di **Ivo Colozzi**

*Università di Bologna*

In un intervento che avevo preparato per il primo convegno sulla qualità del *Welfare* (Colozzi, 2006) dicevo: “Continua a sfuggire ai più, però, che la peculiarità di questo tipo di organizzazioni (del Terzo Settore) consiste nella capacità di produrre beni relazionali o di generare capitale sociale, cioè di far crescere le reti sociali, la fiducia e il senso di appartenenza” e proponevo di definire e misurare la qualità relativa delle organizzazioni di Terzo Settore (OTS) in base alla “minore o maggiore capacità di produrre beni relazionali o capitale sociale”. Se il Terzo Settore fosse solo produttore di servizi sociali non avrebbe senso di essere settore a sé stante: sarebbe un soggetto parastatale.

Per approfondire questa ipotesi di lavoro ho realizzato, assieme al collega Prandini, una ricerca per cercare di capire quanto la capacità del Terzo Settore di concepirsi in questo modo sia legata alla sua *leadership*; la ricerca si è inoltre focalizzata sui leader del Terzo Settore, cercando di verificare quanto questi intendano il ruolo delle organizzazioni che dirigono come creazione di capitale sociale e quanto nell’esperienza concreta le loro organizzazioni siano capaci di costruire legami, di far crescere la fiducia e di produrre senso del noi o amicizia tra i membri. Le ipotesi che ci hanno portato a scegliere di centrare la ricerca sui leader sono le seguenti:

- a) guidare una OTS, secondo molti esperti di management, rappresenta un fattore cruciale per dare all’organizzazione quella visione condivisa degli obiettivi e del modo attraverso cui perseguirli che ne definisce l’identità. Non è un aspetto così scontato, perché ricerche sui leader del Terzo Settore sono ancora oggi rare. *La leadership*, che è “una” delle funzioni del manager – e non la sola – deve coincidere con le necessità del Terzo Settore. In questo

senso inizia ad esserci un aumento di consapevolezza: alcune ricerche iniziano a contrastare la tesi per cui la *leadership* non sia necessaria in una OTS. Anche nella letteratura specialistica tale “visione condivisa” viene sempre più spesso definita col termine “cultura” organizzativa. I leader/manager dell’organizzazione sono le figure che hanno fra i loro compiti quello di influire in modo determinante sulla cultura degli altri membri dell’organizzazione indirizzandola verso la condivisione dei valori, delle norme, degli stili operativi e degli obiettivi che l’organizzazione si dà. Quindi è importante approfondire la loro conoscenza;

- b) l’analisi della letteratura manageriale mostra che è lo stile di leadership adottato il fattore che incide sulla capacità di produrre capitale sociale (CS); è come il leader esercita questa funzione che crea più o meno CS ed è questo che misura la qualità del Terzo Settore. Infatti, a seconda di come si pensa l’organizzazione (come una “macchina” o come un “organismo”, come una “gerarchia” o come una “rete di amici”) e a seconda degli obiettivi che si vorranno privilegiare (l’efficienza piuttosto che l’efficacia; l’insistenza sul raggiungimento degli scopi piuttosto che l’enfasi sulle persone e sulle motivazioni; la definizione delle procedure piuttosto che la flessibilità; la velocità decisionale piuttosto che la partecipazione e il coinvolgimento degli associati; l’etero-direzione piuttosto che la focalizzazione sui propri obiettivi) si adotteranno modalità relazionali compatibili o meno con la produzione di fiducia e di reciprocità.

## 1. Gli obiettivi della ricerca

La ricerca ha avuto un carattere esplorativo, soprattutto per la numerosità relativamente modesta del campione su cui si basa: 230 interviste, nella maggior parte a Presidenti, ma anche a Vice-Presidenti e a Consiglieri (membri del direttivo, del consiglio di amministrazione, ecc.) di tre tipi di OTS: organizzazioni di volontariato (Organizzazioni di volontariato) (100 interviste), cooperative sociali (COS) (100 interviste) associazioni di promozione sociale (APS) con estensione nazionale (30 interviste).

Il questionario prevedeva domande sulle caratteristiche socio-demografiche dei responsabili, sui loro percorsi biografici, sul loro profilo religioso e politico, sui percorsi attraverso cui sono arrivati ad impegnarsi nel TS e ad assumervi ruoli di responsabilità. La parte centrale del questionario, però, ha riguardato i due aspetti che in base alle nostre ipotesi abbiamo ritenuto cruciali: lo stile di *leadership* e la concezione che i *leader* hanno sul ruolo societario del Terzo Settore.

Per approfondire il primo aspetto, che è quello che qui ci interessa, abbiamo voluto capire se i *leader* intendano il loro impegno associativo, e il ruolo di responsabilità che esercitano, come creazione di CS, domandando anzitutto se considerino i membri della loro organizzazione come amici, cioè persone su cui si può fare affidamento in qualsiasi momento. Abbiamo, inoltre voluto verificare quale sia il loro livello di fiducia nei confronti degli altri soggetti di Terzo Settore, nei confronti delle istituzioni e nei confronti di quello che abbiamo definito il *task environment*, cioè l'ambiente di riferimento delle organizzazioni di cui sono responsabili, rappresentato da: i partiti politici, le organizzazioni religiose, le aziende di mercato, i sindacati, il mondo dei mass-media, le famiglie e i singoli cittadini, per verificare se esista una correlazione fra questi elementi.

## 2. I principali risultati

### 2.1 *Le culture*

Da una precedente indagine (Donati, Colozzi (a cura di), 2004a; Donati, Colozzi (a cura di), 2004b) è emerso che le OTS non sono omogenee sotto il profilo culturale, in particolare per quanto riguarda la concezione del ruolo che svolgono per la società e la visione dei rapporti che dovrebbero intercorrere con lo Stato e con il mercato. Si è rilevata, anzi, la presenza di tre orientamenti fortemente differenziati che abbiamo definito: cultura civica o democratica, cultura mercantile o individualista e cultura societaria.

La cultura societaria, che avevamo ipotizzato come “tipica” del Terzo Settore, coniuga il valore della solidarietà con quelli dell’impegno in prima persona (responsabilità) e dell’autonomia; considera le perso-

ne con cui si entra in relazione tramite il gruppo innanzitutto non come utenti o clienti o cittadini, ma come persone con cui condividere un problema, che devono essere aiutate a trovare in sé e nell'ambiente di riferimento le risorse per affrontarlo e risolverlo secondo una logica di *empowerment* che adotta come criterio di riferimento il principio di sussidiarietà (Bortoli, Folgheraiter, 2002; Donati, Colozzi (a cura di), 2005). Questa cultura è risultata condivisa da un terzo abbondante degli associati ai diversi tipi di organizzazione e raggiunge valori percentuali anche più alti fra i membri delle Organizzazioni di volontariato, ma non è l'unica né la più diffusa. Una minoranza ha mostrato di riferirsi ad una cultura "mercantile", più attenta ai problemi della libertà individuale e della efficienza ed economicità delle risposte ai bisogni, della flessibilità, della soddisfazione di bisogni cui lo Stato non è in grado di rispondere. Il gruppo più consistente, però, ha evidenziato l'adesione ad una cultura "civica", che si riconosce nei valori che fondano lo Stato sociale e che concepisce il Terzo Settore come un mezzo per aiutare lo Stato a garantire meglio e in modo più equo i diritti sociali della cittadinanza o come stimolo nei confronti dello Stato perché riconosca nuovi diritti e risponda a nuovi bisogni (cultura democratica).

La ricerca ha riscontrato che anche tra i *leader* esistono questi orientamenti culturali e che la loro distribuzione è molto simile a quella emersa dall'indagine sulla cultura degli associati. È un dato che può essere letto a sostegno dell'ipotesi secondo cui le differenze culturali tra le organizzazioni dipendano in modo significativo dalla cultura dei loro *leader*.

## 2.2 *Leadership e valorizzazione del CS*

Passiamo al blocco di informazioni che riguardava il tema del CS. Questo concetto sintetizza due aspetti che vanno analiticamente distinti: da una parte i legami di sostegno reciproco che esistono o che si creano tra un insieme di persone; d'altra parte, l'atteggiamento di fiducia che si ha nei confronti di persone, ambienti o istituzioni con i quali non si è direttamente legati.

Per quanto riguarda il primo aspetto, un obiettivo della ricerca era la verifica dell'ipotesi se la capacità delle OTS di produrre CS associa-

tivo non dipendesse anche dallo “stile” di *leadership*, cioè dal modo in cui i responsabili intendono il loro ruolo e gestiscono le relazioni con gli altri membri dell’organizzazione. Sotto questo profilo possiamo dire che solo una minoranza esigua dei *leader* intervistati intende il proprio ruolo in chiave burocratica e non sembra consapevole dell’importanza che ha, nell’ambito delle OTS, la capacità di creare legami di sostegno reciproco o di amicizia. Tuttavia, la capacità di produrre CS associativo non è così diffusa. Concretamente solo una minoranza consistente dei *leader*, che nel caso delle Organizzazioni di volontariato diventa maggioranza, riesce realmente a creare CS associativo. La differenza tra intenzioni e capacità non smentisce l’ipotesi avanzata ma invita ad approfondire ulteriormente il tema dello “stile” di *leadership* per capire meglio quale sia l’incidenza delle “doti” personali dei *leader* e quanto contino la loro cultura del Terzo Settore e le modalità concrete con cui gestiscono le organizzazioni di cui sono responsabili, ma anche variabili “dure”, come la dimensione dell’organizzazione, il numero dei dipendenti rispetto ai volontari, ecc.

La seconda dimensione del CS è la fiducia. Rispetto ad essa il primo dato che emerge è che il nostro campione mediamente presenta un modello di fiducia che rispecchia fundamentalmente quello della società italiana, su livelli più alti. In altre parole, come gli italiani in genere, i *leader* delle OTS hanno una fiducia molto alta nei confronti delle famiglie, una fiducia forte nei confronti del Terzo Settore nel suo complesso, una fiducia limitata nei confronti delle imprese, dei *mass media* e, soprattutto, delle istituzioni politiche nazionali. I punteggi con cui abbiamo misurato il grado di fiducia nei diversi soggetti, però, raggiungono valori più alti di quelli prodotti dall’analoga domanda rivolta ad un campione rappresentativo della popolazione italiana e ad un campione di persone impegnate nel Terzo Settore. Naturalmente anche per la fiducia il modello medio nasconde differenze abbastanza pronunciate che, ancora una volta, sembrano correlarsi in modo significativo al percorso biografico dei *leader* e al loro orientamento culturale. I *leader* che hanno una cultura societaria e che in maggioranza provengono da altre esperienze di Terzo Settore hanno molta fiducia nella società civile e nella gente in generale, hanno uno stile di *leadership* che tende a creare legami fiduciari all’interno dell’organizzazione e tra le OTS,

ma ne hanno poca nei confronti di alcuni attori del sistema politico ed economico. Quelli che hanno una cultura civica e provengono da esperienze politiche o istituzionali, invece, hanno molta fiducia nel sistema politico, un livello di fiducia nella società civile più basso e non sempre il loro stile di *leadership* si basa sulla fiducia e tende a creare relazioni fiduciarie tra i membri. Infine, l'orientamento mercantile sembra associarsi ad una fiducia molto alta nei confronti delle famiglie e degli enti pubblici, non in quanto gestori di servizi, ma in quanto finanziatori degli stessi. Chi condivide questo orientamento sembra anche più propenso ad un approccio "contingentista" che adatta lo stile di *leadership* alle situazioni e non considera prioritaria l'esigenza di creare fiducia e amicizia tra i membri dell'organizzazione.

### 3. Conclusioni

Correndo il rischio di una eccessiva semplificazione, cerchiamo di sintetizzare i diversi identikit di OTS, emersi in questa ricerca esplorativa attraverso gli "occhi" della loro dirigenza.

Il volontariato, pur molto differenziato al suo interno, esprime in maggioranza un codice culturale e organizzativo che esalta le qualità generative del legame sociale. È entro le Organizzazioni di volontariato che si osserva una capacità di generare amicizia e fiducia, tra i membri e con l'esterno, che nelle altre OTS non è così spiccata e neppure ricercata. Questa capacità si estrinseca anche in una forte fiducia verso l'"altro generalizzato". Il volontariato esprime così un "codice" culturale e organizzativo fortemente produttivo di legame sociale, in quanto appare guidato dal "valore" del dono e della gratuità verso l'altro. Questo valore-guida si esplicita in una fiducia molto elevata nei confronti delle istituzioni ecclesiali, ma anche verso il sistema politico-istituzionale e, in misura maggiore delle altre tipologie di OTS, verso i singoli cittadini e le famiglie.

Il codice culturale e organizzativo della COS è molto differente dal precedente. Sembra trattarsi di un mondo dove l'amicizia tra i membri non è così necessaria come per il volontariato, mentre rimane molto importante il valore della fiducia reciproca, quasi che il mondo cooperativo rappresentasse un contro-modello di società o una "nicchia"

con regole proprie. I valori emergenti sembrano essere quelli del “saper fare”, della competenza professionale e del lavoro; valori che tendono a portare le COS sempre più nettamente entro la sfera dell’organizzazione di impresa e a misurarsi con i criteri di qualità che tale organizzazione impone, cioè l’efficienza e l’efficacia. Anche il mondo della COS, però, è molto differenziato internamente, in base alle diverse culture dei responsabili, per cui l’esito finale rimane aperto ad una più forte differenziazione interna. A testimonianza della forte spinta “lavoristica” e “funzionalistica”, comunque, sta la percezione del futuro del Terzo Settore tutta giocata sul dare nuova occupazione e nel diventare simile al mercato.

Le APS elaborano un codice culturale e organizzativo ancora diverso, basato su un CS interno che si vuole amicale, ma che non presuppone fiducia generalizzata. Il valore di base di questo mondo pare essere l’interesse personale, nel senso di trovare persone che condividano gli stessi interessi. Si evidenzia, quindi, una sorta di logica di “club” probabilmente molto presente nelle associazioni sportive e culturali e meno attiva in quelle più operative verso l’esterno. Le relazioni con i vari soggetti (imprese, partiti politici, enti pubblici) esistono e sono considerate importanti, però non vengono cercate come bene in sé ma in modo strumentale, quasi a cercare nuovi sponsor che permettano la realizzazione dei progetti associativi.

Il richiamo più forte è: il Terzo Settore non riesce ancora ad essere all’altezza di ciò che può realmente creare e pertanto bisogna ripensare il ruolo della *leadership manageriale*.

In estrema sintesi, dalla nostra ricerca emerge un’immagine del Terzo Settore estremamente differenziata rispetto alla capacità di creare capitale sociale, tanto da mettere in dubbio la stessa opportunità di utilizzare un termine sintetico come Terzo Settore per indicare una realtà che forse non è più omogenea e che, quindi, non può essere valutata con gli stessi criteri. Forse non esiste più un solo Terzo Settore, bensì un vero e proprio *pluriverso* di organizzazioni che tendono verso configurazioni organizzative, culturali e funzionali molto diverse, se non reciprocamente quasi incompatibili, o comunque in forte tensione reciproca. L’impressione è che il Terzo Settore stia andando verso una spaccatura interna e, quindi, verso una crisi degli organismi di

rappresentazione del Terzo Settore stesso, che deve essere quanto prima sanata.

### Riferimenti bibliografici

- Bortoli, B., Folgheraiter, F.**, (2002), *Empowerment*, in “Lavoro Sociale”, n. 2, pp. 273-281
- Colozzi, I.**, (2006), *Terzo settore e qualità dei servizi*, in “Lavoro sociale”, vol. 6, n. 3, pp. 411-419
- Colozzi, I., Prandini, R.** (a cura di), (2008), *I leader del terzo settore. Percorsi biografici, culture e stili di leadership*, Franco Angeli, Milano
- Donati, P., Colozzi, I.**, (a cura di), (2004a), *Il Terzo settore in Italia. Culture e pratiche*, Franco Angeli, Milano
- Donati, P., Colozzi, I.** (a cura di), (2004b), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Il Mulino, Bologna
- Donati, P., Colozzi, I.** (a cura di), (2005), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma
- Donati, P., Colozzi, I.** (a cura di), (2006), *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, Franco Angeli, Milano
- Donati, P., Colozzi, I.** (a cura di), (2007), *Terzo settore mondi vitali e capitale sociale*, Franco Angeli, Milano

# Investire sulla qualità: il capitale umano

di **Giorgio Vittadini**

*Presidente Fondazione per la Sussidiarietà – Università degli Studi Milano “Bicocca”*

Con la mia relazione introdurrò alcuni spunti che aiutino a capire perché il tema del capitale umano è particolarmente cruciale per il Terzo Settore.

Inoltre, illustrerò alcune evidenze internazionali e nazionali sull'importanza del capitale umano per lo sviluppo e la distribuzione del reddito e della ricchezza. Mi soffermerò poi sulla situazione italiana e concluderò con alcune indicazioni utili per le politiche per lo sviluppo della formazione e del capitale umano.

Secondo il Censimento dell'Industria e dei Servizi del 2001 (tab. 1 – *Il settore non-profit nel Censimento 2001*), il comparto del settore non profit impiega 592.791 persone e risulta quindi uno dei più importanti dal punto di vista occupazionale. Se andiamo inoltre a vedere il posizionamento settoriale di queste realtà, notiamo che si trovano per il 94,7% (dati 2006) nel settore dei servizi – contro il 57% della media nazionale, dove l'importanza del capitale umano è preponderante.

**Tab. 1 – Il settore non-profit nel Censimento 2001**

*Fonte: Istat, Censimento Industria e Servizi, 2001*

| Il settore non-profit nel Censimento 2001    |             |            |                                 |     |         |        |
|----------------------------------------------|-------------|------------|---------------------------------|-----|---------|--------|
|                                              | Istituzioni |            | Dipendenti Collabor. Interinali |     |         | Totale |
|                                              | Numero      | Unità loc. |                                 |     | contin. |        |
| 01 - Agricoltura, caccia e relativi servizi  | 488         | 551        | 5.013                           | 182 | 5       | 5.200  |
| 02 - Silvicoltura e servizi connessi         | 12          | 12         | 9                               | 11  | 0       | 20     |
| 20 - Industria del legno e prodotti in legno | 5           | 5          | 53                              | 1   | 1       | 55     |
| 22 - Editoria e stampa                       | 74          | 152        | 1.011                           | 99  | 1       | 1.111  |

|                                                             |                |                |                |                |              |                |
|-------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|----------------|
| 26 - Prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi | 6              | 12             | 124            | 5              | 0            | 129            |
| 52 - Commercio al dettaglio e riparazioni                   | 33             | 78             | 363            | 40             | 9            | 412            |
| 55 - Alberghi e Ristoranti                                  | 219            | 319            | 2.020          | 160            | 8            | 2.188          |
| 66 - Assicurazioni e Fondi pensione                         | 743            | 808            | 2.031          | 384            | 53           | 2.468          |
| 73 - Ricerca e sviluppo                                     | 2.235          | 2.313          | 4.591          | 1.985          | 85           | 6.661          |
| 74 - Altre attività professionali ed imprenditoriali        | 43             | 49             | 1.659          | 16             | 0            | 1.675          |
| 80 - Istruzione                                             | 8.914          | 11.120         | 103.483        | 21.461         | 548          | 125.492        |
| 85 - Sanità e altri servizi sociali                         | 26.938         | 32.315         | 259.867        | 23.275         | 1.261        | 284.403        |
| 91 - Attività di organizzazioni associative n.c.a.          | 99.483         | 107.719        | 78.337         | 29.050         | 860          | 108.247        |
| 92 - Attività ricreative, culturali e sportive              | 96.024         | 97.875         | 29.920         | 23.848         | 912          | 54.680         |
| 93 - Altre attività dei servizi                             | 15             | 16             | 42             | 8              | 0            | 50             |
| <b>Totale Istituzioni non-profit</b>                        | <b>235.232</b> | <b>235.344</b> | <b>488.523</b> | <b>100.525</b> | <b>3.743</b> | <b>592.791</b> |

In un momento in cui il settore industriale, inevitabilmente, riduce l'occupazione, se si vogliono, nel lungo periodo, garantire livelli occupazionali "importanti", il Terzo Settore è fondamentale, basti pensare che tra i servizi assicurati da realtà non-profit, preponderante è il comparto della sanità e dell'assistenza, con un 62% del totale degli addetti delle imprese sociali. E non è un Terzo Settore marginale relegato ad attività secondarie, bensì un Terzo Settore che sempre più diventa fattore fondamentale a garantire quei livelli di *welfare* che lo Stato non riesce più ad assicurare e il privato tenderebbe a trascurare.

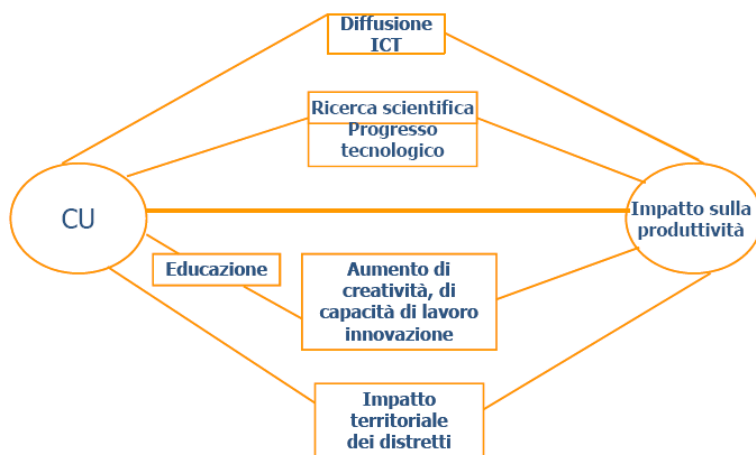
Guardando altri dati si deduce che il saldo totale nazionale (differenza tra assunzioni e cessazioni) della domanda di lavoro 2006, nel settore privato presenta un +0,9% e un +1,7% nell'impresa sociale; prevede di effettuare assunzioni il 23% delle imprese nazionali e il 55% delle imprese sociali. Questo dice che le imprese sociali e del Terzo Settore sono fondamentali dal punto di vista occupazionale e lo sono anche dal punto di vista della qualificazione professionale: il 64% delle imprese sociali ritiene che sia fondamentale un'esperienza lavorativa pregressa, soprattutto nei settori di "sanità ed assistenza" e l'83% delle figure in entrata deve avere un titolo di studio post-obbligo (contro il 62% della media nazionale). Si sta parlando quindi di un'occupazione di alto livello. Infatti, il 57% delle imprese sociali nel 2005 ha effettuato attività di formazione per il proprio personale (mentre la media

nazionale è del 19%), dato che nei servizi è ancora più elevato e, nelle imprese con più di 250 addetti, raggiunge l'80% di imprese che effettuano programmi di formazione.

Queste poche evidenze sottolineano l'esistenza di un'equazione che avrà sempre più importanza in futuro:

Terzo Settore = servizi + capitale umano.

Le evidenze negli ultimi cinquant'anni<sup>18</sup> mostrano che non si possa più pensare ad una crescita economica senza capitale umano (Fig. 1 – *Impatto del Capitale Umano sulla produttività*), come mostra la Scuola di Chicago, con autori come Becker e Heckman che hanno conseguito il premio Nobel per il loro studio su questo tema. Anche se negli ultimi anni prima della crisi tutta l'enfasi degli editorialisti che scrivono sulle principali testate nazionali è stata data alla finanza, non c'è alcun dubbio che, nel lungo periodo, l'incremento dello sviluppo sia dato dalla qualità, dall'occupazione, dal capitale umano.



**Fig. 1 - Impatto del Capitale Umano sulla produttività**

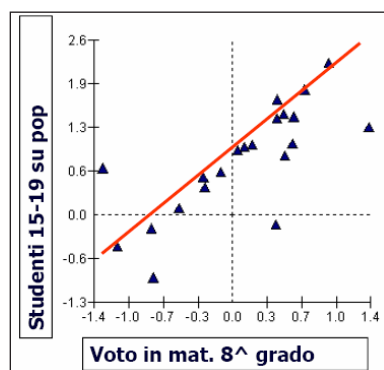
18 Il concetto di capitale umano introdotto da Smith (1667), Petty (1690), Cantillon (1755), Marshall, Fisher e Gini, si è poi sviluppato durante la Seconda Metà del XX Secolo con Mincer (1958, 1970 – Reddito atteso funzione anni scuola) e Becker (1962, 1964 – Funzione anni scuola e formazione professionale). Inoltre, ne è stata data una stima monetaria da Cantillon, Engel (1883), Kendrick (1976), Eisner (1985 – Approccio retrospettico del capitale umano come funzione costo produzione) e Joregensen & Fraumeni (1979 – Approccio retrospettico del capitale umano come valore presente nel reddito atteso).

La crisi attuale fa emergere ancor più che in passato l'importanza degli elementi che impattano sulla produttività: la diffusione della ricerca scientifica e tecnologica, la diffusione delle tecnologie sviluppate nell'impresa, l'impatto dei distretti, ma anche - forse qui è il tema che ci riguarda di più - delle capacità relazionali, tutti aspetti in cui l'investimento in capitale umano è fondamentale.

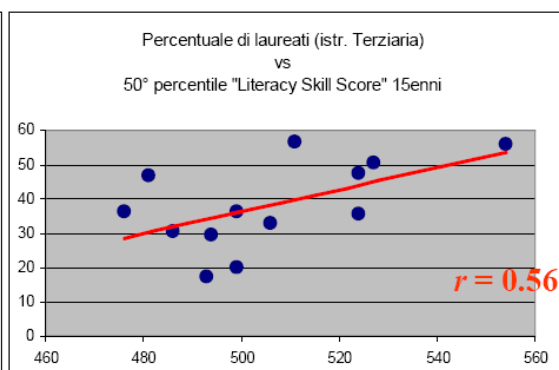
I dati dell'OCSE (2005) mostrano il nesso positivo tra PIL e investimento in capitale umano; quest'ultimo può avvenire in:

- istruzione scolastica e universitaria;
- investimento sul sistema di formazione professionale (generica e specifica);
- investimento in informazioni sul sistema economico (prezzi, salari, cambi, andamento titoli e obbligazioni);
- investimento in salute.

È provato<sup>19</sup> anche il nesso tra la qualità di apprendimento nei primi anni e l'istruzione successiva (Fig. 2). La qualità dell'istruzione nei primi anni permette un apprendimento che dura nel tempo ed incide sul successo nell'istruzione universitaria (Fig. 3).



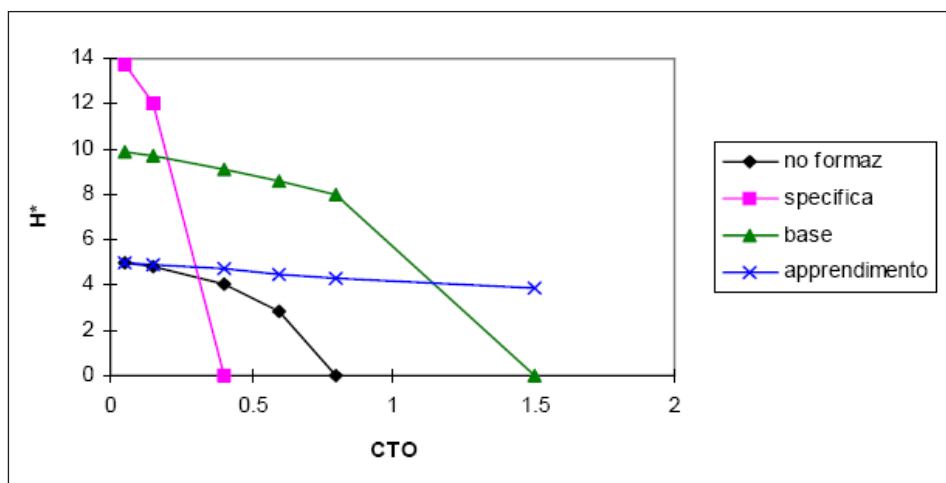
**Fig. 2 – Qualità di apprendimento e permanenza**  
(Fonte: Heckman, 2003)



**Fig. 3 – Qualità e successo istruzione universitaria**  
(Fonte: Heckman, 2003)

19 Heckman J.J., *Policies to Foster Human Capital*, University of California, Berkeley 2003. Research in Economics, Elsevier, vol. 54(1), pp. 3-56.

l'incremento di tecnologia (CTO) distrugge il capitale umano (H), perché una nuova tecnologia viene addirittura rigettata quando non si hanno persone preparate ad utilizzarla (Fig. 4).

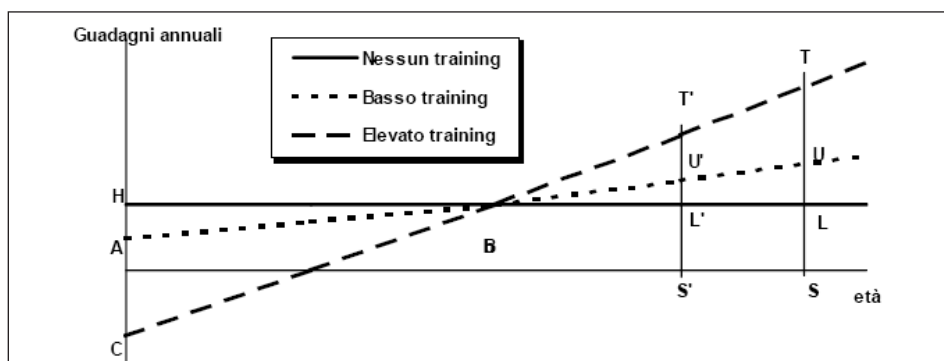


**Fig. 4 – Aumento CTO, CU, formazione “on the job”**

*Fonte: Maggioni (1997)*

Una ricerca<sup>20</sup> a livello mondiale sullo sviluppo dimostra che è fondamentale l'investimento in capitale umano anche per la diminuzione delle disuguaglianze sociali (Fig. 5). Quando si pensa ad una politica di trasferimenti del FMI e delle istituzioni internazionali senza una politica dell'istruzione – come vedremo –, alla fine le disuguaglianze aumentano, secondo quell'assunto per cui la formazione e lo sviluppo delle capacità intellettive è il fattore che permette in fin dei conti di non far tornare le risorse impiegate solo nelle tasche di alcune classi sociali.

<sup>20</sup> Mincer, J., (1958), “Investment in Human Capital and Personal Income Distribution”, *Journal of Political Economy*, vol. LXVI



**Fig. 5 – Disuguaglianze sociali e capitale umano**

*Fonte: Mincer (1997)*

La situazione dell'Italia rispetto alla spesa in istruzione è duplice: da un lato, la scarsa qualità della spesa nel comparto della scuola primaria e secondaria; dall'altro, alla scarsa qualità si aggiunge la ridotta quantità di spesa per l'università.

I dati OCSE 2008 sulla spesa per la scuola primaria e secondaria vedono l'Italia ai primissimi posti, con una spesa superiore alla media OCSE. Fino all'Università esclusa, il livello di spesa è alto ma qualitativamente basso: infatti, per il numero di ore di presenza a scuola l'Italia si posiziona al secondo posto rispetto al Cile, tuttavia abbiamo dei risultati che mostrano che ci troviamo sotto rispetto alla qualità media dei dati OCSE.

Con quello che spendiamo non riusciamo ad arrivare a risultati elevati e, soprattutto, si verificano delle sperequazioni territoriali; questo vuol dire che nonostante la spesa, non si riescono a garantire alti livelli qualitativi.

Questa situazione è in parte dovuta al fatto che l'Italia ha dovuto sostenere uno sforzo positivo enorme per superare il *gap* storico, prima dell'analfabetismo, poi delle elementari e della scuola secondaria superiore; ad oggi molta più gente frequenta l'università. Tuttavia non abbiamo ancora dei risultati soddisfacenti, cioè siamo ancora sotto rispetto alla media dei grandi paesi: sicuramente è stato fatto uno sforzo per migliorare, ma proprio questa difficoltà di qualità non ci permette ancora di avere un risultato soddisfacente.

Anche la partecipazione all'università negli anni è migliorata (Tab. 2), tuttavia il dato clamoroso è che l'Italia è il paese con maggiore dispersione di studenti durante l'università, persone che non finiscono l'*iter* intrapreso e ciò si ripercuote anche sul mercato di lavoro.

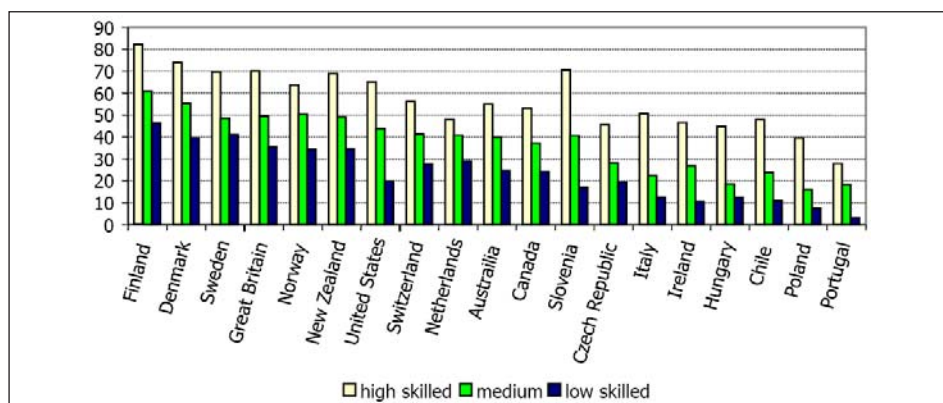
| ISCRITTI IN UNIVERSITÀ (% SUI DIPLOMATI) |     |      |     |
|------------------------------------------|-----|------|-----|
| 2000                                     | 39% | 2004 | 55% |
| 2001                                     | 44% | 2005 | 56% |
| 2002                                     | 50% | 2006 | 55% |
| 2003                                     | 54% |      |     |

**Tab. 2 – Tassi di partecipazione all'istruzione (Dati OCSE)**

Anche nella formazione permanente ci troviamo in una posizione arretrata, il che significa che non è stato ancora intuito il valore cruciale del capitale umano.

Si investono pochi soldi sull'università, sui dottorati e sui master, quindi sull'eccellenza. Mentre per la scuola primaria e secondaria è un problema di “come spendiamo”, all'università è anche un problema di “quanto spendiamo”.

Ciò comporta una conseguenza negativa sull'occupazione che è meno qualificata per istruzione (Fig. 6). Come abbiamo detto prima, investire in istruzione, significa creare un Terzo Settore sempre meno “marginale”.



**Fig. 6– Occupazione per livello di istruzione**

*Fonte: Ok-Tergeist, 2002*

In una ricerca condotta insieme al compianto prof. Dagum sugli aspetti legati allo sviluppo del capitale umano e sulla base di una sua nuova definizione<sup>21</sup>, emerge che preponderanti per la determinazione del reddito nel ciclo vitale sono, negli USA, aspetti legati alla scolarità, mentre in Italia è la provenienza socio-economica. Si tratta di uno degli studi che mostra come il capitale umano in Italia non dipenda ancora a sufficienza dall'investimento in istruzione. Negli USA l'investimento in capitale umano ha effetto sulla ricchezza molto più che in Italia, benché negli USA vi siano grandissime differenze etniche e grandissime differenze tra ricchi e poveri. Questa è un'evidenza empirica che ci dice una volta in più che la nostra scuola, proprio per quello che è, non riesce a "valorizzare capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi", come dice la nostra Costituzione.

Altri studi longitudinali sostengono che le differenze di sesso sono ancora rilevanti: la retribuzione è più determinata dal sesso che non dalla carriera scolastica. Questo significa che molte potenzialità del mondo delle imprese rimangono inesprese. Anche sotto questo aspetto le imprese sociali sono un punto avanzato e lo possono essere sempre di più.

Altri studi mostrano le differenze di sviluppo a livello geografico clamorosamente evidenti: se c'è un punto dove la scuola e l'università contano è ancora la parte più sviluppata – da un punto di vista economico – del Paese.

In Italia, l'importanza dell'investimento in capitale umano, soprattutto nelle imprese produttive, nella pubblica amministrazione e nelle imprese di Stato, è fortemente sottostimata. Ciò è aggravato dalla scarsa attenzione alla qualità.

Studi sintetizzati da Hanushek (2001)<sup>22</sup> hanno dimostrato la mancanza di una relazione sistematica tra risorse e performance degli studenti negli USA, nei Paesi in via di sviluppo e negli altri Paesi del

---

21 Il capitale umano inteso da un punto di vista "economico" è un costrutto multidimensionale non osservabile generato dall'investimento in istruzione, formazione, salute (e dal contesto familiare e socio economico) tale da comportare un effetto sulla produttività, osservabile dal reddito da lavoro nel ciclo vitale.

22 Hanushek, E., A., Kim, D., (1995), *Schooling, Labor Force Quality and Economic Growth*, NBER, Working paper 5399; Hanushek, E., A., (2001), *Deconstructing RAND, Education Next*, <http://www.educationnext.org/2001sp/65.html>

mondo. Una vasta letteratura sulla relazione tra risorse e risultati dimostra inoltre che, ad ogni livello di spesa, un ulteriore incremento della stessa non porta generalmente a un aumento delle performance scolastiche degli studenti. Come osserva Hanushek (2003)<sup>23</sup> “... *it’s not entirely surprising that we don’t see student performance going up when we spend more, because none of our policies and organization in schools pays attention to output or performance*”. L’autore, dopo lunghi anni di studi ed esperienze, è giunto alla conclusione che l’aspetto più importante per gli apprendimenti è costituito dagli insegnanti e, soprattutto, dalla qualità degli insegnanti.

Secondo Wosmman<sup>24</sup> la qualità degli apprendimenti è legata a: valutazione dello studente oggettiva e comparabile, autonomia delle scuole nell’assunzione dei docenti, nelle scelte finanziarie e nella determinazione dei programmi.

Quello che più servirebbe quindi è che fosse valorizzata l’autonomia delle scuole, della loro capacità di auto-organizzazione e che poi fossero fatti controlli centrali, mentre un sistema burocratizzato come il nostro non prevede nemmeno una valutazione della qualità. Gli stipendi degli insegnanti sono i più bassi del mondo; il 97% della spesa è centralizzata, i presidi non hanno alcuna autonomia nel gestire i fondi, l’assunzione degli insegnanti e la loro carriera prescindono dalla qualità.

Se si vuole investire in capitale umano, dobbiamo valorizzare – come in qualunque settore – la capacità di auto-organizzazione della società, da un certo punto di vista, sia nella scuola pubblica, che in quella privata, è necessario valorizzare – un po’ come nel Terzo Settore – l’ideale, la capacità di auto-organizzazione, il merito, tutte cose che dovrebbero far parte di un sistema che ha a che fare con la persona.

Tutto questo sarebbe inutile se l’investimento in capitale umano non recuperasse parole come “desiderio, educazione, ideale”, che, a mio parere, sono alla base dello sviluppo del Terzo Settore, dell’economia

23 Hanushek, E., A., (2003), Lack of Incentives a Fundamental Problem in Education?, An interview with Dr. Eric A. Hanushek, By George A. Clowes, <http://www.aateachers.org/newsletters/maynews03.pdf>

24 Wossmann L., *The Complementary of Central Exams and School Autonomy: Economic Theory and International Evidence*, in *Institutional Models in Education*, a cura di Gori E., Vidoni D., Hanushek E., Glenn C.L., Ed. Wolf Legal Publishers, 2006.

civile e anche del capitale umano: ideali pluralisti, senza i quali, anche parlare di capitale umano in termini tecnici fa finire l'argomento come finisce la finanza, una tecnica senza anima. Mentre, quando la persona è al centro del fattore educativo e produttivo, porta anche una capacità di innovazione che è fondamentale.

In questi momenti di crisi di una finanza considerata come un toccasana per anni al di fuori di un sistema di valori, noi dovremmo rivendicare questo non solo per il Terzo Settore ma per tutta la società.

# Comunicare la qualità nel sociale

di **Alberto Contri\***

*Presidente Fondazione Pubblicità Progresso*

Dal 1998 sono presidente di Fondazione Pubblicità Progresso, un'associazione trasformata in fondazione da qualche anno, esistente tuttavia dal 1971, che si configura come caso unico al mondo di principio di sussidiarietà, in quanto essa realizza la migliore comunicazione sociale del nostro paese. Proprio in questo senso, ultimamente è stata effettuata una campagna di prevenzione degli incidenti sul lavoro, tema di cui nessuno si era ancora occupato da questo punto di vista, partendo dagli spunti forniti dal Presidente della Repubblica; una volta realizzata, questa campagna ha avuto il patronato del Presidente della Repubblica e il patrocinio del Presidente del Consiglio nonché del Ministero del Lavoro, scegliendo così di utilizzare la campagna realizzata da Fondazione Pubblicità Progresso invece di farne loro una propria.

Per analizzare al meglio il linguaggio della comunicazione sociale, le idee possono essere accompagnate dalle immagini, attraverso la visione di pubblicità realizzate di recente.

Partendo dal primo filmato (spot della *New Megane 2.0 dci*) si deduce che una delle crisi davanti cui oggi ci troviamo è chiaramente il problema della scarsità del petrolio: le case automobilistiche cominciano a rappresentare la benzina come un “mostro cattivo” che insegue le persone; la soluzione proposta da parte della casa automobilistica in questa reclame, in difesa del cittadino, è quella di realizzare un'automobile con consumi inferiori a quelli attuali.

Il compito dei pubblicitari si basa sostanzialmente sul lavoro di un grande psicologo americano ovvero la “scala dei bisogni” di Maslow: oltre ai bisogni primari esistono anche bisogni relativamente secondari

---

\* Testo non rivisto dall'autore

quali il principio di identità, il principio di appartenenza e il principio di emulazione. In questo senso, la campagna pubblicitaria della *Peugeot 206* propone la figura di un ragazzo indiano povero che pur di rendere la propria auto assomigliante alla Peugeot 206, per sentirsi parte di un gruppo sociale, finisce per distruggerla.

Un altro strumento utilizzato dai pubblicitari oggi è l'utilizzo della tecnica del cartone animato: nella pubblicità della *Honda Diesel*, una grande casa automobilistica al fine di vendere i nuovi motori diesel non inquinanti, li fa risultare vincitori nel confronto con i motori vecchi, a loro volta rappresentati da mostri volanti. Ne deriva che l'ambiente è chiaramente uno dei temi sociali che al momento cattura più attenzione: infatti, anche nella reclame di *Prius Hybrid*, si parla in senso lato della pratica del "non sporcare" attraverso l'immagine di una persona su un'auto, la quale risparmia il 47% di energia, che impedisce visivamente di buttare via il fazzoletto dal finestrino ad un'altra auto.

Queste pubblicità ci danno conferma del tentativo da parte delle grandi imprese di comunicare un nuovo "sistema di valori" che vada a sostituire (o, quantomeno, provi a sostituire un "sistema di valori" che non c'è più). La campagna pubblicitaria di *Telecom Italia*, seppure da un punto di vista tecnico è semplicemente ammirabile, dal punto di vista dei contenuti è invece criticabile: nonostante la figura principale sia quella del Mahatma Gandhi, la sostanza della campagna pubblicitaria sembra essere quella di voler comunicare che l'importante è possedere un cellulare, piuttosto che i valori di pace del testimonial stesso.

Un altro tentativo clamoroso di vendere un'auto tramite il sociale è la pubblicità della *Cinquecento Fiat*, scritta personalmente da Sergio Marchionne (amministratore delegato del Gruppo Fiat): anche questa reclame è molto interessante da un punto di vista tecnico, poiché si tratta di un netto tentativo di vendere la storia del paese, all'interno della quale possono rientrare, tuttavia, anche delle cose, a mio parere, opinabili.

Il filone della c.d. "Responsabilità Sociale d'Impresa", su cui tanti oggi stanno puntando, permette di analizzare la comunicazione pubblicitaria realizzata non da un'associazione non-profit, bensì da sogget-

ti imprenditoriali *for-profit*. Ad esempio, *SWR Television* ha realizzato una pubblicità sociale incentrata sui bambini come utenti della televisione: è molto importante che oggi una televisione si preoccupi di che cosa vedono i bambini, dato che i sociologi dimostrano che un bambino che guarda la televisione vede 14.000 atti di uccisione in un anno.

Sempre nell'ambito della Responsabilità Sociale d'Impresa, un'altra pubblicità veramente molto gradevole è quella della *Heineken*, dato che si tratta di un'azienda che vende birra che promuove il suo prodotto ma al contempo comunica di prestare attenzione alla quantità di prodotto consumato.

Un'altra campagna pubblicitaria molto bella che ha vinto il festival degli spot pubblicitari dello scorso anno (2007) di Cannes (su 5.000 concorrenti) è quello di *Dove*, "*Per la Bellezza autentica*": si tratta di una reclame che inizialmente era stata realizzata solo per internet, poi è stato premiato dalla giuria e successivamente è stato fatto passare in televisione.

*Epuron* ha invece messo al centro della propria pubblicità un disabile che, sentendosi molto solo, utilizza come modalità per relazionarsi ad altri individui degli scherzi "a tema", ovvero tutti inerenti al "vento": la morale dello spot è che la potenza del "gigante" può essere sfruttata al meglio e ne può derivare un grandissimo vantaggio per tutti, piuttosto che essere considerata un disturbo.

Al contrario, *Telecom Argentina* per promuovere la sua offerta di connessione a banda larga ha scelto il meccanismo ironico della raccolta fondi ("Todos por un pelo"). Un altro spot che fa uso dell'ironia, questa volta però con l'obiettivo di sensibilizzazione per le tematiche ambientali, è quello della campagna "*No excuse*" di MTV, dove una ragazza, nonostante la sua camera si stia riempiendo d'acqua, non smette di parlare al cellulare se non all'ultimo momento. Sempre sul tema dell'acqua, una regista indiana di cinema ha fatto una splendida pubblicità per una società di investimenti privati nel campo degli acquedotti la quale suggerisce che ognuno deve poter avere la sua porzione di acqua necessaria per vivere.

Rimanendo sulla tematica ambientale, la reclame di "*Puliamo il mondo*" nelle città italiane è uno dei pochi spot italiani che riesce ad essere ironico.

Infine, le ultime due pubblicità sono prese da *“Ballarò”*, trasmissione di Rai2 che ha realizzato spot a tema in ogni puntata (uno è sui c.d. “bamboccioni”, mentre l’altro sugli italiani e sulla loro abitudine a non fare niente senza la propria macchina).

La qualità nella comunicazione è una cosa molto difficile, sia nel campo pubblicitario stretto delle aziende ma anche in quello della comunicazione sociale. In Italia si sconta un ritardo molto forte su questo settore e la Fondazione Pubblicità Progresso si sta prodigando affinché anche la comunicazione riesca a trovare il modo migliore per trasmettere i valori che ne stanno dietro, sia da parte delle imprese sia da parte del Terzo Settore.

Attraverso questi buoni esempi di pubblicità, credo che si possa avere un minimo in più di speranza di riuscire a fare qualcosa di buono anche nel campo della comunicazione sociale.

## Seconda Sessione

-

Misurare e valutare  
la qualità nel Terzo Settore



# Un problema di priorità: il dibattito sul valore prodotto dalle organizzazioni di Terzo Settore

di **Luca Fazzi**

*Università di Trento - Euricse*

## 1. Introduzione

Il tema del valore prodotto dalle organizzazioni di Terzo Settore (OTS) è attualmente oggetto di crescente attenzione da parte di una pluralità di attori. Questo interesse sta promovendo un dibattito molto articolato. Tale dibattito è caratterizzato tuttavia oggi in larga parte da una serie di interrogativi che solo in parte riescono a dare conto della sua complessità. Ogni considerazione relativa al tema del valore di un prodotto può essere caratterizzata da elementi *programmatici* (normativi) e da elementi *tecnologici* (operativi). Gli elementi programmatici si riferiscono alle idee che definiscono la missione delle diverse pratiche di rilevazione e valutazione del valore e che mettono le stesse in rapporto con i fini di un sistema più esteso che riguarda la sfera politica. È su questo livello che prende forma nel dibattito politico un'ideale astratto di valore di un prodotto. Gli elementi tecnologici delle pratiche di rilevazione del valore di un prodotto sono invece dati dalle tecnologie e dalle procedure di codificazione e identificazione del valore stesso.

Il dibattito sul valore del prodotto delle OTS deve affrontare oggi due problemi: uno di ordine tecnico e l'altro non meno importante di ordine politico. Il primo ha a che fare con gli strumenti e le tecniche adatte a esprimere un giudizio sul valore prodotto da tali organizzazioni; il secondo invece deve affrontare il problema di cosa si deve considerare avere valore e quindi cosa va giudicato. Quale è il rapporto tra questi due livelli del dibattito sul valore delle attività svolte dalle

OTS? Perché è importante considerare entrambi gli aspetti? Quali sono i rischi del prevalere di un approccio rispetto all'altro?

## **2. Il problema della valutazione del valore per le OTS**

Le OTS hanno assunto negli ultimi decenni nella gran parte dei paesi occidentali una dimensione economico produttiva specifica (Defourny e Nyssens, 2008). Nel dibattito internazionale il concetto di non-profit tradizionale è stato affiancato di conseguenza da quello di "impresa sociale": un termine che fa riferimento non alle organizzazioni volontaristiche tradizionali, ma a modelli di organizzazione senza fine di lucro o con vincoli specifici alla distribuzione degli utili che producono in via continuativa e professionalizzata beni e servizi di interesse generale.

La dimensione economica della produzione di tali beni e servizi implica un naturale sviluppo di considerazioni finalizzate a esprimere un giudizio sul valore degli stessi. Da parte degli enti pubblici, in una fase di contenimento pesante dei costi, la valutazione del valore ha a che fare con l'esigenza di tenere sotto controllo la spesa e questa pressione si fa sentire molto forte nei sistemi nazionali in cui le OTS dipendono in modo significativo dal finanziamento pubblico (Ascoli e colleghi, 2002). Esistono tuttavia anche considerazioni che spingono a sviluppare una riflessione su questo tema al fine di promuovere un maggiore interesse da parte delle imprese e dei privati verso il finanziamento delle OTS. L'esempio americano e in parte anche inglese evidenzia come molte imprese possano trovare attrattivi gli investimenti a sostegno di attività gestite da OTS (Mendell e Nogales, 2008). Il problema delle informazioni diventa pertanto cruciale, perché per potere funzionare i mercati richiedono strutture informative accessibili e comparabili. Per incentivare gli investimenti è necessario disporre dunque di sistemi informativi capaci di catturare il valore delle attività svolte. In questo quadro si pone il problema di come attribuire valore a prodotti che spesso hanno una forte connotazione immateriale e i cui benefici sono sia diretti e immediatamente visibili che indiretti e non espliciti.

Esistono due linee di pensiero attraverso le quali vengono affronta-

ti questi problemi.

La prima mira a individuare una serie di strumenti e metodologie in grado di cogliere il valore sociale delle attività delle OTS. A sua volta, questo filone di riflessione si distingue in un approccio finalizzato a identificare e soppesare i generici benefici sociali delle attività svolte e uno che invece si propone di identificare e dare peso ai risultati sociali che distinguono la performance delle OTS da quella di altre forme di impresa (pubblica e for-profit).

La seconda linea di pensiero che cerca di fornire risposte al problema del come attribuire valore alle attività svolte dalle OTS si occupa invece delle funzioni che tali organizzazioni possono svolgere nell'ambito dei sistemi economici e sociali contemporanei. Il focus della riflessione non riguarda pertanto solo o tanto gli strumenti e gli indicatori del valore sociale bensì il ruolo delle OTS e partendo da ciò le determinanti e i fattori necessari allo svolgimento dello stesso.

Si possono denominare questi due filoni di pensiero rispettivamente approccio tecnico e approccio politico al problema del valore prodotto dalle OTS.

### **3. L'approccio tecnico**

L'approccio tecnico si confronta con il problema di come può essere catturato il valore sociale delle attività delle OTS. Il concetto di valore sociale non riguarda di principio solo l'attività delle OTS. La diffusione della *social accountability* e della CSR (*Corporate Social Responsibility*) indica come il tema del valore sociale sia considerato ormai a pieno titolo un elemento di vantaggio competitivo e di necessità strategica anche per molte imprese profit. Il valore sociale viene valutato in genere attraverso set di indicatori e insiemi di procedure che selezionano azioni o risultati individuati come socialmente rilevanti o benefici tangibili per alcuni portatori di interesse delle imprese. La letteratura specialistica evidenzia il crescente interesse verso lo sviluppo e l'integrazione di nuovi strumenti per la rilevazione e la misurazione di tale valore (Paton, 2003). Ad esempio un focus tipico di questo approccio riguarda il modo attraverso il quale le imprese distribuiscono il proprio reddito riequilibrando le esigenze del profitto degli azionisti con quelle

di un minimo livello di equità per gli altri portatori di interesse.

Di recente lo sforzo per valutare il valore prodotto dalle OTS è stato istituzionalizzato dall'*Office of the Third Sector* britannico che ha avviato per il triennio 2008-2011 un nuovo progetto denominato SROI (*Social Return on Investment*) (Scholten e colleghi, 2006). SROI è uno strumento che aiuta le OTS a misurare e rendicontare il valore economico sociale e ambientale. Il fine di tale strumento è quello di fornire una misura monetaria delle attività svolte dalle OTS in termini di impatto al fine di promuovere e facilitare gli investimenti da parte del mercato. L'aspirazione consiste nel favorire le condizioni per un finanziamento privato di medio lungo periodo che possa integrare in modo significativo il finanziamento proveniente dagli enti locali nello sviluppo di iniziative sociali e comunitarie. È stato anche costituito un *European SROI network* (ESOIN) e si è tenuto a Manchester lo scorso non un primo meeting annuale a cui hanno partecipato rappresentanti di quasi tutti paesi europei. Attualmente lo strumento è stato reso disponibile anche in formato elettronico (*SROI Online*) allo scopo di consentire una suo utilizzo anche da parte di organizzazioni di piccole dimensioni o che possono avere problemi per il finanziamento dell'introduzione accompagnata dello strumento. L'esperienza dello SROI trae spunto da una serie di strumenti sviluppati oltreoceano negli Stati Uniti: un altro paese dove il finanziamento delle OTS vede le imprese e le fondazioni filantropiche in prima fila. REDF è il *venture philanthropy fund* americano che tra i primi a promosso la diffusione di strumenti di misurazione e rendicontazione del valore delle OTS quali il *Social Impact Reports* o l'OASIS (*the ongoing assessment of Social Impact*). Anche nel caso di REDF la motivazione per la diffusione di strumenti di social accountability è rappresentata dalla convinzione che le OTS possono migliorare il proprio business influenzando finanziatori compratori e acquirenti in modo direttamente proporzionale alla propria capacità di misurare economicamente l'impatto sociale delle attività svolte.

In Italia gli studi sull'impatto delle attività delle OTS sono ancora molto lontani dallo sviluppo registrato nei paesi anglosassoni. Il focus principale è la qualità e non tanto la valutazione dell'impatto delle attività svolte (Carpita, 2009). Lo strumento principale utilizzato per

valutare il valore sociale delle attività delle OTS è il bilancio sociale (Andreass, 2007). In alcune regioni come la Lombardia, il bilancio sociale è diventato un requisito per l'accreditamento, ma l'impostazione del legislatore rimane fortemente inficiata da una visione burocratico amministrativa che riduce il potenziale informativo di tale strumento. Il bilancio sociale viene concepito infatti come un elemento informativo complementare al bilancio economico. I tempi di presentazione e chiusura del bilancio sociale sono quindi incentrati sull'annualità e lo strumento risulta pertanto poco adatto a rendicontare effetti di impatto che possono essere rilevati solo dopo la chiusura delle attività annuali.

Anche il più ridotto ruolo della finanza nel sostegno al terzo settore solo molto parzialmente superato dall'apertura di istituti bancari dedicati al finanziamento del nonprofit, come Banca Etica prima e Banca Prossima di recente, ha reso verosimilmente meno impellente il bisogno di introdurre strumenti di valutazione del valore prodotto e il paragone con paesi come la Gran Bretagna o gli Stati Uniti vede pertanto l'Italia in posizione di chiaro deficit (Gasparre e Giorgetti, 2008). Un aumento di interesse da parte delle fondazioni e degli istituti bancari sta lentamente modificando la situazione e nel prossimo futuro è probabile che una maggiore attenzione alla valutazione del valore prodotto si diffonda anche nel nostro paese. Allo stato attuale, spesso si assiste tuttavia alla diffusione di un approccio che crea abbastanza confusione relativamente al tema del valore prodotto che vede nella valutazione degli *output* un corrispettivo della valutazione del valore delle OTS. La valutazione di *output* si traduce in pratica attraverso la formalizzazione di indici di risultato quali ad esempio il numero di ore lavorate, il numero di prestazioni erogate, fino a sconfinare in valutazione che sono in realtà di struttura quali il rapporto tra numero di operatori e il numero di utenti che viene considerato come un indicatore di qualità del prodotto. La valutazione di impatto diversamente è focalizzata sulla valutazione degli esiti e quindi delle conseguenze dell'azione sia in termini oggettivi che di giudizio da parte dei beneficiari diretti e indiretti delle azioni.

La diffusione di una cultura della valutazione di questo genere è l'esito dell'incontro tra la tradizione burocratica amministrativa degli

enti pubblici nazionali storicamente portati a attribuire alla forma un valore implicito di qualità dei servizi e la nuova cultura manageriale del controllo che si è affermata a seguito dei processi di riforma della pubblica amministrazione a partire dagli anni '90. Da questo incontro emerge un approccio più attento a problemi di controllo di gestione e di definizione di procedure efficienti piuttosto che non a considerazioni relative agli esiti delle attività svolte.

Considerato il rilevante peso degli enti pubblici nel finanziamento delle OTS in Italia e il legame stretto che le stesse intrattengono con tali amministrazioni, la diffusione di questa cultura costituisce un rilevante ostacolo allo sviluppo di un approccio tecnico al valore basato sugli esiti. Inoltre questo approccio sottostima in modo molto forte il contributo dei portatori di interesse nell'attribuzione di un giudizio sul valore delle attività svolte affidando al sapere dei professionisti pubblici e al potere della norma la responsabilità di definire e applicare i criteri per produrre beni e servizi di valore.

#### **4. L'approccio politico**

La forte connotazione tecnocratica di gran parte del dibattito sul valore prodotto dalle OTS concentrato a individuare gli strumenti e i criteri più appropriati a garantire efficienza e produttività rischia di porre in sottofondo un nodo cardine dell'attuale discussione sui possibili sviluppi del terzo settore. È indubbio che per assolvere a compiti e responsabilità più strutturati e qualificati quali quelli che si profilano con il procedere delle riforme del welfare state e della pubblica amministrazione in generale le OTS devono predisporre e sviluppare modelli di gestione e organizzazione più efficienti trasparenti e finalizzati alla produttività rispetto al passato e ancora oggi questo passaggio risulta per molte organizzazioni piuttosto difficoltoso a causa del prevalere di culture professionali di tipo socio educativo, di ideologie di generica avversione al mercato e in generale di una storia caratterizzata da un forte impegno valoriale a cui non ha fatto sempre da contrappeso un parallelo sviluppo organizzativo e gestionale.

L'evoluzione dell'approccio burocratico manageriale evidenzia tuttavia chiaramente come il problema principale di valutazione del valore

dei beni e servizi prodotti dalle OTS in Italia non è in realtà solo tecnico. La tecnica infatti non si legittima di per sé stessa ma ha un valore solo rispetto ai fini che essa persegue (Power, 2002). Nel contesto inglese e americano, la discussione sul valore delle OTS non si esaurisce all'interno del dibattito sulla misurazione del valore economico dei risultati sociali delle OTS. Negli Stati Uniti, per tradizione le OTS svolgono un ruolo molto importante nella produzione di beni e servizi di pubblica utilità, non solo nel settore dei servizi sociali come accade in via prevalente in Europa ma anche in altri settori quali la cultura, la distribuzione dell'energia elettrica e dell'acqua, la telefonia, eccetera (Fazzi, 2009a). In Gran Bretagna le OTS emergono più di recente come soggetti significativi nei processi di produzione di beni e servizi in un quadro politico e normativo che considera le OTS come le istituzioni per definizione protagoniste dell'affermazione di una terza via tra stato e mercato (Amin e colleghi, 2002). Tali organizzazioni sono considerate in particolare strumenti privilegiati per sviluppare attività economiche attraverso la valorizzazione di fattori immateriali come il capitale sociale, la fiducia e la partecipazione dei cittadini (Wilding e colleghi, 2006).

Il problema tecnico del valore da attribuire alle attività svolte dalle OTS si inquadra in una cornice di significato politico molto chiara. In Italia, al contrario, una discussione sul valore delle OTS nell'ambito delle politiche pubbliche e dell'economia e della società più in generale non è fundamentalmente mai decollata e è rimasta limitata nell'ambito della discussione scientifica peraltro di cerchie ancora oggi molto ristrette di studiosi. Il recente Libro Verde del welfare, ad esempio, dimentica di menzionare quasi completamente il Terzo Settore come uno dei pilastri del futuro welfare nazionale e relega le OTS a un ruolo fundamentalmente marginale. Anche in passato tuttavia la riflessione sulle funzioni delle OTS è sempre stata realizzata all'interno di un quadro in cui alle stesse non venivano attribuite capacità imprenditoriali realmente autonome. La L. 328/00 era orientata a razionalizzare il sistema territoriale dei servizi sociali in chiave di un maggiore potere di programmazione e controllo dell'ente pubblico e le OTS erano chiamate a svolgere un ruolo di compartecipazione soprattutto virtuale della costruzione delle politiche di intervento (Colozzi, 2002). Misu-

re tese alla promozione di tali organizzazioni facilitando il loro accesso a capitali di rischio, oppure incentivando i flussi di capitale privato verso la realizzazione di iniziative gestite dalle stesse, sono sempre risultate estranee alla tradizione nazionale. L'idea di fondo sembra permanere quella che le OTS vanno utilizzate per razionalizzare la spesa pubblica a livello di enti locali oppure che esse non hanno i requisiti per potere agire come soggetti economici veri e propri.

Con queste premesse, il dibattito sul valore delle OTS inevitabilmente è portato a risolversi in considerazioni che enfatizzano le dimensioni tecnica della misurazione del controllo della spesa. Se l'assunto è che le OTS sono erogatori di scarsa qualità o se le funzioni ad esse attribuite si risolvono in una compartecipazione alla realizzazione di un disegno di politica sociale integrata sul territorio secondo modelli tradizionali di intervento, per molti politici e amministratori in una fase di drastico contenimento della spesa il problema della valore delle attività delle OTS si riassume infatti inevitabilmente nell'esigenza di risparmio di risorse e questa impostazione all'interno di un sistema di finanziamento basato su un peso molto forte del soggetto pubblico rischia di avere ovviamente conseguenze molto importanti sul futuro sviluppo delle OTS.

Il problema da dibattere e da porre al centro della discussione è se questo è l'unico contributo che le OTS possono dare alle politiche pubbliche e ai processi di produzione di beni e servizi di pubblico interesse, oppure se esse sono in grado di svolgere anche altre funzioni e se a tali funzioni è da attribuire un valore specifico.

In letteratura, le possibili altre funzioni delle OTS sono state lungamente discusse e analizzate (Salamon e colleghi, 2000). Le OTS possono ad esempio promuovere la mobilitazione di cittadini e la partecipazione. In questo modo, il terzo settore può essere visto come un nuovo e diverso sistema di incentivi per l'esercizio della cittadinanza che favorisce l'attivazione di risorse, competenze e capitale sociale in misura aggiuntiva rispetto a quella disponibile attraverso le leve del sistema istituzionale pubblico (Warren, 2001). Un risultato importante che può essere richiesto alle OTS è anche quello di leggere l'evoluzione dei bisogni o fornire risposte a gruppi minoritari o particolari di cittadini con esigenze non soddisfabili attraverso i programmi standard di intervento.

Nella fase attuale questa funzione può essere peraltro particolarmente importante perché l'erosione delle risorse pubbliche porta a enfatizzare i rischi di immobilismo e di dipendenza nei confronti delle preferenze del votante mediano che ostacolano alla radice lo svolgimento di una funzione realmente redistributiva dello Stato e la capacità dello stesso di focalizzare i bisogni dei gruppi di cittadini che più si allontanano dalle caratteristiche dell'elettore medio. I modelli di welfare storicamente più fragili e frammentati come quello italiano sono più esposti a tali fenomeni, ma un restringimento del focus rispetto ai bisogni si registra in tutti i paesi con tradizione di welfare state. Dietro al concetto di "universalismo selettivo" non si profila soltanto un assottigliamento del numero degli aventi diritto, ma anche un omologazione molto forte dei tutelati con gli interessi di rielezione dei governanti in carica. Il processo di indebolimento delle funzioni redistributive dello Stato richiama dunque l'esigenza di poter disporre di una rete di protezione complementare capace sia di dedicare attenzione a bisogni non percepiti o giudicati non rilevanti ai fini del consenso politico che di fornire risposte anche in parte autonome laddove sia necessario a situazioni altrimenti destinate a rimanere nell'oblio o ai margini dei programmi di intervento principali (Ambrosini e Boccagni, 2008).

Alle OTS possono essere anche attribuite funzioni di riformulazione dei modelli esistenti di produzione e erogazione dei servizi, valorizzando le forme proprietarie collettive o la possibilità di pensare i sistemi di governance come strumenti di rappresentanza di portatori di interesse implicati sia nella produzione che nella fruizione dei servizi (Pestoff, 1999; Fazzi, 2007).

Al variare delle funzioni a cui viene attribuita rilevanza cambiano in modo corrispondente anche i criteri di valutazione del valore prodotto dalle OTS. Ad esempio se un elemento reputato importante per attribuire valore alle attività delle OTS è la capacità di promuovere partecipazione dovrà essere posta attenzione per misurare e rilevare la stessa ai meccanismi di governance e al coinvolgimento dei diversi portatori di interesse nei processi di produzione e governo dell'organizzazione. Se ad essere valorizzata è invece maggiormente la capacità di leggere e rispondere in modo autonomo ai bisogni le variabili da pren-

dere in considerazione saranno identificate in modo diverso e un forte peso dovrà essere attribuito al giudizio dei beneficiari delle attività svolte. Un cambiamento di focus incide sulla definizione della qualità per le OTS anche nel caso in cui un fine rilevante perseguito da tali organizzazioni sia considerato essere l'attivazione di risorse aggiuntive rispetto a quelle rese disponibili attraverso i meccanismi dello scambio economico tradizionali, quali ad esempio le donazioni o la messa a disposizione di ore di lavoro volontario.

Il fatto che nell'ambito sia data importanza a alcuni elementi piuttosto che ad altri dipende fondamentalmente da considerazioni che si collocano a monte del dibattito sulla valutazione e la misurazione tecnica del valore (Fazzi, 2009b). Questa parte del dibattito è dunque fondamentale per finalizzare gli sforzi di comprensione e valutazione del valore del prodotto dalle OTS. Essa rimanda tuttavia a un livello normativo della discussione che attualmente sembra essere scivolato in secondo piano rispetto alle urgenze determinate dal problema del finanziamento del welfare e dei servizi di pubblico interesse più in generale. Il rischio è che si imponga dunque nella pratica una cultura della valutazione del valore prodotto dalle OTS dominata esclusivamente da preoccupazioni di ordine tecnico che non riescono a focalizzare l'attenzione su quella che è veramente la posta in gioco ossia gli elementi considerati importanti per il funzionamento socio economico di una collettività e il ruolo che le diverse istituzioni possono svolgere per sorreggere e promuovere tale funzionamento.

Questo comporta la necessità di effettuare un ribaltamento concettuale delle priorità dell'analisi sul valore, ristabilendo un ordine più logico di quello attualmente dominante (o che rischia di imporsi come tale). Questo ordine dovrebbe posizionare al primo posto il dibattito sulle funzioni delle OTS e dedurre successivamente da questo punto di partenza le conseguenze relative alle dimensioni tecniche del valore prodotto dalle stesse. La difficoltà di concettualizzare il tema del valore in un quadro organico è il segnale esplicito del deficit di conoscenze e legittimazione di cui ancora oggi soffre la parte più moderna e innovativa del terzo settore nazionale. Il recuperare questo focus costituisce dunque un obiettivo prioritario della futura discussione sul valore e sulla qualità del terzo settore.

## Riferimenti bibliografici

- Andreus, M.**, (2007), *Impresa sociale e accountability: quali prospettive?*, in *Nonprofit*, Vol. 13, 3
- Ambrosini, M., Boccagni, P.**, (2008), “Le relazioni con la comunità”, in C. Borzaga, L. Fazzi, (a cura di), *Governance e organizzazione per l'impresa sociale*, Carocci, Roma
- Ascoli, U., Ranci, C.**, (2002), “Changes in the welfare mix: the European path”, in Ascoli, U., Ranci, C., (eds.), *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, Kluwer Academic
- Carpita, M.**, (2009), *Qualità, valore e performance dell'impresa sociale*, in “Impresa Sociale”, 1
- Colozzi, I.**, (2002), *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma
- Defourny, J., Nyssens, M.**, (2008), *Social Enterprise in Europe: Recent Trends and Developments*, Emes Working Paper series, 8/01, Liegi (www.emes.net)
- Fazzi, L.**, (2007), *Governance per le imprese sociali e il nonprofit*, Carocci, Roma
- Fazzi, L.**, (2009), *Il dibattito sulla qualità per l'impresa sociale: gli attori, le problematiche, gli sviluppi futuri*, in “Impresa Sociale”, 1
- Fazzi, L.**, (2009), “The provision of public interest services”, in L. Becchetti, C. Borzaga, (eds.), *The economics of social responsibility*, Routledge, London
- Gasparre, A., Giorgetti, G.**, (2008), “Le risorse economiche e la finanza”, in C. Borzaga, L. Fazzi, (a cura di), *Governance e organizzazione per l'impresa sociale*, Carocci, Roma
- Mendell M., Nogales R.**, (2008), *Social Enterprises in OECD Member Countries: What are the financial streams*, in A. Noya, (ed.), *New Frontiers for Social Enterprises*, OECD, Paris
- Nicholls, J., Mackenzie S., Somers A.**, (2007), *Measuring real value. A DIY guide to Social Return in Investment*, New Economics Foundation, Lenthe Publishers
- Paton, R.**, (2003), *Managing and Measuring Social Enterprises*, London, Sage
- Pestoff, V.**, (1999), *Beyond the Market and State: Social Enterprises*

*and Civil Democracy in a Welfare Society*, Aldershot, Brookfield & Singapore, Ashgate

**Salamon, L.M., Lems, L.C., Chinnock, K.**, (2000), *The Nonprofit Sector: for What and for Whom?*, Working Papers of the Johns Hopkins University Comparative Nonprofit Sector Project Nr. 37, Baltimore, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies

**Scholten, P., Nicholls, J., Olsen, S., Galimidi, N.**, (2006), *Social Return on Investment: a guide to SROI analysis*

**Warren, M.**, (2001), *Democracy and Association*, Princeton University Press, Princeton

**Wilding, K., Clark, J., Griffith, M., Jochum, V., Wainwright S.**, (2006), *The Uk Voluntary Sector Almanac*, NCVO, London

# Impatto e prospettive di Basilea 2 sul Terzo Settore<sup>25</sup>

di **Leonardo Becchetti**

*Università "Tor Vergata", Roma – Econometrica, Università di Milano  
"Bicocca"*

## 1. Introduzione

La recente crisi dei mercati finanziari ha rivelato come problemi di asimmetria informativa intorno a prodotti strutturati con caratteristiche complesse, assieme a sistemi di incentivazione non efficaci, possono creare severi conflitti d'interesse tra i diversi stakeholders mettendo a rischio la sopravvivenza stessa degli intermediari più coinvolti in tali operazioni. Questi ultimi risultano essere quelli che maggiormente, nel corso degli ultimi anni, hanno spostato il loro centro di gravità, tanto in termini di risorse umane quanto di peso sul totale degli utili, dalla tradizionale attività dei prestiti alla clientela verso quelle di intermediazione finanziaria. I recenti avvenimenti confermano la solidità del sistema bancario italiano che aveva assunto nel corso degli ultimi anni un atteggiamento più prudente nei confronti dei prodotti strutturati, ma rendono urgente una riforma della regolamentazione e una rielaborazione del concetto di responsabilità sociale delle banche.

---

25 Pubblicato su *Consumatori, diritti e mercato*, 2008, n. 3, pp. 26-45, "Banca e finanza: crisi sistemiche e possibili soluzioni", A. Baranes e L. Becchetti.

## 2. Il nuovo scenario finanziario internazionale: dalla crisi dei *subprime* alle fluttuazioni dei prezzi di petrolio e materie prime

La finanza rappresenta da sempre il punto di incontro tra chi ha idee imprenditoriali e chi ha le risorse necessarie per finanziarle. Le banche, in particolare, hanno storicamente assolto l'importante funzione di raccogliere ed aggregare risparmi presso le famiglie, trasformare la struttura degli *assets*, offrire servizi di liquidità e destinare i risparmi ricevuti al finanziamento delle attività più redditizie, agendo in tale modo da volano per l'economia. In maniera per alcuni versi analoga, le borse valori permettono a imprese e investitori di incontrarsi direttamente sui mercati finanziari, creando un altro importante canale di reperimento di fonti di finanziamento in capitale di rischio e in obbligazioni.

L'annullamento dei costi di trasporto delle "merci senza peso" occorso con la rivoluzione tecnologica degli ultimi decenni ha globalizzato il modo della finanza rendendo più facile il trasferimento di fondi da un capo all'altro del pianeta ma anche la trasmissione di instabilità e shock. Il sistema finanziario globale ha pertanto vissuto in questi ultimi decenni numerose crisi di assestamento che hanno scosso l'economia mondiale. Ricordiamo tra di esse quella che ha colpito il Sud-Est asiatico nel 1997, le altre crisi regionali o nazionali (Russia, Messico, Argentina), la bolla della *new-economy*, per arrivare a quella dei *subprime* e delle materie prime. Per valutare la portata di quest'ultima crisi basti pensare che il FMI stima le possibili perdite legate ai *subprime* nell'ordine dei 1.000 miliardi di dollari Usa.

Un caratteristica distintiva della crisi dei *subprime* è quella di non essere esplosa a seguito di scandali, di particolari shock relativi ad una crisi economica di un paese o una regione, né ad alcun fenomeno naturale distruttivo (un'inondazione o una siccità che potessero causare un aumento dei prezzi dei prodotti agricoli). L'attuale situazione internazionale è interamente endogena e strutturale al sistema finanziario.

La nuova crisi come quelle precedenti trova le sue cause remote nell'enorme quantità di risorse liquide disponibili a livello globale che vanno alla ricerca di investimenti redditizi. La creazione di questa ab-

bondante liquidità è stata in parte favorita da una stagione di politiche monetarie espansive durante la quale non sono stati infrequenti periodi di tassi d'interesse reali negativi che hanno favorito investimenti finanziari con risorse reperite tramite indebitamento.<sup>26</sup> L'eccesso di domanda e l'offerta di *asset* finanziari con buone prospettive redditizie, limitata almeno nel breve periodo, genera pertanto fenomeni di "inflazione finanziaria" che portano ad aumenti eccezionali del valore delle attività finanziarie di volta in volta preferite dagli investitori.

Il primo episodio di "inflazione finanziaria" è stato quello dell'esplosione dei titoli *high-tech* sul Nasdaq fino al crollo avviato nel marzo 2000. Interessante ricordare come, ancora in prossimità del crollo, il consenso medio I/B/E/S (ovvero l'insieme degli analisti finanziari internazionali che fanno previsioni sull'andamento del rapporto prezzo-utili) implicava tassi di aumento dei profitti medi del 20 per cento per queste società, profitti d'altronde necessari per rendere ragionevole la formulazione di valutazioni elevate dei prezzi attesi dei titoli di società che al momento producevano, in maggioranza, solo perdite. Dopo la crisi del Nasdaq la liquidità ha alimentato la crescita dei prezzi degli immobili, fino allo scoppio della crisi dei mutui *subprime*. A seguito dell'esplosione della bolla dei mutui americani, la liquidità ha cercato nuove forme di investimento quali il petrolio o le materie prime alimentari, causando un aumento significativo dei loro prezzi. Secondo un rapporto della Banca Mondiale, e secondo un'opinione condivisa da molti, una delle cause principali dell'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli è da ascrivere alla crescente domanda di biocarburanti, oltre che alla crescita economica dei paesi emergenti. Prevedendo che questo trend proseguirà nel prossimo futuro, molti operatori finanziari hanno deciso di investire nelle materie prime alimentari e nei corrispondenti prodotti derivati. I dati della Banca dei Regolamenti Internazionali confermano questa tendenza di fondo mettendo in evidenza il "break strutturale" nel volume di derivati scambiati su petrolio e alimentari rispetto a quelli sui metalli di base e sui metalli preziosi occorso negli ultimi tempi. Mentre nel secondo caso (metalli di base e

---

26 Da rilevare come, nel tentativo di uscire dalla crisi, oggi la FED si è vista nuovamente costretta ad impostare una politica di bassi tassi di interesse, che, pur attenuando il rischio fenomeni recessivi, rischia di innescare nuovi cicli di eccessi di liquidità – inflazione finanziaria - crisi.

metalli preziosi) dal 1998 al 2007 assistiamo ad una crescita “graduale” del numero dei contratti scambiati (triplicati da 5 a 15 milioni), per il petrolio e le materie prime agricole, a fronte di un trend simile fino ad inizio 2005, il numero dei contratti cresce quattro volte dal 2005 al 2007 per il petrolio e cinque volte per le materie prime agricole raggiungendo in quest’ultimo caso gli 85 milioni a metà 2007. Si tratta ovviamente di evidenze statistiche descrittive e non di analisi più approfondite econometriche, ma appare comunque difficile giustificare questo differenziale di crescita del mercato tra i due gruppi di prodotti come il risultato dell’espansione della tradizionale attività di copertura dal rischio. Molto più probabile l’interpretazione legata allo spostamento della liquidità di grandi masse investite dal settore immobiliare a quello dei derivati su questi mercati particolari. Ovviamente questa lettura non esclude quella di variazioni dei prezzi dettate dalla normale dinamica dei mercati ma ne è anzi il necessario complemento. Gli operatori finanziari, intuendo i possibili trend di crescita sui prezzi di petrolio e materie prime agricole dovuti alla crescita dei paesi emergenti e alla diffusione dei biocarburanti, decidono di puntare su questi mercati amplificandone le fluttuazioni.

La crisi dei mutui subprime ha una natura più complessa. Questi mutui, la cui solvibilità si fondava sulla scommessa di prezzi immobiliari crescenti, sono diventati, assieme ad altri debiti, ingredienti di obbligazioni strutturate. Come è stato riconosciuto *ex post*, se all’inizio è stato sottolineato l’elemento positivo di tali operazioni, rappresentato dalla maggiore liquidità di queste attività finanziarie e dalla possibilità di scambiare e ripartirne il rischio tra diversi operatori, successivamente è balzato all’evidenza l’elemento negativo rappresentato dalla progressiva maggiore distanza tra debitore e creditore. Se il creditore infatti si libera subito del mutuo, e monetizza il proprio credito con una controparte terza, non ha più interesse a monitorare il cliente mentre la controparte che acquista il prodotto strutturato che contiene molte altre obbligazioni non è neanche in grado di risalire all’operazione primaria. Ecco che una delle garanzie tradizionali del funzionamento del sistema dei prestiti, il monitoraggio della banca sul cliente viene ad indebolirsi significativamente. Su questo punto, prima dello scoppio della crisi, nella propria relazione annuale del 2007, la Banca per

i Regolamenti Internazionali rilevava preoccupata “*posto che le grandi banche siano riuscite a distribuire in modo più diffuso i rischi insiti nei prestiti da loro concessi, chi sono i soggetti che attualmente detengono tali rischi, e quali sono le loro capacità di gestirli? La verità è che non lo sappiamo*”.

Da sottolineare, a nostro avviso, l'enorme asimmetria informativa che si genera attorno a prodotti finanziari complessi tra tre diversi attori: i gli operatori specializzati che costruiscono i prodotti e ne determinano il *pricing* attraverso algoritmi complessi (si tratta spesso giovani ed estremamente qualificati PhD in Fisica, Matematica o Finanza), il management delle banche e i clienti finali. I veri conoscitori delle caratteristiche dei prodotti sono soltanto i primi (le formule di *pricing* di strumenti derivati complessi richiedono nozioni di equazioni differenziali stocastiche ed ogni prodotto con caratteristiche innovative richiede l'elaborazione di nuovi modelli o il loro adattamento alla nuova fattispecie). I manager però, a causa del sistema di incentivi alla performance che arriva in tutti i terminali dell'organizzazione, generano una pressione verso la realizzazione di risultati a breve spingendo gli stessi giovani professionisti a prendere rischi più elevati del necessario. Dal canto loro i manager non possiedono le competenze specifiche per valutare direttamente il rischio connesso alle operazioni effettuate e quindi non possono realizzare il più delle volte un efficace attività di monitoraggio. I clienti finali infine soffrono di un'asimmetria ancora maggiore che non li rende in grado di verificare se il prezzo del prodotto è corretto e se i rischi che assumono acquistandolo sono accettabili.

L'elemento forse più delicato della crisi è rappresentato dall'enorme volume di *Credit Default Swap* – esistenti oggi sul mercato. I CDS, prodotti derivati che permettono di trasferire a terzi il rischio di credito relativo a una transazione tra due parti, hanno contribuito a fare sì che ancora oggi nessuno sembra sapere su chi possano ricadere le perdite. L'ulteriore e fondamentale elemento di complessità di questo tipo di prodotti strutturati è la difficoltà di definire il valore del sottostante. Mentre una normale opzione o future su una materia prima ha come ancora di riferimento quella del prezzo di mercato della materia prima stessa (un dato oggettivo e verificabile), i CDS hanno come sot-

tostante il merito di credito dei clienti che hanno sottoscritto i singoli debiti che, combinati tra di loro, hanno costruito i prodotti strutturati. Ma il merito di credito è un “bene astratto” del tutto particolare e le aspettative sul suo valore sono ancor più sensibili all’incertezza del quadro finanziario globale e alle crisi di fiducia degli operatori.

Con ogni probabilità, l’effetto più grave e con i maggiori impatti in questa crisi finanziaria non è legato alle immediate perdite economiche, quanto al crollo della fiducia nel sistema interbancario misurato dal repentino aumento del differenziale tra tasso Libor e il tasso *overnight index swap* (una delle misure più significative del prezzo al quale le banche si scambiano attività tra di loro). La liquidità tra le banche e sui mercati, fondamentale per il corretto funzionamento dell’intero sistema, si realizza solitamente utilizzando strumenti di pronti contro termine, ovvero con prestiti di breve durata tra le banche in cambio di garanzie costituite da titoli. Oggi nessuno sa quali titoli siano affidabili e quali meno, le banche non si fidano più delle garanzie delle loro omologhe, e i meccanismi alla base del sistema finanziario rischiano di incepparsi. Questa nuova ed inattesa situazione ha spinto le banche centrali europea ed americana ad agire energicamente come prestatori di ultima istanza intervenendo direttamente nell’acquisto e nella garanzia di obbligazioni strutturate. In questo modo le banche centrali sono riuscite ad iniettare fiducia nel sistema finanziario al costo però di deteriorare la qualità dei loro bilanci.

Esse sono infatti dunque ripetutamente intervenire negli ultimi mesi anche come prestatori di ultima istanza, iniettando liquidità nel sistema e accettando dalle banche garanzie costituite da titoli di dubbia qualità. Questi interventi comportano dei pesanti rischi di distorsione del mercato e rischiano di aumentare i fenomeni di *moral hazard*. Le banche potrebbero infatti essere indotte ad assumersi rischi ancora maggiori nel prossimo futuro confidando nella presenza del paracadute pubblico e del famoso principio del “too big to fail”.

Il costoso salvataggio della Northern Rock in Gran Bretagna e della Bear Sterns negli Usa – quest’ultimo mascherato da acquisizione da parte di una banca privata, ma quasi interamente finanziato con soldi pubblici – dimostrano come l’intervento del pubblico sia necessario in situazioni di crisi. L’ultimo importante episodio in ordine cronologi-

co è stata la recente crisi della Fannie Mae e della Freddie Mac, due istituzioni che garantiscono circa 5.000 miliardi di dollari di mutui e assicurano il 70% della liquidità del settore immobiliare negli Usa. È in questo frangente che l'interventismo delle istituzioni ha raggiunto il suo massimo arrivando alla decisione di nazionalizzazione delle due importanti banche. Si tratta in questo caso in fondo di una logica esistenza di un prestatore o assicuratore di ultima istanza che, non riuscendo completamente a penetrare l'opacità o non riuscendo ad influenzare completamente il comportamento del soggetto salvato, decide di assumerne direttamente il controllo.

### **3. Ridefinire la responsabilità sociale delle banche alla luce delle nuove sfide**

La crisi finanziaria internazionale, e alcuni episodi specifici che hanno coinvolto alcuni grandi operatori bancari anche in Italia (si pensi alla crisi dei bond Parmalat), forniscono importante materiale di riflessione per una rilettura ed una rivisitazione del concetto di responsabilità sociale delle banche nel nuovo contesto globale. È ben noto che, in periodi di grande benessere e di crescita dei mercati borsistici, l'atteggiamento dell'opinione pubblica nei confronti delle disuguaglianze di reddito è molto più benevolo che nei momenti di crisi. Il fatto che un manager di un'istituzione finanziaria guadagni centinaia di volte di più dell'ultimo dipendente della struttura è ritenuto accettabile, o perlomeno tollerato quando la sua gestione arreca benefici per tutti inclusi i piccoli risparmiatori, mentre è seriamente messo in discussione nei momenti di crisi. Ciò che colpisce particolarmente l'opinione pubblica nella fenomenologia delle crisi è la mancanza di legami tra la remunerazione dei manager e il successo della banca (si pensi ai *golden parachutes*, le liquidazioni miliardarie cui i manager hanno comunque diritto anche in caso di crisi dell'impresa) e alla debolezza dei piccoli azionisti che sono l'anello più fragile della catena e le maggiori vittime di questi episodi. In un mondo di informazione perfetta i risparmiatori dovrebbero essere pienamente consapevoli del rischio che si assumono acquistando dei titoli azionari e della relazione positiva esistente tra rendimento atteso e rischio di un'attività finanziaria

(i bond Parmalat e quelli argentini avevano rendimenti molto elevati). Purtroppo il grande pubblico appare ancora lontano da questa maturità di cultura finanziaria.

Consci del problema i regolatori, traendo lezioni dalla crisi, sono corsi ai ripari con nuove procedure (si pensi alla direttiva Mifid di Banca d'Italia) volte ad attenuare i problemi di asimmetria informativa. Con la direttiva Mifid le banche sono costrette a definire un profilo di propensione/avversione al rischio del proprio cliente attraverso un apposito questionario. Successivamente le stesse devono abbinare a tale profilo di rischio investimenti finanziari ad esso coerenti, definendo anche per questi una scala di maggiore o minore rischiosità. Questa procedura dovrebbe ridurre la possibilità di comportamenti arbitrari e aumentarne verificabilità e sanzionabilità da parte dei regolatori. Resta il problema delle asimmetrie informative di fronte ai prodotti strutturati. Gli intermediari finanziari sono stati chiamati dalla Mifid a definire scale di rischio anche per questi prodotti ma, al momento, sono in ritardo nella loro definizione.

Non è dunque una sorpresa il fatto che, a seguito di questi avvenimenti, le banche abbiano dovuto ridefinire la propria politica di responsabilità sociale d'impresa sia per impulso esterno (la direttiva Mifid appunto) che per decisione spontanea.

Negli ultimi anni sono dunque cresciute le voci di critica delle organizzazioni della società civile internazionale e dei clienti delle banche, che, pur riconoscendo l'importanza delle dotazioni infrastrutturali per lo sviluppo, chiedono una maggiore trasparenza e una maggiore sostenibilità. Inoltre, l'estremizzazione del principio della massimizzazione del benessere dell'azionista (e la sua anteposizione a tutti gli altri criteri di valore) ha reso evidente in molti scandali bancari l'effetto potenzialmente negativo sul benessere dei depositanti mettendo a rischio quella risorsa fondamentale che è alla base del funzionamento della banca stessa: la fiducia dei clienti.

Da questo punto di vista non è necessario pensare soltanto all'evento estremo della fuga dagli sportelli ma anche a conseguenze importanti, anche se meno gravi, in termini di fiducia nei prodotti della banca come, ad esempio, la ridotta adesione ai fondi pensione per la costruzione del secondo pilastro previdenziale.

Sotto la pressione di queste critiche e consapevoli del rischio di perdita di fiducia, molte banche hanno cercato di dare maggior forza e visibilità ai propri percorsi di responsabilità sociale e ambientale. Alcune di tali iniziative hanno avuto e stanno avendo una positiva ricaduta sul sistema bancario, mentre altre un carattere più “cosmetico”.

La rete internazionale della società civile BankTrack ha pubblicato a fine 2007 un'analisi delle linee guida dei 45 più grandi gruppi bancari al mondo. Se da una parte emerge che l'attenzione alle grandi questioni ambientali e sociali sta aumentando, dall'altra il quadro appare ancora molto incompleto. Per fare un esempio, 31 banche su 45 hanno pubblicato qualche riferimento al problema delle emissioni di CO<sub>2</sub> e dei cambiamenti climatici, ma, malgrado gli enormi problemi connessi al sovrasfruttamento dei mari e degli oceani, solo una banca di queste banche ha sviluppato una *policy* riguardante la pesca e le attività connesse. Analogamente, solo 4 banche su 45 hanno sviluppato delle *policy* sia per il settore minerario che per quello riguardante petrolio e gas, due settori con enormi impatti sulla sostenibilità globale.

È auspicabile in futuro nel mondo bancario e finanziario un approccio organico alla questione degli impatti ambientali e sociali. Il mondo bancario potrebbe in questo senso giocare un ruolo attivo e propositivo per un cambiamento, ad esempio aumentando il peso in portafoglio delle risorse prestate per il finanziamento delle energie rinnovabili.

Una questione per alcuni versi speculare ma altrettanto importante all'impiego in attività con forti impatti sociali e ambientali è legata all'accesso al credito. Le fasce più deboli della popolazione difficilmente riescono ad accedere ai prestiti bancari, per mancanza di garanzie reali. I moderni processi finanziari, e in particolare quelli di fusione e acquisizione dei gruppi bancari, rischiano talvolta di aumentare queste difficoltà. Gli istituti bancari infatti, una volta raggiunte grandi dimensioni, tendono a dedicarsi ad operazioni di grande portata e a perdere i legami con il territorio creando però per questo spazio per istituti ispirati ai modelli del credito cooperativo e delle banche popolari e più vocati alla realtà locale. D'altronde, per definizione, i prestiti alla piccola clientela o il microcredito rappresentano le attività a minor valore aggiunto per una banca perché il costo fisso della valutazione del cliente e della gestione della pratica di fido non viene ammortizza-

to dal volume di interessi su prestiti di piccola dimensione. Semplificando, è molto meglio per una banca concedere un prestito da 1 milione di euro che 100 da 10.000 se comunque il portafoglio crediti della banca e il rischio di fallimento del grande prestito non impatta troppo sul portafoglio crediti della banca.

Ultimamente, sulla spinta del successo della Grameen Bank sancito dal premio nobel per la pace assegnato al suo fondatore, Mohammad Yunus, l'attenzione dei grandi istituti bancari verso il microcredito è significativamente aumentata. Il Microcredit Banking Bulletin ha censito a fine 2007 più di 3000 istituzioni di microfinanza operanti a livello mondiale. Le grandi tendenze di fondo del fenomeno sono quelle dello sviluppo di due diversi tipi di organizzazioni, quelle not-for-profit sul modello Grameen e quelle for profit sul modello di alcune grandi istituzioni di micro finanza sudamericana (come il Bancosol in Bolivia). Il trade-off osservato tra i due modelli è che le istituzioni for profit hanno un più agevole accesso ai finanziamenti in capitale proprio grazie alla diffusione di numerosi fondi d'investimento specializzati in microfinanza (alla ricerca di rendimenti redditizi), hanno un maggiore stimolo all'efficienza organizzativa, ma praticano tassi mediamente più elevati sulla clientela e hanno una performance sicuramente inferiore in termini di *outrreach*, ovvero di capacità di facilitare l'accesso al credito degli strati più poveri della popolazione.

#### **4. Inquadrare correttamente gli elementi critici del sistema**

La crisi di fiducia dell'opinione pubblica nei confronti dei mercati finanziari si traduce spesso nell'attacco nei confronti della "speculazione" e in una forma di "luddismo finanziario" che vede le cause della crisi negli strumenti (l'avversione verso i derivati) piuttosto che nel loro cattivo uso da parte degli investitori e degli intermediari.

A questo proposito è importante rammentare che, quando si parla di speculazione si deve distinguere tra la nobile attività di uno *speculator* che si carica il rischio di una controparte (*hedger*) che vuole assicurare il proprio rendimento futuro (è il meccanismo alla base dei derivati tradizionali come i future), dal trading a breve o brevissimo termine su prodotti derivati di operatori terzi. Se è vero che quest'ul-

tima attività assicura liquidità al mercato c'è da domandarsi se le ingenti somme che circolano in questi scambi non potrebbero essere utilizzate in maniera migliore.

Il mercato delle valute ha superato un volume di 3.200 miliardi di dollari al giorno. Il totale di beni e servizi scambiati nel mondo è stimato in circa 10.000 miliardi di dollari l'anno. Questo significa che sul solo mercato delle valute e in una sola settimana circolano più soldi di quanti ne siano legati all'economia reale in un intero anno. Queste enormi masse speculative provocano una forte instabilità e volatilità sui mercati internazionali.

Ancora, i dati della Banca dei Regolamenti Internazionali sottolineano come il valore "nozionale" dei *credit derivatives* (58 trilioni di dollari) ha superato quello del PIL mondiale (56 trilioni di dollari). Gli strumenti derivati negoziati al di fuori delle borse valori ufficiali (*Over the Counter* nell'espressione anglosassone) sono passati in soli 7 anni, tra il 2000 e il 2007, da un nozionale di 100 trilioni di dollari all'incredibile cifra di 600 trilioni di dollari, circa 12 volte il prodotto interno lordo dell'intero pianeta.

Una crescita simile stanno conoscendo altri intermediari finanziari innovativi, quali gli *hedge funds* e i fondi di *private equity*, che controllano enormi risorse, in particolare grazie ad un utilizzo dell'effetto leva che permette loro di operare sui mercati finanziari con una percentuale ridotta di capitale proprio e facendo ampio ricorso all'indebitamento bancario. Diverse banche, inoltre, investono direttamente nel capitale degli *hedge funds*. Il confine e la separazione tra banca commerciale e banca di investimento che era stato tracciato in maniera netta dopo la crisi del '29 si è fatto sempre più labile con la progressiva liberalizzazione del settore, rendendo ancora più difficile la distinzione tra capitale produttivo e capitale speculativo.

La conseguenza di queste trasformazioni è che nei grandi istituti bancari i ricavi provengono solo per metà dall'attività creditizia, mentre l'altra metà è costituita da commissioni, in particolare su derivati e titoli strutturati. Per alcune banche, soprattutto negli Stati Uniti, la tradizionale attività di raccolta del risparmio e il suo impiego in attività produttive sta diventando addirittura marginale. Paradossali gli effetti di queste trasformazioni sui bilanci delle banche, sempre più dif-

ficili da interpretare per i non addetti ai lavori. Di fronte all'annuncio di una semestrale con utili molto elevati dobbiamo oggi domandarci se si tratta del solido guadagno derivante dall'intermediazione creditizia o se si parla del momentaneo vento favorevole (che potrebbe cambiare da un momento all'altro) che dà segno positivo a scommesse rischiosissime su strumenti derivati. Non sembra che gli operatori dei mercati si siano posti questi interrogativi quando alcuni anni fa esaltavano gli utili dei maggiori colossi finanziari oggi sull'orlo del fallimento.

## **5. Il problema dei paradisi fiscali**

Un altro problema dei mercati finanziari nei confronti del quale gli sforzi delle organizzazioni internazionali non riescono ancora a realizzare un successo completo è quello del riciclaggio. Il GAFI, la task force internazionale per la lotta al riciclaggio cui aderiscono tutti i principali paesi, ha da tempo creato un sistema di direttive contro il riciclaggio e i paradisi fiscali che, se disattese, fanno scattare un sistema di sanzioni. Il sistema è riuscito ad ottenere risultati importanti dai grandi paesi ma appare molto meno efficace nella lotta contro le piccole o piccolissime realtà.

I paradisi fiscali, caratterizzati dalla mancanza di trasparenza, dalla segretezza e dall'anonimato, sono spesso utilizzati dalle imprese che intendono eludere o evadere il fisco e dalla grande criminalità organizzata.

I flussi finanziari legati alla cooperazione internazionale che i paesi del Nord trasferiscono verso il Sud del mondo ammontano a 100 miliardi di dollari. Secondo alcune stime prudenziali, a causa della fuga di capitali ogni anno tra i 500 e gli 800 miliardi di dollari seguono il percorso inverso, dai paesi del Sud verso il Nord del mondo e i paradisi fiscali. Le sole persone fisiche detengono nei paradisi fiscali un patrimonio stimato in 11.500 miliardi di dollari. Non è possibile fornire una cifra relativa alle persone giuridiche, dato che in diversi territori enti come le fondazioni o i *trust* non hanno nemmeno un obbligo di registrazione. Le stime più attendibili segnalano l'esistenza di decine di milioni di tali organismi.

Le conseguenze e gli impatti dei paradisi fiscali sono enormi, tanto

nel Nord quanto nel Sud del mondo. Questi territori minano la giustizia e l'equità fiscale, compromettono il welfare e le politiche pubbliche, e favoriscono l'elusione e l'evasione fiscale, la corruzione e la grande criminalità. Per i paesi del Sud, le perdite sono dell'ordine delle centinaia di miliardi di dollari ogni anno, soffocando i tentativi di impostare politiche di finanziamento dello sviluppo e di lotta alla povertà.

I paradisi fiscali e i meccanismi associati sono anche responsabili di una concorrenza sleale tra le imprese. Quelle transnazionali, con maggiore esperienza in ambito fiscale e con una produzione indirizzata all'export sono indebitamente avvantaggiate rispetto a quelle di piccola dimensione e che producono essenzialmente per i mercati locali. Ancora una volta i paesi del Sud sono quelli che pagano il prezzo maggiore, ma un discorso analogo si potrebbe ripetere per l'Italia e la sua struttura produttiva costituita essenzialmente da piccole e medie imprese, senza considerare l'impatto dei paradisi fiscali legato alla criminalità organizzata.

## **6. Una nuova generazione di intermediari finanziari**

Parallelamente a questi eventi si assiste alla nascita di una terza generazione di modelli di intermediari bancari e finanziari, che differiscono da quelli tradizionali per avere come obiettivo prioritario quello della promozione della creazione di valore economico socialmente ed ambientalmente sostenibile, posponendo a questo obiettivo quello della creazione di profitti. L'esempio sicuramente più interessante da questo punto di vista è quello della Grameen Bank, una banca che in pochi anni ha assunto dimensioni ragguardevoli ed è diventata un punto di riferimento per analoghe esperienze nel resto del mondo. Allo stesso modello di intermediario finanziario appartengono le cosiddette banche etiche diffuse in diversi paesi europei, dalla Triodos, alla Okobank alla Banca Popolare Etica.

Queste banche, facendo leva sulla disponibilità a pagare di consumatori e risparmiatori per il valore sociale ed ambientale dei prodotti finanziari, riescono ad ottenere una raccolta a tassi inferiori a quelli di mercato. La sfida è quella di ricambiare questa dimostrazione di fiducia da parte dei risparmiatori con un portafoglio di impieghi coerente

con la propria mission. Al momento le principali direzioni degli investimenti sono quelle della sostenibilità ambientale, delle energie rinnovabili, dell'*housing* sociale, delle imprese sociali e del microcredito.

La caratteristica importante di questa nuova generazione di banche è quella di aver rivelato al resto del mercato che le preferenze di una parte importante dei consumatori/risparmiatori rendono possibile conciliare orientamento al valore sociale, sopravvivenza e competitività economica.

Le banche etiche rappresentano dunque un laboratorio di esperienze che spesso, una volta collaudate, vengono sposate dal resto degli intermediari finanziari impegnati a migliorare il loro profilo di responsabilità sociale di fronte a clienti ed opinione pubblica.

Da un punto di vista dei principi la finanza etica pone una particolare attenzione alla questione dell'accesso al credito dei soggetti considerati "non bancabili". La finanza etica si interroga inoltre sugli impatti sociali, ambientali e sui diritti umani delle proprie operazioni. L'attenzione agli effetti non-economici delle azioni economiche ne dovrebbe guidare il comportamento e le scelte. Al fine di potere rispettare questi principi una delle attenzioni principali è rivolta alla trasparenza e l'accesso all'informazione.

La finanza etica costituisce un'alternativa per clienti e risparmiatori e rappresenta un elemento di stimolo e di lievito per il sistema bancario tradizionale. Nello stesso momento, considerate le somme e gli interessi in gioco, è oggi impensabile che questa esperienza da sola possa fornire la spinta propulsiva necessaria per una riforma delle regole volta ad evitare i fenomeni di crisi descritti in precedenza.

## **7. Una prima direzione di riforma: il problema dei requisiti di patrimonializzazione degli intermediari**

Una prima direzione verso la quale focalizzare gli interventi di riforma appare quella dei requisiti di patrimonializzazione.

Da questo punto di vista, i limiti dell'accordo di Basilea II sembrano essere quelli di non riuscire a porre i riflettori sulle componenti di maggior rischio del sistema, penalizzando in maniera eccessiva gli intermediari che operano maggiormente nel sociale. Pensato per limi-

tare l'esposizione al rischio delle banche commerciali, l'accordo chiede alle banche di accantonare delle riserve di capitale proporzionali al rischio di credito di ogni finanziamento. Il criterio fondamentale utilizzato da Basilea è quello della soglia dell'8 per cento tra patrimonio di vigilanza (capitale proprio, riserve ma anche prestiti subordinati) e portafoglio degli impieghi ponderato per il rischio. I clienti della finanza etica, tipicamente soggetti dell'economia no-profit, dell'associazionismo o del mondo cooperativo sono quasi sempre considerati a massimo rischio, perché sottocapitalizzati o sprovvisti di garanzie reali adeguate. Dunque un prestito ad operatori di questo settore pesa di più andando ad aumentare il denominatore del rapporto tra patrimonio di vigilanza e portafoglio impieghi. Per essere più precisi e fare qualche esempio un prestito ad una parrocchia o ad una cooperativa sociale viene ponderato al 100 per cento ed il suo rischio è considerato quasi equivalente a quello di un'obbligazione spazzatura (ovvero ha un rating inferiore a BB-). Questo significa imporre dei vincoli molto rigidi alla finanza etica, che pure registra, grazie alla conoscenza del cliente e al rapporto di fiducia che si instaura, dei tassi di sofferenza nettamente inferiori a quelli del mondo bancario tradizionale.<sup>27</sup>

All'estremo opposto, le transazioni di prodotti strutturati effettuate sul mercato non regolamentato (*Over the counter* o OTC) da società veicolo legate alle banche o da istituzioni finanziarie non bancarie non vengono di fatto monitorate, mentre è assolutamente insufficiente la regolamentazione per strumenti altamente speculativi quali gli *hedge funds* o i fondi di *private equity*, che ricorrendo all'indebitamento bancario possono utilizzare delle leve finanziarie enormi. Gli *hedge funds* investono inoltre in maniera massiccia in prodotti derivati, che consentono di controllare quote rilevanti di strumenti finanziari con investimenti ridotti. Si può quindi parlare di un "effetto leva al quadrato", che può in alcuni casi superare un rapporto di uno a cento tra capitale proprio e dimensione dell'investimento. Se consideriamo poi che una parte sostanziale dei derivati sono negoziati al di fuori dei mercati regolamentati, l'effetto leva può moltiplicarsi e finire fuori controllo. Al

<sup>27</sup> Nel database dei prestiti della Banca Popolare Etica esistono, per fare un esempio, segmenti consistenti di prestiti alla clientela che non hanno registrato sofferenze o incagli nei dieci anni di storia della banca.

momento in cui è stata salvata dal fallimento, la Bear Sterns registrava un rapporto di leva tra capitale proprio e investimenti sui mercati finanziari pari a 35. Il *hedge fund* Carlyle Capital Group, anch'esso recentemente fallito, era a 32. Tutto questo senza che gli *hedge fund*, registrati in massima parte nelle Isole Cayman o in altri paradisi fiscali, siano sottoposti ad alcuna forma di regolamentazione o vigilanza.

Il problema della leva rappresenta una delle cause più importanti della crisi. Per usare un'immagine possiamo pensare ad una partita di poker nella quale è possibile acquistare delle *fiches* pagandole un ventesimo rispetto al loro valore nominale (che determina poi il reale ammontare dei profitti e delle perdite dei giocatori). È intuibile che, con un effetto leva del genere, è assolutamente probabile che, alla fine del gioco, alcuni dei partecipanti accumulino delle perdite superiori alla loro capacità patrimoniale divenendo pertanto non solvibili e mettendo in crisi anche la capacità di riscuotere le vincite dei giocatori più abili o più fortunati.

## 8. Quali regole per quale finanza?

Interessante rilevare che la soluzione ai problemi descritti non appare poi particolarmente complessa.

La prima proposta, volta ad aumentare la protezione dei consumatori rispetto ai rischi delle transazioni sui mercati finanziari è infatti semplicemente quella di non consentire ad alcuni tipo di investitori l'acquisto di prodotti strutturati. Interessante da questo punto di vista l'esempio del Regno Unito che, a seguito di crisi scoppiate in anni passati, proibisce alle amministrazioni pubbliche l'acquisto di questi prodotti.

Come accaduto di recente in Italia anche in questo paese in passato alcune amministrazioni pubbliche hanno registrato seri problemi di bilancio per l'acquisto di prodotti derivati venduti come prodotti di copertura ma in realtà con caratteristiche di rischio molto superiori. I prodotti venivano resi ancora più appetibili a causa degli *upfront*, o pagamenti anticipati da parte delle banche di *capital gains* futuri che fornivano liquidità immediata ai clienti. Gli stessi *upfront* si sono rivelati nel caso del Regno Unito uno degli ostacoli maggiori alle cau-

se di risarcimento da parte degli enti locali, che avrebbero comportato necessariamente la restituzione di queste somme anticipate agli intermediari bancari. Come già precisato in precedenza, la difficoltà di capire le caratteristiche del prodotto rende quasi impossibile per il cliente valutarne la congruità del prezzo e il profilo di rendimento-rischio e i funzionari di bilancio e della tesoreria delle amministrazioni locali si sono rivelati del tutto impreparati a valutare le conseguenze delle loro decisioni di acquisto.

In questo senso la direttiva Mifid, descritta in precedenza, è un passo importante nella direzione giusta obbligando gli intermediari a calcolare ed abbinare correttamente il profilo di rischio dei prodotti con la propensione al rischio degli intermediari, ma in casi come quelli delle pubbliche amministrazioni, viste le conseguenze su soggetti terzi, le soluzioni devono probabilmente essere più drastiche.

## 9. Risposte globali per sfide globali

La liberalizzazione dei mercati, l'innovazione finanziaria e l'informatica hanno dato vita ad un unico grande mercato finanziario mondiale. Una trasformazione che non è stata accompagnata da un analogo sviluppo dei sistemi di regolamentazione e controllo, che sono in massima parte ancorati al concetto di stato - nazione. Parliamo inoltre di stati-nazione in concorrenza tra di loro per attrarre capitali dai mercati internazionali. Una situazione che porta con sé nei casi peggiori il rischio di una vera e propria corsa al ribasso (*race to the bottom*) in materia di normative ambientali, sociali e sul controllo dei capitali, fino ai casi estremi rappresentati dai paradisi fiscali.

È urgente mettere a punto dei sistemi di regolamentazione, supervisione e controllo dei mercati finanziari che possano funzionare efficacemente a livello globale. Questi sistemi dovranno rispondere a delle istituzioni ad hoc, che abbiano come scopo fondamentale la tutela della stabilità finanziaria intesa come bene pubblico globale (*global common*) e che consentano un controllo democratico e una *governance* che risponda all'attuale situazione geopolitica, economica e finanziaria. Da questo punto di vista la richiesta di maggiore trasparenza e regole da parte di istituzioni come le banche centrali appare del tutto legittima.

Le operazioni di parziale salvataggio o di *lender of last resort* verso intermediari finanziari devono essere accompagnate da un obbligo da parte di questi ultimi ad una totale trasparenza ed accountability nei confronti delle banche centrali stesse.

Tra le diverse misure pensate negli ultimi anni, una delle più interessanti riguarda forme di tassazione internazionale, come strumento per la raccolta di un gettito da destinare alla tutela dei beni pubblici globali.

Sono ormai moltissimi gli studi e le ricerche che hanno chiarito la fattibilità di una tale imposta, anche limitatamente all'area dell'euro, e risposto ad ogni questione di natura tecnica. Tale imposta permetterebbe di riscuotere un reddito da destinare alla cooperazione internazionale e al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio fissati nel 2000 dall'ONU. Si tratterebbe più in generale di uno strumento di politica economica che permetterebbe di restituire alla sfera politica una forma di controllo su quella finanziaria.

Accanto alle imposte sulle transazioni valutarie, negli ultimi anni sono state proposte diverse altre forme di tassazione su strumenti finanziari. Queste misure avrebbero gli stessi effetti positivi segnalati in precedenza.

## 10. Considerazioni finali

Sono molte altre le proposte avanzate in questi ultimi anni. Si può pensare a forme di vigilanza e controllo sui nuovi strumenti finanziari, a limitare l'effetto leva di attori quali gli *hedge funds* e i *private equity*, o come avveniva in Germania fino al 2004, addirittura a proibire strumenti quali gli *hedge funds*. Analogamente, si può pensare di rivedere radicalmente la normativa riguardante i prodotti derivati, e in primo luogo di quelli negoziati al di fuori dei mercati regolamentati. Si può pensare di ridisegnare il sistema di incentivi e *stock option*, di rivedere le regole relative alle operazioni di cartolarizzazione dei titoli e alla gestione del rapporto tra investimento e rischio finanziario.

Una delle misure più urgenti e necessarie riguarda sicuramente l'aumento della trasparenza dei mercati e degli operatori finanziari, in moltissimo ambiti, dai paradisi fiscali alle operazioni in derivati, dal

segreto bancario ai mercati non regolamentati, fino ai meccanismi di funzionamento e di valutazione del rischio realizzati dalle agenzie di rating. Nello stesso momento, è necessario rafforzare le istituzioni e le strutture esistenti, a partire dal *Financial Stability Forum* e dal *Tax Committee* dell'ONU, e migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra governi in materia finanziaria e fiscale.

L'ultima importante considerazione ed elemento di speranza riguarda il ruolo stesso dei grandi intermediari finanziari in questo progetto di riforma. Il 7 agosto 2008 un report di Goldman Sachs afferma che gran parte delle cartolarizzazioni e degli strumenti derivati dovrebbero uscire dall'OTC ed essere sottoposti a regolamentazione. Le principali banche americane (JP Morgan, Merrill Lynch, Citigroup e Lehman Brothers) che hanno fatto sapere di concordare con questa posizione hanno finalmente capito che per risolvere il problema della finanza derivata che mette a rischio la loro stessa sopravvivenza non è più possibile affidarsi all'autoregolamentazione. Quando Ulisse capisce il pericolo delle sirene chiede ai marinai di legarlo ad un palo della nave. Proprio come per il problema di autocontrollo risolto con successo da Ulisse, le maggiori banche d'affari del mondo hanno capito che è necessario vincolarsi alla regolamentazione esterna. Non avendo purtroppo il bene comune abbastanza capacità di imporsi, solo in quella miracolosa congiunzione in cui le situazioni sono veramente compromesse e l'interesse privato degli attori più forti coincide con l'interesse pubblico i problemi si avviano a soluzione.

## Riferimenti bibliografici

- Adriani, F., Becchetti, L.**, (2004), “Do High-tech stock prices revert to their fundamental value?”, *Applied Financial Economics*, 14 (7), 461-476.
- BankTrack** – Mind The Gap – Benchmarking credit policies of international banks – BankTrack – Dicembre 2007
- Bagella, M., Becchetti, L., Lo Cicero, M.**, (2004), “Regional externalities and direct effects of legislation against money laundering: a test on excess money balances in the five Andean countries”, *Journal, of Money Laundering Control*, 7, 4.
- Campagna Riforma Banca Mondiale** (a cura di), 2004, “Responsabilità e finanza – guida alle iniziative in campo socio-ambientale per gli istituti di credito e le imprese finanziarie”
- Cesarini, F.**, 2003, “Le strategie delle grandi banche in Europa”, Bancaria Editrice
- Demyanyk Yuliya, Otto Van Hemert**, (2007), Understanding the subprime mortgage crisis, Supervisory Policy Analysis Working Papers from Federal Reserve Bank of St. Louis n.5
- Foote, Christopher L. Kristopher Gerardi, Lorenz Goette and Paul S. Willen**, (2008), Subprime facts: what (we think) we know about the subprime crisis and what we don't No 08-2, Public Policy Discussion Paper from Federal Reserve Bank of Boston
- ISIS, KPMG**, (2004), “Banking on human rights - Confronting human rights in the financial sector”
- Willem Van Gelder Jan**, (2006), “The dos and donts of sustainable banking, a BankTrack manual”, BankTrack

# Qualità e sistemi di accountability

di **Chiara Ferrari**

*Università di Trento*

## **1. Le ragioni della responsabilità sociale e dell'*accountability* nel non profit**

La prospettiva che si intende presentare riguarda l'*accountability* e la responsabilità sociale (RS), quali validi meccanismi in grado di rafforzare la gestione qualitativa e la coerenza delle Organizzazioni Non-Profit (ONP) contribuendo in ultima istanza a innalzare e garantire la qualità del terzo settore<sup>28</sup>.

Il concetto di qualità con riferimento al terzo settore e quello del valore delle ONP appaiono alquanto difficili da identificare e definire a priori e in termini generali, e risultano di non facile misurazione. Calati nell'ambito del settore non-profit, infatti, tali concetti, presentano una pluralità di dimensioni e di sfaccettature che vanno oltre la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle azioni dell'organizzazione, coinvolgendo la legittimazione stessa di quest'ultima. D'altra parte l'evoluzione della società e del cittadino, da mero "*user*" a vero e proprio "*chooser*"<sup>29</sup> anche nel contesto del terzo settore, rende urgente la defi-

---

28 L'intervento trae spunto da una più ampia ricerca sulla responsabilità sociale delle Organizzazioni Non-Profit coordinata dal Professor Cafaggi, nell'ambito della quale sono stati indagati il rapporto tra responsabilità sociale, responsabilità giuridica e *accountability*, i meccanismi di *accountability* interni ed esterni operanti nell'ambito delle organizzazioni senza scopo di lucro, nonché gli strumenti di responsabilità sociale. L'analisi svolta, di tipo qualitativo, si è soffermata sulle variabili che possono modificare tali strumenti o l'uso degli stessi quali, in particolare, la forma giuridica delle organizzazioni, lo scopo perseguito, l'attività in concreto svolta, la presenza o meno di obblighi di legge in merito all'adozione di strumenti di rendicontazione. Il rapporto di ricerca è in corso di pubblicazione in collaborazione con Aiccon, nella collana "Nonprofit", Maggioli Editore.

29 Come sottolineato dal Professor Zamagni nella relazione tenuta nell'ambito della Sessione I del convegno.

nizione di adeguati criteri per un'effettiva valutazione della qualità del non-profit, che consenta di effettuare delle scelte consapevoli.

Sebbene le organizzazioni non-profit (ONP) siano in grado di trasmettere segnali di maggior fiducia rispetto alle organizzazioni lucrative, grazie al "*non distribution constraint*" e alla finalità sociale perseguita, simili segnali non sembrano tuttavia sufficienti a garantire la serietà, la funzionalità e l'affidabilità dell'organizzazione. L'osservanza del vincolo di non distribuzione degli utili e il perseguimento di finalità sociali non sono infatti in grado di rendere le ONP immuni dal rischio di comportamenti opportunistici e di discrezionalità nell'agire, né assicurano di per sé il corretto perseguimento degli obiettivi di utilità sociale dell'organizzazione. Va peraltro considerato che nel contesto non-profit possono emergere problemi di asimmetria informativa, non solo con riferimento alle relazioni tra finanziatori o donatori e organizzazione non-profit oppure tra ente erogativo e organizzazione operativa che realizza concretamente il progetto, ma anche in relazione agli stessi servizi di utilità sociale, in quanto caratterizzati da multidimensionalità, difficile misurabilità e non standardizzabilità.

È pertanto opportuno che le organizzazioni del terzo settore incrementino la creazione di relazioni di fiducia con i propri *stakeholders* (in particolare beneficiari e donatori), bilanciandone i vari interessi confliggenti, puntando su forme di coinvolgimento degli stessi (in un'ottica *multistakeholders*) e di comunicazione interna ed esterna degli obiettivi perseguiti e dei risultati raggiunti. Il *non profit constraint* e la *mission* meritevole assumono infatti un significato concreto, solo se affiancati e resi effettivi dal coinvolgimento degli *stakeholders*, da procedure di verifica e di controllo, da validi strumenti di *accountability* che consentano alle ONP di rendere conto delle loro attività, rendere trasparenti tutti i processi interni all'organizzazione e comunicare i risultati delle loro azioni. In questo modo le organizzazioni non-profit sono in grado di dimostrare che il loro agire è conforme ai valori dichiarati.

Un sistema di RS correttamente implementato e un'effettiva *accountability* possono essere dei validi indicatori ai quali far riferimento per valutare la qualità e il valore delle ONP.

## 2. L'autonomia del modello di accountability del terzo settore rispetto a quello del *for profit*

La funzione sociale svolta da molte organizzazioni non profit non elimina dunque l'opportunità di una loro responsabilità sociale e di un loro essere "*accountable*"; la natura propria di tali organizzazioni può però incidere sulla responsabilità sociale e sui meccanismi di *accountability*, modificandone le funzioni e, talvolta, anche la forma, richiedendo in alcuni casi strumenti di attuazione particolari. Partendo da un'analisi qualitativa dei modelli di *accountability* sviluppati nella prassi italiana da organizzazioni senza scopo di lucro, la ricerca ha permesso di delineare alcuni modelli che si configurano come distinti rispetto a quelli sviluppati da organizzazioni lucrative e risultano differenziabili anche tra di loro, all'interno dello stesso ambito del non-profit, in quanto dotati di elementi di specificità.

Va tuttavia rilevato che dall'analisi effettuata sugli strumenti di *accountability* e responsabilità sociale (Bilanci Sociali, Codici di condotta, Codici Etici) e sui meccanismi di *accountability* (sistemi di segnalazione, di controllo, attività di monitoraggio, ecc.) è emersa una prassi diffusa di "trapianto", all'interno del contesto non profit, di tecniche, pratiche e concetti elaborati nel settore *for profit* e dunque rispondenti a logiche molto differenti e poco adattabili al terzo settore, soprattutto per ciò che riguarda lo strumento del bilancio sociale o di missione. Le stesse organizzazioni non profit, peraltro, si dimostrano consapevoli della insufficienza e problematicità di tali trapianti ed esprimono l'esigenza di definire una apposita strategia che tenga conto delle loro specificità rispetto al settore del *profit* e alla responsabilità sociale d'impresa.

All'interno delle organizzazioni non-profit tendenzialmente è assente la figura degli *stakeholders* proprietari, che di solito dispone delle informazioni che permettono di valutare l'operato dell'organizzazione. Inoltre, a differenza di quanto avviene nel *for profit*, la variabile economico-reddituale non è in grado di esprimere né l'efficienza né l'efficacia della organizzazione non-profit. Nel concreto, uno dei problemi più frequentemente rilevati dalle organizzazioni del terzo settore riguarda l'impossibilità, in sede di redazione del bilancio sociale, di dare

una valutazione delle attività svolte mediante gli indicatori economici tipici del mondo *for profit*, anche laddove riletti in chiave di “valore aggiunto” (in quanto mera riclassificazione del conto economico). Il riferimento economico-monetario non comprende infatti tutte le implicazioni sociali dell'intervento attuato e spesso la valutazione dell'impatto generato dall'ONP non rappresenta il vero valore del suo operato, l'output e l'outcome di regola non sono facilmente misurabili e non sempre sono tangibili, la qualità dei servizi offerti infine può essere diversa da un'organizzazione non profit all'altra. Urge dunque definire una metrica per misurare quelli che sono gli elementi peculiari e distintivi del terzo settore, che sia incentrata su indicatori qualitativi in grado di cogliere e calcolare il valore sociale.

Un ulteriore elemento fondamentale per la corretta impostazione dell'*accountability* degli enti non profit è rappresentato dal coinvolgimento degli *stakeholders* sia nella fase di orientamento, indirizzo e *policy* iniziali che nella fase finale di valutazione critica dei risultati ottenuti e di analisi delle aree di miglioramento, al fine di ottenere, attraverso gli strumenti di rendicontazione, una legittimazione sociale dell'organizzazione. Nel contesto del terzo settore, gli strumenti di *accountability* devono infatti rispondere all'esigenza di legittimare l'attività sociale degli enti non lucrativi attraverso l'approvazione e il consenso esterno, accrescendone la reputazione e l'affidabilità (*trustworthiness*). Il modello di *accountability* per il non-profit deve essere dunque distinto rispetto a quello delle *for-profit*.

### **3. Responsabilità sociale e *accountability*: diversi modelli in base ad attività svolta e scopo perseguito**

All'interno dell'ampia e variegata categoria degli enti non profit emergono tuttavia notevoli differenze che non possono essere trascurate in sede di implementazione di sistemi di responsabilità sociale e di meccanismi di *accountability*. È certamente opportuno che il settore non profit nel suo insieme definisca una propria visione comune dei concetti di responsabilità sociale ed *accountability* ed una sintesi e condivisione sul piano dei principi, in quanto da un lato per le ONP sarebbe più facile effettuare la rendicontazione, dall'altro per la comuni-

tà in generale le informazioni fornite risulterebbero comparabili e più agevolmente leggibili. Tuttavia è parimenti rilevante che tale sistema unitario possa (e debba) poi declinarsi in diversi modelli e, ove necessario, in diversi strumenti. I modelli di *accountability*, infatti, per poter rappresentare dei validi sistemi di misurazione della qualità e del valore di tali organizzazioni devono riflettere le specificità dei singoli enti non lucrativi, relativamente alla loro forma giuridica e all'attività in concreto svolta, nonché alla *mission* perseguita.

### **3.1 Modelli differenti di accountability nella fondazioni**

La ricerca ha analizzato diverse tipologie di fondazioni, in relazione alle quali sono emersi diversi modelli di *accountability*:

- a. fondazioni operative (OF – Operative Foundations);
- b. fondazioni erogative (GMF – Grant Making Foundations). A loro volta suddivisibili, in base alle diverse modalità di svolgimento dell'attività erogativa, in fondazioni tradizionali, fondazioni di origine bancaria ed enti che fanno ricorso al *fund-raising*.

Nelle fondazioni operative il modello di responsabilità sociale implementato pone l'accento sugli effetti prodotti dalle attività realizzate sui soggetti interessati; mentre, nelle fondazioni erogative, l'accento viene posto sulla scelta e sull'assegnazione delle risorse e in misura più limitata sulla valutazione dell'efficacia del progetto finanziario.

Procedendo nella comparazione tra GMF e OF, emerge che per le fondazioni operative assume un rilievo preponderante la continua verifica del rispetto della coerenza tra valori dichiarati, *mission*, fase di progettualità e modalità di implementazione: la RS aiuta l'ente ad organizzare meglio i dati e le informazioni, e garantisce la coerenza tra missione, politiche e attività. È inoltre importante che in tali organizzazioni sia attuato un meccanismo di responsabilità sociale e *accountability* in grado di evitare possibili conflitti di interessi tra la *mission* dell'organizzazione e i desideri di finanziatori/donatori, mediante strumenti di integrazione dei conflitti o strumenti che consentano di fare una graduatoria tra i diversi interessi esistenti nell'ambito dell'attività dell'organizzazione non-profit. Generalmente infatti le organizzazioni non-profit operative, non avendo a disposizione consi-

stenti risorse patrimoniali in grado di garantire loro l'autonomia economico-finanziaria, possono essere esposte più facilmente a conflitti di interesse e al rischio di una "*mission displacement*" a causa dell'influenza che il finanziatore principale può esercitare sul processo decisionale.

È opportuno differenziare in questo caso i meccanismi di *accountability* a seconda che essi siano rivolti verso l'ente erogante oppure verso i beneficiari effettivi dell'operato dell'ente operativo<sup>30</sup>. Diversa dunque dovrebbe essere la struttura del Bilancio Sociale in quanto dovrebbe riflettere la differente direzione del flusso informativo e la differente qualità delle informazioni.

Con riferimento agli enti erogativi, il modello classico di relazioni di erogazione coinvolge essenzialmente tre soggetti: l'organizzazione erogativa, l'ente operativo non-profit e il beneficiario finale della prestazione. Per le fondazioni erogative, dunque, il sistema di *accountability* è rivolto principalmente verso il basso (*downwards*), verso i beneficiari finali dei progetti finanziati, ma anche in direzione laterale, verso collaboratori e ONP non finanziate, con riferimento alle quali viene in rilievo l'obbligo di rendere conto della scelta effettuata (obbligo che si ritiene possa considerarsi sufficientemente adempiuto attraverso la trasparenza dei criteri di assegnazione del *grant*, insieme ad un'eventuale graduatoria accessibile). Accanto al sistema di responsabilità sociale proprio della fondazione erogativa è opportuno definire un ulteriore sistema di responsabilità sociale che renda l'ente operativo *accountable* nei confronti di quello erogante, al fine di consentire a quest'ultimo di rendere conto *upwards* degli impieghi di risorse effettuati e della loro efficacia.

Nell'ambito delle relazioni di *accountability upwards* verso finanziatori/donatori/pubblica amministrazione si possono peraltro ipotizzare sistemi integrati di *accountability (Reporting per progetto)* tra il Rapporto per progetto della fondazione operativa e il Rapporto per pro-

---

30 La ricerca ha adottato l'impostazione secondo cui l'*accountability*, quando riferita ad organizzazioni non-profit, si articola secondo diverse direzioni: *upwards*, *downwards* e *lateral*, proposta da E. Weisband e A. Ebrahim, *Introduction: forging global accountabilities*, in *Global accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*, Cambridge University Press, 2007 (in particolare p. 11).

getto della fondazione erogativa (coordinazione, scambio dati, etc.).

La differenziazione nei meccanismi di *accountability* potrebbe assumere una rilevanza maggiore, specialmente sotto il profilo della sua declinazione a livello di struttura e contenuti del Bilancio Sociale. Ciò in ragione di due aspetti: da una parte, l'attività in concreto svolta influisce sulle modalità e sull'oggetto della rendicontazione; dall'altra, gli indicatori che conseguentemente risultano più adatti alla descrizione dell'operato dell'ente non sono (e, sotto alcuni profili, non possono esserlo) identici.

Il diverso grado di implicazione concreta nella realizzazione operativa del progetto, proprio di ciascuna tipologia di fondazione (molto alto per le operative e più ridotto per le erogative, che generalmente si limitano al monitoraggio dei progetti), rende infatti opportuna la produzione di una rendicontazione che si caratterizzi per l'assunzione di una prospettiva differente ma complementare.

Pertanto, le fondazioni erogative, essendo di regola dotate di una più ampia missione, potrebbero avere un ruolo maggiore nella promozione della responsabilità sociale e dell'*accountability* all'interno delle organizzazioni non-profit operative che esse finanziano: esse potrebbero, ad esempio, promuovere la responsabilità sociale nelle fondazioni operative, richiedendo un'efficace integrazione dei principi di responsabilità sociale con la *mission*, la *governance*, e l'attività delle fondazioni operative.

Dal confronto effettuato emerge dunque una diversa natura delle attività svolte dalle ONP in questione: da un lato, una dimensione "dinamica" delle attività all'interno delle fondazioni operative (direttamente coinvolte nella concreta realizzazione delle iniziative), mentre, dall'altro lato, una dimensione "statica" dell'attività nell'ambito delle fondazioni erogative, i cui interessi principali riguardano l'identificazione dei bisogni del territorio, la selezione dei progetti, il finanziamento, il monitoraggio, la valutazione e la rendicontazione, non invece un intervento operativo diretto.

Sono, inoltre, differenti i soggetti nei confronti dei quali si rivolge l'*accountability* in base al tipo di organizzazione presa in considerazione: le fondazioni operative privilegiano forme di *accountability* verso le fondazioni erogative e i beneficiari finali, mentre quelle erogative si ri-

volgono in particolare ai terzi potenziali beneficiari e ai beneficiari intermedi (ad esempio, le organizzazioni non-profit finanziate), oltre che ai beneficiari finali e alla comunità di riferimento.

Nelle fondazioni erogative, che sono dotate di fondi propri, quali le fondazioni di origine bancaria (che rappresentano un modello emblematico di fondazione a base associativa o partecipativa), nonostante una relazione con gli *stakeholders* sia già instaurata per effetto della costituzione di organi di indirizzo, sul piano della responsabilità sociale è opportuno predisporre strumenti adeguati a rendere effettivo il dialogo con la collettività, a elaborare e trasmettere un'informazione adeguata non solo da parte degli organi della fondazione a favore degli *stakeholders* ma anche nella direzione inversa, al fine cioè di leggere i bisogni del territorio.

Ciò è ancora più rilevante per quelle fondazioni che, secondo l'impianto tradizionale, non si dotano al loro interno di organi rappresentativi di interessi collettivi. Per queste fondazioni tradizionali infatti il rischio di autoreferenzialità (in qualche modo derivante dalla stessa impostazione codicistica) è maggiore e pertanto il ruolo della responsabilità sociale dovrebbe essere proprio quello di proteggere gli interessi degli *stakeholders*, in particolare di quelli non direttamente rappresentati negli organi della fondazione, favorendo il dialogo, l'auto-analisi nonché logiche di trasparenza.

#### 4. Fund-raising e accountability

Laddove si ricorra alle donazioni o al *fund-raising* si pongono specifiche esigenze di *accountability*: innanzitutto ruolo centrale rivestono i donatori nei confronti dei quali l'*accountability* deve essere prevalentemente rivolta. È necessario che la fondazione o l'ente che fa ricorso alle donazioni adotti un adeguato sistema di rendicontazione ed una gestione caratterizzata dalla massima trasparenza circa i fondi raccolti, gli scopi perseguiti, i programmi realizzati, nonché la gestione patrimoniale.

È inoltre di fondamentale importanza la trasparenza relativa alle percentuali di spesa (calcolate sui fondi raccolti) destinate a costi fissi e amministrativi, ma anche la *disclosure* su dati quali compensi dei

*fund-raisers*, efficienza dell'attività di raccolti fondi, controllo dell'attuazione dei progetti (nei casi in cui il *fund-raising* viene effettuato dalla fondazione erogativa per poi devolvere la somma a terzi enti, operativi).

A seconda della natura professionale o meno dell'attività di *fund-raising*, diverse dovrebbero essere le implicazioni in termini di distribuzione dell'*accountability* lungo la catena della raccolta fondi. È probabile che, laddove il *fund-raiser*, senza poter intervenire nella selezione degli enti finanziati, funga da mero intermediario dell'ente erogativo nella raccolta fondi destinata al finanziamento di determinati progetti definiti dalla fondazione erogativa, allora egli non sia coinvolto nella catena di responsabilità sociale.

Pertanto, con riferimento alle donazioni e all'attività di *fund-raising*, stanno emergendo dei meccanismi "esterni" di *accountability*, che offrono una sorta di certificazione della correttezza ed affidabilità delle organizzazioni non-profit che svolgono tali attività<sup>31</sup>.

## **5. I riflessi della responsabilità sociale e dell'*accountability* sulla struttura di governo delle organizzazioni non profit**

Accanto all'impatto prodotto dalle caratteristiche organizzative degli enti non-profit sugli strumenti di responsabilità sociale e i meccanismi di *accountability*, simmetricamente, l'applicazione stessa della responsabilità sociale ha un'inevitabile incidenza sulla *governance* delle organizzazioni e anche sullo svolgimento della loro attività. È indubbio, infatti, che una corretta implementazione dell'*accountability* non possa prescindere da un adeguamento della *governance* interna di ciascuna organizzazione.

L'impatto degli strumenti di *accountability* sulla struttura di governo dell'ente si manifesta, ad esempio, in una chiara distribuzione di compiti e responsabilità tra i vari organi interni, nell'ampliamento dei doveri degli organi direttivi, nell'introduzione di processi di consultazione e di coinvolgimento dei vari *stakeholders* nelle fasi decisionali, nell'istituzione di organi di monitoraggio, nell'adozione di un sistema

---

31 Un'esperienza particolarmente interessante è quella dell'Istituto Italiano della Donazione.

di circolazione delle informazioni interno e verso l'esterno. Analogamente, l'attuazione di meccanismi di *accountability* ha delle ricadute sulle modalità di svolgimento dell'attività dell'organizzazione, basti pensare all'implementazione di sistemi informativi che supportino l'attività di rendicontazione sociale, all'adozione di sistemi di valutazione dell'impatto dei progetti attuati sui diversi *stakeholders*, all'adozione di particolari criteri di selezione delle iniziative o dei beneficiari, allo svolgimento di attività informativa o di sensibilizzazione.

L'*accountability* infatti si può sviluppare correttamente soltanto in un quadro di riferimento di responsabilità sociale, costituito da strategie comuni, negoziate insieme agli *stakeholders* attraverso una procedura di coinvolgimento di questi ultimi e di compartecipazione al processo decisionale. Essa implica necessariamente un processo di riorganizzazione del modello di governo stesso dell'organizzazione non-profit, che deve rendere i beneficiari partecipi e corresponsabili delle scelte inerenti le linee di orientamento, i criteri di azione e le politiche da seguire, altrimenti l'*accountability* rischia di essere puramente autoreferenziale.

# Qualità e processi partecipativi di monitoraggio e valutazione delle organizzazioni non profit: una proposta operativa

di **Renato Libanora**

*Università di Firenze*

## 1. Introduzione

Il presente intervento prende le mosse da una ricerca avviata nel 2006 grazie alle sinergie del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università degli studi di Firenze e della Fondazione Responsabilità Etica della Banca Popolare Etica<sup>32</sup>. La riflessione e la proposta operativa che esporremo si inseriscono all'interno di un ampio dibattito nazionale ed internazionale sui temi della efficacia ed efficienza delle organizzazioni non governative, associazioni su base comunitaria, cooperative e imprese del Terzo Settore. In particolare le attività di sperimentazione hanno seguito un'impostazione metodologica in grado di coniugare l'enfasi sulla partecipazione attiva dei beneficiari e degli utenti (da ora in poi utenti-beneficiari) con l'attenzione per il tema delle capacità, delle scelte e delle potenzialità (*capabilities approach*) individuali e collettive, così come è stato indagato dal Premio Nobel per l'Economia, Amartya Sen, dagli anni '80 in poi.

L'importanza delle associazioni e delle imprese non-profit nei processi di ampliamento (o riduzione) del benessere individuale e collettivo nelle comunità dei paesi industrializzati, trova una consolidata

---

32 Il titolo del programma di ricerca è: "Ripensare le metodologie di valutazione e le pratiche partecipative degli interventi delle associazioni no-profit in Italia. Strumenti per migliorare le capacità operative delle organizzazioni non governative, associazioni, cooperative sociali e reti cittadine". Oltre alle citate istituzioni, si intende qui ricordare i colleghi Mario Biggeri e Nicolò Bellanca dell'Università degli studi di Firenze, Maurizio Bertipaglia e Laura Callegaro della Banca Popolare Etica, e Mariateresa Ruggiero della Fondazione Culturale Responsabilità Etica.

evidenza nel ruolo ormai insostituibile svolto da tali organismi nei sistemi di welfare di molti paesi meno industrializzati e a basso reddito. Anche in Italia il Terzo Settore rappresenta sempre più un elemento costitutivo del sistema di erogazione di servizi sociali essenziali e di promozione economica a fasce svantaggiate della popolazione residente e immigrata. A una tale centralità sociale e culturale si accompagna una crescente rilevanza economica delle organizzazioni non-profit sia per volumi di fatturato, che per impiego di forza lavoro.

Questo crescente protagonismo delle forme organizzate della società civile in spazi economici e sociali, una volta di prevalente attribuzione delle istituzioni e del mercato, ha visto la nascita di nuove organizzazioni non-profit e ha spesso indotto trasformazioni gestionali e di mandato anche nelle originarie organizzazioni di matrice solidarista, volontarista e filantropica. In relazione all'ampliamento di scala e di modalità di intervento del privato sociale nell'offerta di servizi pubblici abbiamo, in particolare, inteso indagare i seguenti temi: la produzione di valore sociale e misurazione/valutazione delle azioni in termini di impatto sul benessere individuale e sui beni pubblici, quelli relazionali e quelli simbolici; la possibilità di elaborare un *rating* degli interventi sulla base del valore aggiunto sociale effettivamente prodotto; la qualità dei processi di esecuzione, partecipazione ed *empowerment* degli utenti-beneficiari e delle loro comunità di riferimento.

Il progetto di ricerca è stato dunque orientato verso la definizione di metodologie e pratiche di gestione degli interventi nei settori dell'assistenza sociale e sviluppo economico maggiormente inclusive e partecipative nel determinare i bisogni, le aspettative e le opinioni degli utenti-beneficiari rispetto ai risultati specifici e all'impatto sociale dell'iniziativa. Le sessioni di ricerca-azione che hanno guidato le varie fasi della sperimentazione e validazione empirica di alcuni strumenti partecipativi di monitoraggio e auto-valutazione, si sono comunque poste il problema del come integrare e rafforzare i meccanismi di gestione (progettazione, monitoraggio e valutazione) qualitativa all'interno delle organizzazioni non-profit. L'indagine si è quindi concentrata sulle fasi di monitoraggio e valutazione delle iniziative e dei servizi erogati dalle organizzazioni non-profit e dalle imprese con finalità etiche, con l'obiettivo finale di giungere a un protocollo operativo attraverso il

quale le organizzazioni coinvolte (e, in prospettiva, tutte le organizzazioni partner della Banca Popolare Etica) potessero usufruire di moduli di valutazione partecipativa di facile reperimento e, soprattutto, di rapido utilizzo<sup>33</sup>.

Il gruppo di lavoro ha condotto le sessioni di ricerca-azione con tre diverse tipologie di organizzazioni (un'associazione, un'impresa etica e un comune) impegnate in settori diversi (assistenza ai rifugiati, sviluppo economico, microcredito) e in contesti regionali diversi (Toscana e Veneto). I principali strumenti di rilevazione sono state interviste semi-strutturate agli *stakeholders* dei progetti (dirigenti, operatori, utenti-beneficiari), somministrazione di questionari relativi all'impatto dell'iniziativa sulle *capabilities* individuali e conduzione di *focus group* nei quali si è proposta una versione modificata della classica analisi *SWOT* (elementi di forza, debolezza, opportunità e minacce, ordinati per attribuzione di rilevanza) sia per le organizzazioni che per le attività dei progetti.

## **2. La qualità nei sistemi di monitoraggio e valutazione partecipativa**

Una questione che ci siamo posti in via preliminare, e che fa da spartiacque almeno a livello normativo e operativo tra le imprese del Terzo Settore e quelle for-profit, è la presenza (o meno) di meccanismi esterni all'organizzazione che possano premiare o sanzionare l'operato delle organizzazioni non-profit. A differenza delle imprese for-profit che, in linea di principio, avrebbero nel mercato competitivo un efficiente meccanismo di regolamentazione in grado di premiare o sanzionare l'offerta dei prodotti e dei servizi dell'azienda, le imprese del Terzo Settore per convinzione (morale, religiosa, politica) o per necessità (mancanza di capitali, professionalità, strutture) tendono a collo-

---

33 Il progetto è entrato nel suo terzo anno di attività e dalla fase sperimentale si sta avviando a una fase più operativa nella quale il KIT MAP, il manuale di Monitoraggio e Auto-valutazione Partecipativa, sarà reso disponibile dalla Banca Popolare Etica attraverso la rete. Il KIT MAP è composto da tre moduli e nove strumenti applicativi il cui utilizzo da parte dell'organizzazione genera automaticamente una serie di documentazione analitica e di punteggi relativi al processo di partecipazione e impatto sul benessere integrale dei beneficiari. Esempi di questo protocollo saranno presentati nei prossimi paragrafi.

carsi al di fuori delle logiche mercantili, sebbene non ne siano del tutto immuni soprattutto per quel che riguarda gli assetti manageriali e la raccolta di fondi pubblici e privati.

Sempre in linea teorica, le organizzazioni del Terzo Settore e le attività che svolgono nel sociale risultano essere sottoposte al controllo delle istituzioni locali e degli enti finanziatori (almeno quelle che operano con fondi concessi a bando o in regime di convenzione); di fatto le procedure di verifica raramente superano il livello della rendicontazione gestionale e finanziaria, eludendo spesso l'esercizio del controllo sulla pertinenza, quantità e qualità dei servizi resi da tali organizzazioni alla comunità di riferimento (per non menzionare il caso delle attività di cooperazione internazionale, dove le occasioni di verifica sono ancora più rarefatte).

Né vale, in assenza di un controllo puntuale e articolato (indicatori di processo, di risultato, di impatto sia di natura qualitativa che quantitativa) da parte degli enti locali e di quelli finanziatori, il ricorso ai comportamenti selettivi dei potenziali utenti-beneficiari che, per esempio, potrebbero decidere di non usufruire dei servizi di una determinata cooperativa o impresa sociale. Una tale evenienza, oltre ad essere difficoltosa da registrare (ma non impossibile), non terrebbe comunque conto del fatto che nella maggior parte dei casi gli utenti-beneficiari di un progetto di sostegno sono soggetti socialmente ed economicamente deboli, e la loro possibilità di negoziare la rilevanza, la quantità e la qualità delle azioni progettuali è minima di fronte all'offerta di servizi gratuiti, o comunque a prezzi inferiori a quelli di mercato. In alcuni casi, poi, non esiste neppure la possibilità di scelta, essendo l'associazione o l'impresa sociale l'unica fonte erogatrice di determinati servizi e forme di assistenza (come nel caso di comunità isolate, marginali o di intere regioni nei paesi in via di sviluppo).

Attualmente le strade dell'*accountability* ampia (rendicontazione gestionale, finanziaria e sociale) delle associazioni e imprese del Terzo Settore passano essenzialmente per le vie dell'autocertificazione (codici di condotta, bilancio sociale) e, negli ultimi anni, si stanno affermando società di certificazione esterna (per esempio Valore Sociale). Nonostante la parzialità dello sguardo (e degli interessi) dell'organizzazione che valuta se stessa, o il rischio di eccessiva standardizzazio-

ne da parte delle società di consulenza e valutazione, queste modalità di rendicontazione e comunicazione rappresentano un deciso passo avanti verso il ripristino della fiducia dei committenti pubblici/privati e degli utenti-beneficiari verso le organizzazioni del Terzo Settore. Tuttavia, anche in presenza di uno sforzo onesto e rigoroso (i cui costi tuttavia non sono ancora del tutto riconosciuti come necessari dagli enti promotori, finanziatori e, in una certa misura, dalle stesse organizzazioni), il problema della partecipazione attiva da parte degli utenti-beneficiari rimane un riferimento tanto predicato quanto sostanzialmente (d)eluso.

Raramente i sistemi di auto-valutazione e certificazione definiscono in maniera precisa i processi, gli strumenti e gli indicatori qualitativi in grado di rilevare l'impatto sociale in termini di valore aggiunto rispetto alla produzione di benessere individuale (anche ma non necessariamente di natura economica) e di beni pubblici, relazionali e simbolici. In definitiva alla misurazione del valore economico, sociale e culturale prodotto da un'associazione o da un'impresa del Terzo Settore vengono a mancare i dati processuali e di impatto che dovrebbero costituire il fine precipuo di un sistema di valutazione che voglia effettivamente qualificare (pro)positivamente la definizione altrimenti vaga e ambigua di "organizzazione non-profit". Bisogna peraltro aggiungere che il mancato coinvolgimento degli utenti-beneficiari nei processi di monitoraggio e valutazione non deriva solo dai costi del processo o dalla sottovalutazione/timore delle loro opinioni, ma rinvia a un problema più generale di traduzione di dati qualitativi in indici numerici di sintesi<sup>34</sup>.

All'oggettiva esigenza di innalzare il grado di responsabilità finanziaria e sociale nei confronti degli enti promotori (Stato, enti locali,

---

34 Tale difficoltà di misurazione qualitativa del valore aggiunto sociale (VAS) e di rating delle organizzazioni del terzo settore è stata ribadita da Stefano Zamagni anche durante i lavori del Convegno di Bertinoro 2008. Zamagni però si è anche mostrato fiducioso su una possibile soluzione in tempi brevi. Rimane comunque da comprendere perché un tale sistema non sia stato ancora elaborato e soprattutto formalizzato in uno standard normativo e operativo. La questione, al di là degli interessi corporativi di alcune organizzazioni del terzo settore, probabilmente rimanda al più ampio e complesso dibattito sugli approcci qualitativi versus quelli quantitativi, e le relative pretese di verità, che sebbene abbia abbandonato i toni dello scontro frontale nelle scienze sociali, tuttavia è lungi dall'aver prodotto protocolli di ricerca standardizzati e validati dalla comunità scientifica.

fondazioni, sostenitori privati) e degli utenti-beneficiari (*accountability* ampia), si associa quindi la necessità di valutare l'impatto sociale del progetto sia rispetto alle sue finalità specifiche (per esempio assistenza agli anziani, promozione di cooperative sociali, servizi all'immigrazione), che per le opportunità di coinvolgimento, rafforzamento e riconoscimento delle risorse individuali e sociali presenti nel territorio di riferimento. Risulta peraltro chiaro che un protocollo partecipativo di rilevazione non intende (e forse non deve) sostituirsi ad altri sistemi di monitoraggio e valutazione fondati su dati più immediatamente quantificabili quali la misurazione della performance economica e gestionale dell'impresa, o la rispondenza delle attività e dei risultati rispetto alla progettazione iniziale e alla convenzione con l'ente finanziatore.

Tuttavia questi approcci, seppure necessari a definire la qualità dell'organizzazione e dei progetti, non sono però sufficienti a cogliere per intero la peculiarità e la ricchezza di un'impresa sociale che intenda (e forse debba) produrre valore aggiunto sociale oltre a fornire servizi e assistenza a fasce bisognose della popolazione. Dunque la misurazione del contributo della organizzazione o impresa non-profit alla produzione di beni relazionali e simbolici in un determinato territorio risulta essere un passaggio fondamentale per distinguersi da imprese e organizzazioni simili che però non generano alcun valore aggiunto sociale, oppure dalle imprese che prevalentemente producono e ridistribuiscono utili economici operando in regime di mercato (almeno in teoria) competitivo e selettivo (il che ovviamente non significa che anch'esse non siano generatrici di beni pubblici e relazionali). Come già osservato sopra, la generica etichetta "non-profit" non qualifica automaticamente la specificità sociale ed economica di un'organizzazione che, altrimenti in maniera legittima, potrebbe (e forse deve) pretendere agevolazioni legislative e fiscali in virtù della ricchezza prodotta ma non remunerata dal mercato, né adeguatamente registrata dagli indicatori socio-economici tradizionali.

In questa prospettiva l'adozione di sistemi partecipativi di monitoraggio e valutazione configura sia un'integrazione delle tradizionali forme di rilevazione quantitativa e gestionale, che un cambio di prospettiva nell'ideazione stessa dei progetti e delle forme organizzative che li devono pensare, realizzare, monitorare e valutare. Il tema del-

la qualità nei processi di valutazione delle associazioni e delle imprese del Terzo Settore è stato, dunque, da noi inteso sia per le modalità con le quali vengono ritenuti necessari, analizzati e utilizzati i dati che fanno riferimento alle misurazioni soggettive dei beneficiari-utenti dell'iniziativa, che per i processi attraverso i quali tali valutazioni sono prodotte, registrate, comunicate e condivise dall'organizzazione e dal gruppo di utenti-beneficiari di riferimento. La centralità dell'esperienza soggettiva nella valutazione dei servizi del progetto e dell'impatto sul benessere individuale e collettivo, sia da parte degli operatori che degli utenti-beneficiari, risulta quindi essere la base empirica e metodologica di riferimento per un sistema partecipativo di monitoraggio e valutazione.

In definitiva la qualificazione delle informazioni prodotte nei processi di valutazione partecipativa consente così di estendere operativamente il significato del termine "risorse umane" dai progettisti-operatori anche agli utenti-beneficiari. L'attribuzione di qualità in un sistema di valutazione partecipativa si fonda sulla capacità di valorizzare le risorse umane, nel senso specifico di "mettere a valore", ovvero di identificare una competenza o una capacità specifica – come quella di produrre una riflessione sul proprio operato, sui servizi erogati e sul riflesso di questi sulle dinamiche più ampie del benessere individuale e collettivo – degli operatori e degli utenti-beneficiari, prevedendo che tale capacità per una serie di impedimenti non sia condivisa in maniera omogenea tra i vari attori e beneficiari del progetto, e spesso non risulti neppure essere incentivata. Tuttavia tutti coloro che sono coinvolti nell'iniziativa devono essere considerati "fonti informative di qualità", sia che offrano i loro servizi e il loro tempo (a pagamento o in maniera gratuita da questo punto di vista poco importa), oppure che vi partecipino in qualità di beneficiari delle iniziative proposte dalle varie organizzazioni non-profit.

### **3. Produzione e circolazione di saperi ed esperienze**

La ricerca ha quindi assunto come ipotesi di fondo che i sistemi di monitoraggio e valutazione, oltre a garantire il controllo operativo e finanziario dell'organizzazione (sia interno che da parte dell'ente finan-

ziatore), debbano configurarsi come dispositivi efficienti per la produzione aggiornata di informazioni adeguate sulla qualità dell'intervento e sui livelli di partecipazione dei beneficiari-utenti nella progettazione e realizzazione delle azioni progettuali. La partecipazione degli *stakeholders* principali del progetto (manager, operatori, utenti) alle sessioni di monitoraggio e valutazione diviene un prerequisito fondamentale per l'attuazione di protocolli inclusivi e capaci di analizzare i risultati e l'impatto del progetto da diverse prospettive. In particolare il coinvolgimento attivo degli utenti-beneficiari nella vita del progetto non si può limitare alle fasi di co-progettazione e di realizzazione partecipata delle iniziative (seppure queste modalità siano state effettivamente messe in atto), ma trova la sua massima espressione partecipativa nelle fasi di analisi, revisione e valutazione delle attività stesse.

La dimensione qualitativa delle forme di conoscenza operative intese come un "sapere processuale", aspetto centrale della nostra proposta operativa, rinvia alla sperimentata difficoltà di prevedere in sede di progettazione (anche di tipo partecipativo) gli sviluppi pratici di un qualsiasi intervento nel sociale. Il disallineamento tra il piano e la realtà non rappresenta l'eccezione ma la regola soprattutto in un progetto che preveda la partecipazione attiva degli utenti-beneficiari. Questa dinamica costitutiva delle iniziative nel sociale viene spesso ridimensionata a leggeri scostamenti, o peggio, taciuta. Tuttavia tanto più un progetto sarà capace di rispondere alle mutanti condizioni di esercizio sociale, politico ed economico, tanto più sarà sottoposto alla ridefinizione continua delle modalità e finalità operative di partenza. In questa prospettiva dovrebbe apparire ancora più indispensabile il contributo attivo degli utenti-beneficiari nelle fasi di monitoraggio e valutazione piuttosto che in quelle di progettazione e realizzazione dell'iniziativa. Il disallineamento tra le intenzioni, le pratiche e le percezioni dei vari *stakeholders*, da "problema" tecnico diviene un'opportunità di adeguamento ed evoluzione del progetto che gli garantisce il mantenimento di livelli di efficacia e di impatto elevati.

Di conseguenza, un'altra assunzione qualitativa della ricerca è che solo la pluralità degli sguardi (e degli interessi e delle aspettative) possa realmente dar conto dei molteplici livelli nei quali deve essere indagato l'impatto sociale di un'iniziativa promossa da un'organizzazione

del Terzo Settore. La qualità nei sistemi di monitoraggio non può essere definita solo in funzione dell'accuratezza, rilevanza e pertinenza dei dati di rilevazione ma è determinata dai processi stessi di produzione, circolazione e interpretazione delle informazioni e delle diverse posizioni: tanto più queste ultime verranno prodotte, registrate e condivise nei sistemi di monitoraggio e valutazione partecipativa, quanto più alta sarà la rappresentatività dei dati rispetto alle imprevedibili situazioni e prospettive che si generano, si confrontano e, a volte, si scontrano nel corso dell'attuazione di un progetto. In questo senso la qualità di un sistema qualitativo di rilevazione (si perdoni la ripetizione) deve essere misurata per la sua capacità di approssimarsi alla complessità delle dinamiche relazionali tra i vari attori dell'iniziativa e ai vincoli-opportunità dei contesti più ampi di esercizio.

Il coinvolgimento degli utenti-beneficiari diventa così decisivo nelle fasi di monitoraggio e valutazione perché consente di ampliare il *set* di dati, articolare ulteriormente il raggio di analisi, cogliere le prospettive antagoniste (o addirittura conflittuali), proporre nuove interpretazioni relativamente all'andamento, ai risultati e all'impatto sociale del progetto. L'integrazione delle singole posizioni degli utenti-beneficiari nei protocolli di valutazione non costituisce solo un vantaggio dal punto di vista della pertinenza, affidabilità e rilevanza dei dati (anche nella prospettiva di validare le risultanze di analisi basate su dati prettamente quantitativi), ma innalza allo stesso tempo la capacità degli utenti dei servizi e degli operatori di valutare sia l'intervento che il proprio operato all'interno del progetto. Questa è un'altra assunzione dell'impianto metodologico della ricerca: la qualità del progetto deve essere misurata per la quantità e qualità di *agency* (capacitazione e *empowerment*) che genera nei soggetti attuatori così come in quelli beneficiari-utenti.

La riflessività del giudizio dell'operatore sociale e dell'utente-beneficiario di un'iniziativa di supporto sociale o di promozione economica (ma anche di difesa dei propri e degli altrui diritti), appare dunque essere un valore aggiunto dei sistemi qualitativi di monitoraggio e valutazione degli interventi promossi dalle organizzazioni del Terzo Settore. Il dato soggettivo in questi casi è tanto ineludibile quanto costitutivo della qualità degli approcci partecipativi e, con tutte le diffi-

coltà epistemologiche, analitiche ed operative di cui abbiamo già fatto cenno consente comunque l'attivazione di processi di apprendimento, *empowerment* e ampliamento della sfera delle *capabilities* individuali. Inoltre, nella sue manifestazioni più consolidate, tali dispositivi partecipativi di monitoraggio e valutazione non solo hanno un impatto positivo sul capitale umano coinvolto (funzionari, *manager*, operatori, beneficiari), ma anche su quello collettivo rappresentato dalle istituzioni, imprese sociali e associazioni operanti nel Terzo Settore.

Questa risulta essere un'ulteriore dimensione della qualità dei processi di riflessione partecipativa: la capacità di avviare processi sistematici di apprendimento e rafforzamento organizzativo. Infatti ciò che generalmente si definisce come apprendimento istituzionale trova nei sistemi di monitoraggio e valutazione partecipativa un vero e proprio momento di *learning by doing* che nella e dalla pratica di gestione ordinaria consente la massimizzazione del sapere e del saper fare degli operatori e dei beneficiari-utenti. La ricaduta di una tale capacità organizzativa risulterà evidente non solo nell'adeguamento continuo del piano progettuale rispetto alla mutante realtà sociale, ma anche nella moltiplicazione di iniziative fondate su basi esperienziali validate in maniera sistematica da un ampio numero di soggetti interessati. La questione della qualità nella gestione delle iniziative sociali è dunque simultaneamente un problema di consolidamento dei processi di apprendimento istituzionale e di validazione sociale delle informazioni e delle esperienze prodotte dalle attività stesse dell'iniziativa<sup>35</sup>.

L'ultimo aspetto che ci preme sottolineare in questa prospettiva è l'asimmetria informativa che, nel Terzo Settore come nel mercato, si genera tra i vari attori economici e sociali. Ovviamente i sistemi partecipativi di monitoraggio e valutazione partecipativa tendono alla riduzione di una tale condizione squilibrata di esercizio (di potere) all'in-

---

35 Esiste sempre la possibilità che la validazione sociale di un determinato set di informazioni non sfugga ai vincoli del "discorso dominate", così come è stato definito negli anni '70 da Michael Foucault, soprattutto per la difficoltà dei "saperi assoggettati" e dei portatori di tali saperi (nel nostro caso quello degli utenti-beneficiari che partecipano alla valutazione del progetto) a presentarsi come rappresentanti di verità legittime e quindi "credibili". Tuttavia la mancata registrazione di questi saperi, oltre a rinforzare comunque un pervasivo dispositivo di potere che tende all'esclusione e alla riduzione della pretesa di verità di determinati soggetti, segnala un *deficit* di circolazione delle informazioni i cui costi-opportunità sono evidenziati nel capoverso successivo.

terno del progetto, anche se non possono mai del tutto eliminarla visto che molti dei canali di accesso alle informazioni si generano al di fuori del progetto stesso (media, comunicazione politica, livelli di istruzione, altri *network* sociali, etc.). Tuttavia le sessioni di produzione e circolazione ampia delle informazioni prodotte dalla singola iniziativa hanno il pregio di rafforzare attitudini al dialogo e allo scambio di esperienze anche contrastanti tra i vari soggetti coinvolti. In questo caso la messa a valore delle risorse cognitive, esperienziali e comportamentali (sia degli operatori che degli utenti-beneficiari), intesa come la capacità di volgere in energie positive situazioni potenzialmente distruttive, risulta essere un fattore di ulteriore ricchezza dell'iniziativa, oltre che di sostenibilità e replicabilità della stessa ben al di fuori del raggio di azione dell'organizzazione non-profit.

Prima di passare alla descrizione della proposta operativa bisogna infine osservare che spesso i tradizionali sistemi di rilevamento e rendicontazione sono incapaci di generare le informazioni rilevanti per la valutazione delle attività delle imprese e delle organizzazioni del Terzo Settore. Il che non significa che tale informazioni non siano attivamente ricercate dai decisori politici o dai vertici delle organizzazioni non-profit. Infatti tale difficoltà viene generalmente superata attraverso la comunicazione informale, il passaparola, le confidenze “a registratore spento” tra i decisori politici, gli operatori sociali e gli utenti-beneficiari. Spesso è proprio all'interno di questi circuiti comunicativi che si genera l'incremento (o il decremento) del capitale di credibilità e fiducia (ovvero la reputazione) di cui godono tali organizzazioni nel tessuto sociale e nel quadro istituzionale di riferimento. La messa a punto di sistemi “aperti” e maggiormente formalizzati di circolazione delle informazioni relative alla rilevanza e alla qualità delle azioni percepite dai vari attori del progetto presiede a un requisito fondamentale per la valorizzazione del bene pubblico: la trasparenza.

#### **4. Metodologie di rilevazione**

Gli assunti operativi che hanno guidato lo sviluppo e sperimentazione di un set di strumenti partecipativi di monitoraggio e auto-valutazione possono, dunque, essere sintetizzati nei seguenti passaggi:

- negli ultimi dieci-quindici anni si è verificato uno spostamento di enfasi rilevante (almeno a livello teorico) dalle fasi di co-progettazione a quelle di monitoraggio e valutazione partecipativa. Questi esercizi, oltre a provvedere informazioni rilevanti per il miglioramento dei progetti in itinere, risultano essere occasioni uniche di apprendimento istituzionale e ampliamento delle capacità organizzative delle imprese e organizzazioni non-profit (sostenibilità, buone pratiche, trasparenza). L'adozione degli approcci partecipativi per la rilevazione dell'impatto sul benessere integrale degli individui e delle comunità (*capabilities*) comporta tuttavia un rilievo crescente sui processi piuttosto che sui risultati tangibili e facilmente quantificabili delle iniziative.
- La capacità condivisa (*management, staff, volontari, utenti-beneficiari*) di gestire le risorse economiche, umane, professionali e motivazionali dell'organizzazione non-profit incrementa il suo capitale sociale e quindi la capacità di intervenire in maniera rilevante, pertinente ed efficace in un dato contesto economico, sociale e culturale (qualità dell'intervento come moltiplicatore di investimento sociale sui beni relazionali e simbolici del territorio). I sistemi di monitoraggio e valutazione non riguardano però soltanto l'efficacia e l'efficienza delle azioni dell'organizzazione non-profit (funzioni di controllo nell'esecuzione e nei risultati), ma si occupano anche (e forse soprattutto) di relazioni di potere, di asimmetria informativa, di conflitti inespressi, di scarsa comunicazione e quindi, in definitiva, della effettiva legittimità delle organizzazioni non-profit e della loro credibilità (reputazione) verso gli enti promotori, finanziatori e le comunità di riferimento.
- In assenza di un "dispositivo mercantile" che sanzioni o premi l'organizzazione non-profit, e in presenza di una scarsa capacità di verifica dell'ente pubblico sulla qualità dei servizi erogati, la funzione di stimolo (e di incentivo) alla corretta esecuzione delle iniziative così come della loro *accountability* ampia può essere svolta dall'ente finanziatore, soprattutto se istituzionalmente ha finalità etiche. La comunità degli utenti-beneficiari deve però essere messa realmente nelle condizioni di partecipare alle ses-

sioni di identificazione dei bisogni e soprattutto ai momenti di verifica e valutazione delle iniziative attraverso metodologie adeguate al contesto socio-culturale, rapide nelle modalità di svolgimento, ampiamente informate attraverso la restituzione sintetica ma chiara dei dati finali della valutazione (schede, tabelle, grafici, *rating*).

- L'adozione di approcci partecipativi comporta una comprensione precisa delle percezioni soggettive e di quelle collettive (soprattutto in chiave deliberativa) che gli *stakeholders* nutrono a proposito degli obiettivi del progetto e della organizzazione che lo sta realizzando. In effetti i processi di monitoraggio e autovalutazione partecipativa consentono di valutare se il progetto stia raggiungendo risultati inaspettati e più ampi sul piano delle varie dimensioni del benessere (ampliando o riducendo le opportunità di scelta e capacitazione), anche se tali risultati non soddisfano totalmente gli obiettivi inizialmente previsti dal progetto.

Il protocollo di Monitoraggio e Auto-valutazione Partecipativa testato nel corso della ricerca, da ora in poi definito KIT MAP, si è avvalso delle seguenti procedure di rilevazione qualitativa nei tre casi di studio citati:

- interviste semi-strutturate con operatori e beneficiari/utenti del progetto per una prima identificazione delle aspettative, dei livelli di partecipazione, delle criticità e delle dimensioni del benessere prodotte, o potenzialmente producibili, dalle attività del progetto;
- *focus group* nei quali i pianificatori, gli operatori e gli utenti-beneficiari del progetto hanno identificato e ordinato sia i punti di forza che di criticità del progetto, esprimendo le loro soggettive posizioni e misurando l'importanza relativa della propria posizione rispetto al risultato collettivo;
- somministrazione di un questionario sulle dimensioni ampie del benessere a campioni casuali di operatori e beneficiari diretti dell'iniziativa;
- *focus group* per l'identificazione partecipativa di un sistema di indicatori qualitativi e quantitativi che potessero integrare gli schemi di monitoraggio e valutazione già previsti dal progetto;

- elaborazione di un rapporto finale e presentazione pubblica dei principi risultati agli *stakeholders* del progetto attraverso l'utilizzo di grafici, tabelle di comparazione e sistemi di *rating*.

A titolo di esempio riportiamo nella seguente tabella i punti di forza del progetto di microcredito promosso da un comune del nord Italia così come li hanno identificati 11 operatori appartenenti alle varie organizzazioni che finanziano e realizzano l'iniziativa. Il *focus group* ha identificato 47 questioni che sono poi state ordinate attraverso l'attribuzione di 16 preferenze per partecipante:

In questo caso la diversità dei punti di vista era assicurata dall'appartenenza dei partecipanti alle diverse organizzazioni che operavano in fasi distinte del processo di erogazione del microcredito. Effettivamente mancavano i beneficiari dei microprestiti che sono poi stati intervistati con i questionari (vedi sotto). Da osservare, al di là della minore o maggiore rilevanza delle singole questioni (e anche al di là dell'ordine di importanza nel quale i partecipanti le hanno poste attraverso le loro preferenze), come il volume complessivo delle questioni emerse e discusse pubblicamente sia risultato particolarmente consistente (47). Questo ha significato che ciascun partecipante al *focus group* ha contribuito in media con più di 4 osservazioni originali alla discussione. Infine, e di un certo rilievo per la continuazione del progetto, il gruppo di lavoro ha selezionato almeno 9 elementi di forza del progetto che hanno ricevuto il consenso di oltre il 50% dei partecipanti (>5,5).

La stessa quantità di questioni sono emerse per i punti di debolezza, confermando così l'ampiezza della discussione anche in fase di revisione critica del progetto di microcredito. L'esercizio ha dunque mostrato la possibilità di registrare le posizioni soggettive degli operatori, indagare in maniera ampia il ventaglio delle questioni ritenute positive o negative dell'iniziativa, producendo però una serie di indicazioni condivise sui punti di forza e di debolezza del progetto.

Passando ad un altro strumento testato nel corso della ricerca riportiamo, sempre a titolo esplicativo, un grafico a tela di ragno che mostra i dati aggregati dei questionari somministrati a un gruppo di rifugiati nel territorio toscano (Fig. 1). Le dimensioni del benessere

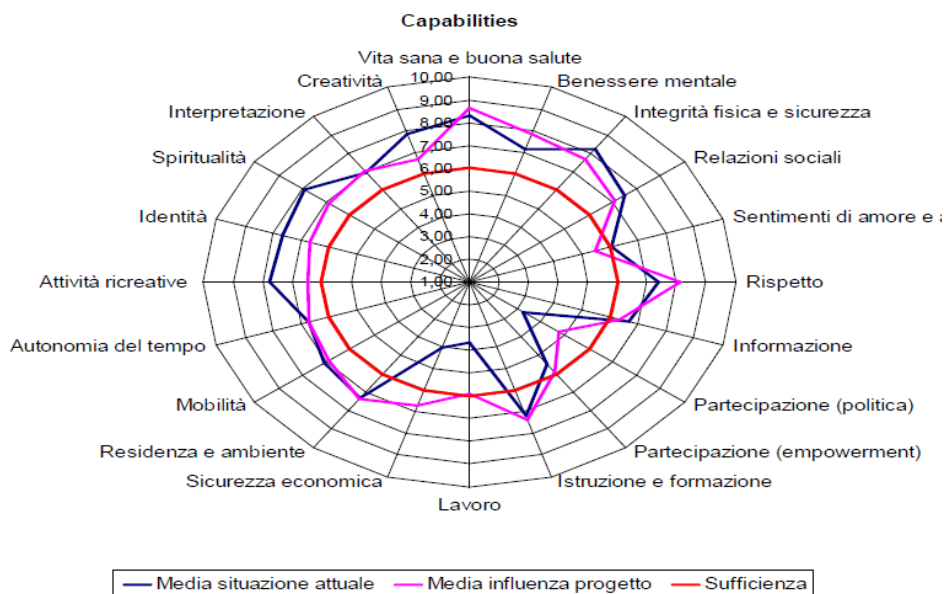
(*capabilities*) sulle quali gli utenti-beneficiari sono stati chiamati ad esprimere il loro giudizio rispetto alle attività del progetto promosso da un'organizzazione non profit sono state 19: vita sana e buona salute; benessere mentale; integrità fisica e sicurezza; relazioni sociali; sentimenti di amore e attenzioni; rispetto; informazione; partecipazione politica; partecipazione riferita al progetto (*empowerment*); istruzione e formazione; lavoro; sicurezza economica; residenza ed ambiente; mobilità; attività ricreative e sportive; identità; spiritualità; interpretazione; creatività.

---

|                                                                                                                                                                                                                   |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1. Cifra erogabile alta (5000 €) rispetto alle possibilità nostre (degli operatori, della municipalità) che ci ha consentito di realizzare microprogetti con l'utente altrimenti non realizzabili                 | 8 |
| 2. Fiducia percepita da parte dell'utente nelle proprie risorse, da la possibilità alla persona di pensarsi parte integrante per la soluzione del proprio problema                                                | 8 |
| 3. Contrasto al processo di impoverimento di fasce intermedie che non sono l'utenza classica                                                                                                                      | 7 |
| 4. non è calato dall'alto ma c'è stato un processo di co-progettazione                                                                                                                                            | 6 |
| 5. Innovazione del progetto rispetto ad altri progetti di sostegno al reddito anche nelle sue fasi attuative                                                                                                      | 6 |
| 6. Nonostante i piccoli numeri è stato un primo nucleo che ha scalfito l'idea di un welfare assistenziale (fondo perduto)/integrazione di approcci alternativi (tipico della ns. amministrazione e ns. cittadini) | 6 |
| 7. Accesso al credito di una fascia di persone solitamente esclusa (in senso politico)                                                                                                                            | 6 |
| 8. Aiuto nel mantenimento di situazioni di autonomia delle persone, di beni primari (abitazione)                                                                                                                  | 6 |
| 9. dignità percepita da parte dell'utente                                                                                                                                                                         | 6 |
| 10. Avere un co-responsabile (Mag e ufficio di coordinamento), non avere tutta la responsabilità sulla decisione finale e consente di mantenere un certo distacco                                                 | 5 |
| 11. Non ricadere interamente sulle spalle degli operatori ( <i>front li-</i>                                                                                                                                      |   |

|                                                                                                                                                            |          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| ne) favorendo una linea intermedia tra quelle che sono le responsabilità degli operatori e il progetto e quelle che sono le esigenze delle amministrazioni | 5        |
| 12. Buono strumento di contrattazione con i beneficiari per aumentare il loro ruolo attivo                                                                 | 5        |
| 13. Lo strumento trasversale ha dato la possibilità di confrontarsi tra i servizi e avere uno strumento omogeneo tra i servizi                             | 5        |
| 14. Accompagnamento dei beneficiari da parte degli operatori                                                                                               | 5        |
| 15. Finalità diversa del microcredito (scopo socio-assistenziale)                                                                                          | 5        |
| 16. Multidisciplinarietà degli attori coinvolti                                                                                                            | 4        |
| 17. Affiatamento, buon coordinamento (che non teme una valutazione esterna)                                                                                | 4        |
| 18. Soluzione completa e definitiva di un problema                                                                                                         | 4        |
| 19. Mancata pubblicizzazione del fondo di garanzia e la partnership pubblico/privato generano una maggiore responsabilizzazione degli utenti               | 4        |
| 20. Velocità nell'avere il finanziamento                                                                                                                   | 4        |
| 21. Presenza di multi-attori sia interni all'amministrazione che esterni                                                                                   | <u>4</u> |
| 22. Ci dà la possibilità di andare al di là dei parametri imposti dalle norme per coinvolgere i cittadini che altrimenti non avrebbero i requisiti         | 3        |
| 23. Una nuova visione "dell'offerta" del servizio pubblico (una nuova immagine del Comune)                                                                 | 3        |
| 24. Accompagnamento dei beneficiari nella gestione del denaro                                                                                              | 3        |
| 25. Avere altre due istituzioni che partecipano aiuta ad avere una maggiore conoscenza sull'utente                                                         | 3        |
| 26. La vaghezza del target che aiuta la flessibilità di selezione la quale innalza la responsabilità individuale (in assenza di procedure formalizzate)    | 3        |
| 27. Ruolo attivo dell'utente nel costruire il proprio percorso di microcredito                                                                             | 3        |
| 28. Presenza finanziamento europeo che ne ha promosso lo start-up (Equal)                                                                                  | 3        |
| 29. Formazione iniziale                                                                                                                                    | 3        |
| 30. Diverse competenze portano ad una migliore valutazione del                                                                                             |          |

|                                                                                                                                                                     |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| caso e dell'adeguatezza dello strumento rispetto ai bisogni dell'utente                                                                                             | 3 |
| 31. Team molto centrato sul progetto                                                                                                                                | 3 |
| 32. Progetto che dura nel tempo e accompagnato nell'arco del tempo (che a volte non è presente nell'amministrazione pubblica)                                       | 2 |
| 33. Poter osservare gli utenti in un contesto di responsabilizzazione                                                                                               | 2 |
| 34. Convinzione e consapevolezza da parte del Comune sulla validità dello strumento (con altri enti locali no)                                                      | 2 |
| 35. Progetto aperto che ha consentito di dialogare con altre esperienze ( territorio tavolo di coordinamento, l'Equal esperienze Europee)                           | 2 |
| 36. Ruolo di buon coordinamento svolto dal Comune tra i vari attori (ufficio di coordinamento)                                                                      | 2 |
| 37. Lentezza iniziale del percorso del progetto, c'è stato il tempo necessario per pensare e condividere                                                            | 2 |
| 38. Differenti criteri di valutazione dei vari attori, creazione di una filiera decisionale di valutazione                                                          | 2 |
| 39. L'accesso al microcredito permette di non rivolgersi a finanziarie                                                                                              | 2 |
| 40. Il progetto può aver catalizzato/promosso/stimolato altre esperienze simili                                                                                     | 2 |
| 41. Percezione del miglioramento della qualità della propria vita                                                                                                   | 1 |
| 42. Presenza di altri microcrediti in zona ha aumentato la possibilità di indirizzare le persone verso altre scelte                                                 | 1 |
| 43. La conoscenza personale tra i coordinatori delle diverse organizzazioni                                                                                         | 1 |
| 44. Strumento che permette di instaurare un rapporto più continuativo con gli utenti                                                                                | 1 |
| 45. Il progetto ha migliorato la conoscenza reciproca degli attori in termini linguistici e favorito una comprensione maggiore del ruolo della banca sul territorio | 1 |
| 46. Occasione per noi del back office per conoscere meglio la realtà dei cittadini (nuove povertà, ...)                                                             | 0 |
| 47. Buon confronto iniziale con la Mag per l'avvio del microcredito ma...                                                                                           | 0 |



**Fig. 1 – Le dimensioni del benessere (*capabilities*)**

La linea blu indica la percezione soggettiva della condizione dei beneficiari nelle varie dimensioni del benessere, mentre la linea viola indica il giudizio del campione rispetto ai servizi offerti dal progetto sempre nelle stesse dimensioni di riferimento. Sebbene le due serie di dati non siano direttamente comparabili, esprimendo due ordini diversi di valutazione (uno riferito a una condizione soggettiva, l'altra al processo di ampliamento o restringimento dello spazio delle opportunità prodotto dalle attività del progetto), tuttavia la seconda serie di dati rappresenta in maniera sintetica (numerica) un giudizio esperienziale (avendo sempre come riferimento la propria condizione di rifugiato) sulla possibilità (o meno) che il progetto stia effettivamente ampliando (o riducendo) lo spazio di alcune dimensioni del benessere.

Il protocollo di monitoraggio e valutazione del KIT MAP complessivamente è stato articolato in 3 moduli e 9 strumenti, la cui effettiva esecuzione varia a seconda della complessità, estensione e disponibilità degli operatori e degli utenti-beneficiari del progetto. I tempi stimati in base alle sperimentazioni effettuate sono i seguenti:

- primo modulo (*baseline*): cinque giorni;
- secondo modulo (valutazione *in itinere*): tre giorni;
- terzo modulo (valutazione conclusiva): tre giorni.

Il KIT MAP prevede inoltre due sistemi di indicatori numerici conclusivi che rispondono ad altrettanti quesiti. Il primo quesito può essere formulato così: “come si capisce se il KIT MAP è stato applicato in maniera partecipativa?”. Il secondo invece riguarda più espressamente l’andamento del progetto: “come si misura l’impatto che il progetto ha avuto sul benessere delle persone?”. Nel primo caso viene adottato un sistema di *rating* di processo (con un valore numerico da 0 a 100) che indica la quantità/qualità della partecipazione del *management*, *staff* e utenti-beneficiari alla produzione di informazioni durante le diverse sessioni del KIT MAP. Nel secondo caso, invece, il sistema prevede un *rating* di impatto (con un valore numerico tra -100 e +100) calcolato sui risultati del questionario che misura l’influenza dell’iniziativa sulle persone coinvolte in termini di espansione/riduzione delle loro opportunità/scelte/*capabilities*. La sintesi ponderata dei due valori può determinare il *ranking* finale del progetto.

## 5. Conclusioni operative

In conclusione il KIT MAP misura e valuta la partecipazione di un campione di utenti-beneficiari alle sessioni di monitoraggio e valutazione, e non la partecipazione di tutti gli utenti-beneficiari a tutte le attività del progetto. In questo caso la qualità dell’interazione negli esercizi di monitoraggio e valutazione viene assunta come una *proxy* della capacità più generale del progetto di coinvolgere in maniera attiva i destinatari delle azioni in tutte le fasi del processo (progettazione, realizzazione e, appunto, valutazione). Come tutti i sistemi di monitoraggio e valutazione, dunque, anche il KIT MAP opera una selezione sugli utenti-beneficiari chiamati a valutare il progetto e sui dati che possono essere utilizzati per gli indici sintetici di misurazione (*rating*) e valutazione (*ranking*) della partecipazione e dell’impatto del progetto sulle dimensioni del benessere. Tuttavia la produzione di informazioni e la registrazione di opinioni sul progetto e sull’organizzazione non-profit che lo sta realizzando è ben più ampia e significativa degli indi-

ci sintetici, come ha mostrato l'esempio dell'analisi *SWOT* e il grafico a tela di ragno riportati sopra.

Tornando alla selettività dell'informazione e dei partecipanti alle sessioni di monitoraggio, queste questioni dovranno essere definite operativamente in relazione alla tipologia e alla specificità del progetto. Per esempio, al fine di valutare la partecipazione di un determinato segmento di utenti-beneficiari a una determinata attività, bisognerà prevedere batterie specifiche di indicatori, adeguati sistemi di rilevazione in itinere e momenti condivisi di discussione e validazione dei dati. Ovviamente anche la possibilità di coinvolgere tutti i beneficiari nelle attività di monitoraggio e valutazione (dai *focus group* alle interviste semi-strutturate o attraverso i questionari) dipenderà dalla quantità di utenti-beneficiari complessivamente presenti nel progetto. In linea di massima si può prevedere che per le attività di gruppo prevalga il principio della campionatura o della rappresentanza, mentre per le interviste con i questionari la popolazione degli utenti-beneficiari venga coinvolta interamente.

L'aspetto, però, che preme sottolineare in conclusione di intervento è la dimensione comunicativa delle attività di monitoraggio e valutazione. Abbiamo visto come l'interazione tra i vari attori del processo di monitoraggio e valutazione sia deliberatamente ricercata nei *focus group* e nelle attività di modellizzazione della situazione (definizione degli obiettivi, strategie di intervento, risultati, indicatori di processo, risultato e impatto). La capacità di interagire e gestire le situazioni di indagine e deliberazione indubbiamente già rappresenta un incremento del capitale sociale e relazionale degli individui e delle organizzazioni coinvolte nel processo. La messa a valore competa del patrimonio di capacità e competenze si realizza però quando le informazioni e i dati prodotti dalle varie sessioni di lavoro iniziano a circolare liberamente all'interno e all'esterno dell'ambito progettuale. In questo caso deve essere previsto un sistema capillare e facilmente accessibile di restituzione dei dati che raggiunga (e interessi) tutti coloro che hanno partecipato, o che potrebbero parteciparvi in futuro, alle attività del progetto (decisori politici, *manager*, operatori, utenti-beneficiari).

Come abbiamo osservato varie volte, la portata innovativa di un sistema partecipativo di valutazione non risiede solo nel coinvolgimento

attivo (*empowerment*) degli utenti-beneficiari (gli anelli deboli del sistema), ma nella circolazione diffusa e trasparente delle informazioni prodotte negli esercizi di valutazione. La trasparenza delle informazioni e la libertà di poter esercitare su di esse il potere della riflessione individuale e collettiva configurano così due condizioni fondamentali per le quali un sistema di monitoraggio e valutazione da dispositivo di controllo si trasformi in un moltiplicatore di capacità soggettive ed operative.



# Sistema di valutazione del credito cooperativo

di **Stefano Boffini\***

*Federazione Banche di Credito Cooperativo*

Cassa Padana è una realtà che ha sede a Leno in provincia di Brescia e che si sente molto attiva in quelle che sono le tre c.d. mutualità:

- verso i soci;
- verso il territorio;
- verso la dimensione internazionale, sottoforma di cooperazione allo sviluppo.

Inoltre Cassa Padana svolge un'attività progettuale con le organizzazioni non-profit per la soddisfazione di bisogni del territorio.

Il modello di valutazione, sviluppato come Federcasse nel corso degli ultimi due anni, aveva l'obiettivo di facilitare e migliorare l'accesso al credito da parte della organizzazioni del Terzo Settore: la preoccupazione più forte era quella di evitare la costruzione di modelli molto complicati, che prendessero in considerazione  $n$  variabili, che si traducevano in aggravio sull'organizzazione non-profit e in costo di opportunità pratico, rischiando di far snaturare il progetto del suo obiettivo originario.

Storicamente e tutt'oggi, il credito è una relazione di *fiducia*, quindi, un rapporto personale con i soggetti. Per il target di clientela del Credito Cooperativo – piccole medie imprese e organizzazioni non-profit – il valore complessivo non è quello che si può leggere estrapolando dal bilancio, ma è il valore intangibile creato sul territorio, il quale può essere valutato in modo migliore da coloro che si trovano già quotidianamente sul territorio, ovvero i capi filiale – coloro che concedono i fidi – che vivono in quella comunità, conoscono le persone e quindi hanno più possibilità e sensibilità di percepire l'intangibile creato

---

\* Testo non rivisto dall'autore.

da queste realtà. Quindi, il modello è stato costruito con l'idea non di appesantire il lavoro del capo filiale, bensì con l'intento di far emergere l'intangibile che il capo filiale stesso riesce a percepire proprio perché egli si trova sul territorio.

Il modello parte da una valutazione di tipo quantitativo, tradizionale, legato all'andamento degli indici di natura economico-patrimoniale, a cui viene affiancata una valutazione di tipo qualitativo, di creazione di valore per il territorio, in cui questo elemento viene valutato indirettamente tramite l'esame di alcuni elementi quali la *governance*, la partecipazione degli utenti alla determinazione del servizio, la partecipazione ad una rete, le risorse umane, i benefici prodotti per la comunità e l'organizzazione della struttura. Il tutto, con un sistema di valutazione a ponderazione, determina un risultato finale.

Questo modello è condiviso ed è stato realizzato all'interno di un progetto "Equal" con Aster-X<sup>36</sup>, quindi condiviso dalle organizzazioni di Terzo Settore. Sono stati inoltre valutati in misura molto positiva alcuni aspetti all'interno di questo modello:

- a. l'appartenenza alla rete, perché si tratta di un sistema molto semplice e veloce per evitare e prevenire devianze dell'organizzazione; anche perché se una rete è solida può promuovere operazioni di salvataggio degli elementi del sistema nel caso se ne presentasse la necessità;
- b. altri elementi valutati con *trade-off* positivo/negativo: donazioni, volontari, democrazia e *turnover* delle cariche;
- c. capacità e volontà di lavorare su progetti territoriali insieme ad altre organizzazioni, come indice di efficacia: il problema di generare risposte valide ai bisogni del territorio è ad oggi difficilmente imputabile a mancanza di risorse economiche, bensì piuttosto è imputabile a individualismo – anche nel Terzo Settore.

Focalizziamoci ora sull'applicazione del modello di valutazione ad una realtà non-profit come la stessa Cassa Padana: in quanto Banca di Credito Cooperativo crediamo di dover essere obbligati ad essere efficienti, ad avere un quadro tecnico di rilievo – perché siamo una

---

36 "Aster-X Impresa sociale del Terzo Settore" è un'agenzia strategica di nuova concezione che valorizza e incrementa le risorse e le competenze presenti nella rete dei propri soci per promuovere e sviluppare il Terzo Settore in Italia.

banca – e, al contempo, rivendichiamo di essere valutati dall'esterno – anche da parte di Banca d'Italia – tuttavia secondo criteri che non ci facciano senza scivolare in una logica da S.p.A.. D'altro canto dobbiamo essere efficaci, cioè promuovere il bene comune, coesione sociale e sviluppo sostenibile nel nostro territorio, mantenendo un quadro tecnico idoneo.

Le due cose vanno di pari passo e l'attività rivolta alla promozione e alla valutazione del territorio non è residuale, ovvero non si realizza prima l'utile e successivamente con una quota di quell'utile si fa beneficenza. La diversità che dovrebbe caratterizzare una Banca di Credito Cooperativo è portare avanti le due cose insieme.

Si è cercato di rappresentare queste diversità in questo modello chiamato di *cost income rettificato*: quest'ultima è una misura che dà l'idea dell'efficienza dell'attività bancaria. Nel caso della Cassa Padana si è suddiviso il *cost income* derivante dall'attività bancaria, quello che deriva dalla promozione del territorio e quello che deriva dalla cooperazione internazionale.

In questo modo si riesce – determinando delle soglie minime e massime di *cost income* – a fare in modo che le attività portate avanti siano coerenti con l'essere una Banca di Credito Cooperativo e a fare in modo quindi che nei fatti non ci si comporti come una S.p.A.. Ovviamente non si può andare al di là di certi limiti a discapito della salvaguardia del quadro tecnico bancario. Con queste premesse è stato costruito questo modello che porta anche ad inserire direttamente nella pianificazione aziendale tutta questa attività che altrimenti sarebbe residuale.

È chiaro che questo modello oltre a valutare il discorso dell'efficienza, deve tenere conto di che cosa si realizza con queste attività e quindi valutare il discorso dell'efficacia.

Sul discorso dell'efficacia, in primo luogo, bisogna avere un'organizzazione e delle persone che stabilmente ci lavorano, altrimenti tutto ciò sembra ed è una “dichiarazione di intenti”: nella realtà di Cassa Padana sono 12 le persone che lavorano stabilmente su progetti territoriali.

La seconda questione è avere degli strumenti di ricognizione stabili del territorio e la propensione a lavorare in *partnership* con esso, in modo tale che anche quest'ultimo possa riconoscere chi lo valuta, atti-

vando in tal modo un processo aziendale di codificazione, pianificazione, programmazione e monitoraggio di queste funzioni al pari delle attività finanziarie e creditizie.

L'esperienza di Cassa Padana può essere d'esempio alle realtà non-profit, per far comprendere loro quanto sia necessario sottolineare e tenere conto della loro dimensione economica, nonostante il loro obiettivo non sia quello di produrre utili, bensì quello di creare valore per il territorio.

## Terza Sessione

-

Qualità delle politiche  
sociali: democrazia  
economica e sussidiarietà



## Intervento

di **Stefano Zamagni**

*Presidente Agenzia per le Onlus – Università di Bologna*

In Italia è giunto il momento di dar vita ad un nuovo strumento di valorizzazione dei soggetti del Terzo Settore, che è lo strumento chiamato *mercato dei capitali dedicato* o, più brevemente, *borsa sociale*. Già da tempo in Inghilterra un gruppo di lavoro si sta adoperando nell'ottimizzazione di questo strumento e, probabilmente, è imminente la nascita di quello che viene chiamato *London Social Stock Exchange*.

Si tratta di creare un meccanismo di incontro tra un'offerta di capitali finanziariamente responsabili e una domanda proveniente dai soggetti del Terzo Settore (cooperative sociali, imprese sociali, associazioni di promozione sociale o fondazioni civili).

Ad oggi esiste una domanda crescente di servizi alla persona – compresi *magna pars* nella produzione dello stesso valore aggiunto del PIL – che non riesce a trovare soddisfazione, in quanto trattasi di servizi particolari a causa della loro forte componente di relazionalità. Essi non trovano soddisfazione in quanto, da un lato, la Pubblica Amministrazione, per definizione, non li può produrre; dall'altro, il settore *for-profit* non trova la giusta convenienza. Come si evince anche dalla letteratura, inoltre, nella generazione di beni relazionali e capitale sociale è evidente che i soggetti di Terzo Settore possiedono un vantaggio comparato; tuttavia, al tempo stesso, i soggetti di Terzo Settore non riescono a soddisfare questa domanda (al momento potenziale ma che potrebbe diventare effettiva) perché evidentemente non sono in grado di superare il vincolo di natura finanziaria, cioè non hanno i finanziamenti necessari a permettere loro di fare quanto la cittadinanza richiede.

C'è una ragione fondamentale a favore della creazione del mercato dei capitali dedicato o borsa sociale che è la seguente: se il Terzo Set-

tore vuole raggiungere il grado di libertà cui da sempre auspica deve trovare la sua indipendenza, anche e soprattutto da un punto di vista finanziario.

Benjamin Constant, grande filosofo e politologo francese dell'inizio dell'Ottocento, sosteneva che "se si vuole la libertà, bisogna sapere che il prezzo della libertà è l'indipendenza economica e finanziaria". Questo pensiero si adatta perfettamente ai soggetti di Terzo Settore, fintanto che essi per agire dipenderanno dai finanziamenti dell'una o dell'altra fonte – Stato o mercato – non saranno mai liberi.

Ecco perché questo strumento può permettere al Terzo Settore di aspirare alla libertà e di diventare elemento portante del nostro modello di ordine sociale che si va ad aggiungere agli altri due pilastri, pubblico e privato.

Con la gradualità necessaria del caso, è già concretamente possibile dare avvio ad una tale operazione e per dare un giudizio in merito alla reale possibilità di concretizzazione bisogna considerare sia il lato della domanda e il lato dell'offerta. Dal lato della domanda, si affacceranno su questo mercato tutti quei soggetti di Terzo Settore che per realizzare la loro missione hanno bisogno di avere un finanziamento regolare – dato che quelli derivanti dalla Pubblica Amministrazione non sono né regolari né continuativi.

Che ci sia una domanda di capitali, ad oggi, non ci sono dubbi: chi ha conoscenza del nostro paese sa che esiste una parte rilevante di domanda. Si tratta di quei soggetti, come le cooperative sociali, che si sono irrobustite, che sono un elemento forte del nostro sistema di welfare e che potrebbero fare molto di più se solo potessero avere un flusso garantito – non nel senso matematico del termine –, regolare, di finanziamento.

Dal punto di vista delle risorse finanziarie, ciò vuol dire pensare che il passaggio dal *grant funding* al *contract funding* possa e debba arrivare al *market funding*. Storicamente, in origine le risorse finanziarie dei soggetti non-profit avevano come fonte primaria il *grant funding*, cioè le donazioni di tipo filantropico; si è poi passati al *contract funding*, come lo chiamano nel mondo anglosassone, ovvero il finanziamento derivante da contratto, il quale però è sottoposto a vincoli – le risorse finanziarie dell'ente pubblico, o a volte privato, che entra nel

contratto in questione. Ciò a cui oggi si deve aspirare è invece il *market funding*: si tratta di una situazione che chiaramente non va a sostituire le altre due, ma che permette di diminuire la dipendenza di finanziamento sia di tipo *grant* così come di tipo *contract*.

Dal lato dell'offerta dei capitali, invece, coloro i quali desidereranno investire nei titoli quotati nella borsa sociale possono essere potenzialmente tutti, ma, in particolar modo, le fondazioni – anche le bancarie, le quali investono in titoli, e per le quali sarebbe naturale e ovvio, se esistesse, investire in un mercato dei capitali dedicato. La stessa cosa vale per le istituzioni pubbliche: non tanto gli enti pubblici, quanto soggetti quali INPS e INAIL. Ovviamente potranno investire anche i filantropi, i quali oggi hanno l'unica possibilità di agire tramite la donazione: investendo direttamente invece i filantropi potranno trasferire anche un certo *know-how* ai soggetti di Terzo Settore. Infine, potranno investire nella borsa sociale anche i normali risparmiatori-cittadini, decidendo di collocare parte dei propri risparmi in questo fine.

Mentre nei mercati speculativi o di tipo capitalistico la scelta di chi offre risparmi è basata sull'unico parametro del profilo di rischio/rendimento, in un mercato di capitali dedicato si aggiunge il Valore Sociale Atteso (VAS): tra i soggetti desiderosi di offrire capitali ci saranno quelli che, o perché sono avversi al rischio o per altre ragioni, daranno più peso al profilo di rischio/rendimento e, quindi, sceglieranno di offrire capitale per acquisire le quote societarie di quei soggetti che massimizzano il profilo di rischio/rendimento; altri invece, per altre ragioni, preferiranno dare più peso al VAS e quindi il finanziatore sovvenzionerà l'attività di una specifica organizzazione da cui si aspetta che possa derivare il più alto VAS. Questo ragionamento soggettivo deve essere lasciato alla libertà, senza coartare alcuno in questa scelta, poiché le persone sono ovviamente diverse ed esprimono preferenze differenti: non tutti hanno la stessa propensione al rischio, così come non tutti hanno le stesse attese. Ecco perché un mercato di capitali siffatto dà a tutti la possibilità di dimostrare le proprie propensioni e desideri.

Dall'incrocio tra domanda e offerta di quote societarie deriverà il c.d. *pricing sociale*, il quale evidenzia non soltanto la robustezza finanziaria – come avviene nei tradizionali mercati dei capitali – ma anche

al VAS. La necessità è quella di creare un meccanismo che valuti il VAS generato, una misurazione, e ciò è possibile attraverso un mercato dedicato. Arrivare al *pricing sociale* concretizza il passaggio da *procurement* a *commissioning*: diversamente sarà difficile per un soggetto del Terzo Settore dimostrare, nel momento di interazione con un ente pubblico o anche con i privati *for-profit*, qual è il valore che genera da un punto di vista di democrazia partecipativa, sul fronte della creazione di beni relazionali e, soprattutto, nella creazione di reti di fiducia generalizzata.

L'ultima questione è legata alla realizzazione concreta di tutto ciò: *in primis* bisogna cominciare a parlarne per sconfiggere pregiudizi molto radicati nel mondo del Terzo Settore, non solo – ma soprattutto – in Italia. Certi condizionamenti di tipo ideologico ancora permangono: quindi, per prima cosa, bisogna “fare cultura”, cioè far acquisire consapevolezza su alcune questioni, come ad esempio che la stessa finanza è nata storicamente ottocento anni fa con due obiettivi principali:

- sconfigge la miseria – è così che nascono i Monti di Pietà;
- dare le risorse a chi è creativo, cioè a quei soggetti imprenditoriali che sono in grado di produrre.

Fino alla fine dell'Ottocento queste due funzioni sono andate di pari passo: la finanza era lo strumento principe per la lotta all'usura e per finanziare la progettualità. Con il Novecento, la prima funzione è andata dispersa perché si è cominciato a pensare che la lotta all'usura fosse compito dello Stato, con conseguente nascita del Welfare State. In questo modo la finanza ha perso la sua ragion d'essere e ha iniziato a degenerare, a diventare autoreferenziale, cioè fine a se stessa: la crisi di oggi è dovuta proprio a questo.

L'idea di un mercato dei capitali dedicato significa, in un certo senso, tornare alle origini. Un mercato dei capitali dedicati è antispeculativo perché basato su una logica diversa che lascia libertà alle persone – sia da parte della domanda che da quella dell'offerta – di fare le proprie scelte. Non dimentichiamo che in una società dove i più scelgono come obiettivo principale la massimizzazione del profitto, si può essere liberi di scegliere anche di avere una remunerazione limitata determinata *ex ante*, a favore della valorizzazione del VAS.

La seconda condizione è quella di creare i c.d. *passion capital*, cioè

una forma di investimento in cui i soggetti, mettendo a disposizione parte del proprio capitale per far partire il meccanismo, rinunciano liberamente alla remunerazione.

La terza condizione è la presenza di uno *sponsor* che garantisca per un certo numero di mesi la *performance* del soggetto che viene quotato.

Infine, ci vuole un po' di intelligenza, che non manca attualmente, nel progettare strumenti finanziari nuovi, che questo mercato potrebbe generare. Uno è *l'equity like capital*, cioè uno strumento finanziario a metà strada tra obbligazioni ed azioni.

Questo progetto ha un obiettivo, quello di passare dal concetto di "profitto socialmente responsabile" al "sociale profittevole": dobbiamo fare in modo che il sociale possa essere profittevole, cioè possa generare valore. Ciò vuol dire che non basta "dare valori al mercato", bisogna anche "dare mercato ai valori", altrimenti sono solo discorsi. Bisogna dare la possibilità a chi è già socialmente responsabile per natura, ad esempio le cooperative, di avere un valore, cioè avere accesso ad un mercato alternativo. Ecco perché massimizzare l'utilità sociale del proprio agire sotto un vincolo di profitto è veramente una grossa sfida, mentre gli altri soggetti massimizzano il profitto sotto un vincolo di certi criteri di tipo morale. Il profitto è necessario, però deve essere vincolato, in quanto strumento, mezzo e non fine ultimo dell'agire di coloro i quali liberamente operano all'interno del Terzo Settore.

P.S. – Al momento in cui questo scritto va in stampa, ho notizia che la Regione Toscana ha deciso di dare vita ad una Borsa Sociale a livello regionale. All'uopo è stata costituita una Commissione di Indirizzo ed un Comitato Tecnico ai quali hanno aderito alcune grosse banche italiane e alcuni grandi soggetti di Terzo Settore. Ho motivo di ritenere che l'implementazione di un tale progetto produrrà un effetto di contagio su altre regioni, fino ad arrivare al livello nazionale. Ancora una volta, le Giornate di Bertinoro hanno dato prova di saper svolgere il ruolo di "minoranza profetica".



# Intervento

di **Giuliano Poletti**

*Presidente Legacoop*

Penso che si possa fare una riflessione fuori dalle formalità, con la consapevolezza che le problematiche da affrontare appartengono in uguale misura tanto a noi quanto a tutti gli soggetti interessati; le istituzioni pubbliche, la politica, il governo, gli enti locali fanno certo molti errori, ma anche noi, per la nostra parte, non abbiamo meno difficoltà nel costruire percorsi intelligibili e chiaramente definiti. Credo quindi che dalla capacità di riflettere sui limiti emersi e sugli obiettivi che vogliamo darci, dipenda la possibilità di spostare il confine di questo confronto ed anche quella di “essere presi sul serio”.

Rifletto su questa questione perché, se è evidente – come del resto testimoniano dati ed analisi inequivocabili –, che le organizzazioni della società civile sono un fenomeno di grande portata e rilevanza e che si va sempre più consolidando ed evolvendo; è pur vero che siamo parte di questa società e della sua cultura, e operiamo dentro questo contesto, con il quale, quindi, dobbiamo fare i conti fino in fondo.

Ad esempio, il tema della legalità: è vero che ogni soggetto che cresce e si afferma, suscita, quasi naturalmente, delle diffidenze, ma è anche vero che se noi, sia pure con difficoltà, segniamo dei confini, riusciamo allora ad assumere contorni più chiari ed a proporci come una realtà ben definita. Sappiamo bene però che a cavallo dei confini c'è una zona incerta dove vi è il rischio che, come si suol dire “la moneta cattiva scaccia quella buona”. Sappiamo anche che qualsiasi sarà il tipo di forma di associazione, di organizzazione, ci sarà qualcuno che, se in qualche modo potrà trarne vantaggio, cercherà di approfittarne, ma sappiamo anche che quando il margine è indefinito, la possibilità di approfittarne è più larga.

Ho parlato in termini di legalità, ma in alcuni casi non si tratta nemmeno di questo, perché la norma non c'è ancora e ci troviamo in un percorso di approssimazioni successive nel definire la natura del soggetto. Di conseguenza come si può distinguere se chi sta ai margini del confine, si trova dentro o fuori? Certi giudizi critici e certe diffidenze, dipendono dal fenomeno così come noi lo vediamo nella sua natura positiva, essenziale, o non piuttosto anche dai fenomeni che marginalmente lo inquinano? E che cos'è che inquina?

Questo è un tema su cui dobbiamo ragionare perché se noi non accettiamo, per primi, la possibilità di definire dei confini certi, corriamo il rischio che dei concetti meravigliosi come “volontariato” o “sociale” vengano inopinatamente, maldestramente o coscientemente, mal utilizzati. Quindi, bisogna che riflettiamo su questo aspetto: non sono solo i dati statistici ad essere inquinati. Proviamo a pensare agli ultimi dati sulla Economia Sociale pubblicati dalla Commissione Europea. In quella rilevazione siamo in presenza di un'accezione onnicomprensiva di Economia sociale che mescola insieme realtà difficilmente comparabili, come se si decidesse di inserire sotto quella voce tutto quel che esiste e che non è classificabile altrove. Stiamo parlando di un'istituzione autorevole, di livello europeo, che quindi possiede un potere di interpretazione molto incisivo che può distorcere l'immagine della realtà. Dico questo perché, se partiamo da quella definizione, si perde il senso di ciò di cui si sta parlando. Questo è un primo problema su cui si deve lavorare.

C'è un secondo tema, su cui occorre avere l'onestà intellettuale di entrare dentro appieno: è necessario che queste organizzazioni siano efficienti? E come si misura la loro efficienza?

Io vengo da una storia in cui ho incontrato molti volontari in diversi ambiti di intervento – dalla politica, al sociale, allo sport – per cui mi sono spesso dovuto confrontare con questo atteggiamento: “siccome io agisco gratuitamente, allora ho sempre e comunque ragione”. La mia risposta è “tu fai una cosa bellissima ad agire gratuitamente, ma quando noi discutiamo lo facciamo alla pari”.

Un esempio concreto ci viene da un'esperienza recente: a seguito dello Tsunami noi abbiamo organizzato, come mondo cooperativo, un intervento di solidarietà nello Sri Lanka, e abbiamo raccolto i fondi di-

cendo di non voler intervenire direttamente, ma di voler cercare forme di cooperazione con le ONG al fine di realizzare l'intervento nel modo più efficace possibile. La solidarietà, infatti, deve essere efficace in risposta ai bisogni delle popolazioni ed efficiente in relazione alle risorse disponibili.

Stiamo tutti lavorando per costruire una realtà più forte del Terzo settore e questo obiettivo ci propone anche il tema della rappresentanza, delle modalità che ci consentano di essere meglio riconosciuti, di essere presi davvero sul serio. Dobbiamo difendere e valorizzare la pluralità delle forme, che è la nostra ragione di esistere, che lavora nella direzione della democrazia economica, della responsabilità degli individui e dei soggetti che si organizzano.

Sotto questo profilo c'è nel Libro Verde sul Welfare una chiara dimenticanza: non basta il richiamo all'importanza degli enti bilaterali attraverso cui le organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori promuovono e gestiscono insieme forme di welfare. In Italia non ci sono solo i datori di lavoro e i lavoratori, prima ancora ci sono i cittadini.

E se i cittadini vogliono organizzarsi perché hanno lo stesso tipo di bisogno, debbono poterlo fare con efficacia anche indipendentemente dalle forme della bilateralità.

Perciò dobbiamo pensare alla mutualità in una logica differente, come la forma attraverso cui tutti i cittadini, indipendentemente dalla condizione lavorativa, possano rafforzare le proprie tutele.

Penso che siamo in una fase in cui questo sforzo vada fatto e credo anche che le organizzazioni - posto che la delega della rappresentanza nelle società complesse è inevitabile - devono spingere verso una rappresentanza democratica, perché altrimenti questa non si traduce in democrazia diretta e viene a crearsi una situazione in cui c'è qualcuno che si appropria della rappresentanza.

Questo implica la necessità di un confronto molto forte rispetto alla riforma, riorganizzazione, rideterminazione dei sistemi della rappresentanza sociale in questo paese.



# Intervento

di **Vilma Mazzocco**

*Presidente Federsolidarietà*

Parto dal titolo di questa sessione, “Qualità delle politiche sociali: democrazia economica e sussidiarietà”, per dire anzitutto che democrazia economica e sussidiarietà si collegano direttamente alle politiche di sviluppo e non solo alle politiche sociali.

Gli strumenti di democrazia economica e il principio di sussidiarietà, visto come principio di costruzione, devono informare anche le politiche di sviluppo e le politiche economiche.

Il principio di sussidiarietà, spesso dichiarato ma poco agito, è un principio che rivoluziona nel senso “astronomico” del termine: la rivoluzione è il giro completo di un astro che torna al punto di partenza, la sussidiarietà rimette nelle mani dei cittadini il potere di scelta e di azione. La sussidiarietà riconosce e valorizza la centralità di ruolo dei cittadini. Sostiene processi di costruzione condivisa e partecipata, genera responsabilità. La sussidiarietà non è un meccanismo di “risparmio della spesa pubblica per i servizi sociali” perché non tocca semplicemente le risorse ma definisce nuove regole.

Ad esempio, il 5X1000 è uno strumento di sussidiarietà fiscale, perché rimette nelle mani dei cittadini la possibilità di scegliere l'utilizzo di una quota delle proprie tasse. Non è un “dare soldi al terzo settore”, riconoscere la capacità di scelta ai cittadini sull'utilizzo di risorse pubbliche, che restano pubbliche transitando e moltiplicandosi nell'azione di soggetti privati per natura ma pubblici per funzione (organizzazioni di terzo settore).

Partendo da queste sintetiche riflessioni, consentitemi, provo a darvi in maniera “rivoluzionata” alcuni dati del sistema della cooperazione sociale aderente a Federsolidarietà: nel 2007, i soci nuovi sono stati

10.000 (+ 10% rispetto al 2006), 12 milioni di euro di capitale versato, 48 milioni di euro di utile prodotto.

Cerchiamo di immaginare insieme il processo di avvicinamento, conoscenza, formazione cooperativa, progettualità che ha coinvolto queste 10.000 persone e le migliaia di migliaia di operatori che li hanno accompagnati. Non è forse produzione di capitale sociale per la comunità? Pensiamo adesso al lavoro sottostante all'aggregazione di 12 milioni di euro di capitale diffuso: non è forse un potente strumento di democrazia economica, perché mette nelle mani di tutti i cittadini l'attrezzo dell'economia?

Analizziamo la valenza dei 48 milioni di utile: non si tratta forse di "un utile" "utile" a tutti?

Quando una cooperativa sociale con quelle quote di utile compra l'autobus per il trasporto di persone con disabilità, ristruttura la casa per anziani, apre la scuola materna collegata all'asilo nido, fa un investimento nell'innovazione, nella qualità e nella produzione di nuovi servizi territoriali non sta, forse, dando un contributo diretto ai sistemi di welfare? Non sta forse sostanzialmente e strutturalmente concorrendo alla costruzione di sistemi locali di welfare?

La sussidiarietà come processo di costruzione di qualità nelle politiche sociali ed economiche ha bisogno di essere appoggiata su organizzazioni con determinate caratteristiche.

Il CHI, ovvero il COME e PERCHÉ, non è indifferente al PER.

Le caratteristiche specifiche di queste organizzazioni possono essere riassunte:

- nel perseguire l'interesse generale;
- nel produrre beni e servizi ad alta intensità relazionale;
- nell'utilizzo comunitario dell'utile;
- nell'attivare processi produttivi partecipati;
- nella governance multistakeholder.

Le cooperative sociali, le imprese sociali hanno queste caratteristiche. Andrebbero quindi attivate vere politiche promozionali e di diffusione della conoscenza, delle potenzialità di utilizzo, di progettualità innovativa per questi strumenti di sostegno alla sussidiarietà e di democrazia economica.

Sono queste le cose che dovremo riuscire a dire in modo anche di-

verso e per le quali insieme lavorare.

Penso, purtroppo, che la cooperativa come strumento e il sistema cooperativo come istituzione intermedia siano una ricchezza negata. In questo momento in cui è evidente che il capitalismo in Italia ha abbandonato le vesti dell'imprenditorialità proprietaria da tempo, -ormai è la finanza che determina tutto –, in un sistema di questo tipo, imprese partecipate a proprietà non contendibile come le cooperative sono sempre più necessarie.

Perché l'economia ha bisogno di radici lunghe e profonde nella realtà. Imprese partecipate a base democratica, come le cooperative sono, sono strumenti di democrazia economica che andrebbero maggiormente riconosciuti, valorizzati e promossi e invece se ne parla in altro modo. Nella formula cooperativa la produzione di ricchezza si coniuga con i processi di distribuzione e di moltiplicazione della ricchezza. Le cooperative sono attori rilevanti di sviluppo locale.

Esse hanno una caratteristica distintiva: sono imprese intergenerazionali, non nel senso che passano da padre in figlio ma perché sono "ereditate" dalle generazioni di figli della comunità dove ha sede la cooperativa.

In Confcooperative abbiamo cooperative con più di 100 anni e in piena attività: quante generazioni di figli della comunità originaria di quella cooperativa sono passati in più di 100 anni? Quanta ricchezza è stata prodotta, distribuita, moltiplicata? Chiediamoci quanta fiducia è stata fabbricata e non quante gare sono state vinte.

I valori del sistema cooperativo vanno interpretati e aggiornati. C'è una modernità della formula cooperativa che va raccontata, che va comunicata. C'è una capacità attiva nel sistema cooperativo di reazione e proposta, di risposta ad una società in rapida trasformazione, che va sostenuta con nuove politiche industriali.

Di queste cose se ne deve parlare, anche approfondendo questi aspetti: come sono cambiate le forme di capitalismo, come stanno cambiando, quali sono gli strumenti che consentono di aggregare capitale sociale diffuso e capitale diffuso economico sui territori, quali sono gli strumenti più idonei a gestire i beni comuni (acqua, infrastrutture del sistema paese, ecc.) e a produrre beni relazionali.

A queste domande, il sistema cooperativo può dare risposte secondo

me molto interessanti perché promuove partecipazione nell'economia e fonda l'azione imprenditoriale sulla fiducia dei soci.

Ed in questa fase storica di problemi sospesi che frammentano, di ripiegamento privato, di debolezza delle responsabilità la cooperazione rilancia un forte progetto culturale ed economico.

# Intervento

di **Caterina Cittadino**

*Direttore Generale Centro Nazionale per Informatica nella  
Pubblica Amministrazione*

## 1. Introduzione

A partire dai primi anni Ottanta, la tendenza espansionistica della spesa pubblica italiana si è arrestata, in ragione del rallentamento della crescita economica, dei cambiamenti intervenuti nelle dinamiche sociali e degli effetti delle riforme distributive dei decenni precedenti. Conseguentemente, le risorse pubbliche tradizionalmente dedicate al supporto delle fasce più deboli della cittadinanza si sono progressivamente ridotte. Oggi lo Stato, da solo, non è più in grado di rispondere in maniera soddisfacente alle innumerevoli richieste dei cittadini-utenti, ed anche per questo si aprono nuove possibilità di intervento per soggetti diversi da quelli consueti, che siano in grado di soddisfare richieste provenienti dalla società civile.

Si condivide l'opinione di quanti hanno già messo in evidenza che a fronte di un aumento costante della durata della vita e delle aspettative dei cittadini, importanti e preoccupanti sono anche le conseguenze sui bilanci pubblici; pertanto, di fronte a tale situazione il Terzo Settore rappresenta una speranza per produrre, con costi contenuti ma con effetti di ritorno quasi illimitati, la massa crescente di servizi sociali di cui la società ha bisogno.

Il progressivo arretramento dell'intervento pubblico trova, dunque, una parziale compensazione nel crescente ruolo assunto dal cosiddetto Terzo Settore o Terzo Sistema. Detto termine va inteso nella sua accezione più ampia, come quel variegato universo all'interno del quale sono tendenzialmente ricomprese le associazioni di promozione sociale,

le cooperative sociali, le Ong, le Onlus, le fondazioni bancarie, le Ipab, le organizzazioni di volontariato e da ultimo l'impresa sociale, sempre più presenti all'interno del contesto sociale nell'attuazione di attività e progetti che coinvolgono e sostengono categorie di individui "svantaggiati", promuovono forme di sviluppo economico rispettose del contesto ambientale, della dignità della persona e contrarie a forme di abuso o sfruttamento.

Nell'ultimo decennio del XX secolo il modello di Stato dirigista e burocratico è stato superato per lasciare spazio ad un'idea più moderna e più articolata del ruolo delle pubbliche amministrazioni, del rapporto fra Stato e società civile nonché fra amministrazione e cittadini; le maglie della burocrazia si allentano mentre gli spazi di mercato si vanno via via ampliando. Si è tentato e si tenta ancora di ridurre l'ingerenza dell'autorità amministrativa, di limitare i costi della burocrazia, di semplificare le procedure e di favorire lo sviluppo delle attività imprenditoriali e, quindi, di aprire anche a soggetti del Terzo Settore la produzione di beni e servizi pubblici per i quali lo Stato deve garantire solo un'azione di regolazione e verifica della qualità dei servizi prodotti.

Come è noto, proprio sul finire degli anni Novanta si è dato avvio ad una stagione di riforme amministrative ampie e complesse che trova, nell'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001, un momento importante di sintesi. Fra gli elementi caratterizzanti la riforma *de qua*, l'affermazione del principio di sussidiarietà è certamente uno di questi. Ed è, infatti, proprio nel novellato art. 118 della Costituzione della Repubblica Italiana che è possibile identificare un espresso riconoscimento costituzionale per il mondo del Terzo Settore; al primo comma si dispone, infatti, che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Mentre, al comma quarto si sancisce che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Si conferma, dunque, in maniera precisa e puntuale l'ispirazione personalista e comunitaria della no-

stra Carta Costituzionale che, come del resto sancito all'art. 1, identifica nel *popolo sovrano* l'elemento intorno al quale si articolano tutte le altre realtà territoriali.

È dal popolo, ovvero dalla società civile, che bisogna ripartire per ampliare l'offerta di servizi ai cittadini e per favorire la loro partecipazione attiva alle politiche di interesse generale.

La previsione costituzionale di cui all'art. 118, comma 4, impone ai Governi di sostenere le autonome iniziative dei privati e/o della società civile in genere che vanno ad aggiungersi, ampliando e/o diversificando, le attività pubbliche finalizzate al perseguimento di interessi generali.

È chiaro che il Terzo Settore rappresenta una possibilità, importante e come tale da valorizzare, per migliorare la produzione di beni e servizi e tentare di soddisfare appieno le richieste che provengono dai cittadini ma, certamente, non può essere il solo. Lo Stato deve, comunque, non trascurare di affrontare le problematiche connesse alla disciplina del mercato, ai problemi della concorrenza e ad ogni altro aspetto connesso alla competitività nel settore privato. Lo Stato deve sempre mirare a non trascurare quegli interventi finalizzati al miglioramento delle *performance*, il conseguimento di risultati efficienti ed efficaci da parte della pubblica amministrazione.

Se, dunque, si va sempre più acquisendo la consapevolezza che il Terzo Settore gioca un ruolo strategico per lo sviluppo del nostro Paese risulta indispensabile porre in essere tutte le azioni – a partire da quelle culturali e formative – per diffondere, affermare, far riconoscere e percepire tale ruolo al mondo esterno ed in particolare alla Pubblica Amministrazione.

## **2. I rapporti in essere**

L'avvio di nuove azioni volte a rafforzare il ruolo del Terzo Settore nel sistema pubblico richiede in primo luogo un'attenta analisi tesa ad individuare gli spazi che oggi esso copre. Si tratta di un'analisi difficile, in quanto vari sono i settori che copre, vari sono i soggetti che vi fanno parte, ognuno con una dimensione diversa ed una differente natura giuridica, e vario e complesso è il mondo pubblico e le attività ed

i servizi che la Pubblica Amministrazione è chiamata ad erogare, nonostante i processi di esternalizzazione che si sono succeduti negli ultimi anni.

A dispetto di tali difficoltà un tentativo di analisi porta ad individuare tre fondamentali e generali tipologie di attività che vedono fra i soggetti protagonisti il Terzo Settore: la partecipazione alle attività di pianificazione e programmazione delle politiche di settore; l'offerta del Terzo Settore alla richiesta di acquisizione di beni e servizi che proviene da parte della Pubblica Amministrazione; l'affidamento al Terzo Settore di attività di pubblico interesse.

### ***2.1 Partecipazione alle attività di pianificazione e programmazione delle politiche di settore***

Da una disamina della legislazione nazionale è possibile rilevare che ad oggi è riconosciuta al Terzo Settore la partecipazione ad organismi a rilevanza nazionale cui sono affidati numerosi compiti, sia concernenti la partecipazione alle scelte di natura più squisitamente politica, sia alle attività di pianificazione e programmazione di interventi riguardanti il Terzo Settore; ci si riferisce, per esempio, all'Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo, all'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, all'Agenzia per le Onlus e al Forum del Terzo Settore.

Anche a livello regionale il principio della partecipazione è stato sancito in maniera puntuale sia a livello statutario sia a livello legislativo. A tal proposito, si ricorda, in via esemplificativa, l'esperienza della Regione Emilia-Romagna dove i soggetti del cosiddetto Terzo Settore sono considerati interlocutori di significativo rilievo per lo sviluppo delle politiche sociali, sia per la loro flessibilità organizzativa sia per la capacità di lettura dei bisogni e di elaborazione di strategie di intervento innovative. Nello statuto, all'art. 17, si prevede, infatti, che nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale possa essere preceduto da un'istruttoria in forma di pubblico contraddittorio cui possono prendere parte associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale.

L'analisi degli statuti regionali ha consentito di evidenziare, altre-

sì, l'esistenza o meno di organismi di raccordo fra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore, quali per esempio la Conferenza regionale del Terzo Settore, quale strumento di confronto e raccordo tra la Giunta e i soggetti che rappresentano il Terzo Settore in Emilia-Romagna o il "Tavolo permanente del Terzo Settore", istituito il 1° febbraio 2002 dalla Regione Lombardia quale luogo di incontro tra la Regione ed il mondo del non-profit. Il Tavolo è stato pensato e voluto per affrontare le problematiche inerenti il Terzo Settore con un percorso comune di confronto, riflessione e valorizzazione delle esperienze di solidarietà e di partecipazione.

È certamente importante impegnarsi a diffondere in tutte le Regioni questa attenzione verso il Terzo Settore ed il suo coinvolgimento nella pianificazione e definizione delle politiche; bisogna superare le affermazioni di principio e trasformare le buone intenzioni in azioni concrete in maniera da creare organismi di rappresentanza, diffusi in maniera capillare, ed in grado di incidere effettivamente sulle scelte politiche regionali di settore.

A tutto ciò è possibile far fronte attraverso un'azione di monitoraggio che potrebbe essere affidata ad un'apposita struttura, ovvero un Osservatorio dove far confluire i dati raccolti, e che sia in grado di fornire, dalla lettura di tali dati, riflessioni e proposte utili. È necessario fare ulteriori passi in avanti e puntare al riconoscimento ed alla valorizzazione del ruolo del Terzo Settore quale soggetto partecipe della produzione normativa, non solo riguardante le politiche ad esso rivolte, bensì più complessivamente al sistema di *governance* del Paese.

## ***2.2 Acquisizione di beni e servizi che proviene da parte della Pubblica Amministrazione***

Per quanto riguarda l'offerta del Terzo Settore alla richiesta di acquisizione di beni e servizi che proviene da parte della Pubblica Amministrazione è necessario ricordare che nonostante le aperture più recenti la disciplina europea degli appalti ancora attribuisce una rilevanza prioritaria, in termini di garanzia, ai principi fondanti il diritto comunitario, quali la libera concorrenza e la parità di trattamento. Pertanto, allo stato attuale, l'introduzione di clausole "preferenzia-

li” all’interno delle procedure di scelta del contraente da parte della Pubblica Amministrazione, avrebbe un carattere meramente sussidiario. Non sarebbe cioè possibile ritenere legittima l’individuazione di un’area di negoziazione riservata a favore degli operatori del Terzo Settore ma sarebbe solo possibile prevedere l’attribuzione di una quota parte dei punteggi di ponderazione delle offerte a quei soggetti che adottino delle modalità esecutive della prestazione in linea con le esigenze del c.d. “sviluppo sostenibile”, ciò indipendentemente dalla natura del soggetto che le ponga in essere. A livello nazionale il nuovo Codice nazionale degli appalti, in linea con quest’ultima considerazione, nei primi articoli contiene un’affermazione di principio secondo la quale “il rispetto delle norme vigenti, a criteri di natura sociale, nonché alla tutela della salute e dell’ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile” (art. 2). Si tratta, come sottolineato, di una norma di carattere generale che, pur assumendo già in quanto tale una valenza paradigmatica, non trova un effettivo riscontro nella previsione di specifici strumenti che ne consentano l’applicazione concreta in deroga ai principi della concorrenza e della parità di trattamento (se non negli ambiti previsti dalla l. n. 381/1991 per gli affidamenti sotto soglia in regime di convenzione a favore delle cooperative sociali). Pertanto, a meno di non voler ipotizzare un nuovo intervento normativo che definisca più chiaramente una posizione di “vantaggio” a favore degli operatori del Terzo Settore, quella sopra indicata potrebbe essere, al momento, una delle strade percorribili.

### ***2.3 Affidamento di attività di pubblico interesse***

Un ulteriore ambito di rapporti tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore, differente da quello relativo all’acquisizione di beni e servizi strumentali al funzionamento, fa riferimento all’affidamento di attività di pubblico interesse. In questo contesto la Pubblica Amministrazione attribuisce a soggetti terzi il compito di gestire iniziative, interventi e servizi tradizionalmente di sua competenza (servizi socio-assistenziali, servizi culturali ecc.), al fine di implementarne la gestione e la resa in termini di impatto sulla collettività.

Come è noto dai dati a disposizione il Terzo Settore negli ultimi an-

ni ha guadagnato ampi spazi in tutti i settori sopra elencati; a titolo esemplificativo si ricorda, per esempio, che nel campo della promozione culturale, l'attività teatrale ha ricevuto ampi sostegni economici da parte del Ministero competente e che dei 66 soggetti che complessivamente hanno ricevuto i finanziamenti a valere sul Fondo unico per lo spettacolo, 37 di essi hanno adottato un'organizzazione interna che ben può ricondurli al Terzo Settore. La totalità dei teatri stabili pubblici (16 su 16) ha assunto, nel tempo, una veste giuridica tale da consentirgli di riconoscersi fra i soggetti del Terzo Settore, e 16 su 34 teatri stabili d'innovazione-sperimentale e teatri stabili di innovazione – ragazzi possono vantare l'appartenenza al Terzo Settore.

Ciò che bisogna fare per il futuro è costruire un quadro giuridico quanto più possibile certo per l'affidamento di attività di pubblico interesse. È indispensabile coniugare la qualità dei servizi assicurandosi che le esigenze dei cittadini vengano soddisfatte e al contempo garantire in modo rigoroso l'applicazione delle regole della concorrenza e del mercato interno. In questo scenario i nodi da sciogliere sono connessi all'organizzazione, alla regolamentazione, al finanziamento e alla valutazione di tali servizi, soprattutto se lo scopo finale rimane quello di creare un'economia più competitiva e al tempo stesso di garantire un accesso efficiente ed equo di tutte le persone a servizi di alta qualità. In altre parole, è necessario stabilire una cornice di riferimento comune all'intera categoria.

### **3. Considerazioni conclusive**

Come risulta chiaro, le problematiche connesse alla disciplina del Terzo Settore sono ancora molte; il *non-profit*, per esempio, è caratterizzato da una disciplina giuridica estremamente frammentata, una produzione normativa abbondante che mostra ancora oggi i limiti del disordinato processo che le ha dato vita e che richiede con urgenza l'elaborazione di una disciplina organica della materia che ancora manca. Il legislatore ha, infatti, preferito intervenire settorialmente e spesso in maniera contingente per regolare i diversi profili ed in particolare quello fiscale dei soggetti del Terzo Settore, creando inevitabilmente categorie nuove di enti privati agevolati sotto diversi profi-

li perché privi di scopo di lucro. Aver seguiti siffatta impostazione ha provocato conseguenze sul piano pratico, perché non ha favorito la creazione di un “ambiente giuridico” favorevole per lo sviluppo del Terzo Settore.

La tecnica utilizzata dal legislatore ha portato alla creazione di sempre nuove tipologie di enti *non-profit* con differenti regimi agevolativi, senza tuttavia caratterizzarle sul piano funzionale, ingenerando così una confusione negli operatori, spinti spesso a scegliere più di un regime normativo “per estendere il raggio della disciplina agevolativa”.

Si deve indubbiamente riconoscere che i soggetti del Terzo Settore presentano diversità e peculiarità molto specifiche ma è anche vero che è proprio nella diversità che risiede la vera ricchezza del Terzo Settore.

La direzione verso cui sia la società civile sia il legislatore si sono orientati è, comunque, quella di pervenire a principi e criteri accomunanti. Per altro verso è da evidenziare come la nascita di più recenti figure come, ad esempio, quella dell'impresa sociale, sembra voler perseguire a tutti i costi la logica della differenziazione delle identità. L'assenza di organicità e sistematicità nella legislazione di settore, impone l'emanazione di un Testo Unico delle leggi di Terzo Settore, con lo scopo di superare le leggi speciali ancora esistenti ed eliminare le contraddizioni normative e le duplicazioni e, soprattutto, favorire un confronto fra i diversi soggetti che compongono il mondo del Terzo Settore promuovendo la partecipazione e favorendo una programmazione condivisa.

Un intervento mirato alla ridefinizione della normativa del Terzo Settore non è sufficiente se non si provvede anche alla istituzione di un valido sistema di vigilanza e controllo che contribuisca a garantire le collettività interessate al mondo del Terzo Settore, circa la meritorietà degli enti ad esso afferenti e le finalità da loro perseguite; i controlli devono, altresì, essere funzionali agli enti stessi al fine di prevenire indebite ingerenze della Pubblica Amministrazione.

Venendo alla seconda delle individuate tipologie di attività, non può non rilevarsi come il Terzo Settore sia ormai divenuto una modalità alternativa assai diffusa di azione in svariati settori, non più soltanto

limitati al tradizionale ambito dei servizi sociali o dell'istruzione, ma che investono in misura sempre più rilevante i campi della cultura, dell'ambiente, della protezione civile e dello stesso credito. Con il passare degli anni, dunque, gli ambiti di intervento del Terzo Settore si sono sempre più sviluppati; esso rappresenta, adesso, una vera e propria modalità positiva e alternativa di azione, spontaneamente attivata dalla società civile e rispondente a logiche del tutto diverse rispetto alla imprese *for-profit* propria del mercato o alla collettività cui si rivolge lo Stato. Non dunque una semplice riserva, ma un nuovo "spazio", sociale e giuridico, in cui la società civile emerge come soggetto collettivo. Uno spazio in cui la persona non ricopre più soltanto il tradizionale ruolo di destinataria di beni e servizi, ma diventa attrice essa stessa nel campo economico e sociale attraverso forme proprie di aggregazione. È dunque la dimensione civile del soddisfacimento di bisogni collettivi e della tutela di interessi generali il connotato indefettibile della missione che contraddistingue queste entità, che abbiano scelto la forma associativa o la forma propria dell'impresa.

In conclusione, risulta chiaro che diverse sono le potenzialità che si aprono da un rinnovato e più organico rapporto fra Terzo Settore e Pubblica Amministrazione; altrettanto grandi e diversificate, però, sono le problematiche che occorre affrontare e risolvere e che solo sinteticamente si è tentato di descrivere.



# Intervento

di **Giovanni Moro\***

*Presidente Fondazione per la Cittadinanza Attiva*

Fondazione per la Cittadinanza Attiva (Fondaca) è una piccola fondazione che si ispira al movimento di Cittadinanza Attiva; è una fondazione di ricerca, di formazione, che promuove forme di dialogo culturale e scientifico e si occupa di consulenza verso soggetti pubblici e privati o civili.

Due sono i temi da affrontare oggi: “fare chiarezza” e “prendere sul serio”. Nel primo caso, si tratta di un tema che riguarda il mondo del non-profit, perché ritengo che, soprattutto, ad oggi sia richiesto o preteso – per giunta, legittimamente – di essere presi sul serio dai propri interlocutori: di conseguenza è giusto che si faccia un po’ di chiarezza innanzitutto tra i protagonisti.

Il lavoro svolto da Fondaca, come parte italiana di un progetto mondiale di ricerca sulle società civili, promosso da una grande Ong internazionale che è *Civicus*, ha permesso di disporre di materiale da cui è possibile estrapolare un grande limite teorico ed empirico su ciò che possiamo definire organizzazioni della società civile. Esiste ad oggi un problema di definizioni, problema della comunità scientifica, non solo italiana, poiché le definizioni con cui noi lavoriamo sono definizioni negative: sono sempre un “non” qualcosa, la stessa idea di Terzo Settore è una definizione negativa.

Questo problema si ripercuote particolarmente nei momenti in cui è necessario realizzare dei calcoli quantitativi: se le statistiche vengono realizzate solo sul non-profit in Italia significa che, qualunque dato noi possiamo cercare di ottenere sulle organizzazioni della società civile, finiremo per avere dei dati inattendibili. Questo è un problema di

---

\* Testo non rivisto dall'autore.

manca di chiarezza, dato che con enorme indifferenza tutti noi parliamo di enti, di società civile, non-profit, non-governativo.

In molti si preoccupano più delle forme giuridiche di questi soggetti, invece che delle attività intraprese.

Al contrario di quanto si riscontra attualmente, lo spirito alla base dell'articolo 118, comma 4, della Costituzione della Repubblica Italiana vorrebbe che si mettesse l'accento sulle azioni, non sulle forme: ciò che ha valore costituzionale, non la è forma, bensì sono le attività.

Per essere più forti in termini di interlocuzione sui rapporti di rappresentanza e rappresentatività è necessario “fare chiarezza”: secondo gli scienziati politici, l'idea di cittadini che si organizzano e agiscono nella vita pubblica è l'esatto contrario della rappresentanza, cioè non ci può essere rappresentanza di queste attività. Esattamente il contrario di ciò che succede oggi: per esempio, ci sono accordi, si parla a nome delle generazioni future o di chi non ha voce, ad esempio i carcerati. Tutto ciò avviene senza nessun criterio preciso, spesso con criteri informali, impliciti o con criteri di ombra, specialmente quando la rappresentanza è oggetto di un rapporto con interlocutori pubblici ma anche privati – come le aziende *for-profit*. È chiaro che l'usuale criterio quantitativo per ripartire i sindacati non funziona, perché altrimenti ci sarebbe una forma di dittatura della maggioranza insopportabile e i rappresentanti delle minoranze etniche non avrebbe mai voce. Quindi, siamo di fronte ad un problema serio sul quale bisogna che si faccia, però, chiarezza.

È oltretutto necessario che tra i protagonisti del Terzo Settore ci sia un elemento di chiarezza nel definire e praticare la c.d. *accountability* in termini più penetranti: quello dell'*accountability* è un tema sempre più incalzante a livello di comunità internazionale, di comunità scientifica, di *policy makers*. Si tratta di un tema sempre più reale poiché non è sufficiente dire che i soggetti del Terzo Settore siano *accountable* a priori solo perché sociali.

Anche la sussidiarietà si deve basare sul “fare chiarezza” e questo è un interesse e una responsabilità del Terzo Settore: è sempre meglio “fare chiarezza” per conto proprio che ricevere questi *input* dall'esterno.

“Prendere sul serio” è il secondo e ultimo punto. Il risultato principale della ricerca condotta da Fondaca come partner italiani della ri-

cerca internazionale sulla società civile è una relazione inversa: quanto più le organizzazioni della società civile italiana sono capaci di avere uno straordinario impatto diretto nella realtà, in termini di capacità operativa e di risoluzione di problemi di carattere generale o che riguardano soggetti in difficoltà, quanta più fiducia pubblica ricevono (le organizzazioni della società civile in Italia ne hanno dieci volte di più dei partiti e sono in cima alle statistiche della fiducia pubblica, anche secondo diverse fonti), tanto meno queste organizzazioni hanno capacità di influenzare l'agenda politica e tanto meno hanno peso in generale nell'arena pubblica.

Sintetizzando, più hanno impatto e fiducia e meno contano nella realtà. Questa relazione inversa è il problema caratteristico del nostro paese, che per tanti aspetti è molto più avanti di altri paesi europei e anche in ottica mondiale; ma in termini di capacità di influenzare le scelte politiche, l'Italia è molto più in basso in classifica, ad esempio, dell'Ucraina, dove è stato fatto cadere un regime proprio ad opera della mobilitazione dei cittadini.

Dal punto di vista del tema “prendere sul serio” si ha un grosso problema in Italia e questo non perché sia in discussione l'esistenza delle organizzazioni della società civile, né perché ci si trovi ancora in uno stato adolescenziale – anzi questa ricerca ha dimostrato che stiamo parlando di un fenomeno maturo e molto avanti in termini di capacità –: il problema è capire se il mondo delle organizzazioni civiche – cittadini che si occupano di questioni pubbliche – sia, metaforicamente, un principale o rimanga sempre un agente di qualcun altro, se sia un principale o un co-principale – non responsabile della decisione in sé, ma responsabile del modo in cui vengono, ad esempio, investite le risorse (anche del capitale sociale) nel paese.

Da questo punto di vista, la lettura del Libro Verde sul Welfare è terribilmente primitiva: perché la visione che viene espressa è da vecchio Stato corporativo, in cui gli unici interlocutori sono i sindacati delle imprese, mentre le organizzazioni della società civile valgono in quanto produttori di un capitale sociale che qualcun altro poi “spenderà” secondo priorità decise dal Governo. Il punto critico del rapporto tra le organizzazioni delle società civile e Pubblica Amministrazione è il funzionamento concreto dei meccanismi amministrativi: la

legge n. 328 del 2000, forse la legge più avanzata che ci sia in Europa sui servizi di Welfare, ha un grosso problema di messa in opera, perché seppur nel testo ci sia scritto un principio di *partnership*, di pari dignità e responsabilità, quello che viene praticato è invece una sorta di *outsourcing* e in questo senso esiste il problema. Ecco perché questo Paese non uscirà dai suoi problemi fintanto che non troverà il modo in cui far buon uso delle organizzazioni della società civile.

## Intervento

### “Qualità delle politiche sociali: democrazia economica e sussidiarietà”

di **Carlo Alfiero**

*Presidente Fondazione per il Sud*

#### 1. Premessa

Il dibattito sui temi della questione sociale e della necessità di una maggiore presenza e qualità del Welfare nel Paese, acquista una netta consistenza e una forte problematicità se si focalizza l'attenzione sulle realtà meridionali. Da qui, infatti, passa lo sviluppo del Sud e di conseguenza di tutto il Paese.

Non è mia intenzione in questo intervento ricordare le ragioni storiche e politiche dello sviluppo incompiuto del Mezzogiorno. Ritengo opportuno però ribadire che il nostro Meridione è terra ricca di energie capaci di un intenso e vivo fermento sociale che, opportunamente sostenuto, può essere motore di crescita.

Occorre partire da queste considerazioni per tracciare un'idea e una strategia di sviluppo sostenibile del Meridione. Esistono risorse immense, innanzitutto umane, ma anche ambientali, culturali, artistiche che possono e devono essere attivate e coinvolte nei processi di autosviluppo. Le risorse finanziarie non sono il vero problema e vanno viste non come il fine ma come un mezzo per innescare lo sviluppo, sostenendo e favorendo le relazioni e la cooperazione sinergica tra i vari attori di questo processo: associazionismo, istituzioni, mondo economico e privati cittadini.

È un processo che coinvolge tutte le “energie buone” del territorio, promuovendo nuove reti di solidarietà e rafforzando quelle già esistenti. Occorre, in sostanza, una forte promozione dell'infrastrutturazione

sociale nel Mezzogiorno, quale condizione primaria per generare processi virtuosi di sviluppo sociale, civile ed economico. Occorre rafforzare il sentire comune e il senso di appartenenza alla comunità, la responsabilità individuale e sociale; in poche parole occorre alimentare le basi della solidarietà per costruire legami solidi tra territorio e cittadinanza.

## **2. Fondazione per il Sud per l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno**

La “Fondazione per il Sud” è un soggetto privato nato meno di due anni fa, esattamente il 22 novembre 2006, dall'inedita alleanza tra due realtà straordinariamente attive e dinamiche quali le fondazioni di origine bancaria e il mondo del volontariato e terzo settore. L'obiettivo della Fondazione è proprio quello di promuovere l'infrastrutturazione sociale del Sud Italia, attraverso la valorizzazione e il potenziamento delle reti di solidarietà.

L'incontro tra le due realtà associative, portatrici di culture, esperienze e competenze diverse, rappresenta una novità e un punto di forza per lo sviluppo del Mezzogiorno. Da una parte le fondazioni di origine bancaria, espressione di una moderna filantropia che perseguono scopi di utilità sociale nei campi della cultura, del sociale, della ricerca e della sanità; dall'altra quella del mondo del volontariato e terzo settore, che coniuga la profonda conoscenza dei bisogni del territorio con la competenza su come operare e intervenire.

Per il raggiungimento degli scopi istituzionali, i soci fondatori hanno dotato la Fondazione di un patrimonio di 315 milioni di euro. Dai rendimenti derivanti dall'oculata gestione di tale patrimonio e da risorse aggiuntive messe annualmente a disposizione dalle fondazioni di origine bancaria, la Fondazione per il Sud trae i mezzi per sostenere finanziariamente iniziative a carattere sociale promosse localmente con il coinvolgimento del terzo settore e del volontariato.

### **3. Innovazione e novità per il Sud**

La Fondazione rappresenta per il Sud una grande opportunità, principalmente perché è un “soggetto nuovo” con significativi elementi di originalità che caratterizzano e rendono virtuosa la sua azione.

All'inusuale modalità con cui è stata costituita, che come abbiamo visto vede la cooperazione tra soggetti e culture diverse, si accompagna una chiarezza della visione strategica, che individua nel potenziamento dell'infrastrutturazione sociale una delle pre-condizioni per lo sviluppo economico del Sud. Da una visione chiara scaturiscono precisi obiettivi di azione.

La Fondazione per il Sud non si propone, infatti, come soggetto che interviene sui bisogni immediati con l'intento di risolverli. Le risorse a sua disposizione sarebbero certamente inadeguate. La Fondazione intende invece svolgere un'azione propulsiva per la crescita del “capitale sociale” sul territorio, cioè stimolare, suscitare e sostenere le capacità autonome degli attori già operanti sul quel territorio (associazioni, istituzioni, privati cittadini) per soddisfare i bisogni sociali locali. La Fondazione per il Sud è, in altri termini, un “motore di sussidiarietà orizzontale”, che agisce su un orizzonte temporale di lungo periodo, sostenendo interventi di ampio respiro per la crescita e il radicamento di una cultura della partecipazione, dell'impegno civile, della cittadinanza attiva e della partnership.

Per far questo la Fondazione si è dotata di una governance autorevole e volta a un'efficacia di funzionamento, nel rispetto della natura e delle specificità delle componenti fondatrici.

Anche gli strumenti con cui s'intende raggiungere gli obiettivi, rappresentano un altro fattore di novità per il Mezzogiorno. Dalla promozione di “Iniziative esemplari”, dunque replicabili sul territorio, alle “Fondazioni di Comunità”, finora assenti nel panorama meridionale; alle modalità operative, la cui originalità garantisce rigore e trasparenza nelle scelte.

Una struttura organizzativa snella, giovane e multiculturale, con la presenza di giovani provenienti da esperienze e culture organizzative differenti, permette alla Fondazione di avere una visione più ampia e completa dei modi di operare e rappresenta anch'essa un altro fattore d'innovazione e investimento.

#### **4. Gli ambiti d'intervento**

Per il raggiungimento dei suoi scopi istituzionali si opera lungo cinque fondamentali aree tematiche:

- l'educazione dei giovani ai vari livelli culturali;
- lo sviluppo di capitale umano di eccellenza, per contrastare la “fuga di cervelli” dal Mezzogiorno e favorire la crescita dei suoi talenti;
- la cura e la valorizzazione dei “beni comuni”;
- la mediazione culturale e l'accoglienza/integrazione degli immigrati extracomunitari;
- lo sviluppo, la qualificazione e l'innovazione dei servizi socio-sanitari (non in via sostitutiva dell'intervento pubblico).

In questi due anni la Fondazione per il Sud ha prodotto già dei risultati concreti, ma ha soprattutto inaugurato un proprio originale approccio agli interventi nel Mezzogiorno, nella convinzione che il rilancio di una società in difficoltà può essere favorito dal sostegno delle attività del non profit e dalla loro integrazione con quelle messe in campo dal pubblico/privato.

L'impegno concreto passa attraverso il sostegno a idee e progetti per il territorio, realizzati da una rete di soggetti diversi, per rafforzare la cooperazione tra gli attori della solidarietà.

Sul piano operativo, la Fondazione interviene attraverso il sostegno di “Iniziative Esemplari” e favorendo la nascita di “Fondazioni di Comunità”, secondo una logica di erogazione mirata, con procedure rigorosamente predeterminate, ben lontane quindi dalle tipologie di finanziamento a pioggia.

#### **5. Progetti esemplari per il territorio**

Le “Iniziative Esemplari” sono progetti che per qualità, gestione delle risorse e impatto sul territorio, meritano di essere promosse e diffuse. Le proposte di progetto sono generalmente presentate alla Fondazione da partnership promosse da soggetti appartenenti al terzo settore e al volontariato, cui possono partecipare anche altri enti del

mondo istituzionale, dell'università e della ricerca, del mondo economico. I progetti più rispondenti agli obiettivi della Fondazione beneficiano di un contributo economico e sono sottoposti a un processo di monitoraggio per accertarne il buon esito.

Con il Bando 2007, rivolto a sei regioni del Sud (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia), la Fondazione ha promosso circa 70 "iniziative esemplari" per l'educazione dei giovani e lo sviluppo del capitale umano di eccellenza, erogando 17 milioni di euro. La portata dei "progetti esemplari" è notevole: oltre 20 mila tra bambini, ragazzi e giovani i destinatari diretti, circa 600 i partner coinvolti tra associazioni di volontariato e di terzo settore, cooperative, istituzioni, università e istituti scolastici e migliaia i beneficiari indiretti. Con riferimento allo sviluppo del capitale umano di eccellenza, il bando ha promosso l'alta formazione nel terzo settore e nel volontariato, con l'obiettivo di formare quadri e competenze manageriali del terzo settore e del volontariato capaci di costituire e gestire in modo efficace ed efficiente, con criteri di economicità, le infrastrutture sociali. In secondo luogo, ha favorito la formazione di eccellenza nel campo tecnologico, scientifico ed economico per formare e trattenere il capitale umano di eccellenza, valorizzando i talenti presenti nei territori meridionali e favorendo il ritorno dei giovani migrati.

## **6. Le Fondazioni di Comunità, nuovo modello di sussidiarietà per il Mezzogiorno**

Parallelamente alle iniziative esemplari, la Fondazione incoraggia e sostiene la nascita di "Fondazioni di Comunità". Si tratta di soggetti "espressione della realtà locale" che, attraverso l'azione di raccolta, valorizzazione e impiego delle donazioni in un determinato contesto territoriale di riferimento, rappresentano uno strumento di sussidiarietà di grande efficacia, già sperimentato altrove, da tempo, con successo.

Le Fondazioni comunitarie sono in grado di attrarre donazioni dal territorio per il territorio, di valorizzarle attraverso un' oculata gestione patrimoniale e di investire localmente in progetti di carattere sociale. Nel mondo si contano circa 1.500 Fondazioni di Comunità, di cui

22 presenti in Italia<sup>37</sup>, ma, come già detto, nessuna nel Mezzogiorno.

La sfida raccolta dalla Fondazione per il Sud consiste nel promuovere e incoraggiare l'adozione di questo innovativo strumento di auto-sviluppo nelle regioni del Sud Italia, adattandolo al contesto meridionale. A tale scopo sono destinati 6 milioni di euro per l'anno 2008, che vanno ad aggiungersi ai 6 milioni di euro già stanziati nel 2007. L'iniziativa ha riscosso un notevole interesse e alcuni comitati promotori stanno lavorando per presentare alla Fondazione le proprie proposte e ottenere l'eventuale finanziamento.

## **7. Le attività in corso e quelle future**

Nel 2008, l'azione della Fondazione si rivolge principalmente alla "Cura e Valorizzazione dei Beni Comuni", per la tutela e valorizzazione dei beni ambientali e del patrimonio storico artistico e culturale, di cui il Mezzogiorno è ricco. In questo modo si promuovono la crescita della cultura civica, il rispetto del territorio e della legalità, rafforzando il legame tra beni comuni e identità territoriale. Si creano delle prospettive sul piano occupazionale, con un ruolo attivo dell'associazionismo e delle generazioni più giovani in iniziative per la preservazione e la tutela di questi beni, connesse anche alla fornitura di servizi (turismo, tempo libero qualificato) agli ipotetici fruitori.

Con uno specifico bando (scaduto lo scorso 30 agosto) si mettono a disposizione 5 milioni di euro per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico e culturale, che comprende i beni storico-artistici di particolare pregio, ma anche le tradizioni culturali (le feste, i riti, ecc.) e le forme della cultura locale (le tradizioni produttive artigianali e agro-alimentari, quelle eno-gastronomiche, ecc.). In risposta al bando sono pervenute circa 300 proposte di progetto, che dovranno essere attentamente valutate e selezionate.

Nel mese di luglio, la Fondazione ha invitato le organizzazioni del volontariato e del terzo settore e gli organismi di gestione dei parchi

---

<sup>37</sup> Fonte: TCFN (Transatlantic Community Foundation Network), *Community Foundations Worldwide Update 2007*"

nazionali e regionali dell'Italia meridionale a presentare, entro il 20 ottobre 2008, delle proposte di progetto esemplari per la tutela e la valorizzazione ambientale, con particolare attenzione al rischio incendi nel Mezzogiorno, mettendo a disposizione 6 milioni di euro.

In via sperimentale, la Fondazione sosterrà durante l'anno proposte di sviluppo locale in aree particolarmente disagiate, per promuovere azioni integrate su più ambiti di intervento tra quelli previsti (formazione, beni comuni, immigrazione, servizi socio-sanitari), attraverso la crescita di un ruolo qualificato del Terzo Settore e del volontariato.

Nel prossimo anno saranno attivati gli ultimi due ambiti d'intervento: il primo relativo all'integrazione culturale e al sostegno della formazione scolastica e professionale dei "giovani immigrati di seconda generazione" (nati in Italia o arrivati in giovane età); il secondo connesso ai "servizi socio-sanitari", con particolare attenzione alla cura e integrazione dei disabili (incluso il disagio psichico) e degli anziani non autosufficienti.

## **8. Conclusioni**

La Fondazione per il Sud è il primo grande intervento strategico per l'infrastrutturazione sociale del Meridione attuato con risorse private. Rappresenta per questo certamente una novità, ma anche un segnale positivo e concreto per la qualificazione e la crescita del Sociale nel Mezzogiorno.

Siamo ben consapevoli, però, che la Fondazione non può e non deve essere considerata né la "soluzione" né il principale strumento per far fronte, nella sua totalità e complessità, allo sviluppo del Sud.

In questo lungo percorso della società meridionale, la Fondazione ha il merito di aver delineato un solco, un possibile modo di agire, proponendo un modello di intervento innovativo e proficuo. La nostra speranza è che l'idea che ha animato la nascita della Fondazione per il Sud possa trovare spazio anche in altri interventi, in modo tale che il processo di infrastrutturazione sociale di queste regioni trovi uno sbocco in una dimensione più articolata e diffusa di benessere e pieno sviluppo.



# Intervento

di **Giuseppe Tripoli\***

*Segretario Generale Unioncamere*

Per comprendere come agisce la Camera di Commercio e di come le Camere di Commercio vedono il mondo del non-profit, il punto su cui focalizzarsi è quello che permette di capire come le Camere di Commercio possono valorizzare l'operato del non-profit. Il tema della trasparenza e ancor più della conoscenza del fenomeno è il primo modo con cui le Camere di Commercio possono dare un contributo a fare emergere la realtà del non-profit.

Nel dibattito sulla legge per l'impresa sociale, le Camere di Commercio hanno sostenuto fortemente l'utilità della previsione dell'iscrizione di questi soggetti nel registro delle imprese. Il registro delle imprese, dentro cui saranno poi inserite le imprese sociali man mano che nasceranno, per come è stato costruito in Italia – diversamente dagli altri ordinamenti – è l'anagrafe di tutte le iniziative che hanno un impatto economico sulla realtà sociale e civile del paese. Non è un database delle imprese che hanno certe caratteristiche (ad esempio, di natura societaria): in Italia il registro delle imprese è lo strumento di conoscenza di base di quello che accade nell'economia.

Unioncamere ha appoggiato fermamente questa necessità di inserimento delle imprese sociali nel registro delle imprese, proprio perché l'attenzione nei confronti del non-profit è data da molti anni ed in fondo sta dentro la visione di economia di Unioncamere.

Credo che l'area del non-profit abbia per la Camera di Commercio – ma anche per l'intero paese – un interesse di cui si possono sottolineare tre aspetti importanti. Il primo tema è legato alla consapevolezza di essere dentro un'economia di mercato, costruita negli anni, che

---

\* Testo non rivisto dall'autore.

tuttavia non si può reggere da sola. Il sistema economico di mercato, il nostro capitalismo italiano, non si regge su se stesso, bensì su un complesso di elementi, che non sono solo regole date dalla politica. Il nostro è un sistema economico che si regge su un sostrato, fatto da un sistema di valori, di visioni delle libertà dell'uomo come dimensione complessiva, che non si esaurisce in un solo aspetto (la libertà di opinione), ma che è costitutiva dell'essere in società da parte dell'uomo.

Ciò è fondamentale perché o si alimentano i luoghi e gli ambiti in cui si costruisce questa visione oppure si corre il rischio di inaridire le fonti su cui anche il nostro sistema economico si regge: sistema economico fatto da soggetti che hanno un gusto dell'intrapresa che non si esaurisce solo nel far profitto. La Camera di Commercio esamina ogni anno con attenzione anche ciò che accade sul fronte della Responsabilità Sociale d'Impresa e osserva che migliaia e migliaia di persone mettono in piedi attività per un interesse che non si esaurisce solo nel far profitto. Milioni di piccole imprese partecipano alla vita sociale della loro realtà territoriale, partecipano ad una dimensione civile e sociale che non si esaurisce solo nell'aspetto economico della stessa attività.

Una delle fonti alimentatrici fondamentali è la dimensione sociale in cui il non-profit, in tutte le sue forme – da quella più altruistica del volontariato, a quella più strutturata dell'impresa propriamente detta che realizza iniziative di servizi alle persone, anche tramite complessi organizzativi importanti –, si manifesta. Ecco perché, ad esempio, è di grandissima importanza il tema della possibilità di esistenza di un'economia di mercato in sistemi in cui la dimensione sociale e politica ha altri connotati, di tipo autoritario, ad esempio, che è il tema che pongono in essere le economie dell'Estremo Oriente.

Allora, puntare sul Terzo Settore vuol dire puntare su ciò che ha dato e dà forza e consistenza anche alla nostra economia, tipicamente italiana.

Inoltre, esiste un secondo motivo, che è il rilievo economico del fenomeno, il quale si può misurare in tanti modi: in termini di PIL, di occupazione, ecc.

Quest'anno, Unioncamere ha proposito di dare trasparenza ai fenomeni che riguardano l'impresa sociale: l'indagine annuale che si chiama *Excelsior* contiene uno specifico approfondimento al tema dell'im-

presa sociale, così come si riesce a coglierla oggi. Unioncamere ha colto uno specifico fenomeno, quello delle cooperative sociali e delle fondazioni, altri enti ecclesiastici e religiosi che sono iscritti nel registro delle imprese.

Emerge che l'impatto in termini di occupazione è crescente e rilevante; tra cooperative e associazioni e fondazioni, ecc. – al netto di quelle che potranno poi essere chiamate imprese sociali per essere società senza scopo di lucro, una volta attuata la legge – c'è una dimensione per cui nell'anno in corso circa il 17% del saldo attivo in termini di occupazione del nostro paese proviene da questi mondi. Non solo: è un mondo che assorbe il doppio dei laureati dell'universo delle imprese italiane; è un mondo in cui le donne hanno un tasso di impiego molto più alto che nel resto delle imprese italiane; è un mondo dove la formazione è richiesta in entrata – per esempio, il titolo di laurea – ma viene erogata di più (percentualmente) che nelle altre imprese italiane a chi viene a lavorare – sono strutture che si preoccupano che chi viene a lavorare al loro interno possa avere una formazione specifica (questo perché essendo dedicate a segmenti in cui la tecnologia e la finanza hanno un impatto relativo, ma tutto fa leva sulla qualità della persona, dove l'elemento della relazionalità ha un gradiente elevato di importanza nella riuscita, non si può non avere personale anche qualificato professionalmente che realizzi il bene/servizio fornito/erogato).

Il terzo motivo per cui Unioncamere guarda con estremo interesse a questa realtà è il fatto che è la vera e reale alternativa al dilemma secco “welfare state o no welfare state?”, il quale è un dilemma che sicuramente non va bene alla concezione della vita civile e sociale che abbiamo costruito ed immaginato nel corso degli anni. L'intervento dell'impresa sociale è quello che consente di alleggerire il peso dello Stato nella realizzazione del welfare, puntando di più sulla società, sulla comunità, sulle realtà delle imprese sociali, senza lasciar sprovvisto di offerta qualitativamente elevata il bisogno attuale e che sarà sempre più crescente.

Per questi tre motivi come Camera di Commercio abbiamo pensato che fosse importante dare un contributo, partendo dal registro delle imprese: è importante avere chiaro che l'anagrafe del registro delle imprese, così com'è costruita dai decreti e da tutto l'impianto della

manovra, sarà effettiva e completa nel momento in cui emergerà come interesse dell'organizzazione che vuole qualificarsi impresa sociale, il quale oggi non è ancora attuale. Accadrà questo quando ci saranno dei sistemi di vantaggio, non necessariamente in termini economici o fiscali, quantomeno però in termini di regole, a collegare al concetto di impresa sociale un certo statuto: finché questo non avverrà, non tutte le realtà che sono imprese sociali avranno interesse a qualificarsi come tali.

Se il termine della trasparenza è un aspetto, l'altro è sicuramente quello della conoscenza: Unioncamere ha organizzato in questi anni un rapporto con il mondo del Terzo Settore che ha avuto il perno fondamentale in questo passaggio della legge sull'impresa sociale, ma che ha avuto altri canali di lavoro importanti.

Il primo tema è quello degli Osservatori: noi abbiamo provato a costruire e successivamente costruito Osservatori che abbiamo chiamato in vari modi ("del Terzo Settore, dell'Economia Civile, ecc."), presso ciascuna Camera di Commercio, iniziative che devono essere animate.

C'è stata una prima fase degli Osservatori, in cui questi, che sono sostanzialmente dei tavoli partecipati – dalle realtà del Terzo Settore – e strumentati – dalla Camera di Commercio – in ciascuna provincia (una decina in tutta Italia), hanno portato avanti un processo di identità: gli organismi del Terzo Settore si rispecchiavano nell'Osservatorio stesso e si conoscevano ed identificavano, si trovavano per la prima volta ad avere un linguaggio comune e a conoscere il fenomeno. Questa è stata una fase estremamente importante, che continua ad esserlo, ma su cui è necessario che si inneschi una seconda fase degli Osservatori, quella per cui essi si configurino come strumento a disposizione per il Terzo Settore per realizzare non solo la conoscenza e l'auto-analisi di cosa è il Terzo Settore, ma per fare analisi, progettazione ed approfondimenti di come cambiare il contesto esterno – normativo, istituzionale, ecc. – su cui si lavora. Gli Osservatori devono passare ad essere degli strumenti della soggettività del Terzo Settore, espressa nella società e nell'economia in cui esso opera, per poter migliorare il contesto esterno.

La scoperta della clausola sociale per gli appalti delle Pubbliche Amministrazioni è una scoperta che deriva da un tipo di attività che

sarebbe utile si insediassero e si inserissero all'interno di questi Osservatori, intesi come tavoli di lavoro e non di riunioni, non solo di auto-analisi, ma di progettazione.

La seconda linea di lavoro costruita in questi anni è quella realizzata con il Terzo Settore su progetti specifici: il tema della qualità, per esempio, attraverso progetti tipo *Quasar*. Con un gruppo di associazioni di promozione sociale abbiamo costruito un percorso per arrivare alla certificazione di qualità, il che costituisce un elemento di trasparenza e conoscibilità che aiuta la maturazione del Terzo Settore.

Il terzo tema, relativo strettamente al prossimo futuro, è quello della presenza all'interno delle Camere di Commercio: questo tema può essere collegato all'essere presenti come imprese registro perché a quel punto si ha la legittimazione ad essere riconosciuti in quanto soggetti delle Camere di Commercio, nelle stesse Camere di Commercio, negli organi della Camera di Commercio. È importante questo passaggio perché la Camera di Commercio è l'unica istituzione territoriale che offre la possibilità di mettere insieme tutti quelli che sono i protagonisti dell'economia sul territorio. Esser protagonisti di un'economia territoriale senza avere la possibilità fino in fondo di sedersi al tavolo dell'istituzione dove siedono le altre realtà economiche del territorio è un *minus*: sarebbe un peccato anche proprio alla luce degli spazi di riforma che si stanno aprendo nelle Camere di Commercio di recente. Di fronte a certi percorsi è importante farsi spazio, costruendo e dimostrando coi fatti che una quota consistente dei servizi alla persona passa dall'impresa sociale, che il non-profit alimenta un volume di volontariato e quindi di partecipazione donativa, che ha un enorme impatto sulla coesione sociale.

Attraverso le formule rappresentative è necessario che il Terzo Settore si faccia spazio e si sieda al tavolo delle decisioni, anche perché se da qui ai prossimi anni il percorso del federalismo fiscale andrà come preannunciato, cioè se sarà effettivamente approvato ed effettivo, si verificheranno due effetti che toccheranno il mondo del Terzo Settore: il primo è quello per cui si moltiplicheranno i punti di riferimento istituzionali, evenienza per cui bisogna essere organizzati a dialogare con diversi mondi istituzionali. Il secondo tema è l'apertura di un percorso di valutazione della qualità del servizio: il livello essen-

ziale della prestazione non è un livello che ha solo indici di misurazione quantitativi, perciò sarà necessario lavorare per definire anche uno standard qualitativo che possa permettere il confronto tra Regioni. Uno sforzo del Terzo Settore, che viene anche dall'esperienza che stanno facendo le persone in esso impegnate, sarà dunque fondamentale in questo senso.

Il lavoro che le Camere di Commercio hanno avviato con il Terzo Settore è un lavoro di convinzione, non di opportunità né di contingenza né di congiuntura: è una collaborazione che nasce da lontano e che pensiamo che debba avere sviluppi importanti nel futuro. Anche a livello territoriale, va perciò alimentata la spinta collaborativa, perché è altrimenti difficile costruire qualcosa di solido e duraturo.

# ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica

## **“Non profit e Pubblica Amministrazione”**

*a cura di Barbara Moreschi*

Il tema della relazione è il rapporto tra nonprofit e pubblica amministrazione. Si tratta di un argomento molto ampio che può essere affrontato da diversi punti di vista. In questa relazione, tramite la presentazione di dati empirici tratti dalle più recenti rilevazioni settoriali svolte dall'Istat sul nonprofit, mi concentrerò su due aspetti: il primo riguarda i canali di finanziamento del nonprofit e, in particolare, la rilevanza o meno del contributo di fonte pubblica; il secondo, i rapporti di collaborazione che si instaurano tra organizzazioni nonprofit e pubblica amministrazione, o meglio, poiché i rapporti di collaborazione riguardano sia soggetti pubblici sia privati, sia imprese sia altre istituzioni, tra organizzazioni nonprofit e mondo esterno.

La relazione si compone di tre parti.

Nella prima, saranno analizzati brevemente i principali risultati delle rilevazioni settoriali svolte dall'Istat sul nonprofit. Le rilevazioni riguardano le Organizzazioni di volontariato, le Fondazioni e le Cooperative sociali<sup>38</sup> e, al fine di contestualizzare la questione del rapporto nonprofit e pubblica amministrazione, nonché mettere in luce alcune differenze caratteristiche tra tipologie di istituzioni nonprofit, saranno commentate alcune delle grandezze significative che emergono dalle tre rilevazioni.

Nella seconda parte passerò ad affrontare il tema delle risorse economiche, con particolare riferimento al finanziamento di fonte pubblica. In tale contesto saranno anche esaminati i dati relativi alle convenzioni tra cooperative sociali e istituzioni pubbliche.

L'ultima parte sarà dedicata all'analisi delle informazioni relative

---

38 Fonti dei dati: Istat, Rilevazione delle organizzazioni di volontariato, 2003; Istat, Rilevazione delle fondazioni, 2005; Istat, Rilevazioni delle cooperative sociali, 2005. I risultati delle tre rilevazioni sono disponibili sul sito web dell'Istat ([www.istat.it](http://www.istat.it)) sia in forma sintetica (*Statistiche in breve*) sia in forma più dettagliata (*collana Informazioni*).

ai rapporti di collaborazione formalizzati che, per affinità o complementarietà delle attività svolte, si stabiliscono tra istituzioni nonprofit e altre istituzioni e imprese, pubbliche e private.

Il quadro che emerge dall'analisi dei dati delle tre rilevazioni (che sono gli ultimi disponibili e fanno riferimento all'intero universo delle organizzazioni di volontariato alla fine del 2003 e all'intero universo delle fondazioni e delle cooperative sociali alla fine del 2005) può essere sintetizzato considerando il numero di unità, le risorse umane, le attività e gli utenti.

In relazione al **numero di unità** (*Tavola 1*), osserviamo che, le Organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali e provinciali erano 21.021, alla fine del 2003; le Fondazioni 4.720, alla fine del 2005 e le Cooperative sociali 7.363, sempre alla fine del 2005.

Le ricerche dell'Istat mostrano che il nonprofit italiano è, in generale, caratterizzato da una consistente dinamica interna. In particolare, le Organizzazioni di volontariato, dal 1995 al 2003, sono aumentate del 152%; meno sostenuta, ma ugualmente rilevante è stata la crescita delle Cooperative sociali e delle Fondazioni che, dal 1999 - anno di riferimento del primo censimento dell'Istat sulle istituzioni nonprofit - al 2005, mostrano un incremento del 58% e del 57%, rispettivamente.

Quanto alla diffusione delle differenti tipologie di istituzioni nonprofit sul territorio nazionale, la normalizzazione rispetto alla popolazione mostra che, ogni 100 mila abitanti, erano attive 36,3 Organizzazioni di volontariato, 8 Fondazioni e 12,5 Cooperative sociali.

**Tavola 1 - Organizzazioni di volontariato, cooperative sociali e fondazioni: numero e indice di densità**

| Tipo di unità                         | Totale unità | Unità X 100 mila ab. |
|---------------------------------------|--------------|----------------------|
| Organizzazioni di volontariato (2003) | 21.021       | 36,3                 |
| Fondazioni (2005)                     | 4.720        | 8                    |
| Cooperative sociali (2005)            | 7.363        | 12,5                 |

Per quanto riguarda le **risorse umane** (*Tavola 2*), le Organizzazioni di volontariato nel 2003, hanno operato grazie all'apporto di circa 867 mila persone, la maggior parte delle quali sono volontari (95,2%). Al contrario, le Cooperative sociali mostrano un impiego di risorse più nettamente sbilanciato verso i dipendenti: nel 2005 esse si sono avvalse di circa 280 mila unità di personale composte in maggioranza da dipendenti (75,8%). La situazione intermedia è rappresentata dalle Fondazioni che impiegano circa 156 mila persone e, pur privilegiando l'utilizzo di dipendenti (che costituiscono il 52,2% del totale delle risorse), mostrano una presenza di volontari tutt'altro che trascurabile (29,5%).

**Tavola 2 - Organizzazioni di volontariato, cooperative sociali e fondazioni: risorse umane**

| Tipo di unità                         | Totale Risorse umane | di cui %<br>Volontari | di cui %<br>Dipendenti |
|---------------------------------------|----------------------|-----------------------|------------------------|
| Organizzazioni di volontariato (2003) | 867.745              | 95,2                  | 1,4                    |
| Fondazioni (2005)                     | 156.251              | 29,5                  | 52,2                   |
| Cooperative sociali (2005)            | 278.849              | 10,9                  | 75,8                   |

I **settori di attività** (*Tavola 3*) che presentano le concentrazioni maggiori di unità sono: per le Organizzazioni di volontariato, la sanità e l'assistenza sociale; per le Fondazioni, la filantropia e, in misura più contenuta, l'istruzione e ricerca, la cultura, sport e ricreazione e l'assistenza sociale (in gran parte spiegabile con la presenza, tra le fondazioni, delle ex - IPAB); per le Cooperative sociali, l'assistenza sociale - prerogativa delle cooperative di tipo A - e lo sviluppo economico e coesione sociale – che include anche le attività di inserimento lavorativo svolte dalle cooperative di tipo B.

**Tavola 3 - Organizzazioni di volontariato, cooperative sociali e fondazioni: settori di attività ICNPO**

| Settore di attività prevalente                    | OV (2003) | FON (2005) | CS (2005) |
|---------------------------------------------------|-----------|------------|-----------|
| Cultura, sport e ricreazione                      | 16,7      | 17,6       | 6,3       |
| Istruzione e ricerca                              | 3,2       | 21,2       | 12,4      |
| Sanità                                            | 28        | 2,8        | 5,3       |
| Assistenza sociale                                | 37,3      | 17,4       | 34,9      |
| Ambiente                                          | 4,4       | 1          | -         |
| Sviluppo economico e coesione sociale             | 0,2       | 4,2        | 37,1      |
| Tutela dei diritti e attività politica            | 2,8       | 0,3        | -         |
| Filantropia                                       | 3,6       | 25,5       | 3,9       |
| Cooperazione e solidarietà internazionale         | 3,4       | 1,1        | -         |
| Religione                                         | 0,4       | 8,5        | -         |
| Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi | -         | 0,5        | -         |
| Altre attività                                    | -         | -          | 0,1       |
| TOTALE (=100%)                                    | 21.021    | 4.720      | 7.363     |

Per quel che riguarda gli **utenti** (*Tavola 4*), i dati mostrano la capillarità di azione delle istituzioni nonprofit che, oltre a farsi carico di interventi educativi, sociali e sanitari rivolti a persone in stato di bisogno, raggiungono anche comuni cittadini che usufruiscono di servizi culturali e/o ricreativi. Nel 2003, le Organizzazioni di volontariato hanno erogato servizi a circa 7 milioni di persone (in media 325 utenti per organizzazione); le Cooperative sociali, nel 2005, si sono rivolte a 3,5 milioni di utenti (in media 466 utenti per cooperativa) e le Fondazioni (che comprendono anche musei, enti lirici, teatri, ecc.) a circa 16 milioni (con una media di 3.430 utenti per fondazione).

**Tavola 4 - Organizzazioni di volontariato, cooperative sociali e fondazioni: utenti**

| Tipo di unità                         | Totale utenti | Utenti per istituzione |
|---------------------------------------|---------------|------------------------|
| Organizzazioni di volontariato (2003) | 6.863.050     | 325                    |
| Fondazioni (2005)                     | 16.190.267    | 3.430                  |
| Cooperative sociali (2005)            | 3.428.852     | 466                    |

Passando ad analizzare le **risorse economiche** (Tavola 5), le Organizzazioni di volontariato fanno registrare circa 1,5 milioni di euro di entrate, le Fondazioni poco meno di 16 milioni di euro e le Cooperative sociali poco più di 6 milioni di euro di ricavi.

Rispetto al totale delle entrate, la quota di risorse di fonte pubblica si attesta al 50,1% per le Organizzazioni di volontariato, al 22,2% per le Fondazioni e al 69,7% per le Cooperative sociali. Considerando, in particolare, i ricavi derivanti da contratti e/o convenzioni con enti pubblici, l'ammontare relativo a tale voce costituisce gran parte degli introiti di origine pubblica. In particolare, per le Cooperative sociali, la quota relativa ai ricavi derivanti da contratti e convenzioni è sostanzialmente equivalente al totale di quelli di fonte pubblica (69,3% rispetto a 69,7%).

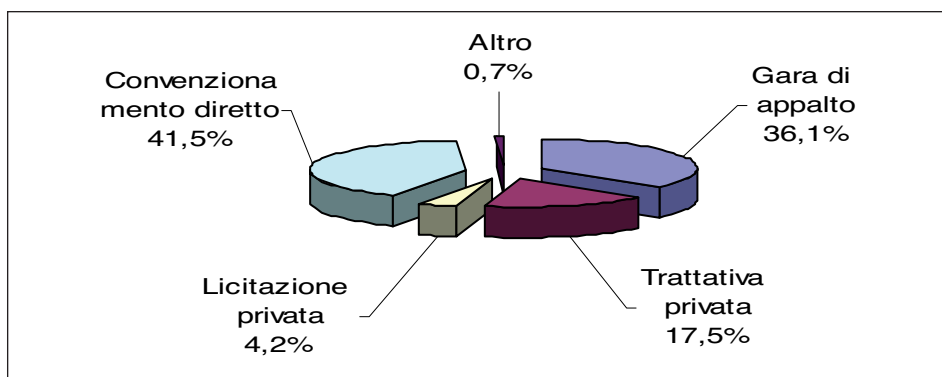
**Tavola 5 - Organizzazioni di volontariato, cooperative sociali e fondazioni: risorse economiche**

| Tipo di unità                         | Totale Risorse economiche<br>(mil. di euro) | di cui % da<br>fonte pubblica | di cui % da<br>convenzioni |
|---------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Organizzazioni di volontariato (2003) | 1.630                                       | 50,1                          | 38,5                       |
| Fondazioni (2005)                     | 15.625                                      | 22,2                          | 15,7                       |
| Cooperative sociali (2005)            | 6.381                                       | 69,7                          | 69,3                       |

Se si analizza più approfonditamente il dato sulle Cooperative sociali si rileva che, nel 2005, il 71% delle cooperative sociali ha dichiarato di avere in vigore almeno una convenzione, per un totale di 29.644 convenzioni (in media circa 4 convenzioni per cooperativa).

Per quanto riguarda le **procedure di aggiudicazione** (Figura 1), si osserva che le procedure più frequentemente adottate sono quelle del convenzionamento diretto e della gara di appalto (che rappresentano, rispettivamente, il 41,5% ed il 36,1% del totale delle convenzioni).

**Figura 1 – Convenzioni delle cooperative sociali per procedura di aggiudicazione** (composizione percentuale)



I rapporti di collaborazione tra nonprofit e ambiente esterno, tuttavia, investono una sfera più ampia delle relazioni prettamente economiche misurate in termini di convenzioni.

Per avere un quadro più completo delle relazioni pubblico-nonprofit, consideriamo i dati relativi ai **rapporti di collaborazione formale** (accordi scritti) che le tre tipologie di unità in esame hanno instaurato con istituzioni pubbliche, altre istituzioni nonprofit e imprese private.

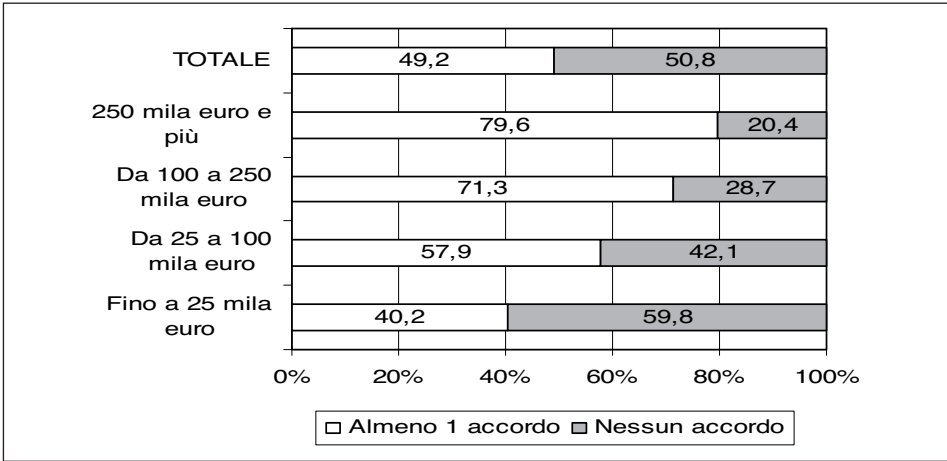
A tale proposito (Tavola 6), si rileva che il 49,2% delle Organizzazioni di volontariato, il 38,2% delle Fondazioni ed il 69,7% delle Cooperative sociali ha dichiarato di aver instaurato almeno un rapporto di collaborazione formale con altre istituzioni. In media, ogni organizzazioni di volontariato ha un paio di rapporti di collaborazione, mentre ogni fondazione o cooperativa sociale almeno quattro.

**Tavola 6 - Organizzazioni di volontariato, cooperative sociali e fondazioni: collaborazioni**

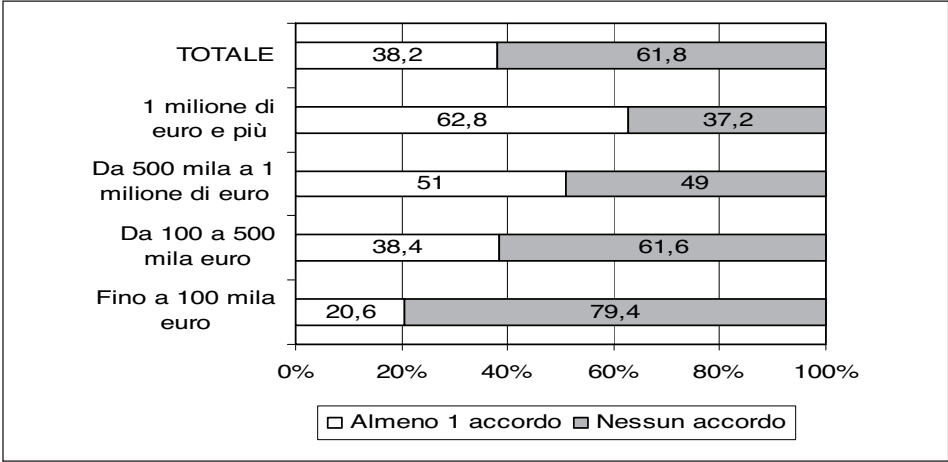
| Tipo di unità                         | Almeno un accordo |                 | Collaborazioni |       |
|---------------------------------------|-------------------|-----------------|----------------|-------|
|                                       | n. unità          | % su tot. unità | n.             | media |
| Organizzazioni di volontariato (2003) | 10.343            | 49,2%           | 40.101         | 1,9   |
| Fondazioni (2005)                     | 1.804             | 38,2%           | 18.734         | 4,0   |
| Cooperative sociali (2005)            | 5.129             | 69,7%           | 33.582         | 4,6   |

La propensione a collaborare con soggetti esterni si presenta in tutti e tre i casi significativamente associata alla dimensione economica. Infatti, la percentuale di unità che hanno almeno un accordo formale con soggetti esterni cresce all'aumentare delle loro dimensioni economiche (*Figure 2, 3 e 4*): ha stipulato almeno un accordo di collaborazione con soggetti esterni, quasi l'80% delle organizzazioni di volontariato di dimensioni economiche maggiori (250 mila euro e più); circa il 63% delle fondazioni e l'81% delle cooperative sociali che hanno dichiarato entrate uguali o superiori a un milione di euro.

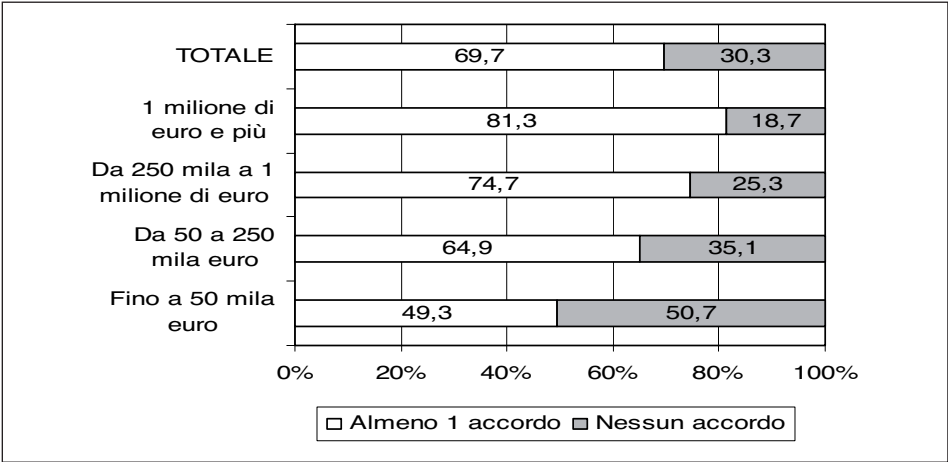
**Figura 2 - Organizzazioni di volontariato per stipula di accordi scritti e dimensioni economiche**



**Figura 3 – Fondazioni per stipula di accordi scritti e dimensioni economiche**



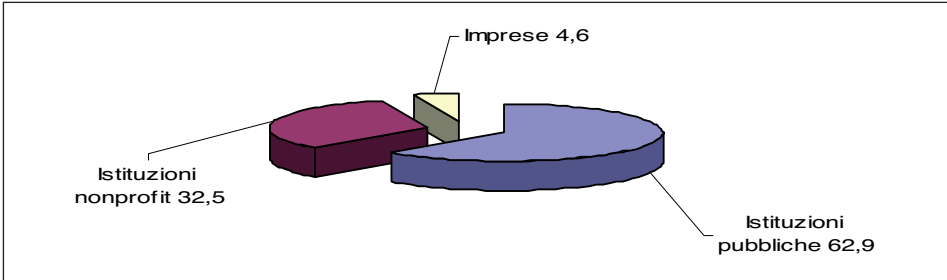
**Figura 4 – Cooperative sociali per stipula di accordi scritti e dimensioni economiche**



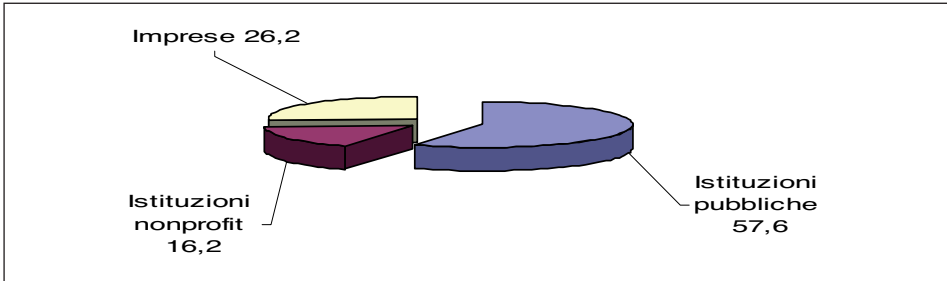
Dall'analisi dei dati emerge, inoltre, che i soggetti con le quali la collaborazione è più diffusa sono le istituzioni pubbliche. Considerando l'insieme delle collaborazioni, infatti, le Organizzazioni di volontariato sono legate nel 62,9% dei casi con istituzioni pubbliche, nel 32,5% con altre istituzioni nonprofit e nel 4,6% con imprese (*Figura 5*); le Fonda-

zioni, nel 57,6% con istituzioni pubbliche, nel 26,2% con imprese e nel 16,2% con altre istituzioni nonprofit (*Figura 6*); le Cooperative sociali, nel 64% dei casi con istituzioni pubbliche, nel 19% con altre istituzioni nonprofit e nel 17 % con imprese (*Figura 7*).

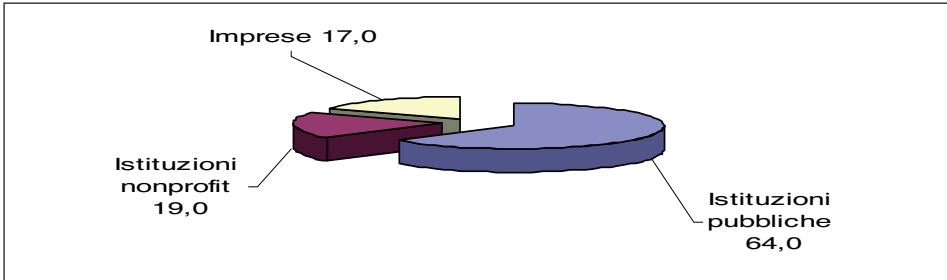
**Figura 5 – Collaborazioni delle Organizzazioni di volontariato per tipo di istituzione/impresa**



**Figura 6 – Collaborazioni delle Fondazioni per tipo di istituzione/impresa**

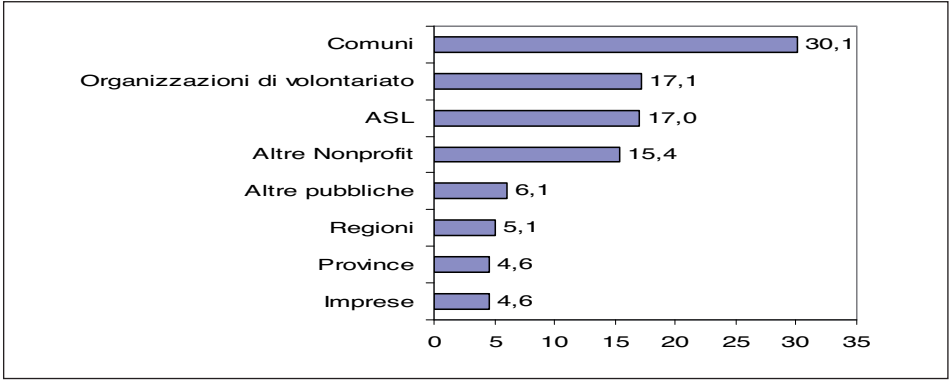


**Figura 7 – Collaborazioni delle Cooperative sociali per tipo di istituzione/impresa**

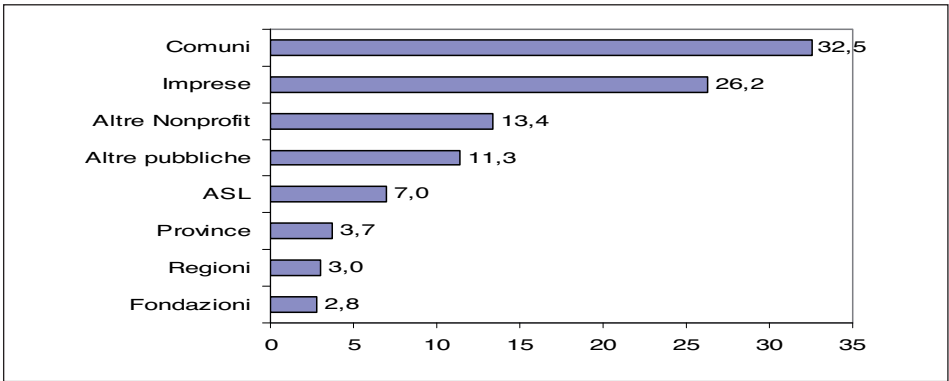


Analizzando, infine, il tipo di ente con cui le istituzioni stabiliscono rapporti formali, si osserva che il maggior numero di collaborazioni si registra, in tutti e tre i casi (*Figure 8, 9 e 10*), con le amministrazioni comunali (30,1% per le Organizzazioni di volontariato, 32,5% per le Fondazioni e 43,6% per le Cooperative sociali).

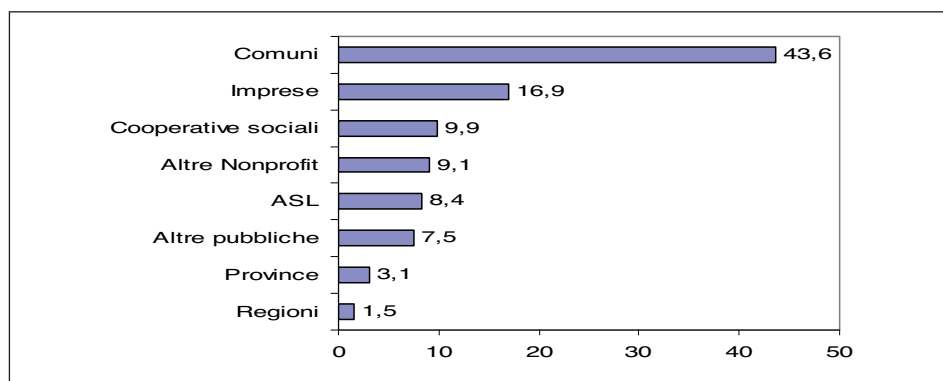
**Figura 8 – Collaborazioni delle Organizzazioni di volontariato per tipo di ente**



**Figura 9 – Collaborazioni delle Fondazioni per tipo di ente**



**Figura 10 – Collaborazioni delle Cooperative sociali per tipo di ente**



In conclusione, i dati presentati mostrano la rilevanza del finanziamento pubblico per le istituzioni nonprofit e, in particolare, per le cooperative sociali. Per queste ultime, lo strumento più adottato è la stipula di convenzioni con una netta prevalenza del convenzionamento diretto e della gara di appalto.

Si è visto inoltre che, a prescindere dai rapporti economici, le istituzioni nonprofit presentano una spiccata propensione ad instaurare rapporti di collaborazione con soggetti esterni. Sono maggiormente coinvolte in collaborazioni le istituzioni nonprofit economicamente più rilevanti (fondazioni e cooperative sociali) e di dimensioni economiche maggiori. Inoltre, per le tre tipologie di istituzioni nonprofit analizzate, le collaborazioni più frequenti si instaurano a livello locale con i comuni.



# Appendice



# Bene comune, Democrazia, Capitale Civile

di **Stefano Zamagni**

*Presidente Agenzia per le Onlus – Università di Bologna*

## 1. Introduzione

La questione del rapporto tra la sfera civile, quella politica e quella economica è, oggi, la grande questione che sfida la nostra capacità di comprensione dei fatti e le nostre possibilità di azione. L'anello debole della catena che tiene unite queste tre sfere è quello della politica, la quale è sotto attacco su un duplice fronte: per un verso, quello della globalizzazione che va sottraendo, progressivamente, l'unificazione autoritativa dell'organizzazione sociale allo Stato-nazione; per l'altro verso, quello dell'irrompere sulla scena *pubblica*, delle forze creative dei soggetti della società civile portatori di cultura. Con quali conseguenze? Che l'universalismo, all'insegna del quale le democrazie occidentali si erano proposte come ancoraggio etico per il mondo intero, sembra entrato in conflitto con altri universalismi. Il problema origina dalla circostanza che la perdita dei confini geografici dell'agire umano consente l'espansione su scala planetaria della cultura che risulta più aggressiva e più "adeguata", la quale tende, per ciò stesso, a diventare egemone. A sua volta, un tale processo tende a spiazzare quelle culture locali che fino a tempi recenti erano riuscite a proteggersi grazie all'esistenza di un qualche confine. È in ciò la radice della questione identitaria e del nuovo conflitto – appunto identitario – che da essa origina: che la globalizzazione, in quanto esplosione delle barriere culturali, mette a nudo i conflitti di cui soffre ogni società e, al tempo stesso, indebolisce le identità storiche nazionali mediante l'esposizione delle loro relatività e parzialità.

A fronte di ciò le principali matrici di filosofia politica – la liberal-individualistica (Nozick, Hayek), la comunitarista (Etzioni, Sandel,

Walzer), la neo-contrattualistica (Rawls, Gauthier, Buchanan) – si dimostrano non all'altezza delle sfide in atto. Non perché errate – al contrario, tutte contengono grumi importanti e rilevanti di verità – ma perché riduzioniste. Non riescono, infatti, a concettualizzare un ordine sociale nel quale trovino simultaneamente applicazione il principio dello scambio di equivalenti, che sta alla base del contratto e al quale si chiede l'efficienza; il principio di redistribuzione, al quale viene chiesto il raggiungimento di livelli decenti di equità per rendere concreta la nozione di cittadinanza; il principio di reciprocità, il cui compito specifico è di rendere visibile la cultura della fraternità. Due soli alla volta di questi principi quelle matrici riescono a fare stare assieme nelle loro raffinate elaborazioni. Eppure, una società capace di futuro ha bisogno che tutti e tre i principi trovino spazi adeguati di espressione. In un saggio, purtroppo poco noto, di Maritain del 1939 si legge: “Questa democrazia personalistica afferma che ognuno è chiamato, in virtù della comune dignità della natura umana, a partecipare attivamente alla vita politica [...]. La Libertà deve essere conquistata con l'eliminazione progressiva delle diverse forme di schiavitù; e non basta proclamare l'Uguaglianza dei diritti fondamentali della persona umana: questa uguaglianza deve passare realmente nei costumi e nelle strutture sociali; infine, la Fraternità nella società esige che la più nobile e la più generosa delle virtù entri nell'ordine stesso della vita politica” (p.10).

A che gioverebbe, infatti, ridistribuire equamente una ricchezza che fosse stata bensì ottenuta in modo efficiente ma offendendo la dignità di coloro che hanno concorso a produrla? Cosa ce ne faremmo di una società civile pensata come sfera di azione *separata* dalla società politica? Potremmo forse dire che l'insieme (o la sommatoria) dei beni particolari dei gruppi presenti nella società coincida con il bene comune, inteso come bene dello stesso essere in comune? Potremmo considerare una buona società in cui vivere quella nella quale la multiformità delle relazioni interpersonali fosse ricondotta alla forma speciale del contratto? Come mostrerò, il modello di democrazia che abbiamo ereditato dal recente passato, e cioè il modello elitistico-competitivo, i cui meriti storici mai potranno essere disconosciuti, non riesce a porre la libertà individuale – che vogliamo conservare, anzi dilatare – in sintonia con

il bene comune- che pure vogliamo estendere. Ciò in quanto la libertà di scelta non è sufficiente a fondare il consenso. Così sarebbe se scegliere liberamente implicasse acconsentire alle conseguenze che derivano dalla scelta stessa. Il che sempre più raramente accade, oggi.

Cercare di rimettere le cose a posto, cercare cioè di fare stare insieme i tre principi sopra richiamati, è un compito cui gli intellettuali cattolici non possono sottrarsi se vogliono contribuire a superare l'afflizione che colpisce chi pensa – alla maniera di Kafka – che esiste un punto d'arrivo, ma nessuna via. Trovo assai pertinente, a tale riguardo, la profezia del Card. Newman quando scriveva: “È venuto il tempo in cui i cattolici, che vivono di fede, per essere tali devono difendere la ragione. E proprio la ragione ci dice che è venuto il tempo in cui i cattolici, che vogliono vivere di più società, devono difendere lo Stato, però non uno Stato qualunque, ma quello della nostra convivenza civile”. Invero, se il *proprium* della politica è il prendersi cura del bene umano, allora il suo fondamento va cercato nell'idea dello “stare con”, dato che per poter cogliere l'identità dell'agire umano occorre collocarsi nella prospettiva della persona che agisce e non nella prospettiva neutra della terza persona – come fa il giusnaturalismo – oppure in quella dello spettatore imparziale – come fanno le diverse versioni antiche e moderne del contrattualismo. Già l'Aquinante aveva osservato che il bene morale, essendo una realtà pratica. Lo conosce primariamente non chi lo teorizza, ma chi lo attua: è lui che sa individuarlo e quindi sceglierlo con certezza tutte le volte in cui è in discussione. Nasce qui la sollecitazione a portare nell'*agorà* della *polis* non solamente i temi della verità e della libertà, ma anche quelli della carità, cioè della fraternità. Al cristiano, infatti, non può bastare un orizzonte politico che contenga i soli valori della libertà e della giustizia. In più – ma non in alternativa – il cristiano non può rinunciare a realizzare la società fraterna, mostrando che il principio di fraternità è capace di ispirare scelte coraggiose nell'agenda politica. Ciò in quanto l'azione politica non può essere riduttivamente concepita nei termini di tutto ciò che serve ad assicurare la *convivenza* sociale; piuttosto, essa deve mirare alla *vita in comune*. Come Aristotele aveva ben compreso, la vita in comune tra esseri umani è cosa ben diversa dalla mera comunanza del pascolo propria degli animali. Nel pascolo, che pure realizza una forma di convi-

venza, ogni animale mangia per proprio conto e cerca, se gli riesce, di sottrarre cibo agli altri. Nella società umana, invece, il bene di ognuno può essere raggiunto solo con l'opera di tutti. Ma soprattutto, il bene di ognuno non può essere fruito se non lo è anche dagli altri.

In quel che segue mi occuperò, dapprima, di esporre le ragioni che parlano a favore del modello di democrazia deliberativa al posto dell'ormai obsoleto modello di democrazia elitistico-competitiva. Passerò poi ad indicare il senso del nuovo trade-off tra sicurezza e libertà e la nozione di capitale civile che da esso emerge.

## 2. Perché la democrazia deliberativa

È ormai ampiamente riconosciuto che è la diversa qualità del c.d. capitale istituzionale a determinare, in gran parte, le differenze di performance economica dei vari paesi, anche qualora questi fossero caratterizzati da dotazioni sostanzialmente simili di capitale fisico e di capitale umano. In altro modo, senza nulla togliere alla perdurante importanza dei fattori geografico-naturali e di quelli socio-culturali, è un fatto che l'assetto istituzionale di un paese è, oggi, l'elemento che più di ogni altro spiega la qualità e l'intensità del processo di sviluppo di una determinata comunità.

Le istituzioni cui alludo sono sia quelle politiche sia quelle economiche. L'esempio più rilevante delle prime è costituito dal modello di democrazia in essere: elitistico-competitivo, oppure populistico, oppure comunitarista, oppure deliberativo. Le istituzioni economiche, invece, riguardano quell'insieme complesso di regole che attengono sia al modo in cui vengono garantiti i diritti di proprietà – senza i quali un'economia di mercato neppure potrebbe funzionare – sia alle regole di accesso al gioco economico da parte dei cittadini. Regole che precludessero o rendessero particolarmente onerosa ad alcuni gruppi di cittadini la partecipazione all'attività economica – si pensi alle varie forme di razionamento del credito, all'esistenza di elevati vincoli burocratici, alla non disponibilità di strumenti finanziari quali il *venture capital* o il *private equity* - non favorirebbero certo lo sviluppo.

Va da sé che il nesso causale tra le due tipologie di istituzioni procede da quelle politiche a quelle economiche, anche se è indubbio che i

risultati economici conseguiti da un paese in un determinato periodo e la conseguente distribuzione delle risorse tra gli agenti economici concorrono a modificare, in un senso o nell'altro, l'assetto futuro delle istituzioni politiche. Ma è la diversa velocità del cambiamento a far sì che quella direzione causale resti confermata: notoriamente le istituzioni politiche mutano assai più lentamente di quelle economiche.

Ebbene, sono dell'idea che il modello elitistico-competitivo di democrazia non è più in grado di dare vita a istituzioni economiche capaci di assicurare elevati tassi di crescita e di dilatare gli spazi di libertà dei cittadini. (Lo sviluppo – ci ricorda A. Sen – è, ovvero è chiamato ad essere, per la libertà). Sostengo, invece, che per tale duplice obiettivo il modello deliberativo di democrazia si dimostra più adeguato, oltre che più efficace. Vedo di chiarire.

Tre sono le caratteristiche essenziali del modello elitistico-competitivo dovuto a Max Weber e a Joseph Schumpeter. La democrazia è principalmente un metodo di selezione di un'élite che, essendo esperta, è capace di prendere le decisioni necessarie, date le circostanze. La democrazia è dunque la procedura per arrivare a selezionare, all'interno della società, coloro che sono in grado di prendere le decisioni di volta in volta richieste dal corpo politico. La seconda caratteristica è quella di ostacolare gli eccessi di potere della *leadership* politica. Poiché il rischio della degenerazione e dell'abuso di autorità non può mai essere scongiurato, è opportuno inserire negli ingranaggi del potere "granelli di sabbia". E quale modo migliore per conseguire un tale risultato di quello di far soffiare, sui partiti politici, il vento della competizione? La terza caratteristica, infine, è che il modello in questione si qualifica per il suo orientamento alla crescita economica e allo sviluppo della società. Si noti l'analogia: come nell'arena del mercato le regole della competizione economica servono ad assicurare un'efficiente allocazione delle risorse e quindi il più alto tasso possibile di sviluppo, così, alla stessa stregua, nella sfera politica i partiti gareggiano fra loro per vincere le elezioni massimizzando i rispettivi consensi. Le regole della gara elettorale allora devono essere tali da impedire la formazione di grumi di potere, che favoriscano l'uno o l'altro dei contendenti. In definitiva, l'idea di base di tale modello di democrazia è che le imprese gestiscono i mercati e i governi regolano le imprese; d'altra parte, le

burocrazie di vario tipo gestiscono l'amministrazione pubblica e il governo controlla e regola la burocrazia. Con il che è alla sfera della politica che è demandato il compito di tracciare il sentiero di marcia della società intera.

Notevoli sono stati i risultati positivi che questo modello di democrazia - con le sue molteplici varianti nazionali - ha consentito di ottenere a partire del secondo dopoguerra. E - occorre dire - notevoli anche i suoi vantaggi rispetto alla proposta avanzata in tempi recenti dal pensiero comunitarista (Sandel, Etzioni, Unger), per il quale la coabitazione di liberalismo e democrazia è tutt'altro che scontata. Ma alcuni mutamenti di portata epocale - quali la globalizzazione e l'introduzione nel processo economico delle nuove tecnologie infotelematiche - l'hanno reso inadeguato, non più funzionale a raccogliere le nuove sfide. È infatti evidente che la democrazia non può consistere solo nei meccanismi della rappresentanza e della tutela degli interessi. La vita democratica non riguarda solo le procedure ma la definizione di uno spazio aperto di garanzie e di diritti perché ciò che non passa dalla politica non sia ridotto al rango di residuo o a qualcosa che tutt'al più può venire tollerato. E ciò per la fondamentale ragione che la società non è l'*oggetto* della politica; è piuttosto il *fine* che la politica, col suo organo principale che è lo Stato, deve servire. Il principio democratico - come si sa - si regge su due pilastri fondamentali. Per un verso, che tutti coloro che direttamente o indirettamente vengono influenzati da una decisione politica possano, almeno in una qualche misura, concorrere a influenzare la decisione stessa. Per l'altro verso, che coloro che hanno acquisito per via elettorale il potere di prendere decisioni, siano ritenuti responsabili delle conseguenze che ne discendono, rispondendone elettoralmente ai cittadini - è il c.d. principio dell'imputabilità personale dell'agire politico.

Ebbene, la globalizzazione va indebolendo questi pilastri col risultato di affievolire il legame forte, all'interno dei singoli stati nazionali, fra democrazia e istituzioni democratiche. La realtà odierna, infatti, ci presenta un quadro in cui vi sono soggetti capaci di produrre norme vincolanti, anche *erga omnes*, ma che non hanno territorio e che non sono retti da istituzioni democratiche del tipo di quelle cui finora siamo stati abituati. Lo Stato nazionale non è più l'unico produttore di

norme giuridiche. Si pensi a soggetti quali le imprese transnazionali che già da alcuni anni vanno costruendo la nuova *lex mercatoria*; alle associazioni transnazionali; alle organizzazioni non governative; alle stesse organizzazioni intergovernative, come l'Unione Europea, che hanno assunto poteri sovranazionali non contemplati dal diritto internazionale e non regolabili a mezzo del suo strumento principale che è il trattato; agli organismi interstatali come il WTO oppure il G8 che, pur non avendo una legittimazione democratica secondo i canoni elitistico-competitivi, prendono decisioni di grande rilevanza pratica.

Si rifletta anche al nesso tra la democrazia competitiva e quel fenomeno, così ampiamente diffuso nella prassi dell'agire politico, noto come "*corto-termismo*" (*short-termism*). I partiti politici predispongono la propria piattaforma elettorale pensando alle elezioni successive e non agli interessi delle generazioni future. È questa, infatti, la strategia da seguire per sperare di vincere nella competizione elettorale. Ma la politica democratica è la visione degli interessi lontani. La responsabilità verso le generazioni future è questione che, soprattutto oggi, non può essere elusa. La natura della più parte delle questioni rilevanti in ambito sia sociale sia economico è oggi tale che le decisioni che i governi prendono sulla base di un orizzonte temporale di breve periodo generano quasi sempre effetti di lungo periodo che si ripercuotono sulle generazioni future, alle quali però essi non rispondono elettoralmente. (Il secondo pilastro di cui sopra si è detto viene così a crollare). Valgano un paio di esempi. Se il governo di un piccolo paese decide di dare vita, per ragioni elettorali, ad un paradiso fiscale in cui viene reso più agevole il lavaggio del denaro sporco, ciò avrà effetti non solo sul funzionamento dei mercati finanziari, ma anche sulle generazioni future di quel paese le quali subiranno una pesante ipoteca. Ancora, la decisione del governo di un paese di non ratificare accordi in ambito ambientale come quello di Kyoto può certamente avere valide ragioni economiche se l'orizzonte temporale è di breve periodo (l'abbassamento dei costi di produzione e quindi l'innalzamento dei margini di competitività nei confronti dei paesi che, invece, avessero ratificato quegli accordi). Ma è evidente, che decisioni del genere avranno effetti negativi che si ripercuoteranno sulle generazioni future.

È dunque la discrasia crescente tra assetti politici pensati per il

breve periodo e per il contesto nazionale e conseguenze derivanti da quegli assetti, che valicano i confini nazionali e che incidono sulla sfera di libertà delle generazioni future a fare problema. L'argomento - tornato oggi di moda sull'onda di spinte di natura populistica - secondo cui il politico non deve guidare il popolo ma deve essere guidato dall'opinione e dalle preferenze del popolo, è privo di solido fondamento quando si consideri che il popolo dice ciò che vuole per l'oggi, non ciò che vuole per il domani. Di qui la miopia di cui sembra soffrire la gran parte delle scelte politiche. Di qui anche il paradosso per cui i contenuti dei programmi elettorali diventano sempre più general-generici, mentre sempre più spazio d'azione ottengono gli esperti nelle tecniche di persuasione usate per catturare (e spesso per manipolare) le preferenze degli elettori. Come si esprime Crouch (2003), è la deriva "economicistica" della concezione della cittadinanza, a sua volta legata al dominio delle lobbies economiche a far sì che i cittadini siano indotti a svolgere un ruolo passivo nel processo democratico e in cui il dibattito elettorale è controllato da professionisti esperti.

Ma v'è di più. Nella concettualizzazione schumpeteriana di democrazia, duplice è il ruolo svolto dall'élite economica: per un verso, essa si adopera per contrastare politiche significative di redistribuzione del reddito (e della ricchezza) allo scopo di tenere alto il tasso di investimento; per l'altro verso, essa cerca di assicurarsi il mantenimento delle posizioni acquisite di rendita mediante l'erezione di barriere all'entrata, così da ostacolare l'ingresso nel mercato di potenziali entranti. Come la teoria economica insegna, sia la tassazione a fini redistributivi sia la conservazione di posizioni di monopolio rappresentano esempi di politiche distorsive. La prima perché scoraggia gli investimenti produttivi; tanto è vero che il celebre argomento di Seymour Lipset (1959) – ripreso in tempi recenti da Barro e altri (1999) – secondo cui la democrazia segue e non precede lo sviluppo è fondato proprio sulla considerazione che solamente in paesi in cui la percentuale dei poveri è piuttosto limitata, la regola democratica non porterà ad approvare politiche marcatamente redistributive. Ma anche il mantenimento di barriere all'entrata (nelle forme a tutti ben note) è politica distorsiva, per la semplice ragione che ciò impedisce o rende più difficoltoso l'ingresso nel mercato di agenti più produttivi o più capaci di innova-

zione. Allora, quale delle due tipologie di distorsione è la più dannosa ai fini dello sviluppo? La risposta è immediata. Nel breve periodo e in contesti caratterizzati da lenta evoluzione tecnologica, il primo tipo di distorsioni si dimostra meno dannoso rispetto al fine di garantire livelli elevati di efficienza anche se non certo di equità. Non così invece quando l'orizzonte temporale si allunga e soprattutto quando – come oggi avviene – il mutamento tecnologico è strutturale ed endemico. In contesti del genere, non consentire al meccanismo competitivo di funzionare appieno, perché si privilegiano le posizioni acquisite dagli *incumbent*, significa rassegnarsi al peggio, cioè al declino.

La conclusione che traggo da quanto procede è che il modello elitistico-competitivo di democrazia non è in grado, nelle attuali condizioni storiche, di generare e difendere quelle istituzioni economiche da cui dipende sia un elevato tasso di innovatività sia l'ampliamento della platea di soggetti che hanno titolo per partecipare al processo produttivo. La democrazia deliberativa, invece, mostra di essere all'altezza della situazione. Basicamente, la ragione è che per tale modello non è ammissibile che il benessere, lo star bene degli emarginati e degli svantaggiati dipenda – a seconda delle circostanze – dallo “stato benevolente” o dalle istituzioni del “capitalismo compassionevole”. Piuttosto, esso deve essere il risultato di strategie di inclusione nel circuito della produzione – e non della redistribuzione – della ricchezza. Si consideri lo slittamento semantico che termini quali “pubblico” e “sociale” hanno subito nell'attuale dibattito politico. “Pubblico” denota il tutto, l'interesse generale; “sociale” è termine che viene usato per denotare la sfera dei poveri o dei segmenti marginali della popolazione. E infatti le politiche sociali denotano le politiche per i poveri. Avendo scoperto che la ricchezza non cresce lateralmente, ma solo verso l'alto; non si diffonde cioè tra tutti coloro che potrebbero prendere parte al processo della sua creazione, le agende politiche vengono stilate in nome del “pubblico”, vale a dire in nome della generalità dei cittadini. È così che alla disuguaglianza si è andata accompagnando la differenza: tra poveri e ricchi, tra assistiti e non assistiti, non c'è solo disuguaglianza economica, ma pure differenza. Non è forse questo il principale fattore che limita lo sviluppo delle nostre società, oggi? Una democrazia deliberativa – la quale non può scordarsi degli elementi ideali che pla-

smano la pubblica opinione – mai potrà accettare che le diseguaglianze tra soggetti degenerino in differenze.

Come indica Viola (2003), tre sono i caratteri essenziali del metodo deliberativo. Primo, la deliberazione riguarda le cose che sono in nostro potere. (Come insegnava Aristotele, non deliberiamo sulla luna o sul sole!). Dunque, non ogni discorso è una deliberazione, la quale è piuttosto un discorso volto alla decisione. Secondo, la deliberazione è un metodo per cercare la verità pratica e pertanto è incompatibile con lo scetticismo morale. In tale senso, il modello deliberativo non può essere una pura tecnica senza valori; non può ridursi a mera procedura per prendere decisioni. Terzo, il processo deliberativo postula la possibilità dell'autocorrezione e quindi che ciascuna parte in causa ammetta, *ab imis*, la possibilità di mutare le proprie preferenze e le proprie opinioni alla luce delle ragioni addotte dall'altra parte. Ciò implica che non è compatibile col metodo deliberativo la posizione di chi, in nome dell'ideologia o della difesa degli interessi della propria parte, si dichiara impermeabile alle altrui ragioni. È in vista di ciò che la deliberazione è un metodo essenzialmente comunicativo. Secondo l'opinione di Cohen (1989), la democrazia deliberativa è una "deliberazione pubblica focalizzata sul bene comune", nella quale chi vi partecipa si dichiara disponibile a mettere in gioco le proprie preferenze iniziali, poiché "le preferenze e le convinzioni rilevanti sono quelle che emergono da o sono confermate per mezzo della deliberazione" (p.69). Dal punto di vista della legittimità democratica, i risultati del processo deliberativo valgono "se e solamente se possono essere l'oggetto di un libero e ragionato consenso tra uguali" (p. 73).

La condizione prima della praticabilità del modello deliberativo è dunque l'eguaglianza delle opportunità di accesso all'informazione e la consapevolezza delle conseguenze che discendono dalle opzioni in gioco. Si consideri, invece, quel che avviene oggi quando si vuole tastare il polso dell'opinione pubblica. Le persone usualmente sondate nei sondaggi politici spesso non hanno informazioni sufficienti sul tema per il quale vengono richieste di un'opinione; altrettanto spesso non hanno avuto modo di rifletterci; e ancora più spesso non hanno confrontato le proprie preferenze e convinzioni con quelle di altri in una libera e approfondita discussione. Eppure, è sulla base di tali risposte che ven-

gono formulati programmi di azione e linee di intervento da parte del ceto politico. (Fiskin e Laslett, 2003). Al contrario, la visione deliberativa della politica rivendica il primato della società civile e delle sue dinamiche relazionali ai fini di una politica non basata, primariamente, sul compromesso, ma sulla persuasione e sul consenso, inteso come un accordo ottenuto secondo i procedimenti dell'argomentazione razionale attorno ad un interesse comune che non è la mera somma degli interessi individuali. La concezione deliberativa della democrazia coltiva dunque la prospettiva di individuare e di concorrere a creare una "sfera pubblica" – nel senso che già J.S. Mill aveva specificato nella seconda metà del XIX secolo – che sia luogo di espressione della libertà dei cittadini, in conformità a norme e procedure partecipative rispettose della diversità. Essa, pertanto, non accetta l'invadenza del "politico" a scapito del "civile", un'invadenza che finisce di fatto con il negare ogni spazio alla sussidiarietà (orizzontale).

Certo, non pochi sono i nodi teorici e pratici che devono essere sciolti perché il modello di democrazia deliberativa possa costituire un'alternativa pienamente accettabile rispetto a quella esistente. Ma non v'è dubbio che la concezione deliberativa di democrazia, sia, oggi, la via che meglio di altre – in particolare, meglio della via neo-democratica o comunitarista che crescente popolarità va guadagnando in America – riesce a affrontare i problemi dello sviluppo e del progresso dei nostri paesi. Ciò in quanto essa riesce a pensare alla politica come attività non solo basata sul compromesso e l'inevitabile tasso di corruzione che sempre lo accompagna, ma anche sui fini della convivenza stessa e dell'essere in comune. Inoltre, essa è anche la via più efficace per contrastare l'invadenza del "politico" (nel senso di Hobbes) e quindi per rilanciare il ruolo del civile. Il che vale a far sì che lo spazio pubblico cessi finalmente di essere pericolosamente identificato con lo spazio statale.

### **3. Il capitale civile**

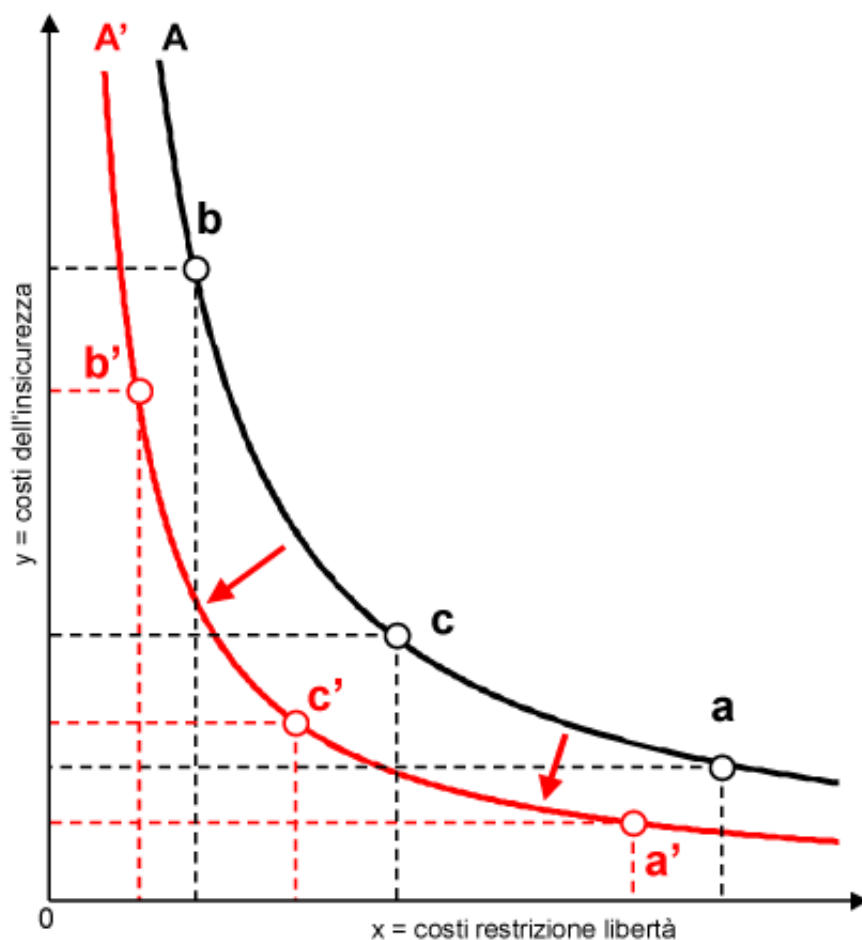
Se facciamo attenzione, uno dei problemi più inquietanti di questa epoca di sviluppo è l'emergenza di un trade-off nuovo, ignoto alle epoche precedenti (almeno nelle dimensioni attuali), tra sicurezza e li-

bertà. Quando si parla di sicurezza non si intende solamente la sicurezza di tipo ordine pubblico o militare ma anche la sicurezza di tipo economico e sociale. Da un lato chiediamo più sicurezza perché l'essere umano non può vivere bene e soprattutto non può generare nuove idee se i livelli di insicurezza superano certe soglie. Il nostro cervello, come ci insegnano i neurobiologi, se è sottoposto a insicurezza eccessiva, si blocca, cessa di essere creativo. Un po' di insicurezza serve, per incentivare o per stimolare ma se questa è eccessiva blocca sia l'intraprendenza sia la creatività. Per rimediare a questo bisogno di sicurezza siamo portati a domandare istituzioni più forti, centrali o locali che siano. Qui nasce il dilemma: quanta più sicurezza chiediamo tanto più siamo portati a delegare potere decisionale a soggetti meta-personali come sono appunto le istituzioni pubbliche. Al tempo stesso però quanto più potere viene dato a questi Enti e quanto più efficaci essi sono nel garantirci l'obiettivo della sicurezza, tanto più si restringono gli spazi della nostra libertà. Di ciò ci lamentiamo, perché non si vive bene quando la libertà è repressa o limitata eccessivamente. In buona sostanza, paghiamo il costo della maggiore sicurezza con una riduzione degli spazi di libertà e viceversa. Il grafico della fig.1, ripreso con adattamenti opportuni da Djankov et Al. (2003) serve a chiarire in modo efficace il punto.

Si rappresentino in ascissa i costi sociali della restrizione della libertà, assumendo che essi possano essere misurati in qualche modo e in ordinata i costi sociali dell'insicurezza. Il dilemma tra "sicurezza e libertà" può allora essere geometricamente rappresentato mediante una curva, discendente da sinistra verso destra (la curva A), la quale indica appunto che se vogliamo diminuire l'un tipo di costo occorre accettare che aumenti l'altro.

Si consideri ora sulla curva A (che Djankov et Al. (2003) chiamano "la frontiera delle possibilità istituzionali"), un punto collocato in basso a destra come (a). Esso denota un modello di ordine sociale nel quale i costi di restrizione della libertà sono molto alti, mentre i costi dell'insicurezza sono relativamente bassi. Un modello del genere, nel gergo politico, viene identificato con le posizioni in qualche modo di "sinistra". Prendiamo invece un punto, sempre lungo la curva A, in alto a sinistra come (b): qui avviene il contrario di quanto si è appena detto, ov-

vero i costi dell'insicurezza sono molto alti, mentre i costi di restrizione della libertà sono piuttosto bassi. Un punto del genere rinvia ad un modello di ordine sociale nel quale l'obiettivo prioritario è quello di assicurare la più ampia libertà a tutti, anche se questo si traduce in un aumento dei livelli di insicurezza.



Una tale posizione è favorita da quegli schieramenti politici che si è soliti chiamare di “destra” o “liberal-liberisti”. Infine, un punto come  $c$  rappresenta un modello di ordine sociale che, per semplicità, possiamo definire “riformista” o “moderato”.

Come si constata immediatamente osservando la figura, quale che sia il punto sulla curva  $A$  che si vada a scegliere, si ha che la somma totale dei costi, (che, in termini geometrici, corrisponde alla somma delle coordinate dei vari punti) non muterebbe di molto. Infatti, se per la piattaforma di “sinistra” sono alti i costi di restrizione della libertà e bassi quelli dell’insicurezza, nella piattaforma di “destra” sono alti i costi dell’insicurezza e bassi quelli della restrizione della libertà. E così via. È chiaro il significato del ragionamento. Muovendosi *lungo* la medesima curva, ciò che muta è basicamente la situazione di benessere dei vari gruppi sociali: se dovesse prevalere la coalizione di sinistra saranno avvantaggiati quei gruppi di cittadini cui stanno particolarmente a cuore le ragioni della sicurezza, viceversa se dovesse prevalere la coalizione di destra risulteranno favoriti quei gruppi sociali che tendono ad attribuire un maggior peso al valore della libertà. Ma dal punto di vista del bene della società nel suo complesso non si registreranno grosse differenze.

Si pone la domanda: da cosa dipende la somma totale dei costi sociali? La risposta è immediata: non dalla forma, ma dalla posizione della frontiera, cioè dalla distanza della curva dall’origine. Infatti, cosa accadrebbe se la curva  $A$  si portasse nella posizione  $A'$ ? Accadrebbe che, quale che fosse il punto prescelto  $a'$ ,  $b'$  o  $c'$ , la somma totale dei costi sociali sarebbe minore. Un sistema politico democratico ha sempre bisogno della dialettica tra “sinistra”, “centro” e “destra”, ma un conto è che la scelta avvenga lungo una curva come la  $A$ , altro conto è che essa avvenga lungo una frontiera come  $A'$ , perché più vicina all’origine è la frontiera più bassi sono comunque i costi totali per la società.

Ebbene, il limite più grave del modello di democrazia elitistico-competitiva è che di fatto esso ci costringe a scegliere la piattaforma politica prescindendo dalla posizione della frontiera, mentre la grande sfida che la politica democratica oggi deve raccogliere nel nostro paese è quella di spostare la curva verso destra, portarla il più vicino possibile all’origine degli assi cartesiani.

Ma da cosa dipende la posizione della curva? Vale a dire, quali fattori sono decisivi per produrre lo spostamento della frontiera verso l’origine? Sono parecchi, ma il più importante è il “capitale civile” che il paese è riuscito ad accumulare. Il problema politico dell’Italia di og-

gi è proprio questo: i cittadini sono “costretti” a scegliere piattaforme politiche che, pur diverse tra loro, sono posizionate su una curva eccessivamente alta perché negli ultimi decenni il nostro paese, anziché accumulare, ha consumato, il suo capitale civile. Occorre allora tornare ad accumulare capitale civile. Come?

Per rispondere, occorre considerare gli elementi costitutivi del capitale civile. Ne indico tre, quelli che a me paiono i più urgenti. Il primo elemento è rappresentato dall'assetto istituzionale e in particolare dal modello di democrazia. Fino a che non si avrà la capacità (e il coraggio) di superare il modello di democrazia elistico-competitiva, mai si potrà arrivare alla costituzionalizzazione del civile nel senso di Teubner (2005), consentendo alle plurime espressioni della società civile organizzata di avere accesso ai luoghi della decisione pubblica, con ruoli di vero e proprio partenariato.

Il secondo elemento del capitale civile è costituito dal “capitale sociale” cioè dalla trama di relazioni fiduciarie fondate sul principio di reciprocità, il cui fine specifico è la fraternità. Perfino il mondo cattolico, che pure ha inventato questi concetti, li ha in buona parte dimenticati. La parola fraternità che – come noto – viene esplicitamente formalizzata da san Francesco per definire la caratteristica fondamentale della comunità, è troppo spesso confusa con quella di solidarietà. Ma qual è la differenza tra solidarietà e fraternità? La solidarietà può essere impersonale, la fraternità è sempre personale. La solidarietà tende a rendere uguali i diversi, mentre la fraternità consente la diversità fra gli eguali e dunque diventa un presupposto della libertà. La solidarietà può sfociare in sterile egualitarismo, fino ad arrivare agli estremi del comunismo. È necessario dunque, passare da uno “Stato del benessere” (Welfare State) ad una “Società del benessere”, nella quale il principio di reciprocità diventi il fattore di completamento degli altri due principi, ovvero lo scambio di equivalenti e la redistribuzione.

Il terzo elemento, infine, del capitale civile è costituito dal modo in cui le diverse matrici culturali presenti nella società riescono a dialogare, dopo essersi reciprocamente riconosciute. Ciò rinvia alla grande questione della laicità. È noto che la “laicità della modernità” è oggi in crisi irreversibile, dal momento che essa non è più in grado di far

presa sulla realtà, vale a dire di dare risposte credibili a interrogativi del tipo: come possono soggetti portatori di concezioni di vita assai distanti tra loro vivere in una società politica unitaria; quali sono gli elementi comuni delle diverse matrici culturali presenti in uno stesso paese che devono entrare nella cosiddetta “ragione pubblica”. Se non si intende accogliere, perché foriera di esiti autoritari, la tesi centrale della versione forte del positivismo giuridico secondo cui *auctoritas non veritas facit legem*, è evidente che ci si deve porre il problema di come far emergere e di come far convergere i contenuti di verità presenti, sia pure in gradi diversi, nei vari universi culturali.

Ebbene, è quando ci si pone di fronte a domande del genere che le persone intellettualmente oneste comprendono perché la secolarizzazione, e la nozione di laicità che essa fondava, sono ormai divenute obsolete, superate dai fatti. Come venirne fuori, proponendo una soluzione accettabile e funzionale, è un compito bensì gravoso ma non più procrastinabile.

### Riferimenti bibliografici

- Barro, R.**, (1999), “Determinants of democracy”, *Journal of Political Economy*, 107
- Cohen, J.**, (1989), “Deliberation and democratic legitimacy”, in A. Hamlin e P. Pettit (a cura di), *The Good Polity*, Oxford, Blackwell
- Crouch, C.**, (2003), *Postdemocrazia*, Roma, Laterza
- Djankov, S., Glaeser, E., La Porta, R., Shleifer, A., (2003), “The new comparative economics”, *Journal of Comparative Economics*, 31
- Fiskin, J., Laslett, P.**, (a cura di), (2003), *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell
- Lipset, S.**, (1959), “Some social requisites of democracy”, *American Political Science Review*, 53
- Maritain, J.**, (1939), *I believe*, Simon & Schuster, New York
- Teubner, G.**, (2005), *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Armando, Roma
- Viola, F.**, (2003), “La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo”, *Ragion Pratica*, 2

# Programma delle Giornate di Bertinoro 2008

## “Qualità e valore nel Terzo Settore”

### Venerdì 10 Ottobre

#### I Sessione

**Leadership e Cultura della Qualità nel Terzo Settore** ore 09.30 - 12.30

*Saluto di Benvenuto:*

- Paolo Zurla - *Presidente del Polo Scientifico-Didattico di Forlì*
- Nevio Zaccarelli - *Sindaco di Bertinoro*
- Pier Giuseppe Dolcini - *Presidente Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì*

*Apertura dei Lavori:*

- Franco Marzocchi - *Presidente AICCON*

*Coordina:* Giulio Ecchia - *Università di Bologna*

*Intervengono:*

- Stefano Zamagni - *Presidente Agenzia per le Onlus - Università di Bologna*
- Ivo Colozzi - *Università di Bologna*
- Giorgio Vittadini - *Presidenza Fondazione per la Sussidiarietà - Università degli Studi di Milano “Bicocca”*
- Alberto Contri - *Presidente Fondazione Pubblicità Progresso*
- Caterina Cittadino - *Direttore Generale CNIPA*

**Presentazione rilevazione a cura dell'ISTAT** ore 12.30 – 13.30

#### **Non Profit e Pubblica Amministrazione**

- Barbara Moreschi, *Istat – Unità Operativa Statistiche sulle Istituzioni NonProfit*

**Venerdì 10 Ottobre**

## **II Sessione**

**Misurare e Valutare la Qualità nel Terzo Settore** ore 15.30 - 18.00

*Coordina:* Elio Silva - *Il Sole 24 Ore*

*Intervengono:*

- Luca Fazzi - *Università di Trento*
- Leonardo Becchetti - *Università Tor Vergata, Roma - Econometrica, Università di Milano "Bicocca"*
- Ombretta Bertolo - *Responsabile di Relazione, Banca Prossima*
- Chiara Ferrari - *Università di Trento*
- Renato Libanora - *Università di Firenze*
- Stefano Boffini - *Federazione Banche di Credito Cooperativo*

**Sabato 11 Ottobre**

## **III Sessione**

*In collaborazione con* **Vita Non Profit Magazine**

**Qualità delle Politiche Sociali: Democrazia Economica  
e Sussidiarietà** ore 09.30 - 12.30

*Coordina:* Riccardo Bonacina - *Direttore Editoriale di VITA Non Profit Magazine*

*Intervengono:*

- Stefano Zamagni - *Presidente Agenzia per le Onlus - Università di Bologna*
- Giuliano Poletti - *Presidente Legacoop*
- Vilma Mazzocco - *Presidente Federsolidarietà*
- Giovanni Moro - *Presidente Fondazione per la Cittadinanza Attiva*
- Carlo Alfiero - *Presidente Fondazione per il Sud*
- Giuseppe Tripoli - *Segretario Generale Unioncamere*

Presidente: Franco Marzocchi  
Vice Presidente: Alfredo Morabito  
Direttore: Paolo Venturi

---

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

Università di Bologna  
Associazione Generale Cooperative Italiane  
Banca di Forlì  
Banca Popolare Etica  
BCC - Romagna Est  
Comune di Forlì  
Confederazione Nazionale Cooperative Italiane  
CGM - Consorzio Nazionale Gino Mattarelli  
Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì  
Goodwill  
Impronta Etica  
Istituto Nazionale Studi Cooperativi L. Luzzatti  
Lega Nazionale Cooperative e Mutue  
Ser.In.Ar. Forlì-Cesena  
Società Editoriale Vita S.p.A.  
Unioncamere Emilia Romagna

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

|                                   |                                                     |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------|
| PRESIDENTE: Prof. Stefano Zamagni | <i>Università di Bologna</i>                        |
| Becchetti Leonardo                | <i>Università Tor Vergata, Roma</i>                 |
| Cafaggi Fabrizio                  | <i>European University Institute Law Department</i> |
| Colozzi Ivo                       | <i>Università di Bologna</i>                        |
| Travaglini Claudio                | <i>Università di Bologna, Sede di Rimini</i>        |
| Matacena Antonio                  | <i>Università di Bologna</i>                        |
| Orsini Raimondello                | <i>Università di Bologna, Sede di Forlì</i>         |
| Valentini Alberto                 | <i>Retecamere</i>                                   |
| Pettinato Salvo                   | <i>Università di Bologna, Sede di Forlì</i>         |
| Ecchia Giulio                     | <i>Università di Bologna, Sede di Forlì</i>         |
| Sacco Pier Luigi                  | <i>IUAV – Università di Venezia</i>                 |
| Zamaro Nereo                      | <i>ISTAT Dipartimento Statistiche Economiche</i>    |
| Lamandini Marco                   | <i>Università di Bologna</i>                        |

*Stampato nel mese di giugno 2009  
da Tipolitografia Valbonesi  
Forlì*